



¿PAGAR LOS IMPUESTOS...?

**Una polémica cuyo fondo es el
futuro del «Estado del Bienestar»**

Ildefonso Camacho

0. Abordar el problema desde su dimensión social
 1. Estado de la cuestión
 2. El estilo impositivo español
 3. Una polémica que está en el fondo: el futuro del Estado de Bienestar
 4. Hacia una toma de posición ante esta polémica de fondo
 5. Hacia una nueva reforma fiscal: algunas propuestas concretas
 6. Instancia utópica y sentido de la eficacia
- (J. I. González Faus)*

En una de las jornadas de reflexión de *Cristianisme i Justícia* (31.3.90) se abordó el tema que da título a este Cuaderno. Se invitó a **Ildefonso Camacho, sj.** (prof. de moral social en la Fac. Teol. de Granada y en la Fac de Ciencias Políticas y Empresariales de Córdoba) para que tuviera la ponencia introductoria. El tema fue largamente debatido entre los miembros del Centro y otros especialistas invitados.

Presentamos ahora el escrito que I. Camacho redactó después del debate, con aportaciones de algunos de los participantes. Y añadimos una breve conclusión en que J.I. González Faus expone las ideas centrales de su intervención en aquella jornada.

0. ABORDAR EL PROBLEMA DESDE SU DIMENSION SOCIAL

Entre las cuestiones morales que tradicionalmente han preocupado a los españoles no se cuentan precisamente las que afectan al cumplimiento de los deberes tributarios. La gente es, por lo general, tolerante en este campo. No tiene grandes reparos en ocultar una parte de sus ingresos a la hora de declarar, ni siente que el pago de los impuestos es algo que obliga en conciencia. Todo lo más, es una ley que hay que cumplir, so pena de recibir algún castigo por parte del Estado. Esta tranquilidad moral es juzgada duramente por otros, que consideran que una conciencia fiscal estricta es el único camino que queda abierto en nuestro sistema económico, para realizar estructuralmente la función social (o «hipoteca social»: Juan Pablo II) de la propiedad.

Sin que esto sirva como justificación de esa laxitud moral en materia impositiva, hay que reconocer que la sociedad española siempre ha estado insatisfecha con la estructura y el funcionamiento de la Hacienda. Y no sólo porque, en general, a nadie le gusta pagar impuestos. Las razones son más profundas: podemos resumirlas diciendo que el sistema fiscal español ha estado siempre gravado por una **notable falta de credibilidad**.

Ha habido, sin embargo, un momento en la historia reciente de nuestro país en que pareció que los españoles llegábamos a un cierto consenso respecto al sistema fiscal: fue con ocasión de la reforma fiscal iniciada en 1977, y como un elemento más de los complejos cambios que dieron cuerpo a la transición desde el franquismo hacia una sociedad moderna y democrática.

Pero dicho consenso resultó bastante efímero. Hoy, cuando la reforma no ha sido todavía implantada en su totalidad, las críticas vuelven a multiplicarse. Aunque los motivos sean diversos en boca de unos y de otros, las opiniones parecen converger hacia la necesidad de una nueva reforma fiscal, sin que falten quienes atacan el hecho fiscal *en sí mismo*, como hicieron recientemente algunas voces famosas. El tema está de nuevo sobre la mesa.

Estos rápidos brochazos sirven para situar la finalidad y el sentido de las páginas que siguen. En realidad, con esos datos de base, nos apartamos de la pregunta inicial: ¿pagar los impuestos? Y es que pensamos que tal cuestión **no puede ser respondida adecuadamente si la reducimos al ámbito de los comportamientos individuales**. No basta con saber si, en las actuales condiciones, una persona debe pagar sus impuestos. Cuando la gente por lo general elude su obligación tributaria en cuanto puede (no todos pueden) y además tacha de injusto al sistema fiscal vigente, el problema debe ser abordado en sus verdaderas *dimensiones sociales* y no sólo como una cuestión individual. Hay, por tanto, que preguntarse cuáles serían las condiciones para que el sistema fiscal recuperase su credibilidad y, lograda ésta, arbitrar una estrategia para hacerlo operativo. En una sociedad plural es más necesario buscar el consenso social sobre ciertas cuestiones claves que constituyen la base de la convivencia.

Con esta introducción tampoco pretendemos decir que *hay que esperar* a tener un sistema fiscal perfecto, para decidirse a cumplir las obligaciones personales en este punto: pues las situaciones ideales no se dan nunca en esta tierra; sólo nos acercamos a ellas caminando a través de situaciones que dejan que desear. Pero sí pretendemos *facilitar al máximo* las estructuras sociales, para que ayuden a ese necesario cambio de las conciencias y las prácticas individuales.

1. EL ESTADO DE LA CUESTION

1. EL PUNTO DE PARTIDA: UN ESTADO DE OPINION SIEMPRE CRITICO

Es llamativo comparar los datos de dos encuestas de opinión sobre el sistema fiscal, realizadas en dos momentos significativos de nuestra historia: la primera, al final del régimen anterior; la segunda, cuando había transcurrido ya un período suficientemente amplio desde que comenzó la reforma de 1977.

Sorprende ver cómo las opiniones son, en ambos casos, **igualmente negativas**. Pero analicemos los motivos de este juicio desfavorable y las diferencias entre una y otra.

1.1. La primera encuesta

La primera fue realizada por el Instituto de Estudios Fiscales en 1972. Las críticas al sistema entonces vigente pueden sintetizarse así:

-El 76% de los encuestados piensa que los impuestos **se evaden**. Muchos subrayan, además, que la Hacienda no es capaz de impedirlo.

-Para un 79% los impuestos **son injustos**. Y se aducen tres motivos. En primer lugar, porque los impuestos no se aplican con generalidad, y esto hace que las oportunidades de evasión sean muy diferentes para unos grupos sociales y otros. En segundo lugar, porque se grava más el consumo que la renta o el patrimonio, lo cual no responde a la verdadera capacidad de pago y además perjudica abiertamente a los que se ven obligados a destinar la mayor parte de sus exiguos ingresos al consumo. Por fin, los encuestados consideran defectuosa la estimación que la Hacienda hace de los rendimientos, del patrimonio y del gasto.

-El 77% de los encuestados opina además que los impuestos **no son transparentes ni simples**. Abundan las excepciones y las bonificaciones (la letra menuda de la ley); y todo esto naturalmente favorece a unos y perjudica a otros, aparte de dejar en inferioridad al que no tienen mucha preparación para entender toda esa jerga legal.

-Por fin existe un desacuerdo bastante generalizado sobre la forma **cómo el Estado gasta** lo recaudado: el 64% de los encuestados piensa que la Administración Pública gasta mal, despilfarra y no emplea los recursos en cosas necesarias (educación, pensiones, ayuda al campo).

1.2. La segunda encuesta

La segunda de las encuestas mencionadas fue realizada por la Fundación FIES de 1986. Las críticas son muy semejantes a las anteriores:

-Hay una clara conciencia de que **la presión fiscal ha aumentado** considerablemente. Se espera, además, que seguirá creciendo en el futuro.

-Los impuestos **no son justos** para un 74% de los encuestados, porque no se aplican con generalidad y dan pie a una fuerte evasión. Esta opinión contrasta con la acogida favorable de la reforma en los primeros momentos.

-La complejidad del IRPF resulta excesiva. Buena prueba de ello es que el 65% de los contribuyentes confiese que necesita recurrir a un asesor fiscal.

-La Administración pública democrática no funciona correctamente y **gasta mal** lo recaudado con un alto nivel de despilfarro.

1.3. Balance

Como se ve, tras 10 años de vigencia de la reforma, **las opiniones se mantienen**: el sistema es complejo, injusto, discriminatorio y ofrece muchas oportunidades para la evasión. Sólo se percibe **una diferencia** entre las dos encuestas: en la más reciente hay una queja generalizada respecto al aumento desconsiderado de la presión fiscal, junto a unas expectativas de que ésta seguirá creciendo. Esto invita a sospechar que las resistencias a pagar y los intentos de fraude no van a disminuir.

¿Cómo se explica que el estado de opinión haya cambiado en tan poco tiempo y que la reforma tan bien acogida en sus comienzos haya caído a los pocos años en los mismos vicios de antes? Sería muy cómodo responder que ello se debe al bajo nivel de conciencia ética de nuestra sociedad. Sin embargo, con una respuesta así, incluso aunque fuese cierta, no ayudaríamos a resolver el problema.

Por eso es mejor reconocer que la pregunta es inquietante y exige una reflexión reposada sobre lo acontecido en esta última década, buscando siempre las bases para recuperar un consenso positivo en torno al sistema fiscal.

2. UNAS NOCIONES DE ECONOMIA Y DE ETICA FISCAL

2.1. Puntos comunes y puntos discutidos

No es necesario detenerse mucho para justificar la **función del Estado en la sociedad**, aunque hoy se haya abierto una amplia polémica sobre el alcance de las tareas concretas que deben asumir las instituciones públicas. El principio en sí nadie lo discute. Al menos la defensa del territorio, la seguridad ciudadana y la administración de la justicia son funciones que le competen de forma inexcusable.

También existe un consenso general sobre los **medios para financiar estas actividades**: es la sociedad misma la que debe hacerlo, y ésta es la función de los impuestos. Por tanto, que la sociedad tiene un deber genérico de contribuir a financiar las actividades del Estado en favor de la misma sociedad, es cosa que nadie discute.

Pero a partir de aquí comienzan las discrepancias, que afectan a dos temas fundamentales:

-*Hasta dónde llegan las competencias* del Estado (cuáles son los servicios que debe prestar y cuáles deben dejar en manos de la iniciativa privada).

-*Cómo se distribuye la carga* que supone la financiación de esas actividades.

Dejamos para más adelante la primera de estas cuestiones, que remite a la polémica hoy reabierto sobre el Estado de Bienestar, y nos centramos en la segunda.

2.2. Cómo distribuir la carga

El problema de la distribución de la carga tributaria se plantea porque en este tipo de servicios que presta el Estado no se puede aplicar el principio de equivalencia: porque el ciudadano no paga los servicios puntuales que le presta el Estado, sino que contribuye de una manera globalizada al mantenimiento de los mismos. ¿Con qué criterios determinar entonces esta contribución?

Dos son los criterios que suelen proponerse: el de la proporcionalidad y el de la progresividad. Ambos criterios tienen un presupuesto común: se considera que la contribución de cada ciudadano debe estar **en función de su riqueza**, es decir, de su renta y su patrimonio. Esto supuesto, conviene indicar en seguida que de hecho la cuasi totalidad de los sistemas fiscales hoy vigentes se inspiran en el principio de progresividad.

Pero no es superfluo ahondar en el sentido del principio de proporcionalidad para comprender mejor el alcance de la imposición progresiva. Según aquél, la contribución sería proporcional a la capacidad económica de cada sujeto tributario, medida ésta en términos de renta (o de riqueza).

A primera vista parece lógico que a iguales ingresos la contribución sea igual también, y que ésta aumente o disminuya al ritmo que los ingresos varían en un sentido o en otro. Sin embargo, este criterio no tiene en cuenta el sacrificio que supone para cada contribuyente el verse privado de una parte de su renta. La contribución proporcional a los ingresos **exige un sacrificio mayor al contribuyente de menor renta**, aunque pague menos que el que tiene un nivel superior de ingresos.

Para igualar el sacrificio es preciso que la cuantía de la contribución crezca más que proporcionalmente a medida que crece la renta; es decir, que se opere con un criterio de progresividad.

Al llegar aquí es fácil comprender que la fiscalidad tiene una doble dimensión. Comenzamos hablando de los impuestos como mecanismo de *recaudación*. Pero, al hilo de nuestras reflexiones sobre los criterios de distribución de la carga tributaria, descubrimos que la fiscalidad posee también una función *redistributiva*: modifica la distribución de la renta que resulta del libre juego de la actividad económica. Recaudación y redistribución son los dos objetivos de todo sistema fiscal. La función recaudadora es irrenunciable, pero **la forma de articularla con la función redistributiva es clave para la valoración de un sistema fiscal determinado**.

Cuando se habla de progresividad, sin embargo, no podemos pensar sólo en las modalidades de imposición en que su aplicación es más clara: los impuestos directos que gravan la renta o el patrimonio. Hay que preguntarse también por la **progresividad del sistema fiscal en su conjunto**.

En la práctica un impuesto muy progresivo sobre la renta puede ver neutralizados sus efectos por una fuerte incidencia de los impuestos indirectos. Sabido es que éstos últimos, al gravar el gasto de forma puntual y al margen de la capacidad de pago global del consumidor, exigen un sacrificio mayor para los segmentos de población con ingresos más reducidos.

Por definición, los impuestos indirectos son regresivos. Su justificación hay que buscarla en las

ventajas recaudatorias, pero a sabiendas de sus efectos negativos sobre la redistribución.

2.3. De la teoría social a la sociedad española

He ahí resumidas unas ideas generales sobre los principios que deben inspirar el derecho del Estado a gravar a los ciudadanos y la obligación correlativa de éstos de contribuir a la financiación de los servicios públicos. Pero estas orientaciones globales deben ser ahora proyectadas sobre la fiscalidad concreta que está vigente en nuestra sociedad y sobre la evolución que ha sufrido en los últimos años al hilo de los importantes cambios económicos que se han producido en ese tiempo. Al hacerlo nos saldrá al paso la otra de las cuestiones antes formulada: el tipo de Estado que está detrás de cada modelo fiscal. Al fin y al cabo, la Hacienda no es más que un instrumento al servicio del Estado y de las funciones que a éste se encomienden.

2. EL ESTILO IMPOSITIVO ESPAÑOL

1. LA REFORMA DE 1977: UN SISTEMA FISCAL AMPLIAMENTE ACEPTADO

1.1. Panorámica histórica

Desde antiguo venía siendo indudable el descontento de la sociedad española con el sistema fiscal vigente durante el franquismo. Las reformas económicas que sustentaron la espectacular, aunque efímera, etapa del desarrollo español en los 60 no llegaron a afectar al sistema impositivo. Nadie dudaba de su carácter discriminatorio, pero nadie osaba plantear la necesidad de una reforma: ni los que se beneficiaban de esa circunstancia, por razones obvias; ni los que salían perjudicados, los cuales buscaban la compensación por la vía de las reivindicaciones salariales. El sistema contribuía a mantener las cosas como estaban con una política generosa, aunque paternalista, de concesiones sociales.

Las primeras elecciones democráticas después de la transición, las de junio de 1977, suponen un cambio sustancial de la situación, al menos en dos aspectos. Por una parte, la gravedad de la **crisis económica** se hace ya tan evidente como urgente el afrontarla con decisión y urgencia; por otra, el nuevo gobierno goza ya de la **legitimidad democrática** para emplearse con la dureza y contundencia que la crisis exige.

Los Pactos de la Moncloa expresan eficazmente esa convicción. Todas las fuerzas políticas, con el respaldo de las fuerzas sociales, llegan a un acuerdo múltiple para hacer frente a la crisis. La necesidad de aplicar una política de ajuste y los sacrificios que ello conlleva para la clase trabajadora se traduce en algunas sustanciosas contrapartidas. A ésta se le pide una actitud de moderación en sus reivindicaciones salariales, como medio indispensable para controlar la inflación, pero se le ofrece a cambio una compensación redistributiva a través de una reforma fiscal de orientación claramente progresiva. Este es el origen de la reforma de 1977, cuyas bases aparecen en los citados Pactos.

1.2. Problemas pendientes

Por otro lado, el nuevo sistema responde a las necesidades de una economía desarrollada según el modelo del Estado de Bienestar. En efecto, este modelo, que se generalizó en Europa Occidental tras la segunda guerra mundial, se caracteriza por **atribuir a la institución pública importantes competencias** en dos campos:

- a) la intervención en la actividad económica para asegurar un ritmo mantenido de crecimiento y de pleno empleo, contrarrestando los movimientos erráticos del libre mercado (*Estado intervencionista*),
- b) la satisfacción de ciertas necesidades ciudadanas en el terreno de la sanidad, la educación, la vivienda, la seguridad social (*Estado providencia*).

Naturalmente el Estado de Bienestar no es viable sin una fuerte y creciente capacidad recaudatoria por parte de la Hacienda pública. Pues bien, el sistema fiscal nacido de la reforma española de 1977 dotó al Estado del instrumento adecuado para recabar los fondos necesarios.

Se ve, pues, que el nuevo sistema fiscal responde a la doble finalidad apuntada más arriba: **recaudatoria** (para hacer frente a las exigencias del Estado de Bienestar) y **redistributiva** (para compensar los sacrificios derivados de la política de ajuste y poner a punto unos mecanismos correctores de las desigualdades tradicionales en España, más idóneos que los empleados hasta entonces).

1.3. Las primeras medidas

La puesta en marcha de la reforma se abrió con unas *medidas urgentes* que hicieran más expedito el camino. Entre ellas merecen citarse las siguientes:

- Amnistía fiscal**: una especie de "borrón y cuenta nueva" que permitiera regularizar voluntariamente la situación de aquellos contribuyentes que no hubieran cumplido sus obligaciones tributarias hasta la fecha.

- Establecimiento del **impuesto extraordinario sobre el patrimonio**: no se pretendía con ello más que garantizar un mejor control de la capacidad económica de los contribuyentes.

- Levantamiento del secreto bancario**: implica la colaboración de las instituciones financieras con la Administración facilitando los datos sobre las operaciones y saldos de sus clientes.

- Tipificación del **delito fiscal** dentro del Código Penal: con ello el fraude queda sometido a los tribunales de justicia y puede llegar a ser castigado con privación de libertad, y no sólo, como ocurría hasta entonces, con una multa.

- Publicación de las listas de contribuyentes, para someter a un cierto control social las declaraciones de éstos**. Esta medida, sin embargo, hubo de ser suprimida poco después, por los datos que facilitaba a los grupos terroristas para llevar a cabo sus planes.

1.4. Un nuevo sistema fiscal

Con estas medidas iniciales se pretendió también crear un cierto estado psicológico entre la población que facilitara la aceptación de la reforma propiamente dicha. La instrumentación de esta reforma se hizo sobre la base de una estructura impositiva mucho más simple y racional. Estaba articulada en torno a seis impuestos: tres fundamentales y otros tres complementarios.

Los tres impuestos fundamentales forman el entramado central del sistema. Son:

- a) El impuesto sobre la **renta personal**: está concebido como impuesto general de masas, es decir, que se satisface teniendo en cuenta todas las rentas percibidas por el contribuyente a lo largo del año. Con ello se atiende realmente a la capacidad global de pago, lo cual permite que funcione el criterio de la progresividad con tal de aplicar los tipos impositivos adecuados.

- b) El impuesto sobre el **beneficio de las sociedades**, que grava la renta generada donde se produce, es decir, en la empresa misma.

- c) El impuesto sobre el **valor añadido (IVA)**, que se convierte en el eje de la imposición indirecta. Es un gravamen que se transmite a través de todo el proceso de producción hasta el consumidor mismo, sobre quien últimamente recae. Su principal ventaja radica en la capacidad recaudatoria, pero no cae en los defectos del antiguo impuesto sobre tráfico de empresas que discriminaba a aquellos bienes cuyo proceso de producción estaba menos integrado.

Otros tres impuestos tienen un carácter **complementario**, en cuanto que suponen una recaudación adicional o garantizan la recaudación efectiva de los tres anteriores. Son:

- a) El impuesto sobre el **patrimonio neto**: desde su implantación entre las medidas urgentes se concibió como una ayuda al impuesto general sobre la renta. En efecto, los datos que facilita la declaración del patrimonio sirven para controlar la veracidad de la renta declarada.
- b) El impuesto sobre **transmisiones patrimoniales**: sirve para el cierre de la estructura fiscal, es decir, para completar la estructura de los impuestos de forma que queden pocos resquicios para el fraude. Pero tiene también como función el mejorar la progresividad del sistema, reduciendo la acumulación de riqueza.
- c) Los gravámenes sobre **consumos específicos**: son complementarios por su capacidad recaudatoria, de larga tradición; pero sirven además para desestimular el consumo de ciertos bienes que se consideran perjudiciales para la sociedad (alcohol, tabaco...).

1.5. Los problemas aún pendientes

Sobre el papel este cuadro tributario resultaba **ampliamente satisfactorio**. Pero su implantación no pudo hacerse de forma inmediata, sino paulatina.

Eran muchos los **problemas técnicos** a resolver, sobre todo en los dos grandes impuestos: el de la renta personal y el del valor añadido. Se precisaba además poner a punto la administración fiscal para llevar adelante la reforma. Por todas estas razones la implantación se ha prolongado por espacio de más de diez años.

Más aún, todavía hoy no se puede afirmar que la reforma esté consumada. Y, sin embargo, ya son muchos los **interrogantes que planean** sobre ella. Las críticas y las dificultades proceden de muchos frentes. Esto nos sitúa ya en un nuevo estadio de nuestra reflexión.

2. UN SISTEMA FISCAL QUE NUNCA LLEGO A FUNCIONAR SATISFACTORIAMENTE

2.1. Elementos positivos

A pesar de las críticas de que nos haremos eco inmediatamente, no se puede negar que el nuevo sistema fiscal supone un **paso adelante** de innegable valor en la historia de la Hacienda española. En efecto, en principio es sin duda el instrumento que necesita el moderno Estado de Bienestar, que era el modelo que presidía nuestro desarrollo económico en los años 70 siguiendo las huellas de los países de nuestro entorno europeo.

Tanto la función recaudatoria como la redistributiva son satisfactoriamente realizadas.

La capacidad recaudatoria ha aumentado considerablemente, como lo demuestra el hecho de que la presión fiscal (es decir, el porcentaje que representa el total de ingresos impositivos incluida la Seguridad Social respecto al PIB) se haya elevado del 19,6% al 33,0% entre 1975 y 1987. Pero esto no nos debe hacer todavía muy optimistas. En 1975 ya tenían los países desarrollados una presión fiscal equivalente a la nuestra en 1987: un 32,7% era la presión fiscal de los países de la OCDE, y un 33,2% la de la Comunidad Europea. En 1987 dichos porcentajes se han elevado respectivamente a 38,8% y 40,6%. Con todo, las distancias que nos separan de

ellos han disminuido considerablemente. El rápido crecimiento de los impuestos directos sobre los indirectos y la estructura progresiva de las tarifas del IRPF garantizaron, al menos en los primeros años, una indiscutible incidencia sobre la distribución de la renta.

2.2. Causas de los fallos

¿De dónde proceden, entonces, los fallos que subyacen a la opinión desfavorable de la encuesta antes citada de 1987? De una circunstancia inesperada: resultó que, antes de que el nuevo sistema fiscal quedara implantado en su totalidad y pudiera haber producido todos sus frutos, se encontró con que **la crisis económica ponía en cuestión al modelo de Estado** al que pretendía servir, es decir, al mismo Estado de Bienestar. En cierto sentido, se ha quedado obsoleto cuando aún no se había desarrollado del todo.

Ya lo dijimos antes: todo sistema fiscal es un instrumento al servicio de una determinada manera de concebir al Estado. La crisis del Estado de Bienestar y la contraofensiva neoliberal desautorizan la reforma tributaria de 1977 antes de consumar su implantación. Más aún, los obstáculos que se yerguen en su camino impiden que llegue a desarrollarse del todo tal como fue inicialmente concebido. Las modificaciones y correcciones que se van introduciendo sobre la marcha no hacen sino reducir sus virtualidades y cargarlo de ambigüedades: se termina por dudar a qué tipo de Estado está de hecho sirviendo.

Pero la polémica ideológica entre defensores del Estado de Bienestar y neoliberales no debe impedirnos comprender las contraindicaciones que se han puesto de manifiesto en el transcurso de estos años de funcionamiento. Analizaremos con cierta detención éstas, antes de reflejar el debate de fondo.

2.3. Acusaciones lanzadas

Al margen de cuestiones ideológicas, al sistema fiscal se le critica porque **no funciona bien**, porque no responde al modelo teórico que se diseñó cuando se concibió la reforma. ¿Cuáles son las principales críticas que se formulan contra él?

2.3.1. Es injusto en cuanto a la posibilidad de defraudar

La primera y más grave de las críticas que se le hacen es que **permite una fuerte evasión fiscal**, generalizada, aunque desigualmente distribuida. Discrimina a las rentas del trabajo por cuenta ajena y, por consiguiente, **maltrata a las rentas más bajas**, que suelen ser más frecuentes entre los asalariados. Según los dictámenes emanados de la Comisión del Fraude Fiscal, en 1986 todavía declaraban sólo un 64% de las unidades contributivas obligadas a declarar; las rentas declaradas representaban sólo el 55% de las rentas que deberían haber sido declaradas; y este porcentaje, que subía hasta un 71% en el caso de las rentas del trabajo, descendía hasta un 30% cuando se refería a otros rendimientos no derivados del trabajo. Aunque los porcentajes han mejorado considerablemente desde 1979, la situación no puede calificarse en modo alguno de satisfactoria. La progresividad del sistema, indudable si nos atenemos a la literalidad de los preceptos impositivos, queda neutralizada por la realidad de un fraude tan desigualmente repartido: esta circunstancia hace al sistema, en la práctica, claramente regresivo. Es ésta la más injusta de las regresividades, ya que tiene como víctimas a aquellas personas que cumplen puntualmente sus obligaciones tributarias, ya sea por su propia voluntad o porque las circunstancias no les permiten actuar de otra forma.

Entre las causas que explican la extensión de la evasión fiscal ocupa un puesto primordial la **escasa efectividad de la Administración** tributaria, que no ha sabido elaborar una estrategia operativa de lucha contra el fraude.

También se cita entre las causas del fraude la **complejidad creciente de la legislación** fiscal, que refuerza su carácter discriminatorio, puesto que sólo quienes conocen los entresijos legales o saben asesorarse convenientemente están en condiciones de aprovecharse de ella.

Por último, los altos tipos marginales del IRPF (que, en teoría, garantizarían su carácter progresivo) se consideran como un estímulo para el fraude: **compensa defraudar** porque, dado lo rápidamente que aumenta la cuota a pagar en los tramos más altos de renta, una pequeña reducción en las cantidades declaradas supone un fuerte ahorro en la cuantía de la cuota.

Se critica, por tanto, al sistema fiscal vigente de faltar de forma clamorosa a la equidad. Y hay que insistir en la complejidad como una de las fuentes más importantes de esa ausencia de equidad. Esta complejidad afecta a las leyes y reglamentos, y también a las tarifas. Pero sobre todo se traduce en una **proliferación de deducciones y bonificaciones**, que muchas veces han sido literalmente arrancadas a la Administración por presión de los grupos que se beneficiarían de ellas.

Es cierto que la intención del gobierno al conceder ciertas bonificaciones y desgravaciones ha sido el fomento de la inversión. Pero no es menos verdad que el sistema fiscal es escenario apropiado para luchas de intereses entre los diferentes grupos, los cuales siempre buscarán orientar la legislación en beneficio propio: naturalmente terminarán imponiéndose los intereses de los grupos con más capacidad de influencia ante los poderes públicos. Cuando el gobierno es fácil en conceder privilegios fiscales, con unos motivos u otros, arrecian las luchas sociales para conseguirlos.

2.3.2. No es flexible ante la inflación

Otras críticas se hacen al sistema fiscal nacido de la reforma de 1977. Se dice, por ejemplo, que *no corrige los efectos de la inflación* sobre las rentas o el cálculo de los valores patrimoniales. Sabemos que la inflación erosiona todos los valores económicos. Por esa razón un aumento nominal de los ingresos puede no corresponder a un aumento real de los mismos: pero si el aumento nominal implica entrar en un tramo de renta que está gravado con un tipo impositivo más alto, entonces el gravamen crece, sin que haya crecido la renta real.

Si el impuesto sobre la renta quiere evitar esta llamada "progresividad en frío", tiene que elevar el mínimo exento y reducir las tarifas correspondientes a cada tramo de renta nominal. Esta adaptación es tanto más necesaria cuanto más fuerte es la inflación.

Sin embargo, en España, en unos años en que las tasas de inflación no han sido nada desdeñables, el gobierno apenas se ha preocupado de llevar a cabo esta corrección: al contrario, agobiado por la presión del déficit público, ha visto en el mantenimiento de los tipos impositivos una forma sutil de aumentar la recaudación sin elevar expresamente la presión fiscal.

2.3.3. Fomenta la mala distribución de los recursos

También se critica a nuestro sistema fiscal de *distorsionar la asignación de los recursos*. Es decir, la fiscalidad modifica el comportamiento del contribuyente porque estimula una formas de proceder, mientras que desalienta otras. Véanse algunas muestras de esto:

-Por ejemplo a la fuerte progresividad de los tipos aplicables al IRPF en los tramos más altos de renta se atribuye **un efecto desestimulante sobre la inversión** y, por consiguiente, sobre la creación de empleo; también sobre la asunción de riesgos. Si cuando la renta llega a niveles muy altos, los últimos tramos son absorbidos en grandes proporciones por el fisco, ¿a quién le compensa el esfuerzo suplementario para el beneficio personal que se sigue de él?

-Tampoco favorece el ahorro el hecho de la **doble imposición** a que están sometidas las rentas derivadas del capital, ya que son gravadas por el impuesto sobre el beneficio de sociedades, primero, y más tarde por el IRPF. En esas condiciones tiene más cuenta destinarlas al consumo.

-Por otra parte, el sistema de **financiación de la Seguridad Social** invita al empresario a eludir en la medida de lo posible los costes laborales: en efecto, siendo las cotizaciones sociales la principal fuente de ingresos de la Seguridad Social, ésta es mantenida prioritariamente por las empresas que más empleo generan, y no por las que son más rentables.

-Por último, el **excesivo peso del IRPF sobre los salarios** y las cotizaciones sociales —sobre todo en comparación con la presión fiscal sobre otras rentas, como podrían ser las del capital— desaniman a la gente para el trabajo.

2.3.4. Discrimina a los matrimonios

La última crítica a que queremos hacer referencia ha tenido amplia resonancia pública en los últimos meses. Se refiere al IRPF y a su **trato discriminatorio de la familia**. La obligación, que existió hasta hace poco, de que las unidades familiares tributaran conjuntamente acumulando las rentas percibidas por varios de sus miembros, perjudicaba a éstas en comparación con las personas solteras o las que vivían juntas sin haber llegado a legalizar su unión. Este perjuicio era tanto mayor cuanto más rápidamente crecen los tipos impositivos en los tramos altos de renta (a los que era más fácil llegar por acumulación de las rentas de los dos cónyuges).

La resolución del Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la tributación conjunta y obligatoria de los cónyuges por considerarla incompatible con el principio de igualdad y con el derecho a la intimidad. El citado Tribunal admite, sin embargo, la declaración conjunta siempre que ésta no incremente la carga tributaria total o incluso cuando la disminuya, dada la obligación que impone la Constitución de proteger a la familia.

La solución adoptada para adaptar la legislación al pronunciamiento del Tribunal Constitucional es provisional y queda abierta a una solución definitiva.

2.4. Evolución de hecho

Hasta aquí las críticas. No son escasas ni carecen de importancia. Y nótese que éstas se centran principalmente en lo que parecía más conseguido de la reforma: la imposición directa; y todavía de forma más concreta, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que era la piedra angular de todo el nuevo sistema. Quizás por ello un sistema que en los primeros años produjo un aumento significativo del peso específico de la imposición directa sobre la indirecta, ahora evoluciona otra vez en sentido contrario: **incrementando de nuevo la proporción de los**

impuestos indirectos.

Este cambio de rumbo puede explicarse desde la evolución económica misma de estos últimos años. Ya dijimos que los ingresos del Estado crecieron de forma notable. Pero de espectacular puede calificarse el **aumento de los gastos**. Ahora bien, la sociedad muestra una resistencia fuerte a que la presión fiscal siga aumentando: no sólo por el ritmo de aumento que ha sufrido desde que se inició la reforma, sino sobre todo porque desconfía cada vez más de la manera como el Estado gasta el dinero de todos. Por esa razón, Hacienda recurre a métodos indirectos de gravamen, que pasan más desapercibidos para una sociedad que ya está en guardia contra nuevos aumentos de la presión fiscal.

Evidentemente muchas de las críticas antes apuntadas reponen a deficiencias técnicas. Pero tras ellas hay también una **innegable componente ética**: unas veces, el individualismo y el afán de dinero hacen que la gente se vuelva ciega ante sus obligaciones comunitarias; otras veces no se considera justo al sistema, ni por la forma de recaudar ni por la de gastar. En una palabra, carece de respaldo popular y, en consecuencia, su legitimación está más que en el aire.

3. UNA POLEMICA QUE ESTA EN EL FONDO: EL FUTURO DEL ESTADO DE BIENESTAR

Pero no nos engañemos: los problemas no se circunscriben al ámbito que hemos explorado hasta aquí. **Lo que se cuestiona es el mismo modelo de Estado a cuyo servicio está el sistema fiscal** que hemos analizado. Sin abordar esta cuestión de fondo es imposible llegar a unas conclusiones mínimamente operativas para una eventual reforma tributaria. No podemos saber cómo va a ser la estructura de la Hacienda Pública en el futuro si no aclaramos antes cómo queremos que sea el Estado.

La polémica actual —no nos demoremos más en afirmarlo— está protagonizada por las corrientes liberales que renacen con notable vigor al calor de los efectos de la crisis económica y de sus secuelas. Autores como Hayek, Milton Friedman, Henri Lepage, Novak, Peter Berger, etc. se cuentan entre lo más vendidos en estos años. Hay que preguntarse por qué este resurgir del liberalismo, tras una etapa de relativo eclipsamiento de esta escuela de pensamiento, sobre todo en su versión económica.

Para responder a ello es preciso volver sobre la realidad del Estado de Bienestar y su evolución desde la última guerra.

1. PANORAMICA HISTORICA

El Estado de Bienestar fue la fórmula que hizo posible la reconstrucción de Europa tras la guerra que concluyó en 1945. Aunque sus antecedentes hay que buscarlos más atrás, en las reformas de Bismarck, en los informes de Beveridge y en el pensamiento keynesiano: los dos primeros pusieron las bases del Estado providencia, mientras que el último elaboró la teoría y puso a punto los instrumentos para que el Estado pudiera intervenir marcando las pautas de toda la actividad económica.

El período transcurrido entre las dos guerras mundiales puso de relieve que la economía, dejada en manos de la absoluta libertad de la iniciativa privada, cada vez se veía abocada a crisis más profundas, en gran parte porque el funcionamiento real se adecuaba poco al modelo ideal del mercado que exponían los teóricos de la economía. En efecto, la libertad del mercado quedaba continuamente limitada por la fuerza creciente de los actores económicos, cuyo poder constituía un obstáculo insuperable para que el mercado funcionase de acuerdo con los mecanismos previstos.

Por otra parte, la postración en que se encontraban las economías europeas al finalizar la guerra exigía un esfuerzo decidido y coordinado para la reconstrucción, en el que los poderes públicos no podían quedar ausentes. El Estado intervencionista venía casi impuesto por esta convergencia de circunstancias...

Esto explica lo que R. Dahrendorf ha llamado el "consenso social-liberal". En efecto, todas las fuerzas políticas —tanto liberales conservadores como democristianos y socialdemócratas— se aliaron, al margen de sus postulados ideológicos, en una actitud de indiscutible realismo y

pragmatismo. Los acuerdos de Bretton Woods (de julio de 1944), de donde nació el Fondo Monetario Internacional y el nuevo sistema monetario mundial, facilitaron los intercambios entre las economías nacionales para evitar que el encapsulamiento de éstas desatara una crisis de la envergadura de la de 1929, tras la primera guerra. El dólar, el gran beneficiario injusto del nuevo sistema monetario, financió a través del Plan Marshall la reconstrucción europea suministrando los recursos indispensables para tan impresionante tarea.

Y en verdad que los frutos fueron rápidos y espectaculares. No sólo permitieron recuperar los niveles de producción anteriores a la guerra, sino que pusieron las bases para un crecimiento sostenido con el apoyo continuo del sector público y la intervención del Estado. Entramos así en una etapa de fuerte desarrollo, durante la cual los momentos de recesión son fácilmente compensados por una política económica que se hace garante del pleno empleo.

Este crecimiento permite, además, un aumento persistente de la presión fiscal, sin que el contribuyente apenas se aperciba de ello. Y más recursos en manos del Estado hacen posible una ampliación de los servicios prestados por éste a la sociedad. El Estado-providencia se desarrolla aprovechando la coyuntura de una economía en expansión. Esta política repercute de forma notoria sobre la redistribución de la renta en la medida en que hace a todas las clases sociales partícipes del bienestar, al margen de los ingresos particulares, contribuyendo así a la integración social frente a los conflictos de clases que dividieron a la sociedad antes de la instauración de esta modalidad de capitalismo mixto.

El citado consenso de todas las fuerzas políticas es sólo parcial, ya que **no se extiende a las razones** por las que cada grupo apoya esta forma de Estado. Es claro que las corrientes de orientación socialista encuentran aquí el camino más adecuado para llegar a la **sociedad igualitaria** con la que siempre soñaron. Los liberales, en cambio, confían en su **eficacia técnica**: es un sistema que, de hecho, permite un funcionamiento ágil de la economía. Sólo los marxistas se muestran críticos denunciando lo que juzgan ser un instrumento en manos del capitalismo para lograr de un modo más sutil el control de la clase trabajadora. En cualquier caso el sistema funcionó porque ni siquiera los grupos más radicales encontraron la estrategia para superar lo que para todos era indiscutible: la mejora considerable del bienestar social a todos los niveles.

2. CRITICA NEOLIBERAL DEL ESTADO

Pero esta situación entra en crisis en los años 70, desbaratando de inmediato el consenso antes citado. Mientras socialdemócratas y socialistas, más cordialmente identificados con el modelo, quedan desconcertados ante la súbita pérdida de eficacia de las políticas que con tanto éxito emplearon en las décadas anteriores, los liberales y conservadores se apean pronto del carro del consenso para desempolvar sus tradicionales argumentos de defensa de la libertad de mercado y utilizarlos para denunciar los fallos del Estado providente e intervencionista.

Pero sería un error entender la polémica entre los defensores del Estado de Bienestar y los defensores del mercado en términos sólo ideológicos. Los fallos objetivamente detectados en el funcionamiento del Estado moderno, y magnificados por los autores de inspiración liberal, no pueden ser disimulados. En un intento de sistematización cabría distinguir las críticas que tienen un carácter general de aquéllas que se refieren más bien a la provisión de servicios públicos.

2.1. Críticas al Estado en general

Las críticas generales contra el Estado moderno tachan a la Administración pública de **cara, ineficaz y caótica**:

- a) Siempre que es factible comprobarlo, resultan ser los servicios públicos bastante más caros que los privados. Suponen, por consiguiente, un despilfarro innecesario de recursos, en abierta contradicción con los criterios de racionalidad económica; y suponen también una mayor carga para el bolsillo del contribuyente.
- b) La ineficacia no es sólo consecuencia de su coste superior, sino sobre todo de su efectos distorsionantes sobre los mecanismos del mercado. Lo que se ganaría con el aumento de la eficiencia podría redundar en mejoras de la equidad: el aumento de la renta producida se supone que siempre será un beneficio para todos.
- c) El caos de la Administración Pública es fácil de comprobar. Es fruto de la complejidad creciente derivada de la multiplicación de intervenciones legislativas y reglamentarias, que incrementan correlativamente la burocracia y la ineficacia.

Todo esto es cierto, al menos en la mayoría de los casos. Pero, tras la simple constatación de los hechos, hay una reivindicación de fondo, donde se evidencia la orientación de la ideología liberal: las limitaciones apuntadas son, ante todo, un freno a **la libertad individual**. Y este **es el postulado supremo y el valor central** al que todo lo demás debe quedar subordinado. No perdamos de vista este paso, que nos remonta desde el mero análisis de la realidad hasta la imagen ideal de hombre y sociedad que se quiere promover.

2.2. Críticas al Estado providencia

Otras críticas, sin embargo, se refieren más bien a las funciones propias del Estado providente. Serían las que siguen:

- a) La proliferación de servicios públicos tiene un *efecto desmovilizador*. Cuando todo se recibe, o se puede llegar a recibir, del Estado, los incentivos para trabajar y asumir iniciativas se reducen. El individuo prefiere confiarse al Estado paternalista, eludir cualquier riesgo y no complicarse excesivamente la vida. En clara contradicción con el espíritu emprendedor, al que hay que atribuir en gran parte los éxitos del capitalismo moderno, hoy mucha gente encuentra más interesante en términos económicos la inactividad que la actividad, gracias a los múltiples subsidios que recibe del Estado.
- b) A la larga el Estado providente *produce justamente lo contrario de lo que pretendía*. La abundancia de gastos sociales con sus secuelas desmovilizadoras no hace sino producir la marginación (muchas veces, la automarginación) de amplios sectores sociales, en contra de las pretensiones iniciales de esas políticas.
- c) Este Estado que administra recursos ingentes y está necesitado de una legitimación social genera una "nueva clase". Son los altos funcionarios, intelectuales, especialistas en la Administración Pública, profesionales de los medios de comunicación, etc. Todos ellos han nacido al amparo de la ampliación constante de los programas de gasto público. Su única razón de ser consiste en perpetuar su poder a base de ampliar esos gastos sociales.
- d) De todo ese complejo cúmulo de actividades surgen nuevas fuentes de despilfarro. No sólo porque, como ya se ha dicho, la administración y la empresa pública actúan de forma irracional, sino especialmente por las necesidades crecientes de gastos de representación

y propaganda que tiene esta nueva clase de servidores del Estado. A ello se une la dinámica incontenible de aumento de los gastos sociales en que incurren los políticos, en una carrera incontrolada e irresponsable de promesas a sus electores.

De nuevo aquí es obligado reconocer que estas críticas no están exentas de fundamento. Son fácilmente constatables en estos años de crisis, durante los cuales preocupa el crecimiento incontenible de la burocracia estatal, ante la que la sociedad cada vez se muestra, a la vez, más exigente y más pasiva: **reivindica más servicios y mayores prestaciones** del Estado, al tiempo que rehuye tomar la iniciativa en alguna forma de actividad económica, y **se resiste por otro lado a cualquier tipo de compromiso en la esfera pública** (aunque sólo fuera el de controlar el ejercicio del poder político y la administración de esos recursos crecientes en sus manos). En una palabra, la desmovilización antes aludida quizá sea la herencia más inquietante de la crisis. La clásica pancarta en favor de un «aborto libre y *gratuito*» (dejando ahora al margen la moralidad del aborto), en una sociedad en la que tan fácil es evitar un embarazo no deseado, y en la que toda la medicina dental, por ejemplo, está aún excluida de la Seguridad Social, puede ser un ejemplo visible de esa reivindicación de servicios cada vez mayores, junto a una resistencia, cada vez mayor también, a cualquier compromiso...

Este fenómeno, tan típico de los últimos años, sugiere que la crisis que se inició en los años 70 no se circunscribe al ámbito económico. Ahí estuvo su origen, pero pronto invadió otros niveles de la vida social, hasta convertirse en una **verdadera crisis cultural**, que afectó a comportamientos, hábitos, expectativas, valores, etc. Es toda la concepción del hombre y de la sociedad lo que se replantea. Como consecuencia de la amenaza que implica el paro, la escasez, etc. se produce un **resurgir del individualismo**. Es la actitud de defensa, explicable cuando crece la sensación de vivir en un mundo hostil, donde los intereses de los demás se viven como un peligro para los propios.

Hay que reconocer, por tanto, que la alternativa liberal responde bien a este estado de ánimo. Es más, **sirve de legitimación a los comportamientos individualistas e insolidarios derivados de la crisis**. La insolidaridad es una respuesta explicable, espontánea como ninguna, ante el desamparo social.

También se explica desde aquí el recurso, muy crispado en ocasiones, a que sea el Estado quien intente poner remedio multiplicando sus prestaciones y suplir a la iniciativa privada creando puestos de trabajo. Y es comprensible, por fin, que este desamparo alcance su máxima cota cuando también se pierde la confianza en el Estado, después de haber escuchado tantas promesas de reactivación. El mismo individualismo que se desentiende cómodamente del Estado del Bienestar, parece ser pues el que luego lo reclama crispadamente.

3. REORIENTACION NEOLIBERAL DEL ESTADO

¿Qué soluciones sugieren entonces los liberales? Básicamente dos: la *desregulación* y la *privatización*. La desregulación implica desmontar ese complejo aparato de leyes y reglamentaciones que sólo sirve para encorsetar a la sociedad y privarla de una elemental **libertad de movimientos**. La privatización supone **devolver la iniciativa a la empresa privada y a los particulares**. Es preciso liberalizar las relaciones laborales, acabando así con el férreo monopolio de los sindicatos. Es preciso liberalizar asimismo el funcionamiento del sistema

financiero. En una palabra, garantizar la libertad, que es —según los liberales— el mejor instrumento para que el sistema funcione con eficacia y con equidad (con la equidad posible, —añaden también— dadas las restricciones que la realidad misma impone).

Algunos gobiernos han emprendido este camino. Los casos más llamativos han sido el de la Sra. Thatcher en el Reino Unido, a partir de su triunfo electoral en 1979, y el de Reagan en los Estados Unidos, desde 1980. En ambos casos **el Estado ha renunciado al objetivo de lucha contra el desempleo**: quizá porque el coste social era menor y porque el paro ha dejado de ser políticamente peligroso para el capitalismo. En cuanto a las funciones del Estado providencia, **ha sido difícil renunciar a la prestación de ciertos servicios sociales** de carácter universal: ahí el coste electoral hubiera resultado prohibitivo, ya que se trata de conquistas irreversibles de la sociedad de bienestar. Cosa distinta ocurre con las **tareas asistenciales**, a través de las cuales el Estado garantiza un nivel de vida mínimo para todos: al tratarse de colectivos muy localizados y de escaso peso social, su abandono ha resultado menos peligroso.

La reducción de la actividad económica del Estado es notoria en estos dos países, y ha ido acompañada de una notable **disminución de la presión fiscal**, medida gratamente recibida por los contribuyentes. Sin embargo, muchos autores ponen de relieve el papel peculiar que ha representado en los Estados Unidos el espectacular desarrollo de la industria bélica, impulsada desde la política de Reagan que tanto ha contribuido a acelerar la carrera armamentista. En este sentido, la política económica de Reagan no ha supuesto una renuncia a la orientación keynesiana de estimular desde el sector público la *demanda global*, sino una estrategia distinta que ha conseguido fines equivalentes: ha sido la demanda armamentista la que ha actuado como estímulo de esa *demanda global*. Ni que decir tiene que tal política ha provocado una **reducción del bienestar social**, que ha afectado prioritariamente a las clases más desfavorecidas.

De todos modos las políticas de privatización y desregulación han sido empleadas, con menos vigor si acaso, en muchos otros países, sin que la España socialista haya sido una excepción. Y es preciso evaluar los efectos de esta actuación si queremos llegar a unas conclusiones válidas sobre lo que se puede esperar de un futuro influido por los principios del liberalismo.

4. RESULTADOS DE LA REORIENTACION LIBERAL DEL ESTADO

Desgraciadamente los datos disponibles son aún provisionales y sólo permiten conclusiones provisionales, casi meras impresiones:

- 1) Así por ejemplo existe la impresión de que las políticas de desregulación han contribuido a **mejorar la eficacia** en el funcionamiento del sistema, tanto en Europa como al otro lado del Atlántico.
- 2) No se puede afirmar lo mismo de las políticas de reprivatización, cuyo efectos sobre una mejora de la eficacia económica son mucho más discutibles.
- 3) Y en ambos casos, reprivatización y desregulación, existe una impresión bastante generalizada sobre las **consecuencias negativas sobre la distribución**, aunque la valoración que este hecho merece se ha prestado a interpretaciones diferentes.

Con todos estos datos estamos en condiciones de pasar a exponer cuál sería nuestra postura y

cómo entendemos desde ella las eventuales reformas del sistema fiscal.

4. HACIA UNA TOMA DE POSICION ANTE ESTA POLEMICA DE FONDO

Al exponer las críticas que el liberalismo, en su nueva versión postcrisis, hace del sistema fiscal vigente y del Estado de Bienestar hemos dejado traslucir algunos rasgos de nuestra postura ante todo eso. Ahora nos toca formularla de una forma más inequívoca. *Creemos que no es posible desoir las denuncias sobre el funcionamiento del Estado de Bienestar, pero tampoco es aceptable la filosofía de base desde la que se hace esta crítica.*

1. DEL ANALISIS DE LA REALIDAD A LA OPCION DE VALORES

No se pueden cerrar los ojos a los fallos reales que los autores liberales denuncian con tanta fuerza, y que han llevado al Estado de Bienestar casi a un callejón sin salida en el marco de las circunstancias económicas actuales, que ya no son las de los años 70. Esto exige revisar la reforma fiscal hecha en aquel contexto y pensar en un modelo que responda mejor a las circunstancias del momento presente. Pero aceptar las críticas no implica hacer nuestras también las soluciones. Y esto, no por razones técnicas, sino a la vista de la filosofía que subyace.

A veces se rehuyen estas discusiones, con el pretexto de que no es ahí donde se sitúan los problemas reales. Por ejemplo, no tiene sentido discutir la alternativa radical entre liberalismo y Estado de Bienestar, porque la solución no está en ninguno de esos dos extremos, sino en la proporción en que se van a mezclar elementos de un modelo y otro. Es cierto. Pero la discusión teórica permite descubrir otro nivel que condiciona las conclusiones a las que lleguemos para diseñar un modelo concreto y aplicable a la realidad: ese nivel es el de los *valores*.

La decisión por una solución u otra no depende sólo del análisis técnico de la realidad. **Este es imprescindible, pero no suficiente.** Queda siempre un margen de libertad para la opción (¿podrían negarlo esto quienes se sitúan en una perspectiva liberal?), donde **nuestro propio sistema de valores será el factor determinante.**

Entre los liberales y los partidarios del Estado de Bienestar hay discrepancia respecto al sistema de valores y a la filosofía o concepción del hombre y de la sociedad que poseen. Si los primeros dan la prioridad a los valores de la libertad y la eficiencia, los segundos optan por la preeminencia de la igualdad y la equidad. No significa esto que aquéllos desprecien la igualdad o éstos renuncien a la libertad. Pero, en sus respectivas escalas de valores, se observa un orden de prioridades diferente.

1.1. Valor libertad

En concreto, detrás de la crítica liberal al moderno sistema de bienestar, no sólo se denuncian los fallos ya citados: se le achaca además que, a través de todas esas deficiencias, **se constituye en una rémora permanente para la libertad.** Y es cierto. Este Estado intervencionista restringe la iniciativa particular y la libertad de las personas. Sin embargo, cabe preguntar **qué libertad es la que se restringe.** Evidentemente la libertad económica, pero ¿también la libertad integral?

Ahora bien, la historia demostró que **la libertad económica como valor social prioritario y garantizado por el Estado no condujo a la libertad integral de todos**, sino a una sociedad desigual cuyos conflictos fueron el mejor reclamo para justificar la actuación del Estado. Y hoy, en la medida en que muchas políticas anticrisis han seguido orientaciones liberalizadoras, hay datos fehacientes para pensar que las desigualdades se intensifican de nuevo.

Puede argüirse que era necesario aplicar estas políticas duras para reactivar la economía. Pero entonces la desigualdad que se ha producido debe ser asumida como el **coste de la reactivación**, sin elevarla a **rango de principio**.

1.2. Valor eficacia

Lo mismo se diga de la eficiencia. Para muchos la política igualitaria termina convertida en una forma vergonzante de distribuir la miseria. Sólo la iniciativa privada y la libertad garantizan el crecimiento y la riqueza, es decir, la eficiencia. La desmovilización social, que ya constatamos como uno de los grandes pasivos del Estado de Bienestar, es otra expresión de todo esto. Pero tampoco la eficiencia y el crecimiento económico deben ser absolutizados, porque uno y otro **sólo tienen sentido al servicio de un fin, no como fines en sí mismos**.

Por otra parte, la sociedad actual ha modificado sus expectativas de libertad desde el anhelo cada vez más fuerte de solidaridad. Y la solidaridad introduce en la libertad como correctivo el que la libertad de unos no perjudique a la de los demás: es decir, libertad sí, pero libertad para todos. En una palabra, igualdad en la libertad.

1.3. ¿Valor solidaridad?

Si el liberalismo, sobre todo en su modalidad política, supuso la conquista de la libertad individual de modo que ésta se convirtió a partir de entonces en un valor irrenunciable para la humanidad, en época más reciente ha ocurrido algo semejante con la solidaridad: y ésta es la gran aportación histórica del Estado de Bienestar. En ambos casos son conquistas teñidas de ambigüedades, como toda realización humana: conquistas perfectibles, por tanto, pero conquistas, al fin y al cabo. Los derechos sociales, que son la mejor expresión de este avance (como lo fueron las libertades individuales y los derechos civiles en el caso de la revolución liberal) constituyen un punto de no retorno para el hombre contemporáneo.

Todas estas reflexiones no son superfluas. Nos ayudan a explicitar las opciones ocultas que tantas veces motivan nuestros comportamientos sin que lleguemos a ser del todo conscientes de ello. Y en un mundo en cambio, como el nuestro, donde se echan de menos soluciones imaginativas y no un mero retorno nostálgico al pasado, conviene elaborar las alternativas desde los cimientos mismos (en este caso, desde los valores).

Por eso, si más arriba dijimos que todo sistema fiscal no es más que instrumento al servicio del Estado y depende, por tanto, del **concepto de Estado** que tengamos, ahora hay que ampliar esa afirmación añadiendo: y todo concepto de Estado deriva, a su vez, de la **antropología subyacente**, de la concepción que cada cual posea acerca del ser humano y de la sociedad.

2. CRITERIOS PARA UNA REFORMA FISCAL

El apartado anterior ha podido parecer un rodeo excesivo para llegar a comprender en qué sentido hablar hoy de reforma fiscal. Sin embargo, creemos que ofrece una base inmejorable para formular las orientaciones generales de ella.

Entre los expertos en Hacienda Pública y Derecho Fiscal se va abriendo paso un consenso sobre cuáles habrían de ser los objetivos generales de una eventual reforma fiscal en España. Podrían reducirse a los siguientes:

1º) La contención del gasto público y de los déficit públicos. Aunque a este tema nos hemos referido sólo de pasada en lo que precede, existe un consenso cada vez mayor sobre los perjuicios que suponen para el funcionamiento normal de la economía el gasto público creciente y el déficit público derivado de la imposibilidad de aumentar la presión fiscal.

2º) La **contención de la presión fiscal**, ya que el rápido crecimiento de ésta (y los métodos empleados en los últimos años para aumentar la recaudación: elevados tipos marginales, proliferación de incentivos desigualmente distribuidos, etc.) produce fuertes distorsiones sobre el sistema, desincentivando el trabajo, el ahorro y la asunción de riesgos.

3º) La **simplificación** de los impuestos, para acabar de una vez con las medidas incorporadas a lo largo de estos últimos años por necesidades de la coyuntura, que han servido para distorsionar el sistema y favorecer de hecho la evasión fiscal.

4º) La **equidad**, para al menos no perder los resultados conseguidos en años anteriores. Porque hay que reconocer que este objetivo de la equidad ha perdido la primacía que se le otorgaba en el pasado, cediéndolo en favor de la eficiencia y de la neutralidad. Y es lógico que, en un tiempo de profunda recesión, la eficiencia económica se erija en objetivo prioritario. Pero ni aún entonces la equidad puede ser totalmente relegada al olvido, sobre todo cuando la evasión vuelve a generalizarse violando gravemente el principio de la equidad horizontal.

3. CONDICIONES INDISPENSABLES DE CREDIBILIDAD

Sin embargo, en el marco de estos cuatro objetivos nos permitimos destacar dos tareas que, en el actual estado de cosas, nos parecen urgentes y prioritarias. Nos referimos a la *lucha contra el fraude fiscal* y la *transparencia del gasto público*. En ambos casos se trata de recuperar un consenso social que legitime el sistema fiscal mismo: si la gente está convencida que el fraude es una práctica generalizada y desigualmente distribuida y además no tiene la más mínima confianza en la forma como la Administración Pública emplea el dinero de todos, los argumentos para exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias perderán gran parte de su valor coactivo. Esto es lo que ocurre en España, un país donde siempre ha existido una resistencia considerable a cumplir con el fisco. ¿Será, como suele decirse, a causa de nuestro peculiar temperamento? ¿O será, más bien, por la escasa credibilidad de nuestro sistema fiscal y de quienes lo administran?

3.1. Pagar todos

La *lucha contra el fraude fiscal* exige, ante todo, una inequívoca voluntad política, que no pueda

ser puesta en duda por nadie. Pero exige, además, una estrategia bien pensada y articulada de forma operativa. Dicha estrategia incluye tres niveles diferentes:

1ª) Un conocimiento más exacto de los **niveles y vías de la evasión**, que complete y concrete la impresión compartida por todos, políticos, técnicos y opinión pública. Esos datos, una vez conocidos y divulgados, deberían servir de base para una **discusión pública** sobre el tema, como punto de partida para crear un **estado de opinión** contrario al fraude y unas opciones políticas claras.

2ª) El cierre de los circuitos de evasión. Esta es una medida técnica de gran importancia, ya que supone establecer un sistema tributario en el que **la aplicación de un impuesto se apoye en la aplicación de los restantes**, de forma que entre todos se dificulte o impida la ocultación de bases o cuotas. Tales funciones las desempeñan en relación con el impuesto sobre la renta, otros dos impuestos directos, el extraordinario sobre el patrimonio (pero a condición de que no se desvirtúe por el afán de convertirlo en una fuente más de recaudación, lo cual no es su función primaria) y el de transmisiones patrimoniales. Una función semejante corresponde al IVA en relación con el impuesto de sociedades.

3ª) La definición y aplicación de una política racional de lucha contra el fraude. Esta lucha debe basarse en atacar la estrategia individual que se supone sigue el defraudador, el cual juega con tres variables: el coste marginal del fraude (o sanción que se le puede sobrevenir), el beneficio que obtendrá por la ocultación de rentas (tanto mayor cuanto más altos sean los tipos impositivos en los últimos escalones de renta) y la probabilidad de ser descubierto (que depende de la eficacia de la inspección tributaria). Una estrategia eficaz tiene que abordar estos tres frentes simultáneamente, es decir, tiene que asegurar tres cosas: la **eficiencia de la sanción** (cuantía monetaria elevada, acompañada de medidas tales como la declaración de delito fiscal, que puede dar con el defraudador en la prisión, o la publicidad del nombre y circunstancias de éste); la **reducción de los beneficios alcanzables** (mediante la reducción de los tipos marginales de las tarifas progresivas), la dotación de medios a la Administración tributaria y la **mejora de su organización**.

3.2. Poder controlar cómo se gasta lo recaudado

La transparencia del gasto público exige, ante todo, una "conversión institucional" de todos los estamentos de la Administración. ¡Cuántas veces hemos recordado con nostalgia aquella promesa de "honestidad" con que los socialistas llegaron al poder en 1982! Hay muchas razones para pensar que el aluvión de votos (diez millones y pico) que recibió el PSOE en aquella ocasión respondía, más que a convicciones ideológicas del electorado, a las esperanzas que despertaba un equipo joven y distinto de todo lo anterior dispuesto a inyectar savia nueva en la vida pública española. Los resultados, que en modo alguno han respondido a esas expectativas, han conducido al país a una situación de desencanto. Es cierto que pueden esgrimirse cifras sobre reactivación económica y reducción de desempleo, como hacen frecuentemente nuestros gobernantes, pero *siempre* puede contraargumentarse con otras menos optimistas, como son las del aumento de la pobreza, etc.

Sin embargo, no radica ahí lo más preocupante del desencanto, sino en el desinterés generalizado por la vida pública. Hoy el ciudadano español "pasa" de política: piensa que "todos los políticos son iguales", son una causa perdida. ¿No es éste otro aspecto de la desmovilización antes citada, y que ahora comprendemos no puede atribuirse sólo a motivos económicos? También la mala gestión política empuja a la gente a encerrarse en su vida privada y a buscar la

solución a los propios problemas al margen de cualquier compromiso social. En consecuencia la escena política se va quedando desierta, en manos de unos pocos que apenas son controlados por la sociedad a la que representan.

Este divorcio entre la sociedad y la clase política repercute en el tema que nos ocupa en forma de **ausencia de control sobre la gestión del gasto público**. Y si el control de la clase gobernante es requisito necesario en toda democracia, es **en el terreno económico donde se hace más indispensable**. La transparencia a que nos referíamos es el efecto conjunto de la honestidad administrativa y el control adecuado de la sociedad.

5. HACIA UNA NUEVA REFORMA FISCAL: ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS

Este último punto se presta a entrar en innumerables detalles técnicos. No es ésta nuestra intención. Pero tampoco creemos conveniente terminar sin analizar y dar cuenta de algunas de las propuestas concretas que hoy se estudian para instrumentalizar la reforma. Antes de hacerlo queremos insistir en la prioridad de las dos tareas antes expuestas, como condiciones para que cualquier reforma tenga una mínimas expectativas de éxito.

Esto supuesto nos limitaremos al impuesto sobre el que se ha centrado la polémica, el de la renta, completando la exposición con algunas alusiones a los impuestos sobre el patrimonio y sobre el beneficio de sociedades.

1. El IRPF

En el IMPUESTO SOBRE LA RENTA habría que señalar dos líneas de reforma, que se refieren respectivamente a la base y a las tarifas. En ambos casos hay propuestas de reforma moderada y propuestas que implican un cambio radical. Las presentaremos ordenadamente.

1.1. Determinación de la base imponible

a) La primera línea de reforma se refiere a una *ampliación de la base tributaria*. Se habla de un *impuesto sobre la renta extensiva*, que grave efectivamente todas las rentas percibidas por el contribuyente. Esto supone incluir rentas que no son percibidas en efectivo, pero que están implícitas en el disfrute de ciertos bienes inmuebles. Sin embargo, la principal novedad de este impuesto consiste en la eliminación de todas las exenciones y bonificaciones, porque éstas son las culpables de que una parte considerable de la renta no quede de hecho gravada.

La propuesta consiste, pues, en extender hasta el máximo posible la base imponible. Con ello se buscan, no sólo una mayor **eficacia recaudatoria**, sino sobre todo una **clara neutralidad** y una mayor **equidad horizontal**. Un impuesto sobre la renta extensiva, al gravar todas las rentas sin distinción, será neutral (ya que no influirá sobre las decisiones del contribuyente modificando el comportamiento de éste en función de la desigualdad de gravámenes que pesa sobre un impuesto y otro) y justo (ya que, de acuerdo con el principio de equidad horizontal, a igual renta igual cuota).

Se presume, con todo, que un impuesto de este tipo encontrará muchas resistencias entre la población, precisamente de aquellos sectores que gozan de cualquier privilegio en forma de exención o bonificación. Sólo con una voluntad política decidida se podrá llevar adelante una reforma así. No se olvide, sin embargo, que está en juego la equidad: y ésta es una baza importante para conseguir el respaldo social para cualquier sistema fiscal.

b) Algunos van mucho más lejos en esta línea de reforma y proponen, como alternativa radical, sustituir el impuesto sobre la renta por un *impuesto general sobre el gasto*. No es éste un impuesto indirecto, al estilo de los actuales gravámenes sobre consumos específicos. Estos gravan determinados actos de consumo en el momento mismo de gastar la renta, razón por la cual **no pueden contemplar la situación económica global** del consumidor, mientras que este nuevo modelo propuesto recaería **sobre la totalidad del gasto** de cada consumidor. Su objeto imponible

sería, por consiguiente, el gasto personal global en **bienes de consumo** a lo largo del período impositivo. Su base imponible se calcularía a partir de la renta anual (conforme con la declaración de contribuyente), pero restando de ella los gastos que no son de consumo así como los ahorros (variación del saldo de sus depósitos e inversiones en el período considerado).

Dos son, entre otras muchas, las principales ventajas de este impuesto:

- a) si se quiere atender al principio de equidad, el gasto es una medida mejor de la capacidad de pago de los contribuyentes que la renta;
- b) por otra parte, este impuesto tiene un **efecto menos negativo** sobre el ahorro, la asunción de riesgos y el trabajo.

Sus dificultades, en cambio, son notables. En principio, su instrumentación sería **más compleja** aún que la del actual impuesto, ya que la determinación del gasto total añade nuevos cálculos al, ya de por sí difícil, de la renta. Su implantación no podría hacerse sino **simultáneamente en los países que tienden a unificar su sistema económico**, como ocurre en el caso de España y la Comunidad Europea. Pero, sobre todo, sería recibido con fuertes resistencias por **dejar libre de gravamen al ahorro**, lo cual se interpretaría como un mecanismo apto para la acumulación de riqueza en quienes mayores rentas perciben.

1.2. Simplificación

La otra línea de reforma del impuesto general sobre la renta de las personas físicas consiste en la **simplificación de sus tarifas**.

a) El elevado número de tramos, y sobre todo la rapidez con que éstos se suceden en el caso de rentas bastante elevadas, no sólo es un desestímulo para el trabajo, la inversión y la asunción de riesgos, sino que además termina produciendo el efecto contrario al pretendido de la progresividad. De hecho, incita al fraude, y ya sabemos que éste es la forma más detestable de regresividad fiscal. La progresividad quedará, en cambio, mejor garantizada con unas tarifas menos progresivas sobre el papel pero que permitan una aplicación más efectiva de las mismas. En concreto, suelen proponerse unas tarifas estructuradas en tres tramos solamente. **La progresividad podría reforzarse elevando el mínimo exento**, y fijando éste de acuerdo con las circunstancias familiares.

b) También en este caso hay autores que propugnan una reforma radical en forma de *impuesto lineal sobre la renta*. Esta modalidad no es más que la propuesta anterior llevada al extremo: un solo tipo impositivo, cualquiera que fuese el nivel de renta. En este caso, la simplificación sería máxima, así como la neutralidad. De todos modos, al resultar la progresividad un valor irrenunciable, habría que fijar un mínimo exento elevado (adaptado también a las circunstancias familiares) e incluso prever una subvención para quienes estén por debajo de ese mínimo.

Aunque el impuesto lineal no ha logrado la aceptación unánime de los hacendistas, ha servido para abrir un debate muy clarificador sobre la necesidad de plantear la neutralidad y la progresividad en unos términos más realistas, así como de combatir el deterioro del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

1.3. La tributación familiar

Aparte de estas dos grandes líneas de reforma, sobre las que el consenso es bastante amplio, hay una cuestión que está adquiriendo en estos últimos años un especial relieve: la *tributación de las unidades familiares*. La sentencia del Tribunal Constitucional de 1989 rechazó el modelo vigente en España desde la reforma de 1977: ni siquiera los correctivos incluidos posteriormente (primero las deducciones por matrimonio y luego la complicada fórmula polinómica) eliminaban el efecto discriminatorio para las familias en que ambos cónyuges trabajaban. La legislación improvisada tras la publicación de la sentencia, que permitía la declaración separada o conjunta a voluntad de los interesados, no pretendió resolver definitivamente el tema. La discusión sigue abierta. En principio parece preferible el sistema de declaración conjunta, porque responde mejor a la realidad de la familia como unidad económica, sobre todo teniendo en cuenta que el régimen más común de bienes en la familia española es el de gananciales. Pero hay que procurar eliminar toda forma de discriminación.

A tal efecto se proponen dos alternativas. La primera sigue el método de las deducciones, procurando que, por medio de éstas, se lleguen a igualar la tributación de un matrimonio cuando declara conjuntamente y cuando lo hace por separado. La segunda, la que parece más aceptada (aunque no carece de contraindicaciones), está tomada de la legislación alemana: es el sistema de partición o *splitting*. Consiste en dividir por dos la renta global de la familia a efectos de calcular la cuota tributaria; una vez calculada ésta, el resultado se multiplica por dos. Con ello se elimina totalmente la progresividad derivada de la acumulación de rentas en una sola unidad contributiva.

2. OTROS IMPUESTOS

2.1. Impuesto de sociedades

Como ve son importantes las modificaciones que se discuten para el impuesto sobre la renta. En el caso del IMPUESTO DE SOCIEDADES la reforma parece más sencilla. Afecta a dos aspectos: el problema del *doble gravamen* y la *recuperación de la neutralidad*.

2.1.1. Simplificación

Hay autores que preconizan la simple eliminación de este impuesto, como la forma más definitiva de acabar con la doble imposición. En una coyuntura como la actual, en que interesa el fomento de la inversión, es comprensible una propuesta así, ya que ese doble gravamen es un obstáculo para el ahorro. Solución tan radical, sin embargo, no parece aceptable puesto que es en la empresa donde se genera la mayor parte de la renta nacional. Además, esa medida sería difícil de justificar por la sociedad en general, que la tacharía de **favorecer a las rentas del capital**.

Pero, si no se opta por la supresión de este impuesto, el problema de la doble imposición sigue en pie y hay que afrontarlo. Para ello la vía mejor parece ser su **coordinación con el impuesto sobre la renta**.

Tal coordinación admite tres alternativas: 1) que las sociedades sólo paguen por los beneficios no distribuidos; 2) que haya distintos tipos de gravamen para los beneficios distribuidos y no distribuidos; 3) que en el impuesto sobre la renta personal se deduzca la parte alícuota del impuesto ya pagado por las sociedades.

2.2.2. Neutralidad

Sin embargo, la discusión sobre la integración de ambos impuestos ha perdido interés a medida que ambos se han ido desvirtuando a causa de la **proliferación de bonificaciones e incentivos**. Y éste es el otro problema sobre el impuesto de sociedades, que afecta a su neutralidad. Tales concesiones, aparte de desencadenar una desigual lucha entre los diversos sectores y grupos frente al Estado, se justifican siempre como incentivos a la producción, dado el inadecuado tratamiento de los activos empresariales ante la inflación y el gravamen excesivo de los dividendos.

Pero está por evaluar los efectos de esta política de privilegios y sus costes. Es más que dudosa (habría que comprobarlo con datos de toda garantía) la eficacia de estos incentivos respecto a los fines perseguidos con ellos. Queda además por conocer el alcance real de los mismos en términos de gastos fiscales. Los datos suministrados por una valoración rigurosa de ambos aspectos habrían de ser sometidos luego a una verdadera decisión política.

En cualquier caso parece **preferible reducir, si no eliminar, esta política de incentivos** a través del impuesto de sociedades y velar más por la incidencia de este impuesto sobre los principios de eficiencia y equidad.

2.2. Impuesto sobre el patrimonio

Poco queda por añadir a propósito del IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO. Lo más importante es que urge devolverle su primitiva función complementaria de **control de la situación real** del contribuyente. Para ello es mejor eliminar de él todo afán recaudatorio. Su innegable función redistributiva deberá, basarse, más que en un aumento de sus tarifas, en su coordinación con el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, que es el más adecuado para impedir la fuerte acumulación de la riqueza (sobre todo a través de las transmisiones por herencia).

2.3. Impuestos indirectos

Extrañará que las propuestas de reforma analizadas se refieran todas a los impuestos directos, precisamente el grupo de impuestos sobre el que parecía mayor el consenso en el momento de la reforma de 1977. En realidad, el gravamen clave de la imposición indirecta —el impuesto sobre el valor añadido— es el que hoy goza de un apoyo más generalizado. Sólo se ve la necesidad de retocar sus tarifas para adaptarlas mejor a las vigentes en Europa. Pero, en conjunto, no existen dudas sobre su capacidad recaudatoria y su neutralidad, que es lo que se puede razonablemente pedir a este impuesto.

3. EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

No queremos poner fin a estas páginas, con todo, sin decir una palabra sobre un capítulo tan importante del gasto público como es el de la SEGURIDAD SOCIAL. Y lo hacemos porque

también aquí está abierto un amplio debate, que centra su atención en la forma de financiación. Sabido es que en España los ingresos de la Seguridad Social han procedido sobre todo de las cotizaciones de empresarios y trabajadores, en vez de pesar directamente sobre los presupuestos del sector público. Esta forma de financiación supone **un gravamen más sobre el empleo**, que, en épocas en que es urgente la creación de puestos de trabajo, tiene un efecto negativo sobre cualquier iniciativa de la empresa en este sentido. Por otra parte, **en los países de nuestro entorno la aportación del Estado a la financiación de la Seguridad Social es muy superior a la nuestra**, lo que discrimina aquellos productos que exigen una fuerte participación de mano de obra.

En el fondo de esta cuestión hay dos puntos que nunca han sido suficientemente clarificados ante la sociedad española. En primer lugar, los españoles creen que el sistema actual está basado en el **criterio de capitalización**: uno ahorra hoy, a través de lo que cotiza, para que el capital que se va constituyendo le garantice unas prestaciones en el futuro (sobre todo tras la jubilación). La realidad es otra: nuestro sistema se basa en el **criterio de la solidaridad**. Según éste, en cada generación los que cotizan se encargan del mantenimiento de los que no están en condiciones de hacerlo. Esto explica ciertas medidas recientemente tomadas sobre revisión de las pensiones, aunque no justifique las decisiones a las que se ha llegado.

Pero es que además —y éste es el segundo malentendido— nuestra Seguridad Social ha evolucionado **desde el sistema profesional hacia el sistema universal**: se tiende (y así lo reconoce la Constitución Española) a que todo ciudadano, y no sólo los que trabajan o han trabajado, tengan acceso a las prestaciones de la Seguridad Social. Ahora bien, si el sistema profesional se financia primariamente a través de las cuotas de los beneficiarios, el universal lo hace a través de una imposición progresiva.

La Seguridad Social y sus problemas actuales encierran una nueva llamada a la solidaridad. Y ésta sabemos que es la gran exigencia de nuestro mundo. Sirva su mención para poner punto final a estas páginas. Sin solidaridad no es posible hoy mirar con esperanza al futuro. Pero la solidaridad no es un vago sentimiento individual: busca traducirse en pautas operativas para convertir nuestro mundo en una morada más habitable para todos. El sistema fiscal es un ámbito importante de esa tarea.

4. CONCLUSION

Que las cosas funcionen sólo se demuestra en la práctica, y en la práctica de cada momento. Pero cuando hay interés porque funcionen, no se las abandona al primer tropiezo. Los primeros coches distaban mucho de los actuales en arranque, velocidad y facilidades de manejo. Pero la voluntad de desplazarse, y rápidamente, nunca le faltó al ser humano. Y este ejemplo elemental ya lo dice todo: progresar en solidaridad y adentrarse en la igualdad son, para la familia humana, más importantes que desplazarse en la geografía. Por eso, sólo ahora, al final, podemos contestar a la pregunta que titulaba este trabajo: ¿Pagar los impuestos? Sí. Pero *además* un sistema fiscal que funcione lo mejor posible. Y este «además» es cosa de todos.

ALGUNOS ESTUDIOS CONSULTADOS

- **E. Albi**, *Las nuevas orientaciones de la teoría de la imposición y la política tributaria*, Hacienda Pública Española, n. 100 (1986), pp. 185-203
- **E. Albi**, *La reforma fiscal*, en E. Albi (Ed.), *La hacienda pública en la democracia*, Ariel 1990, pp. 27-54.
- **J. Borrell**, *De la Constitución a Europa: una década de política fiscal*, Información Comercial Española n. 680 (abril 1990), pp. 9-38.
- **E. Fuentes Quintana**, *Opciones fiscales de los 80*, Papeles Economía Española n. 27 (1986), 194-277.
- **Varios**, *Opciones fiscales de los 80*, Papeles de Economía española, nn.30-31 (1987), en especial la editorial, *Los problemas de la imposición española y las opciones fiscales de los años 80*, pp. VII-XLVII
- Cuando ya se encontraban en prensa estas páginas apareció: **Ministerio de Economía y Hacienda**, *Informe sobre la reforma de la imposición personal sobre la renta y el patrimonio*, Madrid 1990. (Remitimos a la crítica de **I. Zubero** al nuevo proyecto de ley, en Noticias Obreras, 1033, 1-15 octubre 1990, pp. 7-9)

6. INSTANCIA UTOPICA Y SENTIDO DE LA EFICACIA.

José I. González Faus

(Notas para un diálogo interdisciplinar)

Las notas que siguen quieren expresar las reacciones (no sé si propiamente "teológicas", pero al menos sí de un teólogo) sobre el texto de I. Camacho. Su trayectoria refleja cómo —desde posiciones que de entrada parecen diversas— se puede ir caminando hacia el acercamiento y el encuentro.

1. PUNTOS DE PARTIDA DIVERSOS

La diversidad de las posturas iniciales se manifiesta por ej. en la corrección que hace Camacho a la pregunta misma que le planteó para debate "Cristianismo y Justicia": *¿pagar impuestos, o no?* Esa pregunta parecía justificada por un estado de opinión santificado con los nombres de algunos famosos (desde Lola Flores hasta Arantxa Sánchez). Y sin embargo el autor comienza su exposición desautorizando la pregunta. Este solo hecho sugiere ya dos reflexiones:

En primer lugar, acepto que, cuando hoy nos vemos ante la pregunta de si pagar o no pagar impuestos, no cabe responder con un principio moral abstracto, que ignore las circunstancias y las formas concretas en que *de hecho* se pagan. Esta es la razón del modo de proceder de nuestro autor.

Pero (en segundo lugar), creo necesario añadir que *precisamente por esta misma razón*, y a pesar de las encuestas que abren el estudio anterior, el lector no debería deducir de ahí que Camacho aboga por un planteamiento vinculado totalmente a la idea del consenso social. Pues:

- a) el consenso social no es criterio último de moralidad, aunque pueda ser el mejor criterio de eficacia. Y sobre todo:
- b) el consenso es también un principio teórico que abstrae de las circunstancias concretas. En Europa empezamos a percibir cómo un consenso mayoritario puede oprimir a determinadas minorías (vg. inmigrantes extranjeros). Y, sobre todo en materia de dinero, no cabe esperar un consenso válido entre el que tiene y el que no, sino más bien habrá que temer que el que tiene haga callar al que no tiene.

Sin tener en cuenta este dato, sólo pensaríamos en hombres *abstractos*, y en una sociedad abstracta también de las condiciones concretas en que se encuentra (número de pobres, diferencias en el reparto de la riqueza y en la igualdad *fáctica y no formal* de oportunidades etc. etc.). Quizás convenga evocar que los que pasan por fautores de las filosofías del diálogo (Habermas, Apel etc.) suelen hablar de las condiciones utópicas mínimas para que su pensamiento pueda hallar vigencia. Nosotros no podemos poner en práctica ese pensamiento al margen de aquellas condiciones.

Dicho gráficamente: el consenso se suele dar en el centro, no en los márgenes. Y esto le plantea inmediatamente un problema al teólogo cristiano: éste no puede colaborar a la solución de los

problemas de la sociedad humana desde la óptica supuestamente neutral de las ciencias "Dos y dos son cuatro" al margen de si se trata de dos vivos en un sumando y dos muertos en el otro; cosa que luego, *en la práctica*, será un poco más difícil de sumar...>, sino desde la óptica parcial de los pobres. Ello es así porque (desde el anuncio jesuánico del Reinado de Dios) el teólogo sabe que la sociedad humana, tal como es hoy y aquí, ni es neutral, ni es como Dios quiere que sea. Y no es posible reflexionar desde una óptica de iguales, en una sociedad de desiguales.

Esta óptica teológica la expresan aquellas famosas palabras de K. Barth:

"El Mandamiento de Dios, en la medida en que se le pueda y se le quiera escuchar, será siempre y en todas circunstancias una llamada hacia la oposición, hacia la humanidad y contra todas las maneras de pisotearla; y, por tanto, una llamada a la toma de partido en favor de los débiles y contra la prepotencia de los fuertes... El cristianismo occidental ya tendrá bastante con percibir el desorden real de nuestro sistema dominante, con recordar y hacer valer el mandamiento de Dios frente a ese desorden, y con comportarse 'izquierdosamente' ante sus representantes, es decir: confesarse fundamentalmente al lado de los desfavorecidos por ese desorden, y convertir la causa de ellos en causa propia."

2. CONDICIONES PARA UN ACERCAMIENTO

Pero, si la presente reflexión quiere ser interdisciplinar, ha de estar oscilando todo el tiempo de un lado al otro. Y por eso, tras escribir lo anterior, debo añadir que el planteamiento de Ildefonso se revela más *eficaz* que el de K. Barth, precisamente porque arranca de un punto de partida casi común, que es un estado de opinión compartido, para, desde allí, ir llevando al lector hacia conclusiones más justas, y más cercanas a la opción por los pobres. Pero, propiamente hablando, *es este movimiento lo que lo vuelve eficaz*, y no el mero punto de partida estáticamente considerado.

Con ello tenemos una primera experiencia de cómo ambos planteamientos pueden encontrarse de hecho yo, a la hora de concretar práxicamente, me mostraría muy cercano a las conclusiones del autor.. Pero sólo podrán encontrarse *si ambos aceptan dar su propio salto*: el científico social un salto de abajo arriba: desde las descripciones de hechos a los criterios axiológicos (valorales), los cuales no derivan sin más de los hechos. Y el teólogo un salto de arriba abajo: desde los afanes valorales hasta la densidad de lo real en que los valores deben encarnarse (porque, de lo contrario, ya no existirían como tales valores), aunque nunca agoten su instancia valoral en ninguna concreción, dejando así campo abierto para progresos ulteriores.

3. UN EJEMPLO

Y ahora quisiera poner un ejemplo de ese salto tanto en el texto bíblico como en el texto de I. Camacho.

a) Para **las tradiciones bíblicas** (que arrancan, no se olvide, de una experiencia de liberación y de libertad), la única razón que justifica la existencia del poder es la defensa de los indefensos y

oprimidos. Así ocurre con la figura de Moisés, con la aparición más o menos carismática y ocasional de los Jueces, y con la instauración de la monarquía (al menos en aquellas tradiciones que no rechazan la monarquía en nombre de la soberanía única de Dios, sino que intentan una defensa teológica de ella): el rey es aceptado para que libre al pobre que suplica, al afligido que no tiene protector, se apiade del humilde e indigente y salve la vida de sus pobres (Sal 71). Desde aquí cabe imaginar hasta qué punto serán corruptos todos los poderes que no tengan este objetivo (como ya decía el mismo Jesús en Lc 22,22-24). Y cabe imaginar hasta qué punto el rey puede parecer Ungido de Dios para una mentalidad bíblica, precisamente porque en la Biblia Dios se define como el valedor de los indefensos y de los pobres.

Pero a esta bella teología hay que añadirle que la misma Biblia hace dolorosamente la experiencia de que su propia teoría no siempre funciona o casi nunca funciona, por la corrupción y la infidelidad de los poderes ya establecidos. Y esta observación *pertenece también al testimonio bíblico*.

b) **La filosofía social**, en cambio, no tiene en cuenta de entrada esa defensa de los pobres y oprimidos a la hora de justificar el poder del estado, porque aquellos no pertenecen *esencialmente* a la definición de la sociedad (véase la definición de Camacho en el apartado 2.1. del cap. primero). Sin embargo, cuando se asignan al estado tareas como la seguridad ciudadana o la administración de justicia, ello es así porque precisamente en esos campos es donde más fácilmente pueden producirse opresión e indefensión.

Y así es como la filosofía social, al reflexionar sobre sí misma, se va acercando al punto de vista bíblico, y descubre que la fiscalidad posee también una función *redistributiva*, o de justicia social (cf. cap. 1, apartado 2.2). La fiscalidad y toda la tarea del estado: porque no sólo hay que redistribuir la riqueza sino las cargas sociales, las oportunidades culturales etc. etc. Sin embargo, este descubrimiento no se hará sin dar un salto cualitativo, valoral, que consiste en tener en cuenta el sacrificio (*id. id.*) de cada cual. Cosa nada evidente desde una criterio de racionalidad matemática (o proporcional), pero perceptible desde una sensibilidad humana (o ética).

4. LUGAR DE ENCUENTRO

Y este movimiento, que va insinuándose a lo largo de todo el texto de Ildefonso, llega en el capítulo 4 a un punto de encuentro o, al menos, de acercamiento suficiente con el otro texto de Barth con el que abríamos este comentario. Por un lado, el teólogo deberá sospechar de todas las soluciones no probadas en la práctica, por muy correctas que sean teológicamente: pues la economía es una ciencia que trata con libertades, con libertades colectivas y no convertidas. En este hecho radican, a la vez, su dificultad y su tentación como ciencia. Pero olvidar ese hecho puede conducir a un infierno pavimentado de buenas intenciones.

Por el otro lado, tras haber escuchado detenidamente las acusaciones contra el sistema fiscal, el científico social tiene derecho a aceptar la perenne sospecha metacientífica: la economía no es neutral y, tras las formulaciones técnicas, se esconden muchas veces componentes éticas. La economía la conciben muchos como la ciencia del crecimiento; pero, según el autor, el crecimiento sólo tiene sentido *al servicio de un fin*. ¿De cual?. Y así el análisis técnico se revela, a la vez, como imprescindible y como insuficiente: la decisión final será libre y obedecerá a una opción valoral (cf. pg 25).

Esta es la doble componente que comienza a aparecer en los cap. 4 a 6 del trabajo de Ildefonso. Y este es para mí su mérito. Después, por supuesto, podrá quedar un margen de oscilación y de discusión sobre las <<dosis>> de cada componente. Pero lo importante es que estén las dos. Pues las dosis pueden deberse a factores muy diversos, desde razones pedagógicas a influjo de los propios ambientes... Y las oscilaciones respecto de ellas sólo muestran lo que ya sabemos: que estamos todavía en etapa de búsqueda, de creatividad y de hacer camino al andar. No de problemas ya resueltos.

Todo esto es lo que me ha resultado útil para un problema que me preocupa hace tiempo: situar adecuadamente el género epistemológico y el nivel de acercamiento a la realidad, de cada una de las ciencias que intervienen en un diálogo interdisciplinar. Lo cual no puede conseguirse hasta que *cada uno* de los interlocutores (y no uno sólo de ellos) logre salir de su propia órbita epistémica. Entonces podrá ocurrir que los dos ingredientes que titulaban este comentario (utopía y eficacia), no aparezcan tan contrapuestos como aparecen en el título, desde el momento en que ambos aceptan la pregunta: *¿para quién?*. Utopía ¿para quién? ¿Para el teórico satisfecho de su radicalidad y su pureza? ¿O para los hombres reales?. Y eficacia ¿para quien? ¿Para los beneficiarios del sistema o para todos?.

correu-e: espinal@redestb.es; <http://www.fespinal.com>