

DR 20 08

En el guión radiofónico anterior, hemos estudiado aquellas causas que podrían justificar la necesidad de la reforma iniciada de nuestro sistema tributario. Aquellas causas también vimos entonces que podrían clasificarse en múltiples categorías y estudiamos por un lado la razón de la insuficiencia posible del sistema, por otro la razón de la injusticia posible del sistema tributario. Hoy, continuando esta explicación, vamos a analizar dos causas más que pueden exigir un sistema tributario sea reformado, modificado o sustituido por otro medio.

Una es la aptitud de los impuestos como instrumentos al servicio de la política económica, es decir, una razón de política económica, porque los tributos no son solamente medios para la obtención de ingresos, son también instrumentos al servicio de los fines de la política económica de los países. Una hábil manipulación del tributo puede fomentar o desalentar el ahorro o la inversión o el empleo, puede redistribuir la renta o la riqueza o acumularla, puede incrementar o disminuir las importaciones o las exportaciones, puede desarrollar áreas, sectores o actividades económicas determinadas o también puede deprimirlas, un incremento en el grado de recaudación de los tributos puede drenar fondos para disminuir la demanda privada o puede aumentar ésta si el peso de los tributos disminuye, todo un amplio abanico de posibilidades al que no deben renunciar los gobiernos de nuestros días. Pero para que estos instrumentos, los tributos, sean eficaces, es preciso que en el sistema tributario concurren determinadas condiciones, aún a riesgo de olvidar algunas, pensamos en las siguientes, primero, que el grado de presión fiscal sea lo suficientemente elevado para que un incremento o una disminución de los tipos de gravamen pueda actuar de auténtico estímulo, cuando la cuota tributaria que se paga es ínfima, poco interés tiene su modificación en más o en menos, con la consiguiente falta de reacción ante el estímulo, en esos casos el sacrificio del tesoro, si se disminuye o suprime un gravamen, constituye un regalo injustificado, en segundo lugar, que la configuración técnica de los tributos permita su manejo como instrumento de política económica, la rigidez y falta de flexibilidad de los impuestos, especialmente en lo relativo a su gestión y a la fijación de sus bases liquidables, constituye un auténtico obstáculo a estos efectos, piénsese que lo normal es utilizar el tributo como instrumento de lucha contra la coyuntura adversa, las reacciones tardías hacen inoperante el instrumento, en tercer lugar, que el grado de cumplimiento y aceptación de los tributos sea elevado, solamente cuando un impuesto se cumple, pueden interesar las desgravaciones o pueden desalentar los aumentos de la carga fiscal, la generalización del fraude, imposibilita la utilización del tributo como instrumento de política económica, visto lo anterior, podemos preguntarnos, ¿se cumplen estas tres condiciones en el sistema tributario español? Sinceramente, hemos de decir que no, la presión tributaria es, en general, muy débil y, desde luego, la más baja de todos los países de características económicas y sociales similares a las nuestras, rígida es, también en general, la articulación técnica de los tributos, especialmente por ausencia de una adecuada personalización y progresividad, y, por último, está muy extendido y, por desgracia, muy generalizado, el fraude fiscal.

En estas condiciones, y salvo excepciones que también las hay, nuestro sistema tributario no es el más apto a los fines que estamos estudiando, de ahí la escasa respuesta que reciben algunas de las medidas fiscales adoptadas como estímulo económico. En conclusión, desde este punto de vista, también se advierte necesario una reforma fiscal profunda, orientada hacia el cumplimiento de las tres condiciones que, anteriormente, hemos expuesto. Y, por último, decíamos que otra causa de reforma de un sistema tributario era el de adaptarlo a las realidades económicas, sociales y políticas de cada momento de aquel país al cual el sistema tributario se aplica.

Sucede, sin embargo, que los cambios sociales preceden siempre a los tributarios, provocando desfases de adaptación. Esto resulta especialmente exacto en estos días, de velocidad acelerada en el cambio político, económico y social. De ahí que no resulte extraño que nuestro actual sistema tributario, el que se ha modificado en parte ya, de 11 de junio de 1964, se haya quedado desfasado en 1979, solamente 15 años más tarde.

Pero, ¿qué 15 años de cambio? Cambios en la estructura económica, con un desarrollo ciertamente prodigioso iniciado en aquella época. Cambio en la configuración social, con un extraordinario incremento de la clase media. Cambio, por fin, en la situación política, con la desaparición de un régimen personalista anterior y la instauración de un régimen democrático.

El sistema tributario debe adaptarse a estos cambios nuevos. Nuevas formas de renta y de riqueza deben ser sometidas a gravámenes más eficaces. Anteriores signos de riqueza han dejado de serlo.

Una ingente masa de nuevas personas han pasado a ser, teórica y prácticamente, contribuyentes del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Por ende, la agricultura no ofrece ya capacidad impositiva. En cambio, los servicios ofrecen posibilidades inéditas.

Y desde otro punto de vista, al compás de los nuevos aires democráticos de la vida política, social y económica, se imponen nuevas formas en la gestión tributaria. En definitiva, es evidente el envejecimiento que ha experimentado nuestro actual sistema tributario, que precisaba una profunda reforma. Bien, esa reforma se ha iniciado, como decíamos al comienzo de estos guiones, por el actual ministro de Hacienda, Fernández Ordóñez.

Reforma iniciada en el año 1977, con la Ley de Medidas Urgentes de 14 de noviembre de dicho año. Reforma seguida en el año 1978, con la Ley de 8 de septiembre de 1978, que instaura el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Y la Ley de 27 de diciembre, también del año 78, que acaba de pasar, que instaura un nuevo impuesto sobre las sociedades.

Y ambas leyes derogan prácticamente todos los impuestos directos anteriores. Está iniciada la reforma tributaria. Falta una tercera fase, como veremos posteriormente.

Pero, instaurada esta reforma, podemos hacernos una interrogante. Esta reforma tributaria, que hemos visto era necesaria, podemos preguntarnos, ¿era también oportuna? Porque,

efectivamente, no todo lo necesario a veces puede hacerse si no existen razones de oportunidad. Y una reforma tributaria puede ser oportuna o no oportuna, según una serie de circunstancias, como pueden ser económicas, como pueden ser políticas, como pueden ser sociológicas.

Refiriéndonos a la primera, que es la más importante, decíamos que una reforma fiscal exige un análisis a fondo de la estructura y de la situación económica de un país y de un pueblo. Y también de las metas y objetivos económicos que en ese país se persiguen en cada momento concreto. No embalde, la economía financiera no es otra cosa que la economía política del sector público.

Pongamos algunos ejemplos. Cuando un país inicia su desarrollo económico, precisa, en un régimen de economía de mercado, fomentar al máximo el ahorro para lograr las inversiones deseadas, disponer de medios financieros diversificados y baratos, ofrecer posibilidad de beneficios a los empresarios, disponer de mano de obra abundante y, a ser posible, cualificada. Si en tales circunstancias se establece o simplemente se anuncia un sistema fiscal que penalice el ahorro, que grave desorbitadamente los beneficios, que carezca el dinero o que obstaculice la oferta de trabajo, en esos casos el desarrollo económico se resiente.

En esos casos lo necesario, por ejemplo un sistema tributario más justo, con mayor predominio de los impuestos directos, ha sido inoportuno y las consecuencias finales son graves, más graves, que los males que se intentan paliar. En conclusión, por evidentes razones económicas, en muchas ocasiones puede resultar inoportuna e incluso desastrosa la pretensión de establecer un sistema fiscal mejor, especialmente cuando lo que se quiere es mejorar el grado de justicia tributaria. Esta conclusión es lamentable, pero exacta.

Incluso puede tener su lógica. La justicia tributaria es sólo una clase o especie de justicia que en algunos momentos debe subordinarse, en aras del bien común, que es un grado de justicia también, a exigencias del momento. No con carácter permanente claro, pues a largo plazo y superadas condiciones particulares, todas las especies de justicias deben ser compatibles.

Estamos en momentos aplicando estas normas a la situación española, en la cual es necesario fomentar el empleo, fomentar la inversión, corregir el paro. Y yo me pregunto, ¿las modernas leyes tributarias que acaban de dictarse no pueden ocasionar, aunque sean más justas que las anteriores, una cierta paralización de la inversión en cuanto se penaliza el beneficio? Queda ahí la interrogante y no me atrevo a dar la respuesta adecuada. En cambio, desde otro punto de vista, a tener en cuenta las perspectivas políticas del país y las coordenadas sociológicas del mundo, del momento, desde estas otras dos perspectivas, la reforma tributaria sí es oportuna.

Es oportuna porque el anterior sistema tributario respondió a un momento político anterior, totalmente distinto de la actual, y hoy día las gentes y el pueblo exigen instituciones diferentes, exige un sistema tributario más justo, más redistributivo, más progresivo, más adaptado a las circunstancias personales. Y por último, nuestras coordenadas sociológicas. Estamos en un momento en que en el país nuestra clase media, afortunadamente, supera en gran número

tanto a las clases débiles como a las acomodadas.

Hay que instaurar un sistema tributario pensado para estas clases medias, pensado para agravar su capacidad contributiva, pero también pensado para fomentar su ahorro. Y es preciso instaurar un sistema tributario que alcance estos objetivos. Y nada más por hoy.

En días sucesivos continuaremos hablando de la reforma tributaria y destacaremos dos aspectos. La técnica que se ha seguido y el propio contenido de la reforma tributaria. En Hacienda Publica 2, don José López Berenguer les ha hablado de la reforma tributaria.