EE 16 02

La política fiscal, esto es, la intervención activa del sector público en la actividad económica constituye una tarea relativamente reciente, puesto que de hecho se produce a partir de la segunda guerra mundial. Para ello no sólo se tuvo que producir una nueva visión del funcionamiento de la economía, tal como acontece con la obra keynesiana, sino, sobre todo, una aceptación de la misma en las instancias políticas encargadas de tomar las decisiones, y esto último es algo bastante más difícil que lo primero. ¿Cómo es que, en el denominado modelo clásico, la intervención del sector público se consideraba innecesaria? Pues, porque la flexibilidad del salario real, como precio del trabajo, garantizaba que se vaciase este mercado, lo que equivale al logro de una situación de pleno empleo.

También el tipo de interés juega un papel análogo, consiguiendo que siempre se inviertan totalmente los fondos ahorrados por la comunidad. Total, que la plena ocupación de los recursos debería ser, en estas condiciones, la situación normal de la economía, haciendo no sólo innecesaria cualquier intervención pública, sino también perjudicial, ¿no es así? En efecto. Y, si admitimos asimismo, como hacían los primeros clásicos, que la población presenta una tendencia natural al crecimiento, únicamente contrarrestada por la existencia de recursos limitados, es evidente que el tipo de salario vigente será de subsistencia, ya que cualquier aumento sobre este nivel, en lugar de mejorar la vida de los trabajadores, permitirá un aumento de población y, con ello, el acceso de un mayor número de personas al mercado de trabajo, con lo que el salario volverá a descender de nuevo.

En consecuencia, es fácil comprender que, tampoco en el terreno de mejorar la distribución de la renta, la intervención del Estado podía conducir a ningún resultado favorable y permanente a la vez. Pero la situación actual, respecto de las opiniones generalizadas sobre la conducta más apropiada del Estado, es bastante diferente, ¿no es cierto, profesor? Efectivamente, señorita. De un lado, pocos negarían la necesidad de intervención para aumentar la estabilidad del sistema y mejor utilización de sus recursos y, por otra parte, es evidente que, sin la intervención del sector público, es imposible mejorar el grado de equidad social.

Ambas tareas constituyen, pues, campos de actuación regulares de un Estado moderno. ¿Y cuándo se produce la irrupción de la estabilidad como objetivo que precisa de la intervención pública? A nivel teórico, en la obra keynesiana, aunque, de hecho, su aceptación será bastante más lenta. ¿No opinas tú así, querida colega? Sí, desde luego.

La visión keynesiana demostró la necesidad lógica de la intervención pública bajo determinados supuestos, pero, para que ésta se convirtiera en norma de conducta habitual de los presupuestos públicos, se han tenido que vencer varios escollos. ¿Qué tipo de escollos, profesora? Pues, en primer lugar, aun admitiendo la necesidad de ejercer acciones compensatorias por parte del sector público, las facciones más conservadoras de los parlamentos siempre sintieron desconfianza por el margen de discrecionalidad que este nuevo principio de política pública podía permitir a los gobiernos. En este sentido, un intento de

solución de compromiso fueron las recomendaciones del CED, conocidas en la literatura financiera como Presupuesto de Estabilización Automática.

¿Y no hubo réplica a los estabilizadores automáticos? Naturalmente. La réplica más progresista atravesó dos etapas a lo largo de la década de los 50. La primera, más obvia, consistía en demostrar su carácter moderado o, en otros términos, la imposibilidad de conseguir automáticamente el efecto estabilizador necesario en ciertas ocasiones.

Es decir, que los estabilizadores automáticos, si bien podían constituir una primera línea de defensa, no eliminaban en absoluto la necesidad de arbitrar acciones discrecionales. Pero la segunda acusación a los estabilizadores automáticos era todavía más grave. Porque, así como en su concepción primitiva la sola existencia de una relación funcional que vinculase la recaudación impositiva con la renta garantizaba en sí misma cierto efecto estabilizador dependiente del tipo impositivo macromarginal, estudios posteriores pusieron de manifiesto no sólo que las funciones impositivas, bajo determinadas características del modelo, no ejercían ningún efecto estabilizador, sino que, en algunas ocasiones, su efecto podía ser desestabilizante.

Y claro, aunque el hecho de que tal cosa ocurra depende de las características relevantes en el funcionamiento de una economía concreta, es indudable que la simple posibilidad de su existencia restó mucha fuerza a los defensores del automatismo. ¿Podrían ustedes decirme entonces cuál era la opinión más generalizada a comienzos de la década de los sesenta? Estaba relativamente aceptada la necesidad de llevar a cabo intervenciones discrecionales por parte del sector público, ¿no lo crees tú así? Sí, en efecto. Los problemas en este camino de penetración se situaron mucho más del lado de la elección del instrumento adecuado que de la propia intervención.

Es una época dorada para la economía mundial en la que la nueva ortodoxia parece asentada definitivamente. Sin embargo, los nuevos embates conservadores no tardaron en surgir, inspirados en las posiciones monetaristas del neocuantitativismo de Chicago. Así pues, ¿continúa la discusión en los años siguientes? Sí, pero se centrará formalmente en la influencia relativa de los instrumentos fiscales y monetarios, estos últimos, relegados en la primera explosión keynesiana sobre el nivel de la actividad económica.

En efecto, el desarrollo de este problema imprimió un gran avance al análisis monetario y al mismo tiempo la revisión de los modelos keynesianos más simplistas en favor de otros más comprensivos y elaborados prepararon el camino para la construcción de modelos econométricos integrados donde, explícitamente, figurasen las hipótesis teóricas y resultase a la vez posible cuantificar los efectos de los distintos instrumentos de política económica. No cabe duda de que el resultado final de este proceso ha supuesto una gran mejora en el conocimiento de cómo funcionan las respectivas economías y en la utilización de los instrumentos disponibles del sector público. ¿Qué camino han seguido los avances conseguidos del lado de la política redistributiva cuya aceptación formal se produjo con

anterioridad? Pues verá, han seguido un camino similar, aunque en este caso la oportunidad de los instrumentos fiscales esté menos discutida.

Sin embargo, por tratarse de un problema con fuerte contenido político, tanto en lo que se refiere a la voluntad de redistribuir como al grado de redistribución resultante, su consideración desde el punto de vista científico es bastante reciente, ¿no es así, profesor? Evidentemente. Además del sugerente campo de los criterios de igualdad sobre el que existen aportaciones recientes, la ciencia financiera se ha ocupado, muy especialmente, del de la incidencia, es decir, de los efectos redistributivos de los distintos impuestos y gastos públicos, tratando de llevar a cabo mediciones concretas sobre los mismos que nos pudieran ilustrar acerca del grado con que cada presupuesto mejoraba la distribución de la renta o la riqueza. Las dificultades que surgen normalmente al llevar a cabo estos cálculos, tanto del lado teórico como de la información, suelen limitar la validez de los resultados.

Sí, pero, pese a ello, los trabajos existentes aclaran bastante acerca de las posibilidades redistributivas de los distintos sistemas fiscales, es decir, de la capacidad de los distintos impuestos y gastos para mejorar la distribución de la renta. Deducidas de las anteriores tareas atribuidas al sector público, hay una serie de características que debieran tener los impuestos para cumplir mejor sus tareas, tanto redistributivas como de estabilidad, y que constituyen, normalmente, marcos normativos que ayudan a configurarlos en las distintas realidades fiscales. ¿Y cuáles de estas características crees tú que podrían destacarse? En primer lugar, es evidente la necesidad de múltiples impuestos, ya que ninguno de ellos, aisladamente, podría satisfacer simultáneamente las exigencias de esos diversos objetivos.

Por tanto, además de por razones históricas, la multiplicidad impositiva puede entenderse como una necesidad lógica que emana de la funcionalidad del sistema fiscal. En segundo lugar, los impuestos satisfarán más adecuadamente su finalidad de política fiscal cuanto más generales sean, esto es, de base más amplia y, por tanto, sin excepciones materiales ni personales. Este criterio, por ejemplo, aconsejaría en la imposición directa un impuesto sobre la renta que incluyese las ganancias de capital junto con algún mecanismo, como puede ser el impuesto sobre la renta de las sociedades, que grabase los beneficios no distribuidos.

Asimismo, en el terreno de la imposición indirecta, resultarían preferibles los impuestos generales frente a los específicos. La exigencia de generalidad, desde el punto de vista de la estabilidad, permite vincular en mayor medida las magnitudes económicas con las fiscales, haciendo más potentes los instrumentos fiscales. Yo destacaría como tercera característica deseable que los impuestos sean progresivos.

Naturalmente, aquellos que por sus notas de personalidad puedan serlo, ya que la progresividad, de una parte, refuerza la acción de los estabilizadores automáticos y, en consecuencia, debe mejorar la eficacia estabilizadora del sistema. Por otra parte, constituye un requisito necesario, aunque no suficiente, para que el presupuesto pueda mejorar la distribución de la renta. Finalmente, existen siempre objetivos concretos que exigen

discriminaciones fiscales, a veces para restituir una neutralidad violada por el mercado y, en otras ocasiones, para forzar determinadas conductas.

En estos casos, precisaremos de impuestos específicos. Como puede verse, son en definitiva los objetivos finales de la política fiscal los que generan los criterios normativos de acuerdo con los cuales se configurarán institucionalmente las distintas figuras tributarias. Si aquellos son cambiantes, no es extraño que estas últimas también lo sean.