
Las transformaciones fiscales de los ochenta

El favorecer un sentimiento de *solidaridad*, al crear una «conciencia fiscal», debería ser un objetivo irrenunciable no sólo para el Gobierno sino también para las personas e instituciones que, por su peso en la sociedad y por su influencia en la creación de opinión pública, tienen también parte de la responsabilidad.

Por Felisa Carbajo Vasco *

I. PRINCIPIOS BASICOS DE TODO SISTEMA FISCAL

1. Política y Fiscalidad

Aunque Goldscheid defendía que el Presupuesto es el esqueleto del Estado desprovisto de ideologías, actualmente se impone en todas las latitudes la idea de que la estructura fiscal de un país democrático responde siempre a una elección política. Es el político el que ha de responder a objetivos múltiples de diversa naturaleza y a peticiones de las distintas fuerzas sociales, a veces contradictorias y cambiantes, dentro del marco obligado de unos recursos escasos.

El debate sobre la Hacienda Pública es fundamentalmente político, en el que subyacen necesariamente juicios de valor. Limitar coactivamente las rentas individuales a través de los impuestos y arbitrar entre las utilidades personales y colectivas, es política en el sentido más noble de esta palabra, es decir, en el empeño de que la «polis» sea una comunidad de ciudadanos que buscan la justicia, la igualdad y la solidaridad.

Las valoraciones de los ciudadanos no son tampoco neutrales frente a las distintas alternativas fiscales, puesto que responden claramente a los intereses particulares o de grupo que condicionan sus demandas. Detrás de cada propuesta fiscal existe una ideología y, seguramente, un grupo social cuyos intereses pretenden defender.

* Inspectora de Finanzas del Estado.

Felisa Carbajo Vasco

Musgrave dice que los procesos de cambio tributario están acusadamente influidos por los grupos de interés fiscal que lo articulan, en función básicamente del nivel de renta y del sector productivo (trabajadores, capitalistas o empresarios) en el que se hallan encuadrados. La multitud de elementos que condicionan las peticiones fiscales en una sociedad democráticamente hacen difícil formular una política fiscal que satisfaga por igual todas las demandas. Cualquier decisión tendrá una resonancia social inmediata y dividirá irremediamente las opiniones de la sociedad entre ganadores y perdedores. En este sentido, cada país escribe su propia historia fiscal porque propias y distintas son las fuerzas sociales y económicas que la condicionan. La fiscalidad es un autorretrato de la sociedad, tal y como afirma Schumpeter... *«El espíritu de un pueblo, su nivel cultural, su estructura social, los hechos que pueden determinar su política, todo esto y más, está escrito con claridad en su historia fiscal, sin retórica de ningún tipo. El mejor punto de partida para realizar una investigación sobre la sociedad y aún de su estructura política es estudiar la Hacienda Pública».*

Al final, será el gobierno de turno el que tendrá que establecer una valoración de las preferencias sociales, lo que sin duda le planteará problemas de impopularidad con los grupos que no han sido favorecidos por sus decisiones y que temen que sus beneficios fiscales disminuyan. El privilegio del político, pero también su riesgo, es que deberá optar entre las alternativas que se le ofrecen, jerarquizando los objetivos a los cuales ha de responder la Hacienda Pública. Y todo ello lo deberá realizar bajo un cuadro de valores superiores que aspira a convertir en realidad.

2. Percepción individual de la fiscalidad y necesidad de una conciencia social

Hay que partir de un hecho histórico indiscutible: los impuestos son coactivos e impopulares, lo que produce un rechazo previo de los contribuyentes a su pago voluntario. Normalmente cada contribuyente al comparar el sacrificio personal, derivado del pago de impuestos con el beneficio de los bienes públicos recibidos hace un balance negativo de su relación con el Estado. El que exista esta asimetría, de forma que el valor de las contraprestaciones sea inferior a los sacrificios, radica en la percepción individual que el contribuyente tiene de sus relaciones con la Hacienda Pública.

Esta realidad no por conocida debe ser aceptada. La solidaridad entre los distintos grupos sociales debería ser el punto de partida, de manera que el balance no se haga en términos de lo que yo pago y lo que yo recibo sino de lo que yo pago y de lo que reciben las personas menos

Las transformaciones fiscales de los ochenta

favorecidas que yo. El favorecer un sentimiento de solidaridad, el crear una «conciencia fiscal», debería ser un objetivo irrenunciable no sólo para el gobierno sino también para las personas e instituciones que, por su peso en la sociedad y por su influencia en la creación de opinión pública, tienen también parte de la responsabilidad. Desgraciadamente, nuestro país suele exigir derechos; pero difícilmente asume obligaciones.

El incumplimiento de las normas no es fácil de erradicar en un país como el nuestro con una cultura cívica distorsionada, donde se condena de forma diferente al que defrauda al Estado que al que defrauda a los particulares. El modelo de ciudadano que se nos ofrece resulta poco escrupuloso en materia fiscal en nuestro país, donde una excesiva permisividad social ha llevado a alabar y calificar de listo a la persona que no cumple con sus obligaciones fiscales y al defraudador a jactarse de ello.

Sólo puede construirse un sistema fiscal sobre la base del cumplimiento voluntario de los contribuyentes proveniente de la aceptación de las reglas del juego. Sólo si existe una conciencia de que el sistema es racional y justo hay posibilidad de enraizamiento social. Y esta aptitud debe basarse no en el temor a la sanción, sino en el convencimiento de que pagar impuestos constituye un ejercicio cívico del ciudadano, cuyo incumplimiento no puede justificarse ni por la comparación con quien no cumple, ni en base a un presunto despilfarro y mala administración del Gasto Público.

En la actualidad estamos asistiendo a una proliferación de noticias fiscales, hasta ahora desconocida en nuestro país, la cual parece estar relacionada con la creciente preocupación e interés de los españoles por los temas fiscales. Pero gran parte de los medios de comunicación en vez de fomentar una conciencia solidaria, que lleve al convencimiento de que quien más tiene debe contribuir más, se dedican a repetir slogans como los siguientes: Hacienda recaudadora voraz, Hacienda acosa, Estado represor, Despilfarro, Hacienda persigue a los famosos, pero no puede con ellos, Sistema expoliador, Confiscatoriedad, Corrupción del Gasto Público, Inseguridad Jurídica, Terrorismo Fiscal...

El resultado final es que el contribuyente, desconcertado y perplejo, está asistiendo a una guerra informativa, donde el único malo de la película es el Gobierno y, en cambio, los defraudadores son considerados víctimas indefensas de la voracidad del Estado y del Sistema Tributario. No es muy aventurado afirmar que las voces que se escuchan suelen proceder de los grupos de presión situados en posiciones económicas normalmente privilegiadas, mientras que las opiniones de los sectores económicamente más desfavorecidos quedan en silencio.

En los últimos años la Administración ha hecho un importante esfuerzo de difusión de los temas hacendísticos, a través de campañas de infor-

Felisa Carbajo Vasco

mación, con el objetivo de que todo español se convenza de que contribuir es invertir en España. Sólo desde este convencimiento podrá el ciudadano reivindicar y canalizar sus demandas sociales.

3. La Política Fiscal de los años 80 desde la perspectiva actual

Hablar hoy, en 1990, de la Fiscalidad de los años 80 es prácticamente hablar del pasado, de un sistema fiscal que ha sido ya superado y de un modelo fiscal desarrollado en un contexto económico-sociológico que nada tiene que ver con el que en 1978 configuró nuestro sistema tributario.

La Hacienda Española atraviesa en la actualidad una grave crisis, originada tanto por factores internos como externos; entre los cuales hay que constatar los siguientes:

— La Sentencia del Tribunal Constitucional que acaba con la unidad familiar como base del Impuesto sobre la Renta de las Personas Física.

— El descubrimiento de una masa cuantitativamente muy importante de patrimonios ocultos, fruto de la lucha contra el fraude fiscal.

Las propuestas de armonización fiscal que se están discutiendo en el seno de la CEE.

— La integración de España en el Sistema Monetario Europeo que convierte a la política Fiscal en protagonista de la política económica del Gobierno.

— La nueva estructura fiscal de la imposición directa de los países de la OCDE, a consecuencia de las últimas reformas tributarias.

La historia fiscal de España es extraordinariamente corta, pero muy intensa. Como resulta imposible exponer de forma exhaustiva todos y cada uno de los acontecimientos fiscales producidos en una década, sólo señalaré los hitos más importantes de la misma, partiendo de la base que el pasado condiciona el futuro y que desconocerlo u olvidarlo no sólo no es posible, sino inútil y perjudicial, si es que se pretende construir un nuevo modelo de fiscalidad sobre una base firme.

Conviene previamente hacer tres precisiones que no suelen tenerse en cuenta:

a) La fiscalidad no sólo es ingreso público sino también gasto; para valorar un sistema fiscal no sólo hay que analizar cómo se recauda, sino también quiénes son los beneficiarios del gasto público.

b) La fiscalidad, si no se quiere hacer un análisis parcial y restringido, no sólo debe ser valorada desde la Administración del Estado, sino des-

Las transformaciones fiscales de los ochenta

de el conjunto de las Administraciones Públicas, incluyendo Seguridad Social, Corporaciones Locales y Comunicaciones Autónomas.

c) La valoración del sistema tributario y las opiniones se centran en el IRPF, olvidando que la alabanza o crítica de un sistema fiscal debe predicarse del conjunto y no únicamente de una de las figuras que lo integran.

II. HISTORIA FISCAL DE UNA DECADA

1. Punto de partida

La estructura tradicional impositiva, fruto de la reforma de 1964, trajo consigo la reproducción de los defectos que con anterioridad se habían denunciado y que en alguna medida aparecen reflejados en las encuestas realizadas en los años sesenta y comienzos de los setenta (1).

La visión que los españoles tenían, en esta fecha, de los impuestos que pagaban y de los servicios que recibían era la siguiente:

— Existía una evasión generalizada que la Administración era incapaz de impedir. *El 93 por 100 de los encuestados estaban convencidos de que la mayoría de los contribuyentes españoles practicaba el fraude y el 63 por 100 creía que la Hacienda Española no era capaz de impedir el fraude.*

— Los impuestos eran totalmente injustos y las oportunidades de evasión no eran iguales para todos. *El 81 por 100 opinaba que los impuestos se distribuían de manera injusta.*

— La presión fiscal era baja, ya que descansaba fundamentalmente sobre impuestos indirectos apenas perceptibles, y por tanto más fácilmente aceptables.

	Presión Fiscal años	
	1970	1975
En España	17,2 %	19,6 %
En Europa	33,3 %	35,7 %

(1) STRÜMPPEL, BURKHARD, «El español como contribuyente» en Revista de Fomento Social n.º 85, enero-marzo 1967, pag. 5 y ss.

— GARCIA MARGALLO, M. y GARCIA LOPEZ, J. «La evasión fiscal en España en Hacienda Pública Española n.º 8, 1971, pag. 17 y ss.

— GOROSQUIETA, J. «Valoración ética del fraude fiscal» en Anales de Moral Social y Económica, n.º 37, 1975, pag. 320 y ss.

Felisa Carbajo Vasco

— El estado gastaba poco y mal. *En el período 1968-1973 la media del gasto total de las Administraciones Públicas en España era del 22,5 por 100 frente al 38 por 100 de la media comunitaria.*

El punto de partida no podría ser más negativo para una sociedad democrática, habida cuenta de la incapacidad de la estructura impositiva para hacer frente a las necesidades, la injusta distribución de la carga fiscal y la mala calidad e insuficiencia del gasto, incapaz de afrontar las demandas sociales.

2. Ley 50/1977 Medidas Urgentes de Reforma Fiscal

El Sector Público que se heredó del franquismo se caracterizaba por su escaso tamaño, su vocación intervencionista y su centralización. No tenía déficit, pero no porque los ingresos fueran suficientes, sino como consecuencia de una fuerte restricción del Gasto Público. En 1977 su participación en el PIB era sólo del 27 por 100 mientras que la media comunitaria era del 45 por 100. La constatación de las deficiencias que aquejaban al sistema tributario no fueron suficientes para cambiar la imposición española. La Reforma Tributaria de 1977 es la prueba irrefutable de que la Reforma es una opción política, que no podía llevarse a cabo sin la transformación previa del modelo político-económico del país.

La Reforma, limitada a la Administración Central, pretendía además de modificar las estructuras tributarias un cambio en los hábitos y costumbres fiscales y necesitaba, por tanto, de una actitud favorable de la ciudadanía. Nunca una Reforma Tributaria ha encontrado un clima social más favorable para conseguir la necesaria credibilidad de un proyecto de cambio fiscal (levantamiento del secreto bancario, la regularización fiscal...).

Cambios tan radicales exigían una implantación gradual con el fin de lograr estos tres objetivos:

— Una nueva estructura impositiva basada en la Imposición sobre la Renta (tanto de las personas físicas como de las sociedades), el Impuesto sobre el Patrimonio como elemento de censo y control, y una imposición sobre el consumo integrada por los Impuestos Especiales y con el horizonte de la implantación del IVA.

— La modificación de los medios y organización de la Administración Tributaria para dotarla de instrumentos de información, de control y represión de conductas defraudadoras (delito fiscal y levantamiento del secreto bancario).

— Y por último, aunque debería ser lo más fundamental, la creación de una conciencia social que respaldase el nuevo sistema impositivo.

Las transformaciones fiscales de los ochenta

3. Fiscalidad de los 80

La reforma iniciada en 1977 tuvo aspectos positivos inconmensurables, pero también incorporó aspectos técnicos negativos, que en gran medida han condicionado el desarrollo posterior.

Se diseñó un modelo teóricamente perfecto, pero que la Administración iba a ser incapaz de aplicar, no teniendo en cuenta que la eficacia de un sistema tributario está en función de la Administración encargada de aplicarlo. Como entonces no se disponía de los medios suficientes para ponerlo en marcha, el nivel de fraude seguía siendo muy elevado, ya que la Administración no contaba con suficiente información para luchar contra él. Los que temían que la progresividad no fuera aceptada, tenían razón. La contrarreforma se produjo, pero no por la vía legal, sino por la vía de hecho. Las exigencias de información, que requería la correcta aplicación de figuras tributarias diseñadas, no fueron adecuadamente valoradas, ni se consiguieron imponer a los agentes económicos. La congelación de la reforma de la imposición indirecta cortocircuitó los sistemas de información que hubiesen permitido conocer los niveles de actividad de los sectores empresariales y profesionales.

La inexistencia de un sistema de sanciones desincentivador y la inoperancia del delito fiscal ofrecían unos amplios márgenes de impunidad a los que optaron por hacer caso omiso del sistema. Consecuentemente la tributación de las plusvalías significó una verdadera catástrofe para la equidad. Los contribuyentes con elevados patrimonios empezaron la nueva época fiscal con una reserva de impuestos que les ha permitido llegar hasta 1985 sin pagar prácticamente una peseta de impuestos. Por otro lado, el IEPPEF no ha jugado el papel que se le adjudicó, ciertamente ambicioso. Ni ha cumplido su función de tributo coordinador de valores, ni ha conseguido ser complementario del IRPF.

Al diseñar la Constitución el Estado de las Autonomías, con un nuevo modelo de organización y estructura territorial y de autonomía financiera de los Entes Territoriales, añadió una especial complejidad a la fiscalidad española. El sistema de financiación de las CC.AA. se ha basado fundamentalmente en las transferencias del Estado, sin asumir el coste político de unos tributos y recargos propios y de una mejora en la gestión y recaudación de los impuestos cedidos, lo que ha dejado vacío de contenido el principio de «corresponsabilidad fiscal». La estructura de la financiación, sobre todo el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), ha impedido de hecho la solidaridad entre las distintas CC.AA. Las Corporaciones Locales han sufrido crónicos déficits, a pesar de contar con recursos importantes.

Felisa Carbajo Vasco

Estas innovaciones explican que las clases altas y medias no reaccionaran negativamente ante la nueva distribución de carga impositiva derivada de la alta progresividad del IRPF. En la práctica fueron las rentas salariales, sin problemas de información, con retenciones declaradas por un tercero, quienes acabaron soportando la mayor parte de la carga fiscal.

Por el lado del gasto, la actuación del Sector Público desde finales de 1982 a 1988, se caracteriza por las siguientes notas:

— Una desaceleración de la tasa de crecimiento del Gasto Público. Sin el período 1977-1982 la participación del gasto en el PIB creció diez puntos, de este último año a 1988 sólo ha crecido 2,9 puntos. De forma que España, debido a una contención del gasto, en contra de lo que pudiera pensarse, es la que registra una de las menores participaciones en el PIB de los países comunitarios. (Cuadro 1)

Cuadro 1
GASTOS TOTALES DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(En porcentaje del PIB)

Países	1981	1983	1985	1986	1987	1988*
BELGICA	57,8	57,2	55,6	54,8	53,4	52,7
DINAMARCA	59,8	61,6	58,9	55,8	57,8	59,9
ALEMANIA R.F.	49,2	48,4	47,5	46,9	46,9	46,7
GRECIA	39,9	41,5	48,1	46,1	47,1	48,4
ESPAÑA	35,3	38,5	41,9	41,5	40,8	40,1
FRANCIA	48,6	51,4	52,1	51,7	51,8	50,8
IRLANDA	51,8	53,7	53,0	53,0	51,4	48,8
ITALIA	45,4	48,5	50,6	50,5	50,1	50,4
LUXEMBURGO	58,5	55,6	49,8	49,7	50,8	50,6
HOLANDA	59,2	62,0	59,6	59,6	60,8	59,6
PORTUGAL	41,5	46,1	53,5	45,3	43,4	43,3
REINO UNIDO	44,3	44,9	44,3	43,0	41,3	39,8
EUR 12	47,1	48,6	49,0	48,4	47,9	47,4

* Previsiones septiembre y octubre 1988

Fuente: C.E. Servicios de la Comisión e IGAE. Ministerio de Economía y Hacienda

— Una ralentización primero y descenso después de los niveles del déficit público. Se ha pasado de un déficit del 7 por 100 del PIB en 1985 al 3,1 por 100 en 1988.

— Una profundización del modelo descentralizado del Estado. Si en 1977 el Estado absorbía el 90 por 100 del Gasto Público, en 1988 las Comu-

Las transformaciones fiscales de los ochenta

nidades Autónomas y Ayuntamientos deciden sobre el 35 por 100 del gasto público total.

A la vista de la experiencia se constata que en materia tributaria será 1985 el año decisivo para el relanzamiento de la reformaz. Fue en 1985 cuando se produjeron modificaciones importantes en la normativa del IRPF con el objetivo fundamental de conseguir una justa distribución de la carga fiscal, de forma que las grandes fortunas no escaparan legalmente de la contribución del impuesto. Entre los cambios más significativos operados en ese año hay que destacar:

— Cambio del tratamiento fiscal de las variaciones patrimoniales. A partir de 1985, las plusvalías, al no poderse compensar con rentas ordinarias, pasan a contribuir en el IRPF. El resultado final es que de *una participación negativa de 71.000 millones de 1984 se pasa a un saldo positivo de 380.000 en 1987.*

— La relación entre las retenciones como instrumento de control y la tributación efectiva de las rentas percibidas lleva a una profunda transformación del tratamiento de los rendimientos del capital (*Ley de Régimen Fiscal de determinados Activos Financieros*). *Las rentas de capital mobiliario declaradas en 1987 han sido de 825.415 millones de pesetas, un 27 por 100 más que en 1985.*

— Culminación de la Reforma en el ámbito de la imposición indirecta con la implantación del IVA. Su introducción se efectuó de una forma más razonable y ajustada de lo que era de prever, con efectos positivos, no sólo desde el punto de vista de la neutralidad y de la inversión, sino también por tener un efecto inducido en el IRPF y en el Impuesto sobre Sociedades. De esta forma es la declaración por el IRPF del ejercicio 1986 aparecieron más de 500.000 empresarios, agricultores y profesionales.

A todo lo cual hay que añadir el nuevo régimen de sanciones e infracciones y de delito fiscal, la reforma de la Administración Tributaria y una notable generalización del sistema de información y colaboración con la Hacienda Pública. Posteriormente se irían incorporando al sistema nuevas normas, como el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, con el único objeto de evitar vías de evasión fiscal y conseguir un reparto más equitativo de la carga fiscal.

La financiación de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales no fue ajena a ciertas disfuncionalidades, que han hecho necesario también un replanteamiento, a finales de los 80, de las vías de financiación de la Administración Territorial. Fruto de esta reflexión son la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que trata de hacer efectivos los principios de autonomía y suficiencia financiera consagrados en nuestra Constitución, y los nuevos acuerdos sobre el Fondo de Compensación

Felisa Carbajo Vasco

Interterritorial, cuyo fin es cumplir con el principio de solidaridad entre las regiones.

4. La Sociedad y el Cambio Fiscal

De lo anteriormente expuesto se deduce la gran revolución fiscal que se ha vivido en nuestro país. Pero, ¿la sociedad ha percibido y ha sido consciente de este gran cambio? ¿Se han modificado las opiniones de los ciudadanos sobre su Hacienda Pública?

Ciertamente las respuestas no son del todo afirmativas y la imagen, que tienen los ciudadanos de la Hacienda, continúa plagada de tópicos. Tocqueville decía que el progreso generaba expectativas siempre crecientes que desbordaban lo alcanzado, generando frustraciones populares. ¿Está frustrada fiscalmente nuestra sociedad española? ¿Cuál es la fiscalidad que se percibe por parte del ciudadano y cuál es la real?

Desde la vertiente del gasto es curioso observar las diferencias entre la imagen percibida y el ideal del Gasto Público que tienen los españoles. Quieren que los ingresos se utilicen básicamente para financiar educación, sanidad y pensiones y creen que se pagan sobre todo en defensa y policía. La realidad es bien distinta: el peso que tiene la política social dentro del presupuesto, es decir, la orientada a garantizar unos niveles de servicios sociales que permitan el desarrollo de lo que podríamos llamar las igualdades básicas, ha sido creciente en los últimos años. Quizás la universalidad y generalización de los servicios no haya sido valorada suficientemente y sólo se haya tenido en cuenta la insuficiente prestación individual.

Pero los datos, a escala colectiva, son irrefutables. *Entre 1982 y 1988 el número de pensionistas se ha incrementado en más de 1.000.000, siendo en 1988 de 5.866.700. La pensión media de jubilación se ha duplicado entre ese período alcanzando en 1988 las 41.500 pts. La nueva Ley sobre pensiones no contributivas beneficiará a 700.000 personas. La asistencia sanitaria pública cubre en la actualidad al 97 por 100 de los españoles. En 1988 el número de becarios fue de 525.000.*

A pesar de estas realidades, la apreciación que se hace del grado de eficacia del gasto para satisfacer las necesidades sociales, se relaciona directamente con el balance individual del contribuyente y su valoración de la presión fiscal. Este balance en general sigue siendo negativo puesto que el contribuyente percibe con mayor exactitud el sacrificio a la hora de pagar sus impuestos que el beneficio por los servicios públicos recibidos. Según la mayoría de contribuyentes la presión fiscal que soportan es alta y sin suficientes contrapartidas.

Las transformaciones fiscales de los ochenta

Esta percepción negativa es debida a que se ha pasado de una realidad fiscal con predominio de la imposición indirecta, mucho menos perceptible y con un alto grado de ilusión financiera, a un mayor peso de los impuestos directos y a que el incremento de presión fiscal, a pesar de situarnos muy por debajo de los países de nuestro entorno, se ha producido en un escaso lapso de tiempo, de 1979 a 1988 ha crecido 8,9 puntos. España en 1988 tiene una presión fiscal del 33,43 por 100 mientras que la media comunitaria es del 40 por 100. (Cuadro 2).

Cuadro 2
PRESION FISCAL COMPARADA
(Ingresos Fiscales corrientes en porcentaje del PIB)

PAISES	1979	1982	1984	1985	1986	1987	1988
BELGICA	49,92	43,96	44,83	45,01	45,29	44,61	44,51
DINAMARCA	45,35	45,45	48,43	49,43	51,30	52,55	53,42
ALEMANIA R.F.	42,17	42,55	42,03	42,30	41,69	41,71	41,21
GRECIA	28,39	30,30	32,29	32,22	33,34	35,20	33,94
ESPAÑA	25,36	27,94	30,43	31,34	31,85	33,79	33,56
FRANCIA	40,95	43,61	45,32	45,22	44,74	45,13	44,84
ITALIA	29,16	34,14	35,34	35,34	35,73	36,64	37,49
HOLANDA	45,09	45,75	45,25	45,13	45,51	47,89	47,49
REINO UNIDO	33,75	37,86	37,61	37,47	37,25	36,73	36,62

Nota: No se dispone de información para el resto de los países de la C.E.: Luxemburgo, Irlanda y Portugal.

FUENTE - OCDE y Cuentas Económicas de las Administraciones Públicas, para España.

Por otra parte, no hay que olvidar que existen las Administraciones Territoriales, las cuales han de ser tomadas en cuenta a la hora de describir este fenómeno. *Es necesario hablar de presión fiscal en destino y no sólo en origen.*

Más importante que la presión fiscal global es conocer cómo se está distribuyendo la carga fiscal entre los contribuyentes. Los últimos datos estadísticos reflejan que algo sí está cambiando en este país. Por primera vez los profesionales han declarado unos rendimientos medios superiores a los trabajadores. Desde 1982 a 1987 ha habido un incremento extraordinario de declarantes por rentas agrícolas y empresariales. *La participación relativa de las rentas del trabajo se ha reducido en 7 puntos porcentuales desde 1982 (82,3) a 1987 (75,4).*

El segundo elemento que debe analizarse para conocer si desde el punto de vista del ciudadano ha cambiado la fiscalidad es su percepción de la Justicia fiscal.

Felisa Carbajo Vasco

El sentimiento de injusticia se basa fundamentalmente en la idea de un amplio nivel de fraude, en la falta de progresividad y de generalidad del impuesto. También, en este sentido, algo ha cambiado en este país y eso a pesar de todos los obstáculos que han puesto los grupos económicos mas poderosos ocultando sus rentas de capital a través de procedimientos poco ortodoxos de ingeniería financiera. Hoy nadie duda de que la lucha contra el fraude fiscal sigue siendo el objetivo más importante de la sociedad y del Gobierno en materia tributaria. Sólo cuando se consiga una mayor justicia en el reparto de la carga fiscal, en función de la verdadera capacidad económica de cada contribuyente, cambiarán las actitudes de la mayoría de los contribuyentes hacia la Hacienda Pública.

Recientemente los principios de generalidad y progresividad del sistema fiscal han salido fortalecidos con los logros sobre las primas únicas. Esto, naturalmente, no ha gustado a los sectores afectados que han clamado, desde diversas organizaciones que defienden sus intereses, por una menor progresividad del sistema que es por lo visto, lo que significa sus conductas defraudadoras.

Hasta aquí la historia

La adaptación de la normativa tributaria a la Sentencia del Tribunal Constitucional, las medidas de armonización comunitarias y el mero transcurso del tiempo han puesto de manifiesto los desajustes entre la teorías y la aplicación práctica de los principios que inspiraron la Reforma Tributaria aprobados un mes antes de que el Congreso aprobase la Constitución de 1978. Pero todos estos fenómenos a lo que conducen es al diseño de un nuevo fiscal, que no parte ya de cero como pasó en 1977, sino de una Hacienda democrática, que tiene que resolver problemas de funcionamiento y quizás de comprensión social, para llegar a establecer una normativa más adaptada a los principios constitucionales de una sociedad moderna.

III. FUTURO DE LA FISCALIDAD

En el debate sobre la fiscalidad del 90 que se ha abierto, existen unos condicionantes internos y externos que va a haber que tener en cuenta en el futuro.

1. El nuevo modelo debe orientarse, necesariamente, en función de la integración europea.

Si la Constitución Española tiene que presidir el discurrir de nuestra Hacienda Pública, el proceso de integración económica en Europa ha sido

Las transformaciones fiscales de los ochenta

y va a ser también un elemento primordial en la configuración de nuestra vida fiscal. Está claro que los problemas y las mayores diferencias con nuestros socios comunitarios se plantean en el ámbito de la imposición directa.

Actualmente somos el país que más cerca está del modelo de imposición indirecta que presumiblemente se extenderá a toda la Comunidad en los próximos años. Por tanto, las modificaciones que sean necesarias, serán sencillas e irán por la vía de tipos más altos, tanto para el IVA, como para los Impuestos Especiales. *Nuestro tipo general en el IVA es el 12 por 100 y el reducido del 6 por 100 mientras que en la nueva propuesta de la Comisión se establece un tipo normal del 14 por 100 o 15 por 100 y uno reducido del 4 por 100 al 9 por 100.*

En el campo de la imposición directa sobre el ahorro el panorama es bastante más oscuro, y al igual que en el caso de la fiscalidad indirecta no existe una estrategia única a seguir. En este sentido se están debatiendo tres posibles vías para la armonización fiscal relacionadas, lógicamente, con distintas ideologías e intereses:

— La de competencia, la cual deja libertad a las fuerzas del mercado. Esto significa que la armonización se producirá tomando como referencia el país que tenga una fiscalidad más baja.

— La de «statu quo»; es decir, dejar las cosas como están.

— La defendida por España, de «coordinación», que permita un acuerdo y un cierto grado negociado de armonización fiscal.

2. La integración de España en el Sistema Monetario Europeo, que significa una cesión de un cierto margen de soberanía en la instrumentación autónoma de la política monetaria, obligará a adoptar una política fiscal coyuntural más activa, para lograr determinados objetivos económicos.

3. La Sentencia del Tribunal Constitucional ha obligado a un replanteamiento del IRPF. La solución adoptada para los ejercicios 1988 y 1989 trata de lograr un equilibrio entre las restricciones que ha impuesto la propia Sentencia y los principios de progresividad y justicia que han de presidir toda forma fiscal progresista. Pero esta solución, no deja de ser una opción transitoria, de forma que la modificación futura del impuesto está abierta a todo tipo de reflexión.

4. La consecución de un Mercado Único y la Sentencia del Constitucional, así como las necesidades de captación de ahorro exterior, para mantener nuestro crecimiento económico, pueden implicar modificaciones en la tributación de las rentas de capital, más severa en España que en la media de la Comunidad.

5. Por contra, España tiene una imposición patrimonial baja, en rela-

Felisa Carbajo Vasco

ción con los países de nuestro entorno (1 por 100 del PIB en España frente a un 2 por 100 en Francia o un 5 por 100 en Inglaterra), lo cual puede dejar un margen de maniobra importante para compensar la pérdida recaudatoria originada por otros factores.

6. Los países de la OCDE han procedido desde 1986 a reformas fiscales en sus impuestos sobre la renta, por la vía de incrementar las bases imponibles y reducir los tramos y tipos aplicables. Si bien España cuenta con uno de los tipos de Sociedades más bajos, no sucede lo mismo con los tipos marginales del IRPF que pueden seguir disminuyendo para las rentas más modestas.

La necesidad de potenciar los efectos redistributivos reales de nuestro sistema fiscal puede conseguirse, no tanto a través de una progresividad en las tarifas impositivas como a través de la forma en que se asigne el gasto público y la generalidad real que adquiere el pago de los impuestos.

7. Cualquiera que sea, por tanto, la alternativa elegida, seguirá siendo necesario ampliar la base fiscal real de los tributos por la vía de luchar contra el fraude fiscal, aún muy importante en nuestro país.

En lo que se refiere al Gasto Público, habrá que dirigir los esfuerzos a conseguir los niveles de calidad y eficiencia en la prestación de servicios y las infraestructuras generadoras de economías externas, de que gozan los países de nuestro entorno más desarrollado. Objetivo difícil que llevará a una reestructuración del gasto público, por la actual situación de recalentamiento de la economía española.