



EL DIRECTOR
DE LA REAL SOCIEDAD ECONOMICA DE AMIGOS DEL PAIS

Se complace en invitar a Vd. a la Conferencia que, dentro del Ciclo «**El Sistema Financiero Español y la Economía Valenciana**», se celebrará el día 22 de junio, a las 20 horas, en los locales del **Centro Cultural de la Caja de Ahorros de Valencia, plaza Tetúan, 23**, a cargo de

D. Rafael Termes Carreró

PRESIDENTE DE LA ASOCIACION ESPAÑOLA
DE BANCA PRIVADA

Sobre el tema

«ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA POLITICA FISCAL ESPAÑOLA»

Valencia, junio 1988

Agradezco a la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia la invitación a ocupar su ilustrada tribuna. Dados los antecedentes históricos de esta prestigiosa institución he pensado que, en esta ocasión, en vez de ocuparme de asuntos concretos relacionados con la banca, los tipos de interés, el crédito y otros aspectos, sin duda interesantes, del presente económico español, sería tal vez preferible desgranar algunas reflexiones, de carácter más filosófico sobre algo que afecte al modelo de Estado que deba estar vigente en el momento de la formación del mercado único europeo en el que España se verá integrada.

Pero antes de empezar, quisiera precisar que las reflexiones que en voz alta haré, sólo a mí me comprometen. He sido invitado a hablar, es cierto, como Presidente de la AEB, cargo que ocupo por elección de mis colegas y desde el que procuro defender los intereses de la banca privada. Desde luego, nada de lo que voy a decir perjudica estos intereses -muy al contrario- pero esto no significa que mis personales opiniones en la materia que voy a abordar y que no tienen por qué coincidir forzosamente, con las de todos los banqueros españoles, definan una postura institucional de la banca privada. Deseo que esto quede bien claro.

El viernes pasado, después de perfilar los cálculos para la declaración de los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio, firmé el talón por el 60 por ciento de la cuota diferencial a ingresar -ya que no iba a regalar a Hacienda los intereses de no fraccionar el pago-y, superado el trauma que este ejercicio supone para la mayoría sino todos los contribuyentes españoles, me quedé tranquilo hasta el otoño, época en la que tendré que dar otro mordisco a la cuenta para entregar el resto de mi cuota a este infatigable exactor de tributos que es mi paisano don José Borrell.

Esta experiencia personal y las reacciones —desde luego nada positivas- que me sugirió el folleto «¿Para qué sirven sus impuestos?» distribuido por la Hacienda Pública, en el crítico momento de la declaración de la renta y el patrimonio, me inclinan a pensar que la materia escogida para mi conferencia de esta noche —«Reflexiones sobre la política fiscal española»— puede resultar oportuna y hasta de cierto interés para el auditorio que me ha hecho el honor de acudir a la cita.

* Conferencia celebrada en los locales del Centro Cultural de la Caja de Ahorros de Valencia, el día 22 de junio de 1988.

El discutible rumbo de la política fiscal

Me parece, en efecto, que puede ser constructivo extenderme, con algún detalle, en lo que, en mi opinión, son los problemas fundamentales de nuestra política fiscal, tanto en el presente como, en una visión de futuro, a medio y largo plazo. Pienso que este trabajo puede ser útil porque observo una gran incapacidad de reflexión sobre esta materia por parte de los responsables de la Hacienda Pública. A todos ellos se les ve anclados en la preocupación de recaudar y concentrados en los aspectos, muy limitados desde mi punto de vista, relativos a los problemas que esta función recaudadora tiene que afrontar, olvidando lo que, a mi entender, deberían ser las preocupaciones preponderantes para el mañana. Perseguir el fraude, lograr una mayor eficiencia de la gestión recaudatoria, aumentar, en suma, en cuantía muy importante la cifra de ingresos al Fisco, para luego emplearlos no en la disminución del déficit sino en un mayor gasto, una parte del cual generado por las retribuciones de los funcionarios contratados para lograr esta mayor recaudación, equivale a convertir el medio en fin; recaudar por recaudar, gastando en lo que sea todo lo recaudado.

Qué duda cabe que la lucha contra el fraude debe ser aplaudida y apoyada, ya que—al margen del juicio que merezca el sistema tributario en vigor—evadir la parte que a cada uno legalmente le corresponde puede constituir una lesión a la justicia distributiva, en la medida que la carga eludida por unos será soportada por otros. Pero no hay que olvidar que la mejor, aunque sin duda no suficiente, acción para evitar la evasión de impuestos consiste en convencer a los contribuyentes de la bondad del ordenamiento fiscal y del buen uso hecho de los caudales recaudados vía impositiva. Está fuera de duda que en la historia de la humanidad ha habido impuestos injustos y cabe pensar que este hecho puede repetirse; ante impuestos injustos, si realmente lo son, cobra legitimidad la resistencia a satisfacerlos. Pero esta resistencia aparece también, aunque los impuestos deban ser reputados justos, cuando el contribuyente tiene la impresión de que los caudales recaudados por el Estado se dilapidan o se destinan a fines menos convenientes, vacíos de sentido o, incluso, inmorales.

Está bien decir en qué se emplean los impuestos, exhibiendo de manera gráfica cómo se distribuye cada una de las «chocolatinas» de gasto, pero esto no es contestar a la pregunta ¿para qué sirven sus impuestos? Para tener respuesta cumplida a tal interrogante, hace falta explicar no sólo en qué se gasta, sino, en primer lugar, por qué se gasta y, luego, cómo se gasta. Y hoy la impresión del contribuyente español es que el Estado administrado por el Gobierno socialista gasta mucho y gasta mal, de forma que no existe ninguna clase de congruencia entre el nivel de la presión fiscal a que nos hallamos sometidos y la calidad de los servicios presuntamente financiados con tan elevados impuestos.

Esta sensación, ampliamente difundida, es la que subyace en la percepción social, intuitiva y, desde luego, poco articulada, de que la actual política económica parece hallarse en una vía muerta, escasa de ideas y desorientada en cuanto al rumbo que sería deseable tomar. Lo cual no deja de ser curioso en un momento en que la economía española consolida el excelente comportamiento de los dos últimos años, y, pasados los nubarrones y las incertidumbres que pudieron existir en el mes de octubre, a raíz del colapso de las cotizaciones bursátiles, siguen apuntándose buenas perspectivas para el

futuro. En gran parte por efecto de las circunstancias favorables que, en el interior y en el exterior, se han presentado; pero también, no hay que negarlo, gracias a que la política del Gobierno ha sido -como me gusta decir- la menos mala que cabía esperar de un partido socialista, nuestra' economía parece haber alcanzado casi todos los objetivos que tenía planteados al comenzar la década, con la muy notable excepción del más importante de ellos. Y este objetivo cuyo logro falta es el de disponer de un sector público moderno y eficaz, que no quiere decir ni grande ni potente, y que lejos de encontrar en sí mismo la razón de existir, contribuya al bienestar del país, desarrollando actividades que, no sólo sean útiles y provechosas para los ciudadanos, sino que sean percibidas como tales por la opinión pública.

El dinamismo del sector privado

En efecto, si desde la segunda mitad de la década de los 70 España se encontraba desmorailizada por problemas tales como la inflación, el estancamiento económico, la «casi constante destrucción de puestos de trabajo y el desequilibrio en las cuentas exteriores a partir de 1985 las cosas empiezan a cambiar y hoy existe una confianza generalizada en el enorme potencial productivo que, se dice, tiene nuestro país. Es cierto que, en aquella etapa, las condiciones subyacentes, tanto en la economía doméstica como en la internacional, resultaban muy desfavorables y que hoy, como acabo de señalar, lo son menos. Sin embargo, con la sola excepción de la caída de los precios del petróleo, los cambios tampoco han sido tan radicales. A pesar de ello, ha bastado que estas condiciones desfavorables quedasen modificadas en alguna medida, para que se pusiera de manifiesto la gran capacidad creativa que tenemos. Cuando se ha permitido a las empresas españolas salir de la situación de asfixia económica en que habían quedado sumidas tras las excesivas reivindicaciones salariales consentidas en los años 70, ha tenido lugar un enorme crecimiento de la inversión productiva y una verdadera eclosión de nuevos proyectos e ideas. Cuando, al entrar en la CEE, se ha roto el aislamiento exterior que sufríamos, manifestado en todo tipo de trabas y de restricciones administrativas impuestos por las autoridades propias y por las ajenas, la empresa española ha desarrollado de la noche a la mañana una visión cosmopolita que incide profundamente sobre su planificación estratégica. Cuando se ha logrado un clima de menor aleatoriedad en los resultados económicos, como consecuencia de la reducción de la tasa de inflación que veníamos padeciendo, se ha generado nueva confianza en la racionalidad del sistema económico y se ha abierto la posibilidad de analizar proyectos optativos de forma sistemática y ponderada.

El dinamismo reencontrado por el sector empresarial privado, junto con una mínima reducción de las trabas legislativas que obstaculizan la libre contratación de trabajadores, es decir, la pequeña flexibilidad derivada de los contratos de duración temporal, han llevado a una importante expansión de los puestos de trabajo, que incluso está haciendo renacer la esperanza entre aquellos sectores de nuestra sociedad más castigados por el paro. Me refiero a los jóvenes y a las mujeres, que, en especial las segundas, parecen estarse beneficiando de manera notable de la favorable evolución del empleo.

En este panorama optimista, que pone de relieve, una vez más, la creatividad de nuestros empresarios y los deseos de trabajar, cuando se le deja, de la población española, sólo desentona la situación del sector público. Persiste, en primer lugar, un

grave problema de desequilibrio en las finanzas de las administraciones públicas, a pesar del inusitado incremento en la presión fiscal que se ha producido por cauces diversos. El Estado se ha beneficiado abusivamente de las altas tasas de inflación de los últimos años para empujar a los contribuyentes a escalones superiores de renta, donde la tributación es más elevada. Se ha establecido un nuevo impuesto, el IVA, con gran poder de captación de fondos. Se ha incrementado fuertemente la fiscalidad sobre los combustibles, al no repercutirse íntegramente sobre los consumidores ni la caída de los precios de los crudos en los mercados mundiales, ni la depreciación de la moneda americana; repercusión que podría haberse efectuado bien por la vía directa disminuyendo el precio interior de los carburantes, bien por la indirecta, reduciendo otros impuestos. El Fisco se está beneficiando, asimismo, de las actuales tendencias del empleo, puesto que el incremento del femenino, y la generalización de las familias con dos perceptores de rentas, empuja a la unidad familiar, sujeto pasivo del impuesto sobre la renta, hacia tasas marginales muy elevadas; tratamiento éste que parece difícilmente compatible con el principio jurídico de igualdad de los ciudadanos ante la Ley y crea una seria discriminación en contra del matrimonio.

En resumen, el Estado, que desde mediados de los años setenta, en especial, viene incrementando sin cesar el porcentaje de rentas de los españoles que capta para sus propios fines, ha batido en 1987 su récord histórico de voracidad, puesto que la presión fiscal ha aumentado casi dos puntos porcentuales, pasando de 35'9 por ciento en 1986 al 37'7 por ciento en 1987. Ciertamente, el déficit público ha experimentado una cierta reducción -aunque luego, a medida que transcurre el tiempo, las cifras del déficit pasado acaban siempre re-visándose al alza— pero no en la medida que cabía esperar del formidable aumento de la recaudación de impuestos. De hecho en 1987, aunque se recaudó casi un billón más de lo presupuestado, sólo una mínima parte de este incremento fue aplicada a la reducción del déficit; el resto se destinó a aumentar el gasto muy por encima, también, de lo aprobado en el Presupuesto. La consecuencia es un grave acrecentamiento del endeudamiento del Estado, con lo que ello implica de cargar al futuro las consecuencias de los actos -de los excesos— que se cometen hoy.

El mito del Estado grande

Pero, con ser grave el problema del déficit público y su perturbadora financiación y todavía más grave el del gasto público que, a pesar del incesante aumento de los impuestos, genera este déficit, no son estos problemas los que más me preocupan en estos momentos. Mi principal preocupación se centra en las consecuencias a largo plazo de las tendencias actuales; tendencias de las que el déficit público no es más que una parcial manifestación. En el fondo, me pregunto si no se está creando un Estado cada vez más divorciado de la sociedad, a cuyas necesidades está dando las espaldas, para concentrar-se en sus propios objetivos de expansión de la función pública y de mayor satisfacción de sus gerentes. La política fiscal, máximo exponente de estas preocupantes tendencias, parece cada día más concentrada en el alcance de unos niveles de recaudación y de gasto, que tienen poco en cuenta los condicionamientos derivados del contexto económico en el que se desarrolla.

Nuestras autoridades fiscales, víctimas de su propia ideología, se nutren intelectualmente de una serie de mitos que, constituyendo para ellos poderosas ideas fuerza, orientadoras de sus preocupaciones y de sus acciones, son cada día más

discutibles desde la postura del resto de la sociedad. Entre estos mitos destaca la idea de un Estado grande, prestador de una gran variedad de servicios a los ciudadanos y destinado a cumplir un gran papel, no sólo como árbitro sino también como actor, en la vida económica. Partiendo de esta concepción se decía y se sigue diciendo, que nuestro sector público era pequeño y no satisfacía las demandas de los ciudadanos. Se urgía pues, y se sigue urgiendo, a la construcción de un Estado grande aunque para financiarlo sea necesario detraer recursos de otras actividades productivas e incrementar la carga fiscal que pesa sobre los contribuyentes.

El problema es que, los sucesivos gobiernos -porque esto no es achacable en exclusiva a los socialistas, aunque sin duda se llevan la palma— movidos todos ellos por este mito, han avanzado a paso acelerado hacia la construcción de esta clase de Estado y ya tenemos una administración mucho más grande, servida por muchos más funcionarios, que pronto nos confiscará el 40 por ciento de nuestras rentas. Y ¿cuál ha sido el resultado? ¿Qué, hemos ganado con ello? ¿Verdaderamente se prestan mejores servicios públicos? ¿Se ofrece lo que realmente quieren los ciudadanos? ¿No observamos, más bien, un clamor para que el Estado cumpla su papel en la sociedad, no acometiendo nuevas tareas, sino sencillamente manteniendo un mínimo de eficacia en aquellas facetas que tradicionalmente asumía y que hace tan sólo unos años parecían funcionar sin grandes problemas?

Hoy, toda España sabe de las interminables listas de espera en los hospitales, a pesar de su masificación y deficiente atención sanitaria. Los conflictos entre el Gobierno y los profesores de la enseñanza pública no son más que un exponente de la degradación a que se ha llegado en el ejercicio de esta función. El empeoramiento de los servicios de comunicaciones, con el escandaloso caos de Correos y el mal funcionamiento de Telefónica, es patente. Los transportes públicos no se han adaptado a las necesidades ciudadanas y las carreteras que tenemos son totalmente inadecuadas para nuestro tiempo, ya que, entre otras cosas, Madrid es, con Lisboa, la única capital europea no ligada por vías modernas de circulación y la red de auto-pistas de que disponemos, que vista sobre el mapa de Europa hace sonrojar, es la heredada del anterior régimen. El lento y chirriante funcionamiento de la administración de justicia y la inseguridad ciudadana ante la falta de protección contra la delincuencia y los efectos de la droga, son carencias, tal vez las más sangrantes, de un Estado que cuantos más impuestos recauda peores servicios presta a la sociedad.

Las comparaciones internacionales

Para intentar demostrar que el tamaño del sector público en nuestro país era escaso se ha abusado hasta el hastío del método comparativo, señalando, por ejemplo, que nuestro gasto público en porcentaje del PIB era inferior al de la mayor parte de los países industrializados; que la relación entre los ingresos de las administraciones públicas y el PIB es inferior a la media de la OCDE; que los funcionarios en nuestro país son menos numerosos que en otros. Apoyándose en este falaz argumento -lo que hacen otros- se han seguido políticas tendentes a aumentar estos parámetros, políticas que han tenido, sin duda, un enorme éxito, puesto que nos encontramos entre los países líderes en cuanto al aumento de la relación entre ingresos públicos y PIB, o sea, de la presión fiscal, y en cuanto al aumento de la relación entre gastos y PIB, al tiempo que el número

de nuestros funcionarios ha pasado de menos de un millón en 1975 a más de un millón y medio en 1987.

No hay duda de que España, con este crecimiento del gasto y de la presión fiscal, a un ritmo doble de la OCDE en los últimos diez años, tiene hoy una economía mucho más estatalizada que antaño, a pesar de que pocas personas podrían decir que el Estado cumple mejor sus objetivos, que ofrece mejores servicios a sus ciudadanos o, incluso, que los que ofrecía antes han mantenido su calidad. Y sin embargo, la funesta manía de mirar a los índices medios de otros países, algunos de los cuales están sin duda mucho peor que nosotros, lleva a muchos políticos, y no sólo de izquierdas, a pensar, con mayores o menores matizaciones, que es bueno continuar por esta senda en la que, a mi juicio, ya se ha avanzado demasiado (1).

Lo peor del caso es la persistencia, entre nuestros gobernantes, de este mito obsoleto del Estado glande en un momento en que prácticamente todo el mundo ha descubierto sus efectos nocivos y en muchas partes se empiezan a tomar, con mayor o menor éxito, las medidas tendentes a reducir la estatalización de la economía. Es decir que, como tantas veces nos ha ocurrido, cuando nosotros vamos hacia el error, los otros ya vuelven de él. Desde hace ya bastantes años, los Estados occidentales están plenamente convencidos de que las empresas públicas tienden a ser gestores torpes y sufren de una gran propensión a concentrar sus inversiones en aquellas actividades que no tienen rentabilidad ni, por tanto, futuro. Hoy está claro que la prestación por el Estado, en forma generalizada, de ciertos servicios financiados por el contribuyente y que se ofrecen de forma gratuita o semigratuita a los usuarios, tiene como efecto casi inexorable el incremento explosivo de la demanda de los mismos; baste, para ello, fijarse en el desbordamiento de los servicios médicos de la Seguridad Social en todos los países europeos.

No está menos claro que los sistemas, de pensiones sin capitalización corren el riesgo de resultar inviables a largo plazo, o, en el caso de naciones de bajo crecimiento poblacional, de transferir a generaciones futuras cargas insoportables. A este respecto son muy ilustrativas las recientes manifestaciones del señor Tyll Necker, Presidente de la Asociación de Industriales Alemanes, quien señalaba que en la República Federal de Alemania, si no se quiere la quiebra de la seguridad social y su sistema de pensiones, es necesario que la duración de la vida laboral sea prolongada y no recortada; añadiendo que o bien se doblan las contribuciones a los fondos de pensiones o las pensiones se tendrán que reducir a la mitad, ya que, mientras ahora hay dos trabajadores en activo por cada pensionista, en el año 2030 la relación será de un activo por cada jubilado.

(1) Es especialmente preocupante, en este aspecto, el «PROGRAMA 2000», recientemente elaborado por el PSOE. En otra ocasión nos ocuparemos de él.

Los efectos negativos de los impuestos

Pero un elevado nivel de gasto público no sólo produce graves perturbaciones en el funcionamiento de la economía, sino que su financiación mediante fuertes impuestos crea, también, otro tipo de problemas. De entrada, todo impuesto tiene un efecto distorsionante sobre la actividad económica, puesto que incluso los impuestos teóricamente neutrales, diseñados por hacendistas de laboratorio, además de no ser verdaderamente neutros, resultan prácticamente imposibles. Pero, además, el tipo de fiscalidad que se ha generalizado en occidente, y que España ha desarrollado en los últimos años, basado en unas elevadas y progresivas tasas impositivas sobre la renta de las personas físicas y en un impuesto sobre los beneficios de las sociedades, tiene unos efectos propios que merecen ser analizados.

El impuesto sobre la renta plantea, como principal problema, que desalienta el esfuerzo productivo, que es objeto del gravamen, y estimula el ocio, que se encuentra libre de tributación. Hasta hace poco nadie se había preocupado demasiado de este efecto, pero ¡la alarma empieza a detectarse a medida que han ido apareciendo indicios de que tales efectos no son triviales. En todos los países existe una elite de creadores de riqueza y de empleo. Esta élite —dice Guy Sorman- no es necesariamente simpática, cultivada o inteligente, pero trabaja y su labor aprovecha al conjunto de la sociedad. Si el impuesto desalienta a estos activadores de la economía, preferirán jugar al golf en vez de continuar produciendo. Es lo que está pasando en muchos países. Si nos fijamos en una sociedad como la sueca, caracterizada precisamente por su enorme fiscalidad, observaremos que experimenta crecientes dificultades para encontrar trabajadores cualificados y para animar a los que no lo están a obtener tales cualificaciones, incluso cuando se les otorga para ello todo tipo de beneficios por parte de las empresas. Esta situación, que es algo así como la generalización de lo que nosotros llamaríamos el «pasotismo», constituye una de las limitaciones serias a las posibilidades de expansión de las empresas. En otros países, los elevados tipos marginales que gravan la incorporación al trabajo del segundo miembro de la unidad familiar desalientan la incorporación de las mujeres a la actividad productiva, con lo que estos países quedan privados del uso de un factor productivo que podría contribuir fuertemente al desarrollo de su actividad económica.

La competencia fiscal internacional

Los efectos de freno de la imposición directa sobre la actividad económica cobran nueva dimensión si tenemos en cuenta la creciente interacción internacional, que está induciendo un verdadero proceso de competencia fiscal, cuyas consecuencias pueden ser muy importantes. En otras palabras, todos los países industrializados están cayendo en la cuenta de que, para ser competitivos, necesitan aprovechar al máximo el potencial productivo en ellos existente, en lugar de obstaculizarlo estúpidamente. Además, estos países están llegando a la conclusión de que, si adolecen de insuficiencia de factores productivos, basta crear condiciones favorables para quitárselos a otros, que los tienen más abundantes pero los traían peor. Como resultado de estas últimas reflexiones, añadidas a las derivadas del efecto desanimador de los elevados impuestos sobre la renta, la lista de naciones que ha reformado su sistema de imposición directa es ya

importante, puesto que incluye a Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia, y, en menor grado, Japón, Alemania o Francia. El fin de estas reformas es casi siempre doble: simplificar los complejos sistemas de tributación directa y reducir los tipos de gravamen aplicables, en especial los tipos marginales.

La competencia internacional para la captación de factores productivos que, hoy, son móviles en el ámbito mundial tiene, también, otras manifestaciones, entre las que destacaré la tendencia, en muchos países, a reducir el doble gravamen del que son, o eran, objeto las rentas del capital, así como la reducción de la tributación de las sociedades. Los objetivos que se persiguen con estas medidas son claros: evitar que el ahorro emigre hacia otras naciones y estimular a las sociedades para que realicen sus actividades desde el territorio fiscal que ofrece condiciones más favorables.

En definitiva, lo que los Estados están haciendo, y cada vez van a hacer más, es competir para captar para sí las actividades productivas, es decir, atraer a las empresas y favorecer la instalación en su territorio de los profesionales cualificados. En un mundo dominado por los servicios, la diferencia entre empresa y profesión no siempre está muy clara, ya que, en muchas actividades, el requisito necesario y suficiente para que una empresa desarrolle sus actividades con éxito es disponer de personal profesionalmente cualificado. Digo, pues, que los Estados se encuentran inmersos en un proceso de creciente competencia entre ellos y, para competir, hacen lo mismo que haría, por ejemplo, una empresa privada, es decir, pedir menos y ofrecer más. Traducido a la actuación de los Estados quiere decir menos impuestos y más ventajas. Si esta tendencia se generaliza querrá decir que va ganando terreno la tesis del Estado mínimo. Un Estado que reencuentre su función primordial -y, desde luego, comparativamente nada cara- de mantener el Orden y el Derecho. Un Estado al que, dentro de una sociedad libre, de acuerdo con la conocida frase de Walter Lippman, no le corresponde administrar los asuntos humanos sino que debe limitarse a administrar justicia entre los hombres que se ocupan de sus propios asuntos.

La tendencia hacia el Estado mínimo

Quiero precisar que hablo de tendencias y propensiones, puesto que todos somos conscientes de que una vez que se ha engendrado un monstruo no resulta fácil acabar con él. Lo que estamos observando en los países más adelantados es el intento de dar marcha atrás en el excesivo crecimiento del sector público, el intento de invertir unas tendencias desfavorables, que muestran sin embargo una enorme inercia. En muchos casos es sólo eso, un intento, que hasta ahora ha tenido resultados escasos o nulos, aunque no dejan de existir ejemplos de países, entre los que cabría citar el Reino Unido, donde se ha conseguido pasar más allá de los intentos y alcanzar realidades concretas. Pero, en todo caso, aunque estos esfuerzos no hayan tenido hasta ahora el éxito que sería deseable, lo importante es que los problemas de tamaño del sector público empiecen a discutirse y se busquen soluciones para hacerles frente. Entiendo que todos estaremos de acuerdo en que, por penosa y larga que sea la fase de discusión pública y de debate de alternativas, no deja de ser un requisito necesario para llevar adelante con éxito la fase de acción. Es más, cuanto más lento sea el proceso de llegar a acuerdos operativos sobre estos problemas, más urgente resulta empezar a debatirlos, ya que, de lo contrario, la resolución de los mismos puede quedar relegada a un momento excesivamente lejano.

Y esto es así porque el paso del Leviatán al Estado mínimo no puede esperarse de la acción política. Los liberales españoles no pensamos hoy que la implantación del liberalismo dependa de que ocupe el poder un partido en vez de otro. Decimos que queremos menos Estado, porque con menos Estado se vive mejor; no que hay que confiar el mismo Estado a unos políticos en vez de a otros. La implantación del orden liberal depende de que todos y cada uno de los hombres y mujeres que constituyen la sociedad -desprendiéndose del virus inoculado por los programas de raíz socialista que, habiendo sido adoptados incluso por partidos de otras confesiones, han presidido la escena europea de la postguerra- vuelvan por los fueros de la libertad obligando a los políticos, de cualquier tendencia que sean, a organizar un nuevo estilo de relaciones entre el Estado y la sociedad, de forma que el Estado se sitúe al servicio de la sociedad para realizar, exclusivamente, los fines que la sociedad no puede o no debe asumir y garantizar la igualdad ante la Ley de todos los ciudadanos, protegiendo la libertad de cada uno y el respeto a la libertad de los demás, que en esto consiste la deseable igualdad de oportunidades.

España a contracorriente

Y son precisamente estas consideraciones las que me llevan a mostrar una grave preocupación sobre lo que está ocurriendo, o dejando de ocurrir, en nuestro país. A la luz de las tendencias que he venido comentando, España se encuentra particularmente mal colocada. No sólo seguimos haciendo lo contrario de lo que hoy se juzga deseable en el mundo, sino que ni siquiera hemos empezado a cuestionar la bondad de los supuestos que tan alegremente hemos abrazado. Caminamos hacia un Estado gigante, cada vez más presente en la vida económica, que cada vez requiere más recursos financieros y humanos y que, sin embargo, no presta servicios que sean cualitativamente superiores, ni siquiera iguales, a los que venía prestando en el pasado. Y aunque nuestra sociedad comienza a ser consciente de este problema, y empieza a intuir el creciente divorcio entre los servicios que se le ofrecen y los que desearían obtener, todavía no hemos sido capaces de articular un debate significativo, y con verdadero contenido, sobre las causas de estos problemas y las formas de resolverlos.

Sin embargo, cuando se establezca un mercado único en la Comunidad Europea, con plena movilidad de factores productivos, tanto de capital como de trabajo ¿no va a producirse una importante desviación de estos factores hacia el exterior? La libre circulación de capitales, a la que estamos abocados en virtud de la normativa comunitaria, ¿no va a provocar una emigración del ahorro español en busca de otros Estados donde sea objeto de una menor fiscalidad? Y, planteando un supuesto más hipotético, pero que probablemente se transforme en realista mucho antes de lo que podamos pensar, ¿no va a originarse una emigración de profesionales cualificados hacia países que ofrezcan condiciones fiscales más satisfactorias, con lo que tales países dispondrán de importantes ventajas para establecer una sólida base en ciertos sectores de servicios?

Por ceñirme al segundo de estos supuestos, que es sin duda el que parece más lejano, en la actividad bancaria, a la que estoy vinculado, ya se observa una creciente movilidad de profesionales que abandonan con gran libertad su trabajo en un país para establecerse en otro, si las condiciones que se le ofrecen en este último son algo más atractivas. No sería raro que, lo que empieza a aparecer como una tendencia incipiente en la banca,

suponga, dentro de poco, una característica plenamente normal, tanto en nuestra actividad como en otros muchos sectores del mundo de los servicios.

Planteamiento del debate

Se me podrá decir que, hasta aquí, no he hecho más que criticar la política fiscal y el ordenamiento tributario imperantes en España sin que haya aportado, en forma concreta y práctica, una opción alternativa. Responderé, en primer lugar, que no he criticado tanto las políticas en vigor como la filosofía del Estado presuntamente Benefactor y, efectivamente, intervencionista. Lo que me ha interesado señalar es que la alternativa a esta ideología, basada en una concepción pesimista del hombre al que supone incapaz de resolver por él mismo sus problemas, es ni más ni menos que la ideología liberal, basada en una concepción optimista y confiada en el valor de la libertad humana y en su poder para resolver no sólo los problemas de cada individuo sino los de la sociedad entera, en la manera que en esta tierra pueden ser resueltos y, desde luego, mucho mejor que puedan resolverlos los gobernantes y funcionarios presuntamente convertidos por el sólo hecho de serlo, según el credo socialista, en personas exentas de maldad y error.

No he pretendido ni pretendo presentar una política fiscal y un sistema tributario concretos para sustituir a los que tenemos actual-mente, sino alertar sobre la conveniencia de debatir el problema, no dando por sentado que las cosas tienen que seguir siendo como son y que lo más que cabe es intentar mantener la presión fiscal y con-tener el gasto público, para no aumentar el endeudamiento. Por ello, no entraré en la trampa que a menudo quieren tendernos los grandes burócratas cuando, afectando aire inocente, nos preguntan, como dispuestos a hacernos caso, por dónde empezariamos a cortar el gasto. Es conocido el planteamiento: las pensiones de jubilación, invalidez, viudedad y orfandad, ¿quién se atreve a recortar estas prestaciones ya tan insuficientes?; la sanidad, ¿cómo vamos a dejar sin asistencia a tantos cuya poca fortuna les impide acudir a la medicina privada? El desempleo, ¿no son ya demasiados los que no perciben subsidio y no son excesivamente escasas las coberturas de aquellos que toda-vía lo reciben? La educación, ¿cómo podemos parar los programas de escolarización de los menores de 14 años y no abordar la expansión de la enseñanza a los jóvenes de más edad? Y así sucesivamente.

No se trata de contestar esta clase de preguntas, cuyo planteamiento es capcioso, sino de plantear un cambio de concepción. Si se aceptan los principios liberales, que, en definitiva, son pocos y simples, todo lo demás vendrá con naturalidad. Menos Estado no quiere decir, muera el Estado. Menos Estado quiere decir acotar el Estado a los estrictos límites necesarios para que, al lado de sus primigenias funciones como guardián del orden y administrador de la justicia. pueda velar por la pureza del funcionamiento del mercado, creando y manteniendo un marco legal para que la actividad económica encuentre sus propios objetivos y solvente por ella misma los conflictos que puedan existir. Pero estos límites, en mi opinión, deben ser constitucionales, de acuerdo con el concepto de democracia que -como recuerda Friedrich von Hayek- es ni más ni menos que el sistema originariamente concebido para limitar el poder ilimitado de los gobiernos absolutos -concretamente, la monarquía absoluta- mediante el establecimiento de una Constitución -suprema ley- que pone barreras al ejercicio arbitrario del poder gubernamental.

De aquí que, dada la importancia que tiene la disponibilidad o no de recursos en orden a la limitación de la actuación del gobierno, ciertos autores sugieren el establecimiento de límites constitucionales ora directamente al gasto, ora a los impuestos y al endeudamiento público, con lo que el gasto queda indirectamente limitado. Si estos límites están bien establecidos, dicen, no es necesario hacer gran cosa más; sentadas las bases del Estado mínimo, el resto se dará por añadidura. Por ello, podría acabar aquí mi argumentación sin entrar en más detalles. No obstante, sin ánimo tampoco de presentar un pro-grama de actuaciones deseables para enmendar la política fiscal española, pienso que puede resultar interesante enumerar algunas de las cosas que algunos consideran que podrían hacerse o que en otros países se han hecho cuando se ha caído en la cuenta de la necesidad de cambiar el rumbo. No pretendo afirmar que las ideas que voy a exponer a continuación sean indiscutibles ni tal vez las mejores para aplicar siempre y en todo lugar. Mucho menos que sean las únicas válidas y oportunas para el caso español. Deseo tan sólo lanzar su-gerencias para un debate.

La reducción del tamaño del Estado

En primer lugar, en relación con la contención del tamaño del Estado. Cabe pensar que este objetivo puede lograrse mediante la reducción del gasto y la baja de los impuestos cuando el gasto haya sido reducido. Este camino, lógicamente hablando, sería el mejor, pero en la práctica, por la razón ya dicha de no saber por dónde recortar, no tiene demasiadas posibilidades de éxito. Parece mejor, en términos operativos, la fórmula que descansa en el «principio de la caja vacía». Los gobiernos, más que las personas físicas, mientras tienen dinero tienden a gastarlo. Por lo tanto, el camino verdadero sería el contrario: primero rebajar los impuestos. Supuesto que, constitucionalmente, se halle prohibido el endeudamiento, salvo para cubrir desfases temporales a cancelar a fin de ejercicio, con la «caja vacía» la limitación del gasto se producirá automáticamente. Y todas aquellas cosas que el Estado no podrá hacer, por falta de medios, serán llevadas a cabo, sin duda mejor, por la iniciativa privada. El único problema consistirá en elegir acertadamente cuáles son las actividades a privatizar y cuáles deben quedar en el campo estatal.

No hay ahora tiempo para enumerar tantas y tantas actividades que, contrariamente a la sabiduría convencional y a la práctica a veces secular, son susceptibles de ser privatizadas y de hecho lo han sido en determinados países. Baste, como paradigma, decir que los trenes también pueden ser rentables, como lo demuestran los ferrocarriles japoneses un año después de su privatización. Cuando estaban en manos del Estado, acumulaban cada año unas pérdidas de 16.000 millones de dólares. Ahora, divididos en seis sociedades, su balance está cambiando de signo: la compañía ferroviaria de Japón Oriental ha tenido unos beneficios de 120 millones de dólares, y las otras cinco no registrarán pérdidas.

La reforma de los impuestos

Otro aspecto en el que podemos beneficiarnos de experiencias y reflexiones ajenas es el que se refiere a la reforma de la imposición directa. Una vez que se hubiera decidido que hay que reducir los impuestos como única manera de reducir el gasto y el tamaño del Estado, habría que pensar de qué manera, para reducirlos, hay que reformar los

impuestos y, entre ellos, el que actualmente grava la renta de las personas físicas. Los socialistas de todo el mundo están por el impuesto progresivo que consideran de «justicia fiscal» porque tiene por efecto principal la redistribución de la renta, pero olvidan los efectos negativos que la progresividad ejerce sobre la actividad creadora de riqueza y empleo, a que antes aludí. Y esta es la razón por la cual países como Estados Unidos, Gran Bretaña o Japón en vez de aumentar los tipos marginales, como aquí está sucediendo año tras año, los han reducido disminuyendo de esta forma la progresividad del impuesto, con tendencia en algún caso a simplificar y reducir tanto los tipos que, de hecho, la progresividad queda prácticamente sustituida por la proporcionalidad. No ignoro que la proporcionalidad tiene muchos detractores y que el principio según el cual «el que tiene más tiene que pagar más» está fuertemente asentado en las sociedades; aunque, para comparar el grado de injusticia latente bajo cada una de las formas, convendría explicitar qué porcentaje de contribuyentes paga qué porcentaje de impuestos. De cualquier forma el fundamento de la propuesta liberal en favor de la fiscalidad proporcional es que, beneficiando el esfuerzo individual, gracias al estímulo que este esfuerzo recibe, la sociedad entera resultará indirectamente beneficiada.

La verdad es que en la América de Reagan, el número de escalones del impuesto sobre la renta para 1988 se ha reducido de catorce, que iban del 11 por ciento al 50 por ciento, a sólo dos, con una tasa máxima del 28 por ciento para las rentas más elevadas y una mínima del 15 por ciento que se aplica al 80 por ciento de la población. Una simplificación similar ha sido establecida por Margaret Thatcher en Gran Bretaña. Los seis niveles anteriores quedan reducidos a dos: 40 por ciento para las rentas más altas y 25 por ciento para los que no superan las 19.300 libras anuales, es decir, nueve ingleses de cada diez.

La reforma inglesa supone una reducción general del impuesto sobre la renta, especialmente apetitosa para las rentas altas, que antes debían pagar un 60 por ciento. Ciertamente, como denuncian los laboristas, el cambio favorece a los más ricos. Pero el Gobierno Conservador piensa que es de ahí de donde vendrá el relanzamiento del ahorro y de la inversión. Y los hechos le dan la razón. En 1978-79, cuando el tipo máximo de impuesto sobre la renta era del 98 por ciento, el 5 por ciento en cabeza de los contribuyentes por este impuesto, ordenados de mayor a menor, pagaron 49 billones de libras; en 1987-88 con el tipo máximo del 60 por ciento, vigente antes de la última reducción, el mismo 5 por ciento de mayores contribuyentes pagaron 12-5 billones de libras. Naturalmente, la inflación juega un importante papel en este salto, pero lo verdaderamente significativo es que el impuesto pagado por el 5 por ciento en cabeza ha representado ahora el 29 por ciento del importe total ingresado por este impuesto, contra, el 24 por ciento que representaba antes de proceder a la reducción. Siendo esto así, no es raro que el gobierno de Mrs. Thatcher desoyendo las críticas laboristas, se haya decidido a dar un nuevo recorte en el tipo máximo bajándolo, como he dicho, del 60 al 40 por ciento.

Otras reflexiones sobre la reforma de la fiscalidad para estimular la actividad creadora son las que se refieren al impuesto sobre los beneficios de las sociedades. También aquí los socialistas y otros que sin serlo pero, tal vez sin darse cuenta, les siguen, pretenden que es más «social» rebajar el impuesto sobre las sociedades que rebajar el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Pero hay otros que piensan lo contrario. Guy Sorman, el conocido autor de «La revolución conservadora americana» y de «La solución liberal», a quien ya cité, en otro lugar dice: «Un gobierno que reduce el

impuesto sobre las empresas no favorece el proceso de «destrucción creadora» de la economía, ya que sólo satisface a las empresas existentes y no aporta nada a las empresas a crear. Si se quiere favorecer la creación de nuevas empresas, no hay que reducir el impuesto sobre las sociedades sino el impuesto sobre la renta. Lo que paga el empresario como persona física es más decisivo para la vitalidad de las empresas que lo que paga la empresa, persona moral. El mejor sistema para espabilar las empresas es motivar a sus animadores». Estas ideas de Sorman pueden tener especial importancia en el caso de las pequeñas y medianas empresas, las más numerosas y dinámicas tanto en nuestro país como en cualquier otro, porque la financiación de estas empresas se apoya fuertemente en el ahorro individual y por lo tanto, de acuerdo con estos principios, sin obstáculo de que en un proyecto liberal de reforma fiscal también debe rebajarse el impuesto sobre el beneficio de las sociedades, sería la renta de las personas físicas y su ahorro el que habría que privilegiar fiscalmente.

El impuesto sobre el gasto

Esta última reflexión conduce a otra posibilidad de reforma de la imposición directa que no constituye ningún invento, pero que los gobiernos, sobre todo los de inspiración socialista, se resisten ni siquiera a considerar. Se trataría de sustituir el impuesto sobre la renta por el impuesto sobre el gasto. Dicho de otra forma, esta propuesta, que algunos defienden tan vigorosa como inútilmente desde hace tiempo, consiste en introducir la facultad de deducir de la base imponible -desgravar- la totalidad de la renta invertida durante el año. Ya vemos cómo los socialistas españoles han recorrido el camino en sentido contrario, suprimiendo una a una todas las desgravaciones. Y sin embargo, esta idea, que naturalmente pasa por la rehabilitación social del ahorro y de la fortuna, constituiría un sistema de autodeterminación del impuesto que incitaría a invertir, es decir, a crear riqueza para todos. Cada uno pagaría el impuesto que quisiera según lo que decidiera gastar y cuanto más invirtiera menos impuesto pagaría en el presente, aunque los flujos futuros de renta que generase esa inversión quedarían, en la parte que se consumiera, sometidos al tributo; vía ésta por la que el Estado recuperaría, con creces, los frutos de su aparente generosidad.

La represión del fraude

Estas pocas pinceladas sobre tantos otros aspectos que, en mi opinión, deberían públicamente debatirse, en orden a la configuración de un sistema fiscal y tributario más dinamizador de la economía, y en vistas a la creación de un Estado que no sea devorador de la sociedad sino su servidor, enlazan con el problema del cumplimiento de las obligaciones fiscales por, parte de los ciudadanos, problema que parece constituir la preocupación máxima, y me atrevería a decir casi única, de los responsables de la política fiscal en nuestro país, como señalaba al empezar mi exposición. Este problema deriva, en buena parte, de un mal planteamiento de la cuestión. El tipo de configuración que adopte el Estado tiene enorme importancia sobre el grado de cumplimiento fiscal. Un Estado pequeño, eficaz y con bajos impuestos, como el que vengo proponiendo, lleva a un mayor cumplimiento voluntario de los deberes tributarios. Ello ocurre, no sólo porque los contribuyentes cumplen más gustosos estos deberes si ven que los recursos así obtenidos se administran bien, lo que sin duda no constituye una consideración baladí, sino también porque existe mucho menor aliciente para el fraude

fiscal. Son muchos los Estados que han descubierto, no con cierta sorpresa, que la reducción de los tipos impositivos lleva a un incremento, y no a un descenso, de las cantidades totales recaudadas. Este fenómeno puede atribuirse tanto al hecho de que los ciudadanos estarán dispuestos a realizar un mayor esfuerzo productivo en condiciones de baja fiscalidad, aspecto que creo haber tratado de forma suficiente, como al simple fenómeno de que, en estas condiciones, muchas actividades que se desarrollaban al margen de la legalidad afloran espontáneamente.

Desde el punto de la exacción tributaria, existen dos posturas ex-tremas por parte del Estado. Se puede optar por una política de moderación fiscal, entendiendo por tal una política de confiscación mínima de las rentas de los ciudadanos, que inducirá un elevado grado de cumplimiento voluntario de las obligaciones de esta naturaleza. O, por el contrario, el Estado puede tratar de capturar una parte siempre creciente de las rentas de los individuos, lo que, sin duda alguna, llevará a una paralelamente creciente resistencia por parte de éstos; ante esta resistencia lo normal será que el Estado reaccione mediante una represión cada vez más fuerte. Desde el bajo Imperio Romano hasta nuestros días, esta receta ha llevado sistemáticamente a la catástrofe. Desgraciadamente, ésta es la senda en la que nos encontramos actualmente. Nuestro Estado se hace cada día más grande, para ello necesita capturar un porcentaje cada vez mayor de la renta de los particulares mediante una mayor presión fiscal. Estos, en la medida de sus posibilidades, se resisten a perder estos recursos y el Estado reacciona mediante una creciente ferocidad en la represión, con resultados obviamente desiguales y, por tanto, injustos. La hola de nieve se va formando sin verdadera utilidad para nadie: el Estado se hace más grande, detrae más recursos de otras actividades productivas, utiliza más funcionarios, pero no ofrece nada que sea sustancialmente mejor.

Conclusión

No quiero terminar mis comentarios con aire pesimista. Sinceramente pienso que estamos avanzando por la senda equivocada; observo, y esto es quizás más grave, que la sociedad española muestra todavía escasa sensibilidad a los problemas que comento o. al menos prefiere manifestarse más por la vía de la resistencia pasiva y del incumplimiento de la norma fiscal, donde y cuando puede, que por un diálogo crítico que lleve a una reconsideración de las pautas de crecimiento del sector público en que estamos embarcados. No obstante, a pesar de estas circunstancias desfavorables, espero que la cordura acabará ganando o, por lo menos, que en el proceso de integración europea previsto para 1993, nos la acabarán imponiendo.

El tipo de presiones internacionales a las que he venido aludiendo a lo largo de mi intervención va a alcanzar tal fuerza en los próximos años que obligará, so pena de que se creen gravísimas perturbaciones, a que nuestras autoridades reconsideren su estrategia fundamental y se pongan en línea con la actitud de reducción de la fiscalidad imperante entre nuestros vecinos. Esto es lo que, en parte, parece haber tenido en cuenta, muy recientemente, el equipo de expertos que, por encargo de los Ministros de Economía y de Trabajo, ha elaborado un llamado libro blanco sobre el paro. cuando recomienda un giro de la política económica para reducir el déficit público y reestructurar los impuestos con rebaja de la presión fiscal media en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, mientras que el impuesto sobre el valor añadido (IVA) debe aumentar para homologarlo al del resto de la Comunidad Europea. Desde este

punto de vista, por lo tanto, uno puede ser más optimista, pues estar insertos en el ámbito europeo, e incluso en el más amplio de las naciones occidentales, tendrá sus efectos saludables e impedirá que se lleven hasta sus últimas consecuencias unas políticas que considero nefastas.

Ahora bien, no deja de ser lamentable que lo que, antes o después, se nos impondrá desde fuera, no seamos capaces de hacerlo nosotros por nuestra propia cuenta, que no aprovechemos el importante margen de maniobra de que aún disponemos y que continuemos obstinados en cometer los mismos errores que otros han cometido en el pasado, sin aprender nada de ellos.

En definitiva, cuando venga la corrección, cuando optemos por una política de reducción de impuestos y de reducción del gasto público similar a la que habrán adoptado las naciones más avanzadas, habremos actuado, una vez más, con retraso frente a ellas. Dios quiera que, esta vez, el retraso sea pequeño.