

# El presupuesto como factor de tensión entre la sociedad y el Estado

EUGENIO DOMINGO SOLANS\*

"Orden no es una presión que desde fuera se ejerce sobre la sociedad, sino un equilibrio que se suscita en su interior".

*José Ortega y Gasset*  
("Mirabeau o el político", 1927)

**L**A tensión entre sociedad y Estado —tanto en general como en el caso particular de la España actual— se manifiesta de formas muy diversas. Un campo propicio a la aparición de dichas tensiones es el de la economía, en cuyo ámbito es inevitable la existencia de una continua pugna entre intervención y libertad.

Una vez aceptada la inoperancia de soluciones extremas, como el "laissez-faire" manchesteriano o la planificación económica central, se abre una gradación de respuestas finales fruto de la influencia de un sinnúmero de factores. Entre dichos factores pueden citarse el nivel de industrialización y desarrollo, el grado de distribución de la renta, el mayor o menor asentamiento del llamado Estado del Bienestar, los hábitos sociopolíticos prevalecientes y lo que podríamos llamar, para no hablar de modas, el movimiento general de las ideas. Analizar por qué el Leviathan ha avanzado, por ejemplo, más en Suecia que en España y más en España que en Suiza, constituye uno de los ejercicios más sugestivos que pueden desarrollar nuestros sociólogos.

A propósito de la tensión entre libertad e intervención económica, es curioso constatar la rapidez con la que desde conceptos marcadamente técnicos se pasa a posturas ideológicas. Basta que un economista muestre su preocupación por el llamado "efecto crowding-out" (elevación de los tipos de interés debido a la demanda de fondos por parte del sector público para financiar el déficit), o sus temores ante una excesiva expansión de la cantidad de dinero, para que, en seguida, se le tilde de monetarista, "friedmaniano", "liberal" (si estamos en Europa) y de derechas. A su vez, quienes sostienen una postura opuesta, serán fácilmente calificados

\* Barcelona, 1945. Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Madrid.

de fiscalistas, keynesianos, "liberales" (si estuviéramos en Estados Unidos) y de izquierdas. El paso de lo técnico a lo ideológico tiene, pues, un alto grado de volatilidad.

En España, donde en general se da un aceptable grado de consenso en materia de política económica, el alambique económico que alquitara el mayor número de tensiones entre sociedad y Estado es, sin duda, el Presupuesto, síntesis de las intenciones del Gobierno en materia de fiscalidad y gasto público. Porque, curiosamente, el consenso en política económica antes citado se esfuma en cuanto descendemos al campo presupuestario. Y es que uno de los problemas socioeconómicos de mayor calado con el que nos enfrentamos en nuestro país es el de la existencia de un corrosivo divorcio entre economía y fiscalidad, que es como decir entre sociedad y fiscalidad.

El citado divorcio obedece a diversas causas. Por una parte, la presión fiscal española (medida, como se hace convencionalmente, por el cociente entre los ingresos tributarios coactivos y el producto interior bruto o valor de la producción final de bienes y servicios) está creciendo a un ritmo muy vivo. Así, en los últimos diez años de los que disponemos de datos homogéneos, que permiten efectuar comparaciones internacionales (1975-1985), la presión fiscal española ha aumentado en un 46,9 por 100, porcentaje superior en más de tres veces al incremento experimentado por la presión fiscal, por término medio, en el área de la OCDE.

Se dirá, con razón, que el punto de arranque de este espectacular crecimiento de la presión fiscal española era comparativamente bajo, lo que explicaría, en parte, que se hayan producido tasas porcentuales de aumento tan elevadas. Se argumentará, incluso, que, pese a su incremento, la presión fiscal en España no es alta, a tenor de los registros de los demás países. Todo esto es verdad. Pero no es menos cierto que, desde el prisma de la tensión entre sociedad y Estado, mucho más relevante que el nivel absoluto de presión fiscal es su ritmo de crecimiento, lo que se llama la "presión fiscal dinámica".

A los agentes económicos —y, como tales, a los ciudadanos de a pie— les perturba más lo que crecen los impuestos que el nivel que éstos puedan tener. Son los aumentos de impuestos, en mayor medida incluso que su cuantía, lo que distorsiona las decisiones económicas de trabajo, ahorro, inversión y asunción de riesgos. El concepto de "presión fiscal dinámica" explica buena parte de la actual tensión entre sociedad y Estado en España.

Pero, además, se dan una serie de factores concomitantes que agravan no poco la situación. Así, una misma "presión fiscal dinámica" tiene peores efectos en una economía relativamente menos desarrollada, como es la española en el contexto occidental: es el concepto de "esfuerzo fiscal dinámico", en el que España ha batido todas las marcas en los

últimos años. Por otra parte, una misma "presión fiscal dinámica" tiene también peores efectos cuando los recursos fiscales se obtienen, en gran parte, a partir de fuentes tributarias especialmente distorsionantes, como son, en el caso español, las cotizaciones a la Seguridad Social o el impuesto sobre la renta de las personas físicas que es, antes que nada, un impuesto sobre las nóminas. También en materia de impuestos, la calidad, aparte de la cantidad, tiene su importancia.

El anterior argumento de la calidad nos lleva a otro factor de tensión en la fiscalidad española: se trata de la pésima distribución de la presión fiscal entre los ciudadanos, a causa del abundante fraude. Es conocida la capacidad de las estadísticas para conseguir que si uno se come un pollo, y otro ninguno, nos hayamos comido, en conjunto, medio pollo cada uno. Por la misma razón, si uno paga rigurosamente los altos impuestos que se le exigen, y otro los evade, hemos pagado, en conjunto, una cifra razonable de impuestos. La tensión, ante estas situaciones, es inevitable.

El Presupuesto es una moneda con dos caras, la de los ingresos y la de los gastos. Y aunque, en buena teoría, no tiene por qué haber una correspondencia perfecta, un "quid pro quo"; entre lo que se satisface de impuestos y el beneficio que se deriva del gasto público, está claro que tampoco puede haber la exagerada falta de correspondencia que se da en el caso español entre lo que se paga y lo que se recibe. En España los impuestos se pagan, desde una perspectiva estrictamente individual, poco menos que a fondo perdido, dada la mala calidad de los servicios públicos y, sobre todo, dado el alto componente que las transferencias tienen en la estructura del Presupuesto de gastos.

En efecto, un Presupuesto basado, en alto grado, en los gastos de transferencias, como es el español, acentúa la sensación de que se recibe poco —de que se hace poco— a cambio del dinero tributado, dado que se da una mayor diferenciación entre el grupo social de los contribuyentes y el de los beneficiarios del gasto público. Dicho de otra manera, los beneficios de la solidaridad son menos tangibles que los que se derivan de la provisión de bienes públicos de consumo y de inversión. Por otra parte, para complicar más las cosas, apresurémonos a afirmar que tampoco la solidaridad es tan alta, habida cuenta del fraude existente y de la ínfima calidad y cantidad de las transferencias.

La idea, forzosamente expresada de forma caricaturesca, viene a ser, en conclusión, la siguiente. En nuestro país, en relación con el Presupuesto, existen tres grandes grupos ciudadanos, todos con poderosas razones para sufrir, de una u otra manera, la presión del Estado. En primer lugar, los que, por su situación económica, cada vez pagan más impuestos, pero sin que ello se corresponda con unos servicios públicos adecuados. En segundo lugar, los que, por carecer de capacidad de pago, no están prácticamente

obligados a satisfacer los tributos personales, aunque sí los impuestos indirectos, y que, al mismo tiempo, son sólo teóricos beneficiarios de un Estado del Bienestar que no da para compensarles de sus penurias económicas. Y, en tercer lugar, los que sencillamente optan por defraudar a la Hacienda Pública —es decir, a la sociedad— en la confianza de que la regla de la mala calidad de los servicios públicos no encuentre, en su caso, excepción en el servicio de inspección tributaria.

Una situación tan insatisfactoria como la descrita en los párrafos anteriores no se arregla con pequeños golpes de timón. No es un problema de grados, sino de orientación general. También en España, como en otros países, habrá que replantearse el propio rumbo del Estado en el campo económico, tanto en el cumplimiento del objetivo de la solidaridad como en el de la eficacia.

Descendamos a considerar los tres papeles fundamentales que, en materia económica, desarrolla el Estado. Por una parte, define las reglas de juego en las relaciones económicas o, si se prefiere, establece la Constitución económica de la sociedad. Haciendo un símil teatral, ello equivaldría a la definición del escenario en el que desarrollarán su papel los distintos agentes económicos.

En segundo lugar, incumbe al Estado una labor de regulación en el campo económico, mediante la cual orienta a las unidades económicas privadas hacia la consecución de los objetivos socialmente deseables. Siguiendo con el símil teatral, esta labor sería, en cierto modo, equivalente a la que efectúa el director de la obra, que, entre bastidores, va orientando y dirigiendo a los actores.

En tercer y último lugar, el Estado lleva a efecto una labor económica de prestación o provisión directa de servicios, a través del gasto público. En nuestro símil teatral, este quehacer correspondería a la función de actor, el cual entra en la escena económica junto con las unidades privadas de consumo y de producción y, al igual que ellas, demanda y ofrece bienes, emplea, invierte, ahorra, etc.

En el caso español, el problema quizá sea el excesivo protagonismo del sector público en las facetas señaladas en segundo y tercer lugar y, en cambio, la incapacidad del Estado para actuar adecuadamente en la primera de las funciones señaladas, la creación de un marco estimulante para el desarrollo de la iniciativa privada.

Ha de ir calando la idea de que no por haber regulaciones económicas las cosas irán mejor, por la sencilla razón de que la intervención estatal nunca podrá suplir la riqueza de las relaciones económicas privadas. Como escribió el barón de Montesquieu en "L'esprit des lois", "los seres inteligentes pueden darse leyes, pero también se encuentran sometidos a otras en cuya formulación nunca intervinieron".