

Estado y peso fiscal en España

CESAR ALBIÑANA

EL PESO FISCAL COMO INDICADOR

EN un número dedicado al Estado y la sociedad civil con especialísima referencia a España, tiene singular relieve el análisis del "peso fiscal" desde dos puntos de vista: Su dimensión y su posible incidencia en las decisiones públicas. Desde su importancia porque permite superar las valoraciones parciales de los índices o coeficientes que se utilizan para acreditar, el volumen y las características de la actividad financiera del Estado. Y desde su trascendencia en la vida política y administrativa del país, porque pone en las manos de los equipos dirigentes medios y resortes que pueden desvirtuar las libertades reales que los sistemas democráticos establecen y han de garantizar. Constituye, pues, un acierto del profesor Tusell el título de esta colaboración, que intenta estar a la altura de la anotada perspicacia.

No es de esta ocasión la descripción de los índices o **ratios** que representan los gastos públicos de un país, incluso reflejando la demanda final de bienes y servicios por parte del Estado, la asignación de los gastos reales, la dimensión relativa de las transferencias a las unidades productivas y a las economías familiares y su evolución, propia y comparada, en relación con cualquier macromagnitud económica.

Tampoco es de esta oportunidad ofrecer los coeficientes de la presión tributaria o los niveles de la imposición, ni menos las mediciones de las cargas tributarias individual y de grupo, de la presión fiscal psicológica o del polémico esfuerzo impositivo.

También se ha de renunciar a cualquier exposición relativa al endeudamiento público y sus costes financieros, que a tantas censuras se hace acreedor cuando los fondos por él obtenidos se aplican a gastos consuntivos y cuando desplaza al sector privado —**crowding out**— por comparecer el Estado con ventaja en los mercados del dinero y de capitales.

Por el contrario, el peso fiscal por su propia indeterminación cuantitativa y por aglutinar reflexiones y conclusiones útiles a la hora de enjuiciar la actividad financiera del Estado, debe ser objeto de análisis en la medida autorizada a esta colaboración.

El peso fiscal no se confunde con los ingresos y los gastos públicos concebidos de modo aislado, sino que es resultado

* Alar del Rey (Falencia), 1920. Catedrático de Universidad. Autor de "Sistema tributario español y comparado".

de la comparación de sus respectivas funciones socio-económicas, y así se advierte, por ejemplo, si se conlupan o no los recursos públicos de carácter regresivo con los gastos públicos de signo social o asistencial, poniendo de manifiesto el grado de simetría o asimetría que entre unos y otros se da.

El peso fiscal se distingue de la presión tributaria porque atiende a la naturaleza de su incidencia en la actividad económico-privada, y no sólo es función de su volumen.

El peso fiscal tampoco se detiene en el importe del déficit público como resultante del exceso de pagos sobre ingresos o de obligaciones sobre derechos, sino que explora y examina qué unidades económicas soportan su factura según los medios de financiación utilizados y los costes que estos últimos generen.

También contabiliza el peso fiscal el entorpecimiento que experimentan las actividades económico-privadas como consecuencia de las estatales, que no siempre, ni en todo caso, protege o potencia la economía privada.

Pasando de la Hacienda pública a la economía pública, son múltiples los mecanismos de naturaleza coactiva que el Estado utiliza en su reglamentación de actividades o de control de procesos productivos, que cumplan o no sus objetivos, dan lugar a costes o desembolsos que no tienen entrada en el Tesoro Público, pero, sin embargo, incrementan el peso fiscal a cargo de los ciudadanos incluso de modo invisible y sin contrapartida para ellos, ni, en ocasiones, para el resto de la comunidad nacional, lo cual es bien sensible y está elaborando, día a día, la lista de los fallos del sector público, sean o no de naturaleza estructural.

Y refiriéndome a las prestaciones personales y demás costes indirectos que desencadena la natural o lógica actuación del Estado, esto es, la que le legitima ante todos, se anotan a continuación las más significativas:

- El gradual y ya completo traspaso de operaciones de liquidación de impuestos —aun de los más complejos, como el de Sucesiones y Donaciones, cuya transferencia autoriza la ley—, desde la Administración pública a los particulares, está incrementando en proporciones nada desdeñables, los costes de exacción a cargo de los sujetos pasivos tributarios, que, desde luego, han de incluirse en el llamado peso fiscal. Además, la distribución personal de tales costes —la llamada presión fiscal "indirecta"— no tiene lugar en función de la capacidad económica de quien ha de practicar tales operaciones de liquidación tributaria, lo cual afecta a la equidad.

- A los costes de rellenado de declaraciones y de práctica de operaciones de liquidación tributaria, se han de sumar los derivados de las incidencias posteriores, ya sea por comprobaciones administrativas, ya sea por errores del propio sujeto pasivo, con la secuela de las sanciones que las leyes vigentes establecen con demasiada prodigalidad, incluso cuando se trata de la aplicación errónea de disposiciones, que de por sí

EL PESO FISCAL COMO RECURSO

son poco comprensibles cuando no enigmáticas para el no-experto en estas materias.

- A los aludidos costes económicos —sean en trabajo propio o por prestaciones ajenas—, hay que incorporar —ya que no son sumables— los de naturaleza anímica que a tantos y tantos contribuyentes afectan por desasosiegos y preocupaciones que tienen su origen en el vencimiento de plazos, en la aportación de avales o garantías y en el seguimiento de trámites y procedimientos que no siempre se despachan con celeridad.

- De carácter similar a los que acaban de ser aludidos, son los costes a incluir en el "peso fiscal" y que tienen su origen en las variaciones y rectificaciones legislativas y reglamentarias en materia tributaria que con desusada frecuencia se acuerdan; en la introducción de textos y fórmulas de difícil aplicación para la mayoría de los sujetos pasivos tributarios; en los errores normativos que han tenido que corregir el Tribunal Constitucional y las Salas de Justicia, con importantes gastos de gestión y desplazamiento de otras tareas, incluso para las administraciones públicas, y en los retrasos en trámites y devoluciones de ingresos indebidos que debieran ejecutarse con toda preferencia.

A lo expuesto se han de agregar los efectos negativos que en la solidaridad y en la colaboración de los ciudadanos se dan en razón de la exacción de los impuestos, y que deben incrementar el peso fiscal que en cualquier supuesto implica la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos. Sin pretender que la enumeración sea agotadora, se citan los casos y los fenómenos que, indudablemente, generan desánimo social y deterioran los vínculos interindividuales de la sociedad civil:

- Admitiendo como normal o tolerable la actual presión tributaria en cifras nacionales, deja de ser razonable si se tiene en cuenta que no todos los contribuyentes aportan las cuotas fijadas por las leyes.

- El actual gravamen de las plusvalías se tiene por injusto por dos motivos: Porque no corrige las depreciaciones monetarias en su integridad y porque no distingue entre las que son fruto de la especulación y las que resultan de operaciones ineludibles o sin propósito inicial de lucro. Es más, el empresario que inicia actividades de alto riesgo está pidiendo un trato especial para las plusvalías de los primeros años, invocando el tratamiento de las sociedades denominadas de capital-riesgo.

- La mayor aceptación del impuesto por parte de los españoles, sobre todo para hacer frente a los costes de las crisis de una u otra clase, cuya financiación ha encomendado la sociedad a la Hacienda Pública, no autoriza a que las funciones o fines del Estado se ramifiquen en múltiples instituciones u organismos de ámbito general y territorial,

con la obligada repercusión en el gasto público total nacional.

- Quienes realizan sus actividades en la economía **real** española censuran sin indulgencia el régimen tributario de favor que en su día se estableció para auténticos inversores extranjeros, y que hoy disfrutan tantos transeúntes y especuladores ocasionales sin arraigo, que en nada incrementan las inversiones en suelo español. Es más, su condición de no-residentes —sin sede económica en España— les ampara ante la acción de la Hacienda Pública a pesar de las medidas adoptadas por el legislador, incluso convirtiendo en responsable solidario a sus representantes.

- Las exenciones, bonificaciones o desgravaciones impositivas —los llamados "gastos fiscales"— son motivos de falta de generalidad (que incrementa el "peso fiscal" de los demás) sólo justificada cuando tales excepciones comportan un beneficio para la comunidad política por servir un objetivo de interés general o utilidad pública. Por otra parte, la supresión de exenciones y bonificaciones tributarias permitiría reducciones en tipos de gravamen que hoy se juzgan altos o no corregidos por una inflación acumulada.

- Tal vez sea llegado el momento de considerar si el impuesto debe dejar de ser redistributivo para ser meramente progresivo, como corresponde en los de naturaleza personal y en los que recaen sobre capacidades económicas con posible aplicación del principio de sacrificio marginal igual; El gasto público, con sus diversas técnicas subvencionadoras, y la política de rentas cumplen mejor y antes que el impuesto las metas redistributivas, que son irrenunciables para una sociedad evolucionada y solidaria. Además, el gasto público redistributivo y la política de rentas en su sentido estricto son indolores socialmente y crean, de modo inmediato, la "externalidad" de la justicia.

A la anterior relación de situaciones y comportamientos, que en mayor o menor medida inciden en la magnitud del peso fiscal que se percibe como existente en España, hay que agregar el aumento significativo del "esfuerzo fiscal?" en estos últimos años, a remolque del déficit público y de la necesidad de recuperar atrasos tradicionales en una coyuntura política favorable para quienes propiciaron la reforma tributaria y más tarde la reanudaron.

También hay que mencionar los . mayores costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias —de por sí más elevados que los costes de gestión o administración— que padecen quienes, en función de unos u otros elementos de conexión, son sujetos pasivos simultáneos de la Hacienda General y de las Haciendas Ferales de las tres provincias vascas y Navarra. La presentación de declaraciones en cada una de ellas y la realización de los ingresos en las respectivas Cajas, ha de computarse en el peso fiscal de los aludidos obligados tributarios, y ello con independencia de las diferencias de ordenamientos jurídicos materiales, que lejos de

reducirse se aumentan, aparte de las que se dan incluso en el territorio de régimen común en materia de valoraciones de los bienes y derechos imponibles o en el rigor a la hora de las comprobaciones e investigaciones a cargo de la Inspección de los Tributos.

Es llegado el momento de iniciar la última parte de esta colaboración, que, como se anticipó, hace referencia a la utilización del peso fiscal por el Estado en la tensión que mantiene irremediadamente con la sociedad por razón de los tributos, debatiéndose entre su propia legitimación (lucha contra la pobreza, seguridad social, educación, etc.) y la pérdida del apoyo electoral por causa de las reformas o modificaciones de los impuestos. Las variaciones en los impuestos —tipos de gravamen, en particular— y en los niveles del gasto público en época pre-electoral, están dando pie a una teoría del ciclo político, que no deja de cumplirse en España, apremiada, por otra parte, por la legión de quienes se encuentran en paro forzoso. La fiscalidad es hoy factor esencial en cualquier política nacional y lo será aún más según vaya regresando el sistema económico al de mercado, que es el que priva en la Comunidad Europea, siquiera sea con el apleativo de social o mixto.

Después de estas palabras introductoras, que convierten en política presupuestaria o fiscal (ingresos más gastos públicos) a capítulos enteros de la política en general, la mención extractada de medidas con repercusión en el peso fiscal a cargo de los españoles con su respectivo signo:

- Los regímenes de estimación objetiva singular y algunos de los especiales del Impuesto sobre el Valor Añadido, con tanta incidencia en el mundo de la pequeña y mediana empresa.
- Las retenciones y los pagos fraccionados o a cuenta de determinados impuestos, que, asimismo, inciden con fuerza en las disponibilidades líquidas de las economías familiares sobre todo.
- Las revisiones catastrales, periódicas o no, que afectan a la mayoría de la población y, de modo singular, a la de asiento urbano, pues los inmuebles de naturaleza urbana están pasando a ser el centro de gravitación de varios tributos de alcance local, incluidas las contribuciones especiales.
- Las subvenciones que se conceden fuera del estrecho marco de la legalidad que es propio de los recursos tributarios, que, al fin, las financian, y que en tantas ocasiones constituyen brotes de paternalismo cuando no de electoralismo.
- El inusitado volumen que está adquiriendo la demanda de protección por parte del Estado, que indeliberadamente está convirtiendo a éste en asegurador de infortunios y calamidades sin pago de otra prima que el impuesto, cuando no se extiende el campo de su responsabilidad a límites insospechados no hace muchos años.
- En la línea que acaba de ser enunciada hay que situar la

función garantista de la regla de Vifredo Pareto, que se viene atribuyendo al Estado, pues si su óptimo consiste en que uno mejore y nadie empeore, ella se cumple gracias al Estado que toma a su cargo todos los saldos negativos.

- El explicable aumento de los gastos públicos en pensiones, seguridad social, educación, sanidad y beneficencia, ya sea porque la sociedad se desentiende de tales prestaciones, ya sea porque el Estado encorseta sus iniciativas por las exigencias de la igualdad indiscriminada —léase, por ejemplo, planes y fondo de pensiones—, seguirá presionando sobre el déficit público —¿por qué no déficit nacional?—, y éste derivará al aumento del peso fiscal, vía impuestos o vía endeudamiento público.

- Sin especificación alguna ha de aludirse a las innumerables transferencias que el Estado ha de financiar en favor de entidades y empresas públicas, así como de las economías privadas (empresas y familias), que están transformando los Presupuestos Generales del Estado en un Presupuesto de transferencias.

- La creciente demanda de transformación de los bienes privados en públicos, aunque en ellos no se den las características de estos últimos (de consumo no-rival y según la regla de no-exclusión) para que sean suministrados por el Estado, ponen a éste en la alternativa de exigir impuestos-precio o de imponer tasas; y ello sin contar con la exigencia de la actual sociedad de servicios públicos a nivel europeo, como ahora se dice.

Con "crisis fiscal", o no, de nuestro Estado, habrá que plantearse responsablemente qué Estado quiere nuestra sociedad, si el peso fiscal no ha de detenerse en su incremento interanual y si el endeudamiento público de cada año ha de tener su techo en la correlativa inversión pública. En otro supuesto, nos aguarda un Estado con una Hacienda General empobrecida por las transferencias a la Seguridad Social, a las Comunidades Autónomas y a los ayuntamientos, y con buena parte de sus ingresos administrados por la Comunidad Europea; y la sociedad estará expuesta a las tentaciones financieras del Estado que ella misma ha impulsado con sus demandas y ha construido sin seguir los cánones del federalismo fiscal. Habrá, pues, que seguir vendiendo ilusión, pero con responsabilidad financiera, pues la dialéctica social de nuestros días pasa, inapelablemente, por el sacrificio que comporta el "peso fiscal".