



# IGUALDAD, LIBERTAD Y HACIENDA PÚBLICA

*José BORRELL FONTELLES*

**Desde esta misma tribuna, el Club Siglo XXI, y desde sus respectivas posiciones personales y políticas, varios oradores han lanzado duros ataques contra nuestra Hacienda Pública (la Hacienda de todos, ellos incluidos). No estoy aquí para responderles. Pero sería necio ignorarles porque sus argumentos definen la naturaleza política del debate sobre la Hacienda Pública en el horizonte, ya mítico, de 1992.**

**P**or muchos tecnicismos que incorpore, se trata de un debate político. La fiscalidad, entendida como el ingreso y gasto público, constituye el núcleo duro de la acción política. Limitar coactivamente las rentas individuales y arbitrar entre las utilidades personales y colectivas es política en estado puro. La fiscalidad refleja y provoca el emerger de

nuevos valores sociales y de nuevas formas de organización política.

Recordemos que fue la voluntad de votar el impuesto lo que hizo nacer en Inglaterra la democracia representativa. Fue el rechazo de pagar impuestos a la metrópoli lo que generó el movimiento de independencia de Estados Unidos. Fue el ad-

---

***Recordemos que fue la  
voluntad de votar el  
impuesto lo que hizo  
nacer en Inglaterra  
la democracia  
representativa.***

---

venimiento de la democracia en España lo que hizo posible la primera reforma fiscal. Será la fiscalidad el principal instrumento de la construcción política europea, homogeneizando el espacio económico y poniendo en común los recursos y políticas que nos unirán en una comunidad de intereses.

Hoy, en todos los países democráticos, cada vez que se modifican los impuestos la opinión se agita y la agitan. Es normal y saludable que así sea, aunque el debate sea, a veces, duro y agrio. Menos polémico, en todo caso, que el que a principios de siglo agitó a Francia cuando Josef Cailiaux intentó introducir el impuesto sobre la renta. La abyecta campaña que se desató contra él provocó que su mujer matase a tiros al director del principal periódico de la época. Les aseguro que, por el momento, no he observado ninguna tendencia asesina en los miembros de mi familia.

Sin llegar a estos extremos, la polémica fiscal está justificada porque el debate sobre la Hacienda Pública es el debate sobre los límites de la acción colectiva.

Pero, para que este debate tenga sentido, debiera referirse simultáneamente al ingreso y el gasto público, porque sólo el gasto público justifica el ingreso público, y sólo su análisis conjunto permite valorarlos en términos de coste/eficacia. Los impuestos son medios para conseguir fines. No tienen sentido ni razón de ser por

sí mismos. Así, un impuesto sobre la renta puede ser muy progresivo en su concepción y en su aplicación práctica. Pero esta progresividad puede verse neutralizada e incluso invertida según el uso que se haga de los recursos así recaudados. A pesar de la evidencia de esta constatación, en España somos especialmente víctimas de la reducción de los mecanismos fiscales a su estricta componente tributaria. Para los españoles, Hacienda igual a impuestos.

En realidad, la disociación entre costes sin contrapartida inmediata y directa, y los beneficios difusos o diferidos que se reciben de forma gratuita, es consustancial con los mecanismos fiscales. El remedio contra la esquizofrenia del ciudadano-contribuyente, siempre dispuesto a reclamar más y mejores servicios y siempre tentado a rehuir su parte de carga, es más cultural que económico. Pasa por aumentar los niveles de información y la capacidad de comprensión de fenómenos inevitablemente complejos. Complejidad que sin duda ha aumentado con la estructura autonómica del Estado.

Esto es sólo posible en un régimen de libertades. En una dictadura el impuesto es una requisita que nos viene «Impuesto» por una voluntad arbitraria carente de legitimidad, cuyas contrapartidas aparecen como un elemento graciable o aleatorio fruto de esta misma voluntad arbitraria.

En ausencia de libertad el interés por el impuesto obedece al objetivo de evitarlo. Las contrapartidas, si existen, son gratuitas. Siendo tan corta nuestra andadura democrática, no es de extrañar que la mentalidad colectiva refleje todavía estas actitudes. Desde esta perspectiva, las justificaciones que dan algunos contribuyentes de su comportamiento fiscal aparecen como una versión ácrata del rechazo al sistema político, referido esta vez al Estado de Derecho. Pero seamos optimistas y pensemos que no hace muchos años no

solamente no hacía falta justificarse sino que se podía presumir públicamente de estas actitudes.

Hay otras razones que animan el actual debate sobre la Hacienda Pública en toda Europa:

a) *El rechazo del Estado y sus intervenciones*, como consecuencia de la dimensión alcanzada por el sector público, los problemas de eficacia en su gestión que se han puesto de manifiesto, la inadecuación de algunas políticas a la cambiante realidad social, y la contestación generada por el emerger de un nuevo individualismo.

b) *La perceptibilidad creciente del esfuerzo tributario, para ciertos grupos socioeconómicos*, como consecuencia de una mejor aplicación de los impuestos y el reforzamiento de los controles fiscales.

Estos fenómenos se han producido en España de forma rápida e intensa. Casi todo lo que le puede ocurrir a una Hacienda moderna nos ha ocurrido en apenas 10 años. Lo que otros países con mayores niveles de cohesión social, cultura y estabilidad política han ido construyendo en medio siglo, nosotros lo hemos deglutido a paso de carga. Esta intensidad y rapidez explica buena parte de nuestros problemas, pero no debiera desfigurar su dimensión relativa en comparación con los que se plantean en otros países.

El mundo occidental se divide hoy en tres grupos de Estados en función de la parte de su producto que se colectiviza a través de los mecanismos fiscales:

a) *Los países «liberales»*, de larga tradición de economía de mercado, como EE.UU. y Japón, cuyas Administraciones Públicas absorben, a través de contribuciones coactivas (cotizaciones sociales e

impuestos), en torno a 1/3 de su producto nacional.

b) *Los países centro-europeos*, que han vivido el desarrollo del denominado Estado de bienestar, cuya presión fiscal se sitúa entre el 40 y el 50 %.

c) *Los países de economía «socializada»*, del norte de Europa, en los que la relación cargas fiscales/producto supera el 50 %.

España pertenece claramente al primero de estos grupos. La relación impuestos/PIB, del conjunto de las Administraciones Públicas se cifra en torno al 33 % de la riqueza nacional, como Japón y EE.UU. No se trata de un juicio de valor discutible sino de un hecho empírico constatable. Los cambalaches estadísticos acerca del famoso «esfuerzo fiscal» no pueden tomarse en serio técnicamente. Si se quieren hacer comparaciones de este tipo habría que analizar la presión fiscal que tenían los países europeos cuando tenían los mismos niveles de riqueza que España tiene hoy. La respuesta es tremendamente significativa:

*Año en el que alcanza el mismo PIB per cápita ponderado por un índice de paridad de poder adquisitivo que*

<b>País</b>	<b>Presión Fiscal</b>	<b>España en 1987</b>
Francia	42	1980
RFA	38	1980
Inglaterra	36	1981
Bélgica	44	1981

La conclusión es evidente. El debate político sobre la dimensión del Estado no

---

***La polémica fiscal está justificada porque el debate sobre la Hacienda Pública es el debate sobre los límites de la acción colectiva.***

---

puede plantearse en los mismos términos al norte que al sur de los Pirineos. Lo cual no quiere decir que no tengamos que plantearlo.

En cambio, el incremento de la presión fiscal efectiva que perciben en España núcleos y sectores influyentes de la población es mayor que en Europa debido a:

a) La política tributaria claramente redistributiva del gobierno socialista, que sólo ha corregido de forma selectiva el efecto de la inflación.

b) El fin de la impunidad fiscal y de las endémicas situaciones de fraude.

Por estas y otras muchas razones, en el debate fiscal tendrá un papel determinante el arbitraje que efectuemos entre los valores, a veces contradictorios, de libertad e igualdad.

¿Es realmente la Hacienda Pública un enemigo de las libertades individuales? ¿Contribuye a dar contenido efectivo a las libertades formales? ¿En qué medida es un poderoso instrumento al servicio de la igualdad o acaba creando desigualdades nuevas y más poderosas que las que intenta corregir? Me temo que yo mismo tenga, junto con algunas convicciones, más interrogantes que compartir que incommovibles certezas que exponer acerca de algo tan complejo y pluriforme como el presuntuoso título de esta conferencia.

## **Igualdades**

Menciono las igualdades, en plural, porque la igualdad es un concepto falsamente simple cuyas diversas manifestaciones no son todas igualmente positivas. Algunas igualdades constituyen una restricción demasiado fuerte para la libertad y comprometen la eficacia. La estricta igualdad ante la Ley no debe conducir a la exigencia igualmente estricta de otras igualdades. La desigualdad aparece como un problema moral y político cuando se convierte en injusticia. Aún con esta precaución, creo que la búsqueda de las igualdades sociales debe constituir un objetivo fundamental al que hay que estar dispuesto a sacrificar algunos de los componentes narcisistas de la libertad individual.

La izquierda no puede sentirse cómoda cuando existen excesivas diferencias entre los individuos, las regiones o las naciones. Ni siquiera la igualdad de oportunidades, objetivo prioritario e inmediato, debiera satisfacernos. Una mayor igualdad (¿o sería mejor decir equidad?) debe ser un objetivo fundamental, al que no podemos dejar de contribuir fiscalmente so pretexto de que los sistemas redistributivos han alcanzado sus límites.

No neguemos los efectos perversos de algunas políticas redistributivas. Por arriba, desmotivando a personas cuya contribución al enriquecimiento común es decisiva para la prosperidad general. Por abajo, porque corremos el riesgo de inducir actitudes irresponsables que mantienen larvados los problemas en vez de resolverlos. Corrijamos estos excesos. Pero resistámonos a los hipócritas que pretenden justificar las desigualdades sociales a través de la desigualdad natural.

No todo el mundo está igualmente dotado para dirigir una empresa o componer una sinfonía. Pero la desigualdad social se manifiesta cuando un niño sufre

carencias alimenticias; cuando otro no puede seguir los estudios para los que estaba dotado; cuando otro hereda una empresa que no hubiera sido capaz de crear; cuando la inflación arruina a unos y enriquece a otros. Estas desigualdades nada tienen que ver con las desigualdades naturales. Al contrario, las enmascaran y las invierten. El resultado es la injusticia, pero también la ineficacia. La sociedad entera sale perdiendo.

Les propongo dos aproximaciones al análisis de la interacción entre igualdades y estructuras fiscales: *la igualdad ante el impuesto y la igualdad a través del impuesto.*

### **Igualdad ante el impuesto**

La igualdad ante el impuesto es un viejo principio que se proclama ya en el artículo 13 de la Declaración de los derechos del hombre de 1789.

Una vez definida la norma fiscal, la igualdad ante el impuesto exige tres condiciones: que se aplique a todos los contribuyentes, por todas sus rentas, y que éstas se evalúen con el mismo rigor. Desde este punto de vista, la igualdad ante el impuesto conseguida después de la reforma de 1978 ha dejado mucho que desear, creando desigualdades que han comprometido gravemente la equidad de nuestro sistema tributario y que sólo ahora empezamos a corregir.

Permítanme explicar por qué en 10 razones concretas:

1. La reforma de la imposición directa de 1978 puso la carreta de la teoría fiscal varios kilómetros por delante de los bueyes de la realidad sociológica del país y de la capacidad de la Administración Tributaria para exigir su aplicación.

---

### ***En una dictadura el impuesto es una requisa que nos viene***

### ***«Impuesto» por una voluntad arbitraria carente de legitimidad.***

---

2. Su presentación social se basó casi exclusivamente en mensajes éticos, obviando las referencias represivas. Proclamamos que Hacienda éramos todos, pero poco se hizo para verificarlo ni para conseguirlo. A la vista del millón y medio de contribuyentes que han aflorado en los dos últimos años, parece que no éramos todos.

3. Las exigencias de información que requería la correcta aplicación de figuras tributarias como las diseñadas no fueron adecuadamente valoradas, ni se consiguieron imponer a los agentes económicos.

4. La supresión brusca del sistema de evaluación global permitió que muchos contribuyentes no se incorporasen al nuevo sistema.

5. Los sistemas de estimación objetiva singular determinaban rentas imponibles muy por debajo de las reales, especialmente para el sector agrario.

6. La tributación de las plusvalías ha significado 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 vírgenes de contribución alguna. Con la dictadura pagaban poco, pero con la democracia no pagaron nada.

7. La existencia de un tipo medio máxi-

mo convertía el impuesto en estrictamente proporcional para los altos niveles de renta, que no se vieron afectados por el incremento de progresividad producido por la inflación.

8. La inexistencia de un sistema de sanciones desincentivador y la inoperancia del delito fiscal ofrecía unos amplios márgenes de impunidad a los que optaron por hacer caso omiso del sistema.

9. El sistema de retenciones en nómina actuó como una poderosa anestesia sobre los asalariados, a quienes hizo poco perceptible, y por tanto más fácilmente aceptable, su carga fiscal.

10. 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.

El resultado es de sobra conocido: las rentas salariales, sin problemas de información asociados, con posibilidad de retención y declaradas por un tercero acabaron soportando la mayor parte de la carga. A la vista de los resultados, parece que el buen slogan de 1979 hubiese sido «Hacienda somos todos los asalariados más los que buenamente quieran».

Esta situación explica que la implantación del nuevo sistema tributario apenas presente conflictividad, porque sus defi-

---

***Casi todo lo que pueda  
ocurrir a una Hacienda  
moderna nos ha ocurrido  
en apenas diez años.***

---

ciencias permitían a las rentas menos identificables y más elevadas permanecer al margen del mismo. El precio social pagado era la insostenible desigualdad ante el impuesto que se había generado. El precio de intentar corregirla es afrontar el conflicto con los sectores afectados, que ven cómo se corrigen las situaciones en las que se habían cómodamente instalado.

### **Igualdad a través del impuesto**

Inagotable tema. Cada día más rico y complejo a medida que crecen y se diversifican las intervenciones públicas. Intervenciones permanentemente amenazadas por el riesgo de confundir las intenciones piadosas con las buenas políticas (solidaridad de la razón y solidaridad del corazón) o creer que quien más consigue es quien más exige (la cultura de la reivindicación, herencia histórica de la izquierda).

Reconociendo estas disfunciones, creo que es necesario defender una tesis básica en este terreno: la economía de mercado (antes llamado sistema de producción capitalista) es un generador autónomo de desigualdades; la fiscalidad es, y será cada vez más, el instrumento básico de su permanente corrección; pero cada vez más deberán tomarse en cuenta las consideraciones de coste y eficacia de las políticas públicas y la aportación del producto fiscal por los grupos organizados de una sociedad corporativa.

Permítanme avanzar algunas ideas en esta dirección:

— Es preciso definir las igualdades esenciales: aquellas que se establecen delante de la cultura, la enfermedad y la muerte. Están mejor servidas, con carácter general, desde la acción colectiva que desde las relaciones de oferta y demanda privada, aunque su consecución obliga a considerar los problemas de gestión que apare-

cen en la producción de estos bienes públicos.

— La desigualdad más importante, fuente de muchas otras, es la del paro. La lucha contra el desempleo debe ser una prioridad fiscal más importante que la reducción de otras desigualdades, porque es más grave para una persona verse excluido del sistema económico que vivir con una renta modesta. Ello obliga a considerar el coste, en términos de empleo, de los recursos que se drenan para atender otras políticas públicas y la eficacia de las actuaciones públicas generadoras de economías externas que incrementan la competitividad y favorecen el empleo.

— La consecución de niveles aceptables en las igualdades básicas exige el crecimiento. Redistribuir la actual riqueza, manteniéndola globalmente constante, no basta con corregir las desigualdades. Por tanto, las medidas redistributivas deben valorarse también en términos de su impacto sobre el crecimiento a medio plazo.

— Las formas de producción que protagonizarán este crecimiento incorporarán tecnologías que elevarán la productividad del trabajo, de forma que el sector «mercante» de la economía no absorberá la oferta de trabajo disponible. La fiscalidad deberá drenar la productividad acumulada en este sector para financiar las demandas que sólo el sector «no mercante» de la economía podrá satisfacer, generando a la vez los niveles de empleo complementarios. Ello exigirá que los activos del «sector mercante» acepten disminuir sus niveles de consumo privado con respecto a los que podrían obtener gracias a su posición en el sistema productivo. Es evidente que ello no se hará sin resistencias y que los poderes públicos, en su papel de árbitros, tendrán que enseñarle la tarjeta roja a más de un jugador recalcitrante, aunque éste sea el más genial delantero del equipo.

---

***El debate político sobre la dimensión del Estado no puede plantearse en los mismos términos al norte que al sur de los Pirineos.***

---

— La generación de recursos fiscales, y su circulación a través de los circuitos administrativos hasta su empleo final, constituye un gigantesco juego de suma nula de la sociedad consigo misma. Pero no parece así para los distintos sectores sociales, que intentan, todos, convertirlo en un juego de suma positiva para cada uno de ellos, intentando aportar lo menos posible al pastel común y retirar en su provecho la mayor de las tajadas. Algunos de los sectores más glotones y que mejor librados salen en el reparto tienen además la desfachatez de pasarse la vida gritando que todo irá mejor si el pastel fuese más pequeño. Este fenómeno, al que he llamado la «oligopolización de la sociedad», merece un análisis específico porque su impacto sobre la igualdad a través del impuesto es mucho mayor que el de todas las deficiencias de gestión del sector público juntas.

En efecto, los gobiernos están cada vez más sometidos, en todos los aspectos de su acción, a la influencia de múltiples grupos de presión. A través de ellos cada ciudadano tiende a privilegiar su actitud, como miembro de una coalición organizada que busca una ventaja específica, a su interés genérico como contribuyente.

De esta forma, en el viaje de ida y vuelta, desde la sociedad que los genera a la sociedad que los recibe, los recursos fiscales se ven asaltados por las presiones de los grupos organizados (desde los agricul-

---

***El incremento de la presión fiscal efectiva que perciben en España núcleos y sectores influyentes de la población es menor que en Europa.***

---

tores a los controladores aéreos, pasando por los maestros, las feministas, los médicos, etc.). Naturalmente, todos invocan el interés general o alguna altruista consideración, como la gratuidad de la justicia, para justificar sus reivindicaciones.

Este fenómeno constituye una grave amenaza para la equidad de los mecanismos fiscales, porque establece la regla del chantaje más fuerte como criterio de asignación de los recursos colectivos. Se trata de conseguir desviar los beneficios hacia minorías estructuradas, haciendo soportar su coste por la mayoría de los ciudadanos-contribuyentes, que lo soportan porque no son conscientes de que las concesiones que el Estado se ve obligado a hacer los paga con su dinero.

Sin embargo, algunos grupos organizados tienen una función positiva como transmisores de información, o incluso como mecanismo de articulación de preferencias sociales. La responsabilidad del Estado consiste, en todo caso, en no ceder al chantaje.

Infinidad de ejemplos podrían, y deberían, ser estudiados para analizar la progresividad real del destino de los recursos colectivizados por mecanismos fiscales. Irían desde los ejemplos micro, casi individuales, como las retribuciones absurdamente altas de algunos asalariados del sector financiero público, a las interven-

ciones de apoyo a sectores productivos afectados por la crisis.

En efecto:

— Las Haciendas Públicas europeas han destinado cuantiosos recursos para amortiguar el choque sobre las estructuras productivas de los cambios tecnológicos o de la demanda, cuando este choque ha sido demasiado brutal en términos sociales. La crisis industrial, el mantenimiento artificial del empleo y la inevitable reconversión han constituido un escenario donde las relaciones de fuerza entre los agentes económicos y sociales han generado manifiestas desigualdades en el acceso a esta función protectora. En general, las industrias poco concentradas, dispersas en el territorio y poco sindicalizadas, han recibido escasas ayudas públicas, a pesar de haber disminuido su empleo en cientos de miles de puestos de trabajo. Por el contrario, las industrias concentradas, con mano de obra especializada, a veces bien retribuida y fuertemente sindicalizadas, han sido sostenidas en todo los países. Las ayudas máximas se han producido cuando los sectores o industrias afectadas están insertas en un tejido regional (sea éste la Lorena, el Sarre o Asturias) o apoyadas por razones de seguridad nacional. Es decir, cuando se han conjugado las presiones sindicales, patronales, regionales y políticas para exigir la aplicación de una parte importante del producto fiscal. En España durante los años de crisis, se perdieron 800.000 puestos de trabajo en las pequeñas unidades de producción dispersas en el minifundio empresarial. Aquí y allá, uno a uno, sin hacer ruido, desapareció el empleo sin recibir grandes, por no decir ninguna, ayuda pública. El trato diferente, y el coste para la Hacienda Pública han tenido los procesos de reconversión de los grandes sectores navales y siderúrgicos, constituye sin duda una manifiesta desigualdad a través del impuesto.

— Estas desigualdades se enmarcarán a veces gracias al juego de las apariencias y de la percepción sociológica de los fenómenos productivos. Se aceptan así más fácilmente los apoyos concedidos, con cargo a los ingresos fiscales, a unos sectores que a otros. La minería está peor considerada que la agricultura, por ejemplo. Mantener artificialmente el empleo de los mineros del carbón está peor visto que hacerlo con los productores europeos de mantequilla, cuando en el fondo se trata del mismo fenómeno de desajuste estructural entre producción y demanda que se paga con el impuesto de todos. La política agrícola común no es sino una gigantesca Hunosa, pero no se percibe ni se considera como tal, generando una nueva clase de desigualdades a través del impuesto.

La capacidad de los mecanismos fiscales para contribuir eficazmente a la igualdad social dependerá de la eficacia de estas intervenciones y de la producción de bienes y servicios públicos, mucho más que de la perfección de las figuras tributarias.

Esta eficacia deberá analizarse en una doble perspectiva:

a) *Como la relación entre los resultados obtenidos y los objetivos perseguidos por las políticas de gasto público*, que cada contribuyente percibe a través de la calidad del servicio que él, personal e individualmente, recibe, sin considerar el número de beneficiarios que tienen acceso al mismo. Cada español sabe como le atienden en su hospital, el juzgado o su colegio. Cada jubilado conoce la cuantía de su pensión. En su percepción del fenómeno no entra en línea de cuenta el número de españoles que han accedido a la cobertura sanitaria pública, ni el número de plazas escolares nuevas o las variaciones en la relación activos/pasivos. Y, sin embargo, la búsqueda de la igualdad a través del impuesto quizá no debe consistir prioritariamente en elevar la calidad media restrin-

giendo el número de beneficiarios, sino en aumentar el número de éstos aunque sea a coste de una disminución en la calidad media.

Las ineficiencias en la gestión de los recursos fiscales los paga el ciudadano-contribuyente, desde luego. Como los paga el ciudadano-consumidor cuando estas ineficiencias no son corregidas por el efecto balsámico y purificador de la competencia. En este sentido, todos somos también algo contribuyentes cuando pagamos el recibo de la luz, porque su precio incluye el coste de los errores de gestión cometidos por el sector privado. La tarifa eléctrica, fijada por una disposición administrativa, incluye una componente tributaria adicional al IVA que figura explícitamente en el recibo.

Las ineficiencias de unos no justifican las de otros. Ciertamente. Pero a veces conviene recordar que el sector público no es la acumulación de todos los defectos de gestión y que el privado no siempre optimiza, en beneficio de todos, el uso de los recursos que consume. No puedo aventurarme a entrar a considerar las causas específicas de los problemas de la gestión de recursos públicos, entre los que desde luego citaría las dificultades para utilizar adecuadamente el factor humano. Pero sí estoy convencido de que el futuro de los mecanismos fiscales se jugará cada vez más en la calidad de gestión de los servicios públicos.

---

***No podemos dejar de contribuir fiscalmente a una mayor igualdad so pretexto de que los sistemas redistributivos han alcanzado sus límites.***

---

b) *Como el impacto en el sistema económico de la generación de los recursos fiscales.* El impuesto neutral no existe. Por mucho que teorizamos, en la práctica toda cuota tiene una base y por su propia existencia modifica los comportamientos de los agentes económicos. Uno de los mayores problemas de nuestros sistemas fiscales es el de transformar los costes fijos al nivel del Estado en costes proporcionales a los salarios al nivel de la empresa. Los arbitrajes que tendremos que diseñar entre las distintas figuras fiscales para modificar esta situación seguirán animando un debate con mil aristas. En todo caso, no parece que sustituir cotizaciones sociales por IVA sea eficiente en términos económicos. El «*trade-off*» debiera establecerse más bien con el impuesto sobre la renta, sobre los beneficios y sobre el patrimonio. ¿Está nuestra sociedad, especialmente los grupos más sensibles al impuesto, preparada para ello?

El problema es importante porque afecta a los niveles de empleo que el sector «mercante» genere en función de los costes relativos de los factores. Producir primero, con un número limitado de activos, y redistribuir después el resto, es una política que tiene sus límites. En realidad, producción y redistribución no pueden verse como fases secuenciales e independientes.

La experiencia empírica disponible en

---

***La igualdad ante el impuesto se proclama ya en el art. 13 de la Declaración de los derechos del hombre de 1789.***

---

Europa ya lo demuestra claramente (en España no existen estudios parecidos); en 1985, una familia francesa media recibía a través de las prestaciones sociales la *mitad* de lo que ganaba por su actividad propia. Esta relación era de 1/3 en 1965. Sin embargo, el efecto redistributivo de esta enorme masa de transferencias sociales es menos importante de lo que su propio volumen haría pensar: el abanico de las rentas sigue siendo sensiblemente el mismo en 1965 que en 1985. Si esto es cierto (y las evidencias estadísticas nunca son irrefutables), la estrategia de dejar que las fuerzas del mercado produzcan para que, después, las fiscales redistribuyan no parece ser el camino más idóneo para la búsqueda de la equidad. Esta debería buscarse también a través de la distribución por el mercado de las rentas iniciales, antes de que intervengan los procesos de redistribución.

### **Tendencias**

Lo que no parece ofrecer ninguna duda es que las perspectivas que se perfilan para las distintas intervenciones públicas apuntan todas estructuralmente al alza:

— La democracia y el incremento de la esperanza de vida incrementarán el gasto en pensiones.

— El incremento en la escolaridad obligatoria y las necesidades de formación incrementarán el gasto en educación.

— La demanda social de salud crece más deprisa que la renta y generará un mayor gasto en sanidad.

— El retorno al pleno empleo será lento y exigirá mayores gastos en protección de los parados y fomento del empleo.

— El desarrollo económico exigirá suprimir los cuellos de botella que represen-

tan los déficits en infraestructuras de todo tipo.

— La competitividad de las empresas necesitará apoyos en actividades (investigación, educación, promoción de la exportación, etc.) que, por sus economías de escala, tenderán a ser administradas por los poderes públicos.

¡Buena les espera a los ministros de Hacienda!

### **Las libertades**

¿Y las libertades? ¿Por qué en plural? ¿Es que hay categorías, clases o grados de libertad? En abstracto, no. Pero la Historia ha adjetivado la libertad, contraponiendo, fáctica y dialécticamente, libertades formales y libertades efectivas por un lado, libertades individuales y colectivas por otro.

Hoy, en el complejo contexto de nuestra sociedad, la organización de las manifestaciones de la libertad individual plantea delicados problemas políticos, derivados de la necesidad de definir restricciones a las actuaciones de cada ciudadano en los distintos roles que puede ejercer, sean éstos los de automovilista, contribuyente, padre de familia o policía.

Obvio. Pero, por las restricciones que impone, derivadas inevitablemente de las exigencias de información que requieren los sistemas fiscales modernos, la Hacienda Pública es, hoy, denunciada por ciertos sectores de la opinión como un enemigo de las libertades. Estos ataques responden a distintas actitudes o intereses.

En primer lugar, por la lógica dialéctica de crítica entre gobierno y oposición, en un tema especialmente sensible a la opinión pública. Están, en segundo lugar, las personas o sectores afectados en su impu-

nidad fiscal por las medidas de gestión tributaria, análogas a las que aplican países con honda tradición democrática, necesarias para garantizar la correcta aplicación de las leyes.

El primer fenómeno forma parte de las reglas del juego. Sus manifestaciones son saludables y necesarias, aunque sería de desear que las normas fiscales se criticasen por sus contenidos reales y no por los que se le atribuyen, a veces por ignorancia y a veces, supongo, por mala fe.

Para ello sería bueno, y quizá no fuese demasiado pedir, que los señores diputados en particular y los representantes de la famosa sociedad civil en general se leyesen las leyes antes de criticarlas. Evitaríamos así el bochornoso espectáculo del diputado que acusa al Gobierno de que su ilimitada voracidad fiscal grava con el IVA hasta la sangre (sí, señores, la sangre de la Cruz Roja, elemento simbólico de vida, muerte y solidaridad), cuando en realidad la sangre está exenta del IVA según establece con todas las letras la ley del Impuesto que su señoría votó.

Pero cuando un ciudadano, por notorio que sea socialmente y por mucho que destaque en su profesión, incumple sistemáticamente y por largo tiempo sus obligaciones fiscales, no debiera encontrar mucho eco su protesta contra las actuaciones sancionadoras de la Administración Tributaria ni sus críticas a los servicios pú-

---

***La presentación social  
de la reforma de la  
imposición directa de  
1978 se basó casi  
exclusivamente en  
mensajes éticos.***

---

---

***La inexistencia de un sistema de sanciones desincentivador y la inoperancia del delito fiscal ofrecía unos amplios márgenes de impunidad.***

---

blicos que tan diligentemente había olvidado contribuir a financiar. Y, sin embargo, me temo que encuentra más eco del que debiera. Y ello como consecuencia del caldo de cultivo que está generando un tercer componente de esta actitud de denuncia de la Hacienda Pública como enemigo de las libertades.

Me estoy refiriendo a los representantes de un nuevo libertarismo, exponente radicalizado y egocéntrico de los nuevos valores de autonomía individual y del cultivo del yo que afloran en las sociedades occidentales desarrolladas. Son los nuevos ácratas. Los gauchistas del neoliberalismo. Su cultura económica y fiscal es muy escasa, pero no importa, la suplen con unas vagas referencias a Orwell, de cuyos libros posiblemente hayan leído la contracubierta. Su mensaje tiene una cierta seducción, como lo han tenido siempre los mensajes de liberación individual o colectiva. Algunos tienen además la pasión militante, el vigor, la insolvencia y una pluma ágil, como la tenían los radicales europeos de hace 15 años.

Sus críticas al Estado y a la Hacienda Pública como elemento vertebrador de la acción colectiva van mucho más lejos de lo que justifican las ineficiencias y disfunciones de un sector público que no ha acabado de digerir su propio crecimiento. En realidad, son consecuentes con sus intereses económicos aunque no sean conscientes de ello. Una cosa es predicar las

ventajas redistributivas de un impuesto progresivo y otra es soportarlo cuando el éxito nos coloca en los tramos de tipos marginales altos.

Han caído en la trampa que nos acecha a todos: empezar a pensar cómo vivimos olvidando vivir como pensábamos. Y cuando echan sus cuentas y constatan, con razón, que, a sus niveles de renta, la Hacienda Pública les devuelve menos de lo que les exige, debieran entender que se trata precisamente de esto y que alguien, en el cuerpo social, recibe la diferencia. El problema se plantea en términos de igualdades y de eficacias, no en términos de una concepción cuasi narcisista de su libertad.

Pero podría ocurrir que el atractivo simbólico del mensaje, la notoriedad de quienes lo enuncian, la resonancia que adquiere y la elevada dosis de raciocinio que exige detectar su inconsistencia, minase el imprescindible reconocimiento social de la legitimidad de las actuaciones de la Hacienda Pública.

Con ello no quiero negar la necesidad de un debate permanente entre derechos individuales y necesidades colectivas. Al contrario, debiéramos debatir más cuestiones tan trascendentes. Pero el debate que necesitamos es un debate de calidad, desde la información, el conocimiento y la responsabilidad de plantear alternativas coherentes y viables. Sin estos requisitos es fácil gargarizarse pidiendo genéricamente la simplificación y racionalidad del sistema tributario, como grandes objetivos con los que resulta difícil discrepar pero que están vacíos de contenido si no se precisa en qué consisten y cómo se pretenden conseguir.

¿Quién está en contra de la simplificación? Todo el mundo prefiere un impuesto sencillo a un impuesto complejo, siempre que la mayor simplicidad no comprometa otros objetivos igualmente desea-

bles. Simplicidad y equidad suelen ser contradictorios en materia tributaria. Los incrementos en uno de estos objetivos se suelen conseguir a costa del otro.

En realidad no se puede evitar pensar que las llamadas a la simplificación (sinónimo de liberación fiscal) encierran peticiones de menor progresividad. Lo cual no me parece necesariamente negativo y de hecho hemos reducido la marginalidad máxima del impuesto desde el 66 al 56 %. Pero, en nombre de la simplificación, no se puede esperar de los socialistas políticas fiscales tan regresivas como la reciente reforma de Thatcher.

La interacción entre las libertades y los mecanismos de generación y empleo de recursos públicos puede abordarse desde múltiples puntos de vista. Permítanme seleccionar cinco de entre los posibles:

1. La contribución de la Hacienda Pública al ejercicio efectivo de los derechos individuales. Lo que podríamos denominar el paso de la libertad formal a las libertades efectivas.

2. Las restricciones que para la libertad individual exige la correcta y general aplicación de los impuestos.

3. El incremento de libertad colectiva derivada de la descentralización de las decisiones fiscales dentro del diseño autonómico del Estado.

4. El condicionante que la tributación de la familia significa para la elección de formas de conveniencia estable entre las personas.

5. La reducción de los grados de libertad que, representa para las futuras generaciones, la deuda pública acumulada por la financiación de los déficits.

---

***La economía de mercado  
es un generador  
autónomo de  
desigualdades;  
la fiscalidad es el  
instrumento básico de su  
permanente corrección.***

---

### **Déficit y libertad de las futuras generaciones**

Los déficits fiscales han sido un fenómeno característico de las economías occidentales, como consecuencia de la aplicación por todos los gobiernos del amplio consenso keynesiano que dominaba el pensamiento económico hasta el fracaso de la política de expansión de la demanda llevada a cabo por los socialistas franceses. Keynesianos o no, keynesianos a conciencia, por error o por imposibilidad de evitarlo, todos los países han acumulado déficit durante la crisis. En España, no de forma más importante que en otros países, pero sí de manera más rápida e intensa, como ha ocurrido con casi todos los fenómenos de la Hacienda Pública desde 1975.

La financiación de estos déficits, la cancelación del recurso acumulado al Banco de España y la asunción de deudas de empresas y administraciones públicas ha generado un volumen de deuda pública que representa en 1987 un 42 % del PIB.

Esta deuda genera carga financiera. Los españoles estamos pagando con nuestros impuestos de hoy los bienes, servicios e intervenciones públicas que consumimos ayer, de la misma forma que lo seguirán haciendo mañana las sucesivas generaciones. Ello restringirá su libertad en términos fiscales, como sin duda lo está ya haciendo con la nuestra. Nos guste o no, 9

---

***La lucha contra el desempleo debe ser una prioridad fiscal más importante que la reducción de otras desigualdades.***

---

pesetas de cada 100 que pagamos de impuestos están comprometidas por los intereses de la deuda. ¿Cuán grave es esta restricción para la capacidad de decisión de las futuras generaciones? En otras palabras, ¿este 42 % es mucho o es poco? Es difícil, y además inútil intentar calificarlo. Este tipo de fenómenos sólo se pueden juzgar por comparación con otras situaciones.

Por ejemplo, con la situación de otros países de la CEE. Salvo Francia que tiene un 39 %, todos los demás tienen porcentajes más elevados, desde la saneada Alemania (44) a Inglaterra (57), Dinamarca (58), Italia (99), Bélgica (125), etc. La media de la CEE a 12 es del 67 %.

La muestra no es en absoluto una situación de bancarrota. Amenazó con poder llegar a serlo en 1982 cuando el déficit era galopante y el ahorro bruto de las Administraciones Públicas se convirtió en negativo, lo cual quiere decir que estábamos financiando gasto corriente con endeudamiento. No es el caso hoy. El ahorro bruto vuelve a ser positivo, y si en 1982 el déficit rozaba el 6, subiendo, en 1988 puede acercarse al 3 y bajando.

Lo único preocupante del endeudamiento de nuestra Hacienda Pública (nuestra salud financiera colectiva) ha sido su rápido crecimiento. Pero un escenario presupuestario que mantenga el nivel de deuda viva en el entorno del 45 % del PIB

constituye una política compatible con la futura libertad de decisión fiscal de los españoles.

Por otra parte, es compatible con el respeto a la libertad de elección de las futuras generaciones el trasladarles parte del coste de los bienes y servicios públicos de los que también disfrutarán, como son todas las obras de infraestructura y, en general, los procesos de inversión pública y saneamiento empresarial. Puede ser tan negativo, para la libertad colectiva de las sucesivas generaciones de españoles, financiar nuestro gasto corriente de hoy con los impuestos de mañana, como pretender financiar con los impuestos de hoy los bienes que serán utilizados mañana y durante mucho tiempo. La crítica al déficit público también tiene un límite.

Llegados a este punto, permítanme una observación acerca de la famosa distinción entre gasto corriente y gasto de inversión. La acuñación semántica de tópicos elevados a la categoría de verdades científicas gracias a su repetición mecánica por unos y otros ha creado un estado de opinión según la cual el gasto público corriente es malo porque se confunde con el despilfarro funcional y la inversión pública es buena porque crea empleo, es el motor de la expansión y de la generación de utilidad pública.

¿Por qué es bueno construir una escuela (inversión) y no lo es contratar un maestro (gasto corriente) o comprar una tiza? Ambas cosas pueden ser buenas o malas, depende de su necesidad como *inputs* combinados en la producción de un bien socialmente útil. Los ejemplos podrían multiplicarse en todos los campos del gasto público. Creo que es urgente dejar de confundir a la opinión pública con el manejo maniqueísta de metacategorías, porque el tópico restringe la libertad intelectual.

Finalmente, ustedes como yo habrán oído argumentar que los niveles de la deuda pública española son tales que cada niño español viene al mundo debiendo medio millón. Es un buen titular y peseta más, peseta menos, puede ser cierto. Basta con dividir. Pero siendo verdad, no es toda la verdad. Porque, ¿a quién se lo debe ese niño español? A otro niño español. Nuestra posición neta con respecto al exterior es acreedora, porque tenemos más reservas de divisas, bastantes más que deuda externa. Nuestras deudas nos las debemos a nosotros mismos y esta pequeña matización obliga a cambiar el tono del mensaje. Los intereses de la deuda que pagan los contribuyentes españoles los cobran otros españoles, con lo cual se trata más de un problema de circulación de renta en el interior de nuestra economía, con todas las implicaciones que se quiera sobre la redistribución y la eficacia, que de un problema de solvencia colectiva.

### **Familia y fiscalidad**

Apasionante debate entre libertad e igualdad el representado por la tributación de la familia. Nuestras leyes tributarias definen la familia como el sujeto pasivo de los impuestos directos. Discutible decisión que significa un condicionante para la elección de las formas de convivencia estable entre las personas. Es una decisión sometida a debate en todo el mundo occidental. Con un impuesto fuertemente progresivo en su escala, como es el nuestro, y al compás de la creciente incorporación de la mujer al trabajo, los efectos fiscales de la acumulación de rentas son importantes.

Pasar por la sacristía (o por el juez) tiene un coste fiscal. Las uniones familiares de hecho están menos gravadas que las de derecho, o dicho en el tono tronante de algún procer de la derecha: «la familia está

---

### ***En el viaje de ida y vuelta los recursos fiscales se ven asaltados por las presiones de los grupos organizados.***

---

penalizada frente al concubinato». Tan cierto como que la capacidad económica de dos personas que conviven es mayor, por un fenómeno de economía de escala, que el de dos personas independientes de iguales características. Irresoluble dilema: para igualar el trato fiscal de las uniones de derecho con las de hecho, ¿hay que debilitar el principio de la capacidad económica como determinante de la deuda tributaria? Para no pagar tantos impuestos, ¿hay que divorciarse? Algunos, dicen, lo hacen. ¿Cuántos? No lo sé, pero lo que es cierto es que el número de matrimonios disminuye y el de uniones de hecho aumenta. ¿Es por culpa de la fiscalidad que condiciona la libertad individual, o es simplemente un reflejo del cambio social?

En España nos las hemos ingeniado para aplicar una fórmula intermedia. Tributación conjunta, pero con un término corrector acotado superiormente de forma que la corrección sea tanto mayor cuanto menor sea la renta familiar. De esta forma, para las familias de renta media y baja (el 90 % de los contribuyentes españoles) el resultado es prácticamente equivalente a la tributación separada. Se trata de la famosa y denostada fórmula polinómica, que obliga al contribuyente a efectuar dos multiplicaciones y una suma, gracias a las cuales puede ahorrarse hasta 400.000 pesetas. Sin duda, la aritmética mejor pagada de su vida.

Por cierto, ¿por qué dos multiplicacio-

---

***A veces conviene recordar  
que el sector público  
no es la acumulación  
de todos los defectos de  
gestión.***

---

nes y una suma es un mecanismo que merece todas las críticas y el sistema francés de cociente que obliga a una resta y una división, y además es regresivo, se nos presenta como una maravilla de la técnica fiscal?

El problema parece provisionalmente resuelto pero, en la perspectiva de la incorporación al espacio fiscal europeo, de la incorporación creciente de la mujer al trabajo y de la mayor libertad en las relaciones personales, la tendencia apunta hacia una elección entre una disminución explícita de la progresividad o la tributación separada.

### **Hacienda pública y descentralización**

Se acostumbra a decir que «un buen sistema fiscal implica más descentralización y, por tanto, más libertad». En España, con el diseño autonómico del Estado, no solamente se ha producido el reencuentro con las libertades perdidas de las nacionalidades históricas, sino que se ha extendido el proceso de descentralización a todo el territorio.

La Hacienda Pública ha tenido que adaptarse a este proceso político con todas sus implicaciones sobre la eficacia del gasto público, la solidaridad, la igualdad y el desarrollo de las libertades. Las situaciones resultantes son muy heterogé-

neas. Desde la total descentralización del ingreso público para los regímenes forales vasco y navarro, que da lugar a una situación cuasi confederal, hasta una muy débil descentralización de la gestión de los ingresos en las Comunidades Autónomas de régimen común. La capacidad fiscal cedidas a todas las Comunidades Autónomas genera aproximadamente 2 de cada 10 pesetas que administran. Surge así lo que parece como una importante contradicción del sistema: la diferencia entre el volumen de gastos administrado y la capacidad fiscal gestionada. Diferencia muy grande en su conjunto, pero distinta para cada Comunidad Autónoma. De esta manera, puede argumentarse que el Estado central soporta el coste político de recaudar los impuestos y los Gobiernos Autónomos los beneficios de administrar las contrapartidas vía gasto público. A mi entender, esta contradicción no es tan simple como se enuncia, y es difícil de resolver sensatamente.

En primer lugar, porque nuestro sistema fiscal está formado por un reducido número de grandes impuestos cuya gestión puede difícilmente fragmentarse territorialmente. Pero además, aunque se pudiese descentralizar la gestión, la verdadera corresponsabilidad fiscal no proviene de la gestión sino de la capacidad normativa. Y es impensable que tuviésemos distintas leyes tributarias en distintas partes del territorio, sobre todo, en la perspectiva europea.

¿Alguien critica al Gobierno de Pujol por el impuesto de Sucesiones o del Patrimonio, que son gestionados por la Generalitat? Ciertamente no, y sería injusto que así fuese porque la ley que las regula es de competencia estatal. Nada puede hacer Pujol para cambiarla. Es cierto que esta situación permite a algunos Gobiernos Autónomos presentar los recursos que reciben como algo que arrancan a Madrid y que nadie paga y no como algo

que proviene del esfuerzo fiscal de su propia Comunidad.

El único camino que me parece viable tiene ya existencia legal, presenta el mínimo de complicaciones para la gestión y, sin embargo, no hemos sido capaces de aplicar: los recargos autonómicos sobre la renta. La única Comunidad que intentó aplicarlo, en plena coherencia con el sistema diseñado y dando muestras de un valor político cuasi suicida, fue la de Madrid. Todo el mundo estuvo en contra, y se pagó el precio que pagan los que se adelantan a su tiempo. Y, sin embargo, me parece que, con todos sus inconvenientes, es el mejor camino, si no el único, para permitir la descentralización de las decisiones colectivas sobre el ingreso y el gasto público. Posiblemente la acumulación de un recargo autonómico sobre la tarifa estatal es un hueso demasiado duro de roer para instituciones no consolidadas o para quienes prefieren trasladar los problemas en vez de resolverlos en su propio ámbito de responsabilidad.

Pero, cuando oigo a los líderes autonómicos de la derecha clamar contra el gasto público o contra la presión fiscal, se me ocurre un bonito experimento: ¿por qué no disminuir la tarifa estatal y dejar que decidan sobre el margen así creado los Gobiernos Autónomos, de forma que cada uno pueda ofrecer a sus votantes disminuir, restaurar o incrementar la presión fiscal individual preexistente, absorbiendo con cargo a sus políticas de gasto o de ahorro las consecuencias sobre su Hacienda? Veríamos así quién es capaz de predicar con el ejemplo.

### **La gestión tributaria. Hacienda y libertades individuales**

Pagar los impuestos no puede ser voluntario ni depender exclusivamente de la mayor o menor conciencia fiscal de cada

cual. Como en todos los países, hace falta un sistema de información, gestión e inspección así como un sistema de sanciones administrativas y penales suficientemente desincentivadoras, homologables con los que tienen establecidos los países democráticos.

Cuando se habla de persecución y atemorizamiento del fraude fiscal hay que reivindicar el derecho del contribuyente que cumple sus obligaciones fiscales a que éstas sean también cumplidas por el resto de sus conciudadanos. ¿O es que acaso no se viola la libertad del contribuyente cuando un fedatario público extiende un documento público, registra un valor a efectos fiscales y gira sus honorarios sobre lo que estima el valor real, por supuesto superior? ¿O cuando un profesional se niega a extender una factura o exige un incremento de precio para hacerla? ¿O cuando un empleado bancario acepta truncar las fechas de presentación de una declaración fiscal para burlar la inspección? Sin duda se viola la libertad, porque se está desplazando la carga tributaria de forma injusta e injustificada. ¿Por qué no viola la intimidad de un asalariado el que su nómina sea conocida por Hacienda cada mes y en cambio se ha presentado como una inaceptable intromisión el pretender conocer los rendimientos individualizados del capital?

Para que los sistemas de gestión tributaria funcionen es necesario identificar a

---

*El futuro de los  
mecanismos fiscales se  
jugará cada vez más  
en la calidad de gestión  
de los servicios públicos.*

---

los contribuyentes. ¿A quién puede molestarle? No parece que les moleste a los daneses, ni a los americanos, a quien se les asigna un número de identificación (el mismo que para la de Seguridad Social) prácticamente desde que nacen y sin el cual no pueden efectuar ninguna transacción financiera. Pero aquí sí. Aquí se ha considerado como una amenaza intolerable para la libertad y la intimidad el pretender añadir un dígito de control (una simple letra generada por un algoritmo numérico) a los números del DNI de forma que se eviten y detecten los errores de identificación.

No quiero recordarles los amables adjetivos que la nueva arcadía pastoril nos ha dedicado ante tamaño atentado a la libertad. Ha habido pocas voces que se hayan levantado explicando la utilidad social de estas medidas, su necesidad, su perfecta homologación con las de otros países democráticos y la injusticia que resulta de su no aplicación. Sé que una regla de oro de la longevidad en política es mantener buenas relaciones con los medios y creadores de opinión. Pero creo que ha llegado el momento de pedirles una actitud responsable en materia de represión del fraude y libertades.

La Hacienda Pública, la Hacienda de todos, es un instrumento al servicio de la sociedad o no merece existir. Necesita la legitimidad que le confieren las leyes pero, más aún, el respaldo moral de la opi-

---

***La competitividad de las empresas necesitarán apoyos en actividades que, por sus economías de escala, tenderán a ser administradas por los poderes públicos.***

---

nión. No podemos caer en la incoherencia de establecer unas leyes fiscales que graven las rentas, los patrimonios y los consumos y negar a nuestras administraciones la información necesaria para verificar su aplicación. No podemos creer ni hacer creer que la innovación moral es garantía y estímulo suficiente. Si nuestra Hacienda Pública no encuentra el apoyo social en su lucha contra el fraude habremos perdido uno de los elementos más importantes que conforman una sociedad democrática.

No se puede admitir que se siga lamentando, sin argumentos, la pretendida indefensión del contribuyente. Ni que la identificación a efectos fiscales viola la intimidad. Ni que se persigue a los famosos porque lo son o para dar ejemplo o porque se atreven a resistirse a la arbitrariedad fiscal. Las opiniones son libres pero no gratuitas. Cada vez que se repiten estas falsedades se destruye un poco la convivencia. No quiero decir que todo sea perfecto. Nuestro sistema de sanciones es quizá demasiado rígido. La capacidad de apreciación dentro de límites reglados, de las especiales circunstancias de cada caso, es demasiado limitada.

Hay que dar más facilidades para los aplazamientos de pago, cuando las tensiones de liquidez así lo exijan, evitando que el contribuyente juegue a la ruleta rusa con la Hacienda Pública, esperando que la baja probabilidad de ser detectado le compense de la hipotética sanción.

También es preciso flexibilizar y agilizar los mecanismos de devolución de ingreso indebidos, y conectar mejor los sistemas de tributación local y estatal, para lo que serán ocasiones privilegiadas el proyecto de Ley de las Haciendas Locales y la nueva Ley General Tributaria, que será presentada en sociedad antes de final de este año.

Pero, aunque sea posible mejorarla, nuestra Hacienda Pública es una Hacienda Pública democrática. Forma parte de nuestro Estado de Derecho y no se contrapone a él.

### **Libertades formales y libertades efectivas**

No es una distinción inútil. Es positivo que hayamos dejado de contraponerlas. Pero no olvidemos que las preciosas e irrenunciables libertades formales deben poder ser ejercidas por todo el cuerpo social para ser apreciadas por éste. No era una manía de nuestros abuelos pensar que de nada sirve la libertad de expresión a quién no sabe escribir, ni el derecho al voto en una situación de miseria. Aquí, las libertades se dan la mano con las igualdades, complementándose mutuamente. La eficacia de la Hacienda Pública es vital para la efectividad de este encuentro. Esta generación es, por ejemplo, la primera generación de españoles que habrá sido completamente escolarizada. La libertad de las futuras generaciones habrá aumentado radicalmente gracias a ello, que no hubiera sido posible, seguramente, sin el esfuerzo fiscal colectivo.

### **Resumen y conclusiones**

Se ha acabado el tiempo en el que los debates políticos podían resumirse en algunas palabras que expresaban claramente el objetivo ambicionado. La aceptación de la complejidad es la clave del progreso de nuestras sociedades. La fiscalidad es un fenómeno complejo que requiere las mayores cotas posibles de lucidez social, sobre todo en un momento en el que se produce una fuerte presión de los gastos públicos en la renta nacional frente a una oposición activa o larvada de grupos sociales importantes.

Tendremos que aprender a considerar la Hacienda Pública no como un sistema

---

***Sería de desear que las normas fiscales se criticasen por sus contenidos reales y no por los que se le atribuyen.***

---

aislado, sino como un sistema que incide sobre el conjunto del sistema económico y es influenciado, a su vez, por éste. A utilizar la fiscalidad para que nadie quede excluido de las ventajas del crecimiento.

A expresar a través de ella los valores políticos que definen las sociedades democráticas y solidarias. Valores cuya definición es tan necesaria como insuficiente. Necesaria porque la fiscalidad, como parte de la acción política, debe tener objetivos y no solamente acumular instrumentos. Insuficiente porque la proclamación de los valores no garantiza la capacidad para servirlos.

Yo he encontrado, al servicio de la Hacienda Pública, un puñado de hombres y mujeres que forman parte del mejor capital humano de este país. Su esfuerzo debería recibir el apoyo y la gratitud de sus conciudadanos, porque están prestando un decisivo servicio a las igualdades y las libertades de nuestra sociedad. Una sociedad que debe buscar su libertad en la fuerza y la razón de sus leyes y no en la inoperancia de la Administración que debe aplicarlas. Quisiera agradecerles la inestimable ayuda que me han prestado, tanto o, más si cabe, que a ustedes por su atención.

---

Conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI, de Madrid, el 24 de marzo de 1988.