

---

Coherencia y suficiencia del sistema impositivo

---

# Tres cuestiones pendientes de política fiscal

---

Por Gabriel Elorriaga Pisarik

**L**a mayoría parlamentaria que salga de las urnas el próximo seis de junio, tendrá que enfrentarse con tres importantes cuestiones que afectan directamente a nuestro sistema fiscal y que, tras una década de mayorías confortables, no se encuentran aún resueltas. Estas cuestiones son: primera, la reforma del conjunto de figuras impositivas para que, aportando recursos suficientes para la financiación del gasto público, no se conviertan en un obstáculo para el desarrollo económico; segunda, la transformación de la Administración Tributaria, en la búsqueda de una mayor eficacia que no implique perjuicios para los contribuyentes; tercera, el establecimiento de un sistema estable de financiación de las Comunidades Autónomas que traslade fielmente a los ciudadanos su coste.

En democracia, la función básica del sistema fiscal es proporcionar los recursos necesarios al Estado para financiar los gastos públicos colectivamente acordados. Sin duda, una vez determinado el nivel de gasto demandado por la sociedad, es posible financiarlo de distintas maneras: mediante el establecimiento de tributos, vendiendo bienes patrimoniales de titularidad pública o tomando dinero en préstamo. Pero sólo los ingresos fiscales garantizan la regularidad y, por ello, deben constituir el eje de cualquier política pública estable a medio plazo.

---

Un sistema fiscal moderno, ha de reunir dos características básicas: suficiencia y coherencia. Suficiencia para financiar el volumen de gasto público aprobado anualmente. Coherencia entre los fines perseguidos por el conjunto del sistema y la regulación concreta de cada una de las figuras impositivas que lo componen.

Sólo con carácter transitorio es posible recurrir al endeudamiento para financiar el gasto público. Como cualquier otro agente económico, la Administración Pública en algún momento debe restituir a los prestamistas las cantidades tomadas a crédito. Durante los últimos años el crecimiento de nuestra actividad económica se ha basado, en buena medida, en un aumento del gasto público financiado mediante la emisión de deuda pública. Los altos tipos de interés actuales, una de las principales causas de la paralización de la inversión productiva, no son más que la consecuencia de la subida en el precio del dinero provocada por una demanda creciente frente a una oferta limitada.

## **El equilibrio del sector público**

La salida de la crisis exige equilibrar las cuentas del sector público. En teoría, dos son las alternativas: aumentar la presión fiscal, para obtener mayores ingresos, o disminuir los gastos públicos hasta el nivel que es capaz de financiar nuestro sistema tributario. La primera de las alternativas debe ser inmediatamente descartada. Al margen de planteamientos ideológicos, más o menos compartidos, sobre cual es la dimensión óptima de la actividad pública, no cabe duda de que una economía en plena recesión no admite nuevos incrementos en la presión fiscal. Todavía oiremos decir que ésta es menor en España que en otros países europeos y que, por lo tanto, es posible aumentar la recaudación; sin embargo, se debe tener presente que no son directamente comparables niveles de presión fiscal medidos en países con distinta renta individual. Además, el rápido crecimiento de la presión fiscal experimentado en España en los últimos años plantea graves problemas de ajuste, con independencia de cual sea el nivel absoluto de presión fiscal alcanzado.

---

## **El estado de la Nación**

Tras reducir el volumen de gasto público hasta un nivel asumible por nuestro sistema fiscal, la segunda gran tarea será la de reformar las distintas figuras impositivas para conseguir un conjunto coherente. El objetivo básico de cualquier política económica en estos momentos ha de ser la creación de empleo. Para alcanzar este objetivo último, es necesario erradicar de nuestro panorama fiscal cualquier elemento que suponga una minoración de la capacidad de ahorro de los españoles, estrictamente necesaria para relanzar las inversiones, o que distorsione su localización. No es sencillo, sin pérdidas en la recaudación total, abordar esta inaplazable reforma. Pero la elaboración de un nuevo impuesto sobre el beneficio de las sociedades, o la reforma de alguno de los aspectos más desincentivadores del impuesto sobre la renta de las personas físicas, no admite demora.

### **La eficacia del sistema fiscal**

Un sistema tributario bien diseñado no garantiza, por sí solo, el cumplimiento de los objetivos perseguidos. Hace ahora dieciocho meses se creó la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). La importante reforma administrativa que fue realizada, se justificó con una doble pretensión: reducir el fraude fiscal y disminuir los costes de cumplimiento de los contribuyentes. Aprobado un conjunto determinado de impuestos, la generalidad en su cumplimiento es primordial. Se podrá discutir si los impuestos vigentes son excesivos o inapropiados; lo que es indiscutible es que, por encima de todo, han de ser cumplidos. Las injusticias y distorsiones que genera el fraude fiscal avalan sobradamente a la Administración Tributaria para dotarse de los medios precisos para su persecución. Pero la importancia de esta tarea y el volumen de recursos a ella destinados, deben llevarnos también a reflexionar acerca de los resultados obtenidos. Queda pendiente, para los próximos responsables del sistema fiscal esta evaluación y, como probable resultado de ella, la adopción de las decisiones de reforma que sean precisas.

---

El segundo objetivo, la reducción de los costes de cumplimiento de los contribuyentes, tampoco debe ser descuidado. El pago de impuestos no es una tarea excesivamente grata en sí misma pero, en ocasiones, se hace aun más costosa por el conjunto de obligaciones, distintas del pago, que se exigen a los contribuyentes. Disminuir estos otros costes supone una mejora para los ciudadanos sin pérdida recaudatoria alguna y, a medio plazo, actúa como un estímulo del cumplimiento voluntario. Junto a algunas mejoras procedimentales, dotar al contribuyente de un estatuto jurídico claro y suficiente, así como entender la estabilidad de los impuestos como un objetivo en sí mismo, permitirían avanzar por este camino rápidamente.

## **El endeudamiento creciente**

La última de las cuestiones mencionadas, la necesaria aprobación de un sistema estable de financiación de las Comunidades Autónomas, es a la vez una urgente exigencia política y económica. Desde su establecimiento, las CC.AA. han venido disfrutando de un cómodo sistema de financiación. Sin exigir apenas impuestos a sus votantes, les han venido ofreciendo servicios crecientes a cambio de nada. Las demandas no satisfechas son fácilmente achacables a la falta de competencias o a las insuficientes transferencias recibidas. Este perverso mecanismo ha llevado también a un endeudamiento creciente, circunstancia difícil de entender en un tipo de Administración que no se comprende cómo obtendrá superávits futuros para devolver lo recibido en préstamo. En definitiva, salta a la vista la general popularidad de los gobernantes autonómicos en sus respectivas Comunidades y, más que al azar, tal vez se deba a un erróneo planteamiento de su modelo de financiación.

Los niveles de responsabilidad política constitucionalmente establecidos deben suponer, en paralelo, competencia para gastar en aquellas áreas en las que puedan hacerlo las Administraciones Territoriales más eficazmente que la Administración Central pero, también, compe-

---

## **El estado de la Nación**

tencia para exigir a sus ciudadanos los recursos necesarios para financiar ese gasto. De no hacerse así, el votante que actúe racionalmente elegirá como representante de su Comunidad al político en cada momento más apto para reclamar transferencias del Gobierno central; y no parece que sea ésta una pauta de actuación deseable. Trasladar competencias y, en consecuencia, responsabilidades en materia de ingresos a las CC.AA. no es tarea sencilla si, como parece necesario, se garantiza la solidaridad entre las distintas regiones de España. Un mecanismo como la cesión parcial del IRPF es necesariamente una solución parcial a un problema mucho más amplio y trascendente.

En definitiva, abordar estas tres cuestiones constituye, en sí mismo, un programa de Gobierno para la próxima legislatura en materia de ingresos públicos. Voluntad de afrontarlas e ideas claras sobre cómo hacerlo, son las exigencias que se deben plantear a nuestros representantes políticos. ■