

LAS OPCIONES POLITICAS DE LA REFORMA FISCAL

Suele afirmarse con inusitada frecuencia que la estructura del sistema fiscal español no está en consonancia con el grado de desarrollo económico alcanzado. Esta afirmación, cierta en todo caso, no puede ocultar que además de los económicos, existen un conjunto de factores políticos, sociales, jurídicos e incluso técnicos que condicionan conjuntamente, si bien no determinan, la estructura de cualquier sistema fiscal. La consideración conjunta de todos estos factores adquiere una especial relevancia en orden a justificar la disyunción - existente entre nuestro nivel de desarrollo y la estructura del sistema fiscal, disyunción que, por otra parte, ha hecho proliferar las peticiones de reformas del sistema fiscal español, cuya complejidad y deficiencias estructurales son beligerantes con las exigencias que a todo sistema fiscal moderno imponen las actuales condiciones económico-sociales.

El deseo de reforma fiscal al servicio de una mejor asignación de recursos y una más eficaz utilización de los mismos, un crecimiento económico con una mayor estabilidad de los precios y una distribución más equitativa de la renta nacional, ha calado hondo tanto desde la vertiente de la Administración como de los contribuyentes. Sin perjuicio de las matizaciones, la opinión es unánime : es necesario reformar el sistema fiscal.

Aceptando sin peros la idoneidad de tal medida, pensamos que dos son las opciones políticas de la reforma fiscal : opción tradicional y opción innovadora.

La opción tradicional, es decir, la usualmente seguida en nuestro país, consiste en "imponer" una estructura fiscal de-

terminada. Podrá ser muy pulida técnicamente, muy al estilo europeo, -- muy apoyada en "slogans", muy contrastada, si se quiere, con la opinión de expertos internacionales, pero de espaldas al contribuyente. En esta línea, la tarea no parece difícil para el reformador. El contribuyente se verá incidido, lo quiera o no, por un sistema fiscal con el que puede discrepar y tendrá la sensación de que la reforma del sistema fiscal encubre una finalidad más inmediata, más ficticia. Pero en último extremo, el objetivo de reforma fiscal se habrá conseguido, aunque a un elevado coste.

El pasivo de la opción tradicional puede ofrecerse en forma de círculo vicioso : los mismos que aprueben la reforma seguirán en una situación excepcional para defraudar total o parcialmente al fisco, o para impedir que se exijan impuestos ya aprobados que les puedan incidir pesadamente; la carga tributaria se seguirá distribuyendo regresivamente, entre los grupos económicos con nulas posibilidades de defraudación; los contribuyentes adoptarán una mayor posición beligerante frente a la Hacienda y la publicación de las listas de contribuyentes por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, idea poco novedosa, tendrá una nula operatividad para crear conciencia social al confirmar dichas listas el elevado nivel de fraude de los grupos de alta renta. A pesar de los "slogans", la reforma fiscal no encontrará el clima adecuado, el control de la eficacia del gasto público seguirá brillando por su ausencia, y no faltarán quienes pregonen que dicha reforma se proyecta exclusivamente en la línea de aumentar la recaudación impositiva. En síntesis, la reforma fiscal será meramente nominal, de aplicación parcial y muy fundamentada en sanciones, para controlar el fraude, ante el repudio de la misma por parte de un gran número de contribuyentes con escasas expectativas para evadir o trasladar la carga -

7
1
apunta una línea de acción muy diferente a la tradicional. Propugna, en último extremo, la creación de esa conciencia social que constituye un requisito previo y que abocará, con el tiempo, a la consecución de la colaboración voluntaria, a la aceptación del pago de los impuestos; cuando ello se haya logrado, puede pensarse en reforzar la exigibilidad sancionando a quienes cometen el delito social. Una reforma fiscal, basada en estos supuestos, será al estilo europeo en cuanto democrática, consistente con sus fines y contando con el contribuyente.

La opción que apoyamos, sin desconocer sus dificultades, es la innovadora, que permitirá la implantación de un sistema fiscal moderno. Dado que esta opción exige una mentalización, un cambio de las costumbres y en los hombres, es decir, exige un tiempo, el camino a recorrer, aparte de largo, es espinoso. El "pert" podría ser sancionar el fraude fiscal cometido por los grupos de rentas más elevadas, que deben ser los más obligados a procurar que el pago voluntario sea la regla y la evasión y el fraude las excepciones. Paralelamente, podría acabarse de aplicar la Reforma de 11 de junio de 1964, con los perfeccionamientos que se consideren procedentes. Mientras tanto, habría que ir pensando en la forma como el contribuyente puede participar con eficacia en la toma de decisiones, pues el contenido material de la reforma fiscal, teniendo a mano el modelo europeo, no plantea dificultad alguna. En resumen, hay que ponerse en disposición de poder reformar en serio el sistema fiscal.

Como se colige de lo expuesto, el problema de la reforma del sistema fiscal español según los anteriores supuestos es arduo. Una reforma al estilo europeo escapa a las posibilidades de cualquier Ministro de Hacienda que no cuente con los adecuados cauces de participación efectiva de los contribuyentes en la toma de decisiones, que se enfrente al grave obstáculo de la carencia de una conciencia so-

fiscal. Será, en último extremo, una reforma fiscal a la española, como se deduce del análisis de nuestra historia fiscal.

La segunda opción, la innovadora, va ciertamente mucho más allá, pues parte de admitir que la realización de una modificación tributaria exige como condición previa e indispensable crear una conciencia social sobre la oportunidad y necesidad, en base a que el cuadro tributario de un país resulta siempre exponente de la conducta social y que cualquier reforma de las instituciones de este tipo precisa de un cambio previo en las ideas que las sostienen. Ahora bien, la conciencia social no se crea automáticamente a través de una disposición legal. Muy al contrario, exige un tiempo y un proceso cuyas coordenadas son, por una parte, la existencia de élites capaces de crear símbolos e identidades colectivas admitidas por amplios sectores de la población y, por otra, una participación efectiva del contribuyente, de una u otra forma, en el proceso de adopción de decisiones en materia de ingresos y gastos públicos.

La participación de los ciudadanos en la fundamentación jurídica de la comunidad política es un factor decisivo de sensibilización social y aceptación de la legislación fiscal. En caso contrario, el ciudadano se plantea el problema en términos beligerantes con la normativa, a la que sólo contempla en su vertiente coactiva. No siente la responsabilidad comunitaria y su postura se traduce en una huida constante, sin llegar a enfrentarse con la cuestión como un problema de conciencia social. La participación a que nos referimos implica, por supuesto y además, el control del gasto público, de forma que el contribuyente no aborde desde fuera, con espíritu hostil, el tema de sus obligaciones para con la Hacienda.

Como puede comprobarse, la opción innovadora -

cial. Como contrapunto, corre el peligro de apuntarse, por exigencias -
recaudatorias y de otra índole, a una línea de acción más operativa a -
corto plazo : controlar el fraude, 'tarea siempre difícil; imponer una -
reforma teórica, nominal, del sistema fiscal sin contar con la aquies-
cencia de los contribuyentes, e incrementar los tipos de gravamen cuando
lo exijan las circunstancias. El fracaso, pensando por ejemplo en un -
sistema fiscal al estilo europeo, está asegurado. La reforma fiscal exi
je un consensus, y es difícil, por no decir imposible, un consensus sin
participación.

"TACITO"