

ENRIQUE FUENTES QUINTANA

MADRID

1975

Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, el día 10 de junio de 1975, en el acto de su recepción como Académico de número, por don Enrique Fuentes Quintana.

•Señores académicos:

Hace poco más de un siglo —el veintisiete de mayo de mil ochocientos sesenta— y en cumplimiento de los Estatutos que la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas había aprobado un año antes, Miguel Sanz Lafuente leía, en solemne sesión pública, el primer discurso de ingreso. A él habrían de seguir, si mi cuenta ha sido fiel, los ciento setenta y ocho que testimonian la presencia de las destacadas personalidades ingresadas desde entonces en la singular y brillante nómina de la Corporación.

La serie de esos discursos de recepción permite comprobar la existencia de una continuada práctica, arraigada hoy como respetada costumbre en esta Casa: la de anteponer al contenido del discurso de ingreso una introducción obligada. Una introducción dirigida a cumplir con tres deberes: el de *expresar* el respetuoso y emocionado agradecimiento de quien a la Academia llega, el de *recordar* a quien le ha precedido en el puesto que se dispone a ocupar y el de *justificar* el tema sobre el que versa el discurso elegido para la ocasión del ingreso.

Agradecer la generosa elección de quienes integran la Academia de Ciencias Morales y Políticas constituye una grata obligación para quien, como yo, ha sido: *primero*, discípulo de la mayoría de los académicos que hoy componen la Corporación; compañero de claustro universitario de muchos de ellos *más tarde*, y ferviente admirador, *siempre*, de su respetado quehacer. Quede, pues, constancia —espontánea constancia— de mi gratitud por vuestra elección.

Desearía añadir al reconocimiento de esta merced vuestra la firma en que entiendo que debo recibirla.

La prosa administrativa del oficio del secretario de la Academia, cuando me participaba, "para mi conocimiento, satisfacción y efectos consiguientes" la elección advertía —rutinaria, pero aleccionadoramente para mí— que no era un sillón el que debía ocupar, sino que era una medalla la que debía merecer: la once.

Pronto comprendí a lo que esta medalla obligaba, pues desde su creación la habían ostentado en la Academia personajes familiares y ejemplares a la vez, en relación que inicia ese encendido liberal que fué Antonio Alcalá Galiano y que cierra la respetada figura de José Larraz. En los ochenta y seis años que separan el ingreso de estos dos académicos, la medalla once ha estado en las manos liberales del marqués de la Vega de Armijo, en las rectorales de Félix de Aramburu—de la rectoría de la ejemplar Universidad de Oviedo de la última década del pasado siglo—, en las conservadoras —pero reformadoras— de González Besada y el conde de Bugallal y en las socialistas de Julián Besteiro. Sin embargo, con independencia de la ideología o la profesión de sus poseedores, es el carácter de ejemplar ciudadanía, de entrega plena a las tareas de la sociedad española de su tiempo, la nota común y admirable que distingue a quienes han ostentado la medalla once para la que he sido elegido.

En aprender la lección moral que brindan quienes me anteceden y en tratar de asimilarla —con la obvia limitación impuesta por mis facultades— reside, según creo, mi esfuerzo personal en ser académico. Ese sentido de un título que hay que ganar, esa apelación a un quehacer que debo realizar, constituyen la reconocida responsabilidad con la que asumo vuestra elección. Seguir contando con el generoso apoyo de vuestra asistencia y amistad en este difícil trance es un crédito insustituible que necesito y pido, y para el que no puedo ofrecer más que la pobre garantía —con la que desde ahora contáis— del aval de mi trabajo.

* * *

Evocar —como manda la tradición académica— la figura de mi antecesor en la medalla once es una tarea tan grata como difícil de realizar.

Grata porque ¿quién, que haya conocido la permanente laboriosidad de José Larraz, su ejemplar sentido del deber, la autenticidad con la que supo respetar con su conducta los valores que confesaba creer, la deslumbrante trayectoria de su vida, la genuina autoridad de sus opiniones en la sociedad española, puede dejar de admirar y pregonar la excepcional personalidad que reunía esas cualidades?

Sin embargo, realizar esa evocación de la vida y la obra de José Larraz no es labor sencilla. Su desbordante personalidad, su ventaja absoluta para todas las líneas de trabajo a que incitan las Ciencias Sociales parecían negarle la ventaja relativa en una sola dirección, en un solo quehacer. Por esta causa, a este modesto especialista en una sola de las parcelas que cultivan las Ciencias Sociales que os habla le resulta imposible valorar con fruto la obra *completa* de su antecesor. He de con-

tentarme con algo distinto: seleccionar aquellas facetas de la obra de Larraz más próximas, más limitadas, pero no por ello menos admirables.

Ese Larraz limitado por mi limitada especialización, pero, por ello mismo, más próximo y preferido para mí, agrupa realizaciones de tres etapas distintas: la de sus escritos de la anteguerra (mil novecientos treinta-treinta y seis), la de sus decisiones en el campo de la política financiera y fiscal al frente de la Hacienda Pública del país (mil novecientos treinta y nueve-cuarenta y uno) y la que se inicia con su ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y se cierra con su muerte (mil novecientos cuarenta y tres-setenta y tres).

La primera etapa se abre con el Larraz joven que, becado por la Junta de Ampliación de Estudios, viaja a Bélgica en mil novecientos veintisiete-veintiocho para analizar su economía y las variables condicionantes de su desarrollo. Esa estancia cristaliza en un trabajado y original ensayo publicado en mil novecientos treinta —«La evolución económica de Bélgica»— y reeditado en mil novecientos cincuenta y uno. La línea de mis preferencias me llevaría luego al Larraz de la página económica de *El Debate*, cuyos comentarios trataron de crear una opinión responsable frente a los graves problemas del momento, tantas veces oscurecidos en sus soluciones nacionales por la pasión de los intereses de grupo. Dos obras más elegirían mis preferencias de los trabajos del Larraz de la preguerra, «La Hacienda Pública y el Estatuto Catalán», aparecida en mil novecientos treinta y dos, y «El ordenamiento del mercado triguero en España», de mil novecientos treinta y cinco. Ambas reclamaban la atención sobre dos problemas básicos. De nuestra Hacienda, la primera, señalando las condiciones fiscales de la unidad nacional. De nuestra economía, la segunda, al mostrar las consecuencias de la falta de organización del mercado de cereales sobre los precios y el nivel de vida de la población rural.

De esos trabajos y escritos, la vida de José Larraz salta, en una segunda etapa, a la escena política al ser nombrado director del Servicio Nacional de Banca en mil novecientos treinta y ocho y ministro de Hacienda en mil novecientos treinta y nueve. Tres son sus grandes realizaciones en esa fase: su informe-resumen sobre la financiación de la guerra, todavía el estudio más completo sobre este tema tan apasionante como poco investigado, las medidas adoptadas para solucionar los problemas financieros suscitados por la guerra en los que Larraz desplegó, según afirma el profesor Sardá, su extraordinario espíritu de trabajo y capacidad de decisión, y la reforma tributaria de dieciséis de diciembre de mil novecientos cuarenta, concebida con justicia y acierto, pero que, por desgracia, no pudo aplicar con la continuidad y tesón que reclama una alteración perdurable en el reparto de la carga fiscal.

El diecinueve de mayo de mil novecientos cuarenta y uno Larraz abandonaba el Ministerio de Hacienda —sin que se hayan explicado hasta ahora las causas de su dimisión—, iniciándose una tercera etapa de su vida, presidida por el ejercicio profesional de la abogacía y su ejemplar quehacer académico. En esa tercera etapa mis preferencias destacarían, en primer término, el discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en marzo de mil novecientos cuarenta y tres, dedicado al análisis de la época mercantilista en Castilla, investigación histórica llena de interés y cuyo favorable juicio por la doctrina se corresponde con el favor del público en su lectura, como atestiguan sus tres ediciones.

En segundo lugar, nos quedan de esta etapa sus retratos perdurables de los grandes rectores de la vida financiera española: Bravo Murillo, Santillán, Echegaray, Fernández Villaverde; retratos de pocas pero magistrales pinceladas, que revelan el acierto de sus juicios y el conocimiento profundo de nuestra historia financiera.

Hay también, en tercer lugar, en esta etapa algo que un economista no puede olvidar: el Larraz empresario del estudio de los problemas de la unidad europea, que habría de animar el trabajo de muchos profesionales sobre un tema tan decisivo para el futuro económico de España, trabajo al que Larraz añadiría sus valiosas y polémicas opiniones personales, que tendrían la virtud de suscitar la atención general por los problemas que planteaba la relación España-Europa, bien desde la conformidad con sus posiciones o estimulando la concreción de las discrepancias.

Esta antología personal de la obra de Larraz proclama, pese a las violentas limitaciones de otros campos de su quehacer, su valor excepcional, y denuncia el vacío permanente e irreparable que su desaparición ha dejado en la sociedad española y en la propia Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Creo que el reconocimiento de esa *ausencia* que proclama la vigorosa *presencia* de su obra constituye el mejor elogio de su ejemplar comportamiento.

* * *

Justificar el tema del discurso de recepción es el tercer deber impuesto por la fuerza social del uso académico.

Para cumplir con esa respetada justificación consuetudinaria he partido de dos actitudes personales que condicionaban claramente mi elección.

La primera es que, como la mayoría de los economistas de mi generación, siempre he pensado que el principal atractivo del estudio de la Economía o la Hacienda Pública no se halla en la satisfacción que producen los triunfos del razonamiento puro, sino que se encuentra en la búsqueda de res-

puestas a los problemas que plantea la realidad económica y financiera de España.

A esta actitud se añadía una segunda que estimo no menos importante: la de elegir un tema representativo de mi trayectoria profesional que diese autenticidad personal a este acto, ayudando a tejerlo con las posibilidades de conocimientos y experiencia que haya podido acumular hasta aquí.

Las coordenadas de esas dos actitudes delimitaban como plano de referencia y preocupación aquel en el que se inscriben los problemas de la Hacienda Pública española. Y en él figuran en lugar prioritario los planteados por la imposición.

Problema convertido en invariable acompañante de la historia financiera española contemporánea y en fundamental causante de sus más graves males. Y problema que ha llegado hasta el presente con todo el peso de su gravitación histórica y con la singular trascendencia que le concede el destacado papel que la economía del Estado debe desempeñar en las sociedades industriales de nuestro tiempo.

Ese permanente problema impositivo español no ha sido un mal oculto o ignorado. Por el contrario, ha sido continuamente proclamado por quienes han dirigido nuestra Hacienda, sin que esa proclamación evitara la continuidad del sistema tributario establecido. De ese hecho surge una *primera pregunta*:

¿A qué principios responde el reparto de la imposición española y qué razones justifican su continuidad?

La permanencia del sistema de imposición no puede ignorar la no menos perceptible y duradera presencia de las opiniones contrarias a su conveniencia, lo que fuerza el planteamiento de una *segunda pregunta*:

¿Qué defectos del sistema tributario dan su fundamento al núcleo de opiniones adversas?

En tercer lugar, es claro que los defectos de nuestra imposición alimentan los deseos de su reforma, pero no los satisfacen. En otros términos: la denuncia de los defectos del sistema fiscal ha originado con frecuencia una tensión financiera, social y aun política, pero no ha contribuido a diseñar una estrategia afortunada para variar el reparto de la imposición existente. Una *tercera pregunta* surge de esta constatación:

¿Qué significado ha de darse a la reforma de la imposición y cuáles serían los principios que deberían informar una estrategia conveniente para realizarla?

Ensayar una respuesta a esas tres preguntas constituye el ambicioso tema de mi discurso de ingreso, propósito que trata de recoger, quizá con limitada expresividad, su largo título: «Los principios de la imposición española y los problemas de su reforma». Un tema cuya elección he procurado justificar

hasta aquí exponiendo los motivos personales y las razones generales en que se apoyaba. Un tema que he de exponer desde aquí contando con vuestra paciente benevolencia, pues un hacendista no puede olvidar el sacrificio que exige de un auditorio cuando le ruega que permanezca atento y despierto para escuchar sus consideraciones sobre la imposición.

* * *

Cualquier análisis de un sistema tributario que pretenda entender su lógica, explicar su arraigo, o ensayar su reforma debe partir de una *descripción* de los rasgos fundamentales que transmiten su vida y conceden su sentido a cada uno de los impuestos que integran el cuadro fiscal de una sociedad.

Esta *descripción* de la estructura tributaria no puede confundirse con una simple enumeración de los impuestos vigentes, ni sustituirse por el ordenado relato de su cuadro legal. De lo que se trata es de identificar los *principios* a los que responde el efectivo reparto de la carga tributaria entre los contribuyentes que integran un Estado fiscal.

Nuestro sistema impositivo se encuadra dentro de un estilo tributario cultural, el denominado estilo tributario *mediterráneo* dominante en el mundo latino. Estilo que se manifiesta a través de una clara preferencia social de honda raíz histórica: la que revela el predominio recaudatorio *que* en los ingresos públicos totales mantiene la imposición sobre el gasto en bienes y servicios frente al lugar subordinado en que se sitúa la imposición sobre la renta y los beneficios.

Basta analizar las cifras sobre ingresos impositivos de los países mediterráneos para ratificar la clara posición que ocupan sus Haciendas en el plano fiscal. Con aportaciones a los ingresos públicos totales procedentes de los gravámenes sobre el gasto superiores al cincuenta y siete por ciento y con recaudaciones inferiores al treinta y tres por ciento derivadas de la tributación sobre la renta y los beneficios, las Haciendas de los países mediterráneos —Francia, Italia, España y Grecia— definen unas preferencias impositivas muy características y diversas de las dominantes en la tributación centroeuropea y noroccidental. En las coordenadas acotadas por los valores mediterráneos se sitúa el reparto de nuestra imposición, y justamente la preferencia que los valores de esas coordenadas manifiestan por los impuestos sobre el gasto frente a los gravámenes de la renta y los beneficios constituyen los dos primeros principios en que se fundamenta el reparto de la imposición española.

La admisión de esos dos principios es una condición necesaria para entender la lógica de nuestro sistema tributario, pero no es una condición suficiente para detallar su contenido. El

estilo fiscal mediterráneo, dominante en el mundo latino, se ha interpretado por nuestra Hacienda de una forma peculiar y nacional que hace una vez más cierto, en el campo tributario, el conocido tópico de la *España diferente*. Esa España fiscal diferente se manifiesta en la presencia de cuatro principios adicionales.

Dos de esos principios determinan las peculiaridades nacionales de la dominante tributación sobre el gasto en bienes y servicios. El primero destaca la clara preferencia de nuestra Hacienda por los impuestos sobre consumos específicos frente al impuesto general. Constituye una curiosa paradoja que España, patria de la alcabala, el primero de los impuestos generales sobre el volumen de ventas, utilice el gravamen con mucha menos intensidad que las restantes Haciendas mediterráneas. El segundo principio acentúa la peculiar forma adoptada por el impuesto general en España ya que se ha elegido el impuesto *múltiple* (el tributo se aplica en todas las fases de transformación de un bien, con excepción del comercio al por menor) y *en cascada* (el impuesto se aplica sobre el valor total de la venta efectuada que incorpora los impuestos acumulados y pagados en las fases anteriores por cada bien objeto de comercio). Forma que han abandonado los países de nuestro mismo bloque fiscal en favor del gravamen sobre el valor añadido.

Un tercer principio manifiesta la singularidad del sistema tributario español al gravar la renta. Me refiero a la relevante presencia de la *imposición de producto*. La Hacienda española, ante la opción clave de la tributación directa —gravar la renta que en un país se genera, bien por los *rendimientos* que originan los distintos bienes o factores o por la *renta* que las personas perciben— ha preferido y prefiere los distintos y viejos gravámenes sobre los diversos productos. La importancia recaudatoria de la imposición de producto es indiscutible: significa hoy el noventa y tres por ciento de la total imposición sobre la renta de las personas físicas y el sesenta por ciento del total de los impuestos sobre la renta y beneficios. Pero su importancia cualitativa es aún mayor, pues ese dominio de los viejos impuestos de producto constituye uno de los principios con más trascendencia para entender la lógica a la que responde la relación entre los contribuyentes y la Administración fiscal.

Cerrando las singularidades de nuestra estructura impositiva se perfila un cuarto principio que apunta hacia el importante papel desempeñado por el impuesto sobre transmisiones patrimoniales *inter-vivos* y actos jurídicos documentados. Tributo que, aunque existe en los distintos países de la misma área fiscal, presenta en el nuestro peculiaridades singulares: su excesiva extensión e independencia de las restantes figuras de la imposición indirecta y la escasa atención concedida por el

tributo a su posible incidencia sobre la fluidez de los movimientos de capital.

Los seis principios expuestos hasta aquí recogen los rasgos más destacados, operativos e influyentes del papel desempeñado por los diversos impuestos, pero no constituyen los únicos principios que caracterizan a nuestra estructura fiscal.

Porque una estructura fiscal es una resultante de la aplicación de los impuestos por la Administración tributaria y de la reacción de los contribuyentes frente a la imposición que se recoge en el diario funcionamiento de los diversos gravámenes. Por esta causa, los principios a los que ajusta su *organización* la Administración fiscal y los principios que condicionan el *funcionamiento* del sistema tributario deben completar la descripción de la estructura impositiva española.

El principio rector de la Administración tributaria española es el que afirma su división y especialización corporativa y orgánica por impuestos. Este criterio de especialización administrativa, profundamente motivado por el sistema fiscal vigente, se ha traducido *en* la organización de la Administración tributaria a través de la creación y existencia de los prestigiosos cuerpos especiales que integran el personal rector de la burocracia de la Hacienda española. Un personal rector cuya creación y cuyas actividades han parecido responder al lema de "un impuesto para cada Cuerpo y un Cuerpo especial para cada impuesto", y cerrando ese lema, un Centro directivo para orientar y regir la gestión e inspección de cada uno de los fundamentales gravámenes integrantes del cuadro fiscal. Esa organización administrativa afirma el sistema tributario establecido al corresponderse con la clara división de figuras fiscales distintas que ese sistema agrupa, pero que no integra porque su lógica es justamente la propia y heterogénea de cada impuesto.

La vigencia de ese sistema tributario caracterizado por los principios expuestos hasta aquí, aplicado por una Administración parcelada en sus competencias y en sus responsabilidades por los principales impuestos, ha ido sedimentando una experiencia en la que es posible detectar una serie de comportamientos recurrentes que responden a otros tantos principios determinantes de la estructura fiscal española. Cinco principios extraídos de la observación de este funcionamiento de nuestro sistema tributario me parecen fundamentales:

- en primer lugar, la *baja presión fiscal*, que para el promedio de los tres últimos años disponibles no llega al doce por ciento del PNB, valor que se sitúa en la mitad del nivel medio de la imposición de la OCDE;

- en segundo término, la *evasión generalizada* y muy aguda en las figuras progresivas integrantes del sistema que prue-

ban los cálculos estadísticos más elementales y revelan las encuestas realizadas entre los contribuyentes;

- en tercer lugar, la pródiga concesión de exenciones, bonificaciones, desgravaciones y otros incentivos tributarios, cuyas estimaciones superan en número las setecientas y ascienden en valor al menos hasta un treinta y cinco por ciento de la capacidad tributaria total, repartiéndose con significativa e injusta desigualdad entre los distintos impuestos y contribuyentes;

- en cuarto lugar, el muy limitado conocimiento de las bases y los contribuyentes por parte de la Administración fiscal;

- la falta, en fin, de un gravamen adecuado de los rendimientos y ganancias de capital frente al gravamen más ajustado de otros productos y rendimientos básicamente de los que genera el trabajo, cierran el conjunto de principios funcionales de la imposición española.

* * *

El reparto de la carga tributaria que realiza nuestro Estado fiscal y que se sigue de los principios anteriores no es un hecho nuevo ni casual. Constituye una programada conclusión de dos ideologías fiscales: la *moderada*, que inspiró la reforma fundacional del sistema tributario el veintitrés de mayo de mil ochocientos cuarenta y cinco, y la *conservadora*, que da su contenido al saneamiento de la Hacienda tras el desastre colonial y la Paz de París. Esas viejas ideologías liberales gobiernan aún el timón de la Hacienda de España y dirigen el reparto de sus impuestos en el Estado intervencionista de nuestros días. Precisemos en qué sentido.

Los principios vigentes de la imposición española se definen por vez primera en la *ideología fiscal moderada*, de la que participan los reformadores del cuarenta y cinco y que Alejandro Mon incorpora a la Hacienda española. De esa ideología arranca la filiación de nuestro sistema fiscal al estilo tributario mediterráneo. La preferencia por el gravamen sobre el gasto se fundamenta por los reformadores de mil ochocientos cuarenta y cinco con argumentos racionales e históricos. Cuatro razones se aducen por los moderados en favor del impuesto preferido sobre el gasto:

- el impuesto, debe ser general, y sólo el gasto de consumo lo es, con lo que sólo su tributación permite alcanzar esa característica;

- el impuesto debe proveer de recursos financieros suficientes al Tesoro, y el gravamen del gasto es fiscalmente rentable por la economicidad de su administración;

- el mejor impuesto es aquel cuyas formas disimulan mejor su naturaleza y el impuesto del gasto lo hace al adherirse

y ocultarse tras el precio de los bienes, lo que permite exigir el tributo con la máxima discreción;

● el impuesto sobre el gasto es cómodo, pues su importe se paga fraccionadamente a medida que se consume.

En favor del impuesto sobre el gasto se hallaba en España, además, la fuerza incontenible de la tradición, pues la Hacienda tradicional era, sobre todo, la Hacienda de los gravámenes sobre el gasto.

La coincidencia de las ideas fiscales moderadas y de las costumbres tributarias del país deciden en mil ochocientos cuarenta y cinco el estilo tributario mediterráneo de nuestra imposición. Estilo que se vivió además desde el primer momento con las características nacionales hoy vigentes: se prefirieron los gravámenes sobre consumos específicos al impuesto general y se concedió al impuesto sobre las transmisiones patrimoniales el destacado lugar recaudatorio que actualmente sigue ocupando.

La subordinada tributación sobre la renta y beneficios se encomendó por los moderados a los impuestos de producto, que dominaban entonces la escena fiscal europea, y aun el ámbito doctrinal, a consecuencia del triunfo práctico y teórico de las ideas fiscales de la Revolución francesa. De esta forma se incorporaba también ese principio vital de nuestra imposición que afirma la vigencia y la trascendencia sobre todo el sistema tributario de la filosofía liberal de los gravámenes de producto.

La *ideología fiscal moderada* elige un sistema tributario que en su momento fundacional se ajustaba a la economía de su tiempo, que armonizaba con los principios de la dominante imposición europea y que favorecía los intereses de la naciente burguesía al gravar preferentemente el consumo y al basar la imposición directa sobre los tributos de producto, cuya escasa potencia recaudatoria y tipos de gravamen reducidos favorecían la creación de una sociedad adquisitiva basada en el ahorro y la capitalización interpretados por la iniciativa privada. De esas raíces sociales derivará el reparto de la carga tributaria de mil ochocientos cuarenta y cinco su fuerza y su aliento histórico para llegar a fin de siglo. En ese final, los principios de la *ideología fiscal moderada* enlazan con la *ideología fiscal conservadora* que informa la campaña parlamentaria y los proyectos de reforma tributaria de mil ochocientos noventa y nueve mil novecientos, interpretados por Raimundo Fernández Villaverde. La continuidad de estas dos ideologías fiscales es perfecta. El postulado básico de la reforma conservadora será para Fernández Villaverde el de confirmar el estilo tributario mediterráneo y proclamar el ejemplo francés. Y los tres criterios que inspiran los propósitos reformadores de Fernández Villaverde serán coincidentes con la lógica fiscal de mil ochocientos cuarenta

y cinco: la confesada preferencia por la imposición indirecta, la necesidad de gravar todos los rendimientos a través del sistema de la imposición de producto y la precisión de especializar a la Administración tributaria por impuestos.

La fuerza de estas dos ideologías liberales ha cerrado el paso a otras ideologías fiscales alternativas. El sistema tributario moderado mostrará su poder cuando la *ideología fiscal progresista* ensaya, tras la revolución de mil ochocientos sesenta y ocho, una variación profunda en los principios de reparto de la carga tributaria. El fracaso recaudatorio de este proyecto reformador que protagoniza Laureano Figuerola es el que trata de superar Fernández Villaverde, actualizando y confirmando la ideología fiscal moderada. De otra parte, la ideología fiscal conservadora manifestará en este siglo la misma fuerza de la moderada en el pasado, manteniendo en una posición subordinada a los impuestos personales y al gravamen general sobre el gasto, contrarios a sus principios y a su filosofía. Y ese reparto conservador de los diferentes papeles a los distintos tributos sigue vigente en la Hacienda de nuestros días.

En efecto:

- hoy, como en el ayer moderado de Bravo Murillo, los impuestos sobre el gasto en bienes y servicios siguen dominando la recaudación de los ingresos públicos como lo han hecho en toda la historia fiscal;

- hoy, como en el ayer liberal, los impuestos sobre consumos específicos siguen constituyendo la forma preferida de la tributación del gasto, pese a la presencia tardía del impuesto general sobre las ventas;

- hoy, como en el ayer conservador de Fernández Villaverde, el gravamen de transmisiones patrimoniales sigue desempeñando un destacado papel recaudatorio con sus efectos sobre la circulación del capital y la coherencia y sistemática de la imposición indirecta;

- hoy, como en el ayer moderado y conservador, los impuestos de producto constituyen la base de la tributación directa;

- la Administración tributaria sigue configurada hoy por el principio de su organización "a la francesa" de comienzos del siglo actual. Principio que introduce Fernández Villaverde y que se consolida en los veinticinco años que separan su gestión de la de Calvo Sotelo;

- los defectos funcionales del sistema—bajo nivel de presión fiscal, amplia evasión, pródigas exenciones, defectuoso conocimiento de bases, inadecuado tratamiento de las ganancias de capital—, presentes ya en las reformas liberales, han ido cobrando fuerza e importancia en la medida que el tiempo nos

distanciaba de ellas y la Agenda del Estado se poblaba de nuevos y copiosos deberes muy alejados de los limitados y poco costosos que fijaba la ideología liberal.

Los principios de estas dos ideologías tributarias liberales son, en verdad, las raíces, no por distantes menos vivificadoras, que siguen concediendo su vitalidad a los inalterables principios de nuestro sistema tributario. La economía y la sociedad españolas han sufrido en el largo entretanto que nos separa de los años liberales, cambios profundos. Mientras ese cambio social y económico se registraba, se ha intentado reiteradamente reformar la imposición.

Un recuento de los intentos reformadores del sistema fiscal desde mil novecientos a hoy sumaría al menos dieciocho ensayos—esto es, un proyecto de reforma tributaria por cuatrienio. Pese a lo cual, los principios fundacionales de la imposición española han mantenido su ininterrumpida vigencia. Tan sólo ha variado la apariencia externa del sistema tributario. Las fuerzas que componen la estructura fiscal española—pasada y presente—han sido combinadas con el mismo espíritu, con idéntica ideología.

. . .

¿Qué razones justifican esa permanencia? La respuesta es que la lógica de los principios de nuestra imposición la han incorporado como propia los contribuyentes, la Administración tributaria y la política fiscal española. A cada uno de esos intérpretes de la vida financiera ofrece algo el sistema tributario establecido.

Para los contribuyentes, los principios de la imposición española se traducen en tres activos fundamentales: los impuestos son *reducidos* respecto de los exigidos en otros países, los impuestos son *cómodos*, los impuestos son *viejos*.

Los impuestos españoles son *reducidos*. Su nivel se sitúa para la tributación total—como se ha indicado ya— en la mitad, y para los gravámenes sobre la renta y los beneficios, en el treinta y siete por ciento del valor medio de la presión fiscal de la OCDE.

A esa estimable característica, los impuestos españoles añaden la de su *comodidad*, propia de los impuestos de producto y que, como se ha indicado, siguen dominando—para la mayoría de los contribuyentes— el gravamen sobre la renta en nuestro país, pues de ocho millones de familias españolas, menos de treinta mil—exactamente veintinueve mil quinientas sesenta y cuatro— pagaron en mil novecientos setenta y cuatro el impuesto personal.

La objetividad propia de los dominantes impuestos de producto obvia las molestas investigaciones personales sobre el contribuyente, sus módicos tipos de gravamen eliminan la exigente progresividad, la petrificación a la que propenden sus bases

alivia la presión fiscal y deja disponible en manos privadas los crecimientos de la renta y los beneficios. ¿Qué más se le puede prometer a la iniciativa creadora de quienes aspiran a hacer riqueza que las cuotas ciertas y estables de los impuestos de producto, el anonimato de los contribuyentes, la constancia en los tipos de gravamen? Es esa oferta tributaria generosa que limita severamente la capacidad de gravar del Estado fiscal, la que explica el atractivo de estos tributos y el motivo que decidió el triunfo de la Imposición de producto en el siglo pasado y también el que ha cerrado el paso en el presente a su desaparición o sustitución por los impuestos personales sobre la renta.

La destacada virtud de la *vejez* la incorpora también la imposición española, ya que la mayoría de nuestros impuestos tienen profundas raíces en el tiempo. Un impuesto viejo quizá no sea siempre, como con frecuencia se afirma, un impuesto bueno, pero sí es una tributación adaptada a la vida económica y social del país que la paga y cuya alteración equivale al costoso cambio de una costumbre social.

Los principios de la imposición española han ofrecido algo también a la Administración tributaria. Algo tan importante como el criterio de especialización por impuestos con arreglo al cual se ha organizado. Esa especialización administrativa por impuestos, facilitada por el sistema tributario establecido, asegura doblemente la permanencia de los principios de la Imposición. En primer lugar, porque variar el sistema tributario supone alterar la organización administrativa venciendo la consiguiente inercia de Intereses que acompañan a todo cambio. En segundo lugar, toda reforma fiscal arriesga quedarse sin una organización administrativa que asegure su éxito recaudatorio.

La lógica de la imposición española ha ganado también a quienes han dirigido la política tributaria del país. Cierto es que las mayores quejas del sistema tributario han partido de los rectores de la Hacienda española, pero es igualmente cierto que el sistema tributario establecido era un sistema cerrado que les ofrecía una cifra de recaudación imprescindible para la cobertura del gasto, obtenida sin graves contestaciones de los contribuyentes y que la Administración era capaz de gestionar. Cambiar los principios de la Imposición equivalía a arriesgar la recaudación a la reforma tributaria, operación de resultados inciertos que ha sembrado el temor de los políticos que han dirigido la Hacienda española y ha prolongado resignadamente la vigencia del sistema tributario establecido.

* * *

La permanencia de los principios de la Imposición española no es un hecho gratuito. Se ha realizado al elevado coste de que el sistema tributario no pueda desempeñar las tres funciones que le reclaman las sociedades actuales:

- la *función financiera* de transferir recursos suficientes con los que ofrecer los bienes y servicios públicos sobre cuyo suministro descansa la utilidad del consumo y la posibilidad de la inversión privada;

- la *función económica* de favorecer la estabilidad de la economía nacional y fomentar su desarrollo;

- la *función político-social* de repartir con equidad la carga tributaria disminuyendo las diferencias de renta y riqueza.

Las graves deficiencias que la imposición española presenta para desempeñar esas tres funciones básicas son las que conceden su motivado fundamento a los reiterados intentos de reforma fiscal.

Quizá la disfuncionalidad más perceptible de nuestra imposición sea hoy la que se acusa en las graves deficiencias de bienes y servicios públicos que padece la sociedad española. Esa deficiencia se deduce, tanto de una correcta comparación del nivel de gasto público con el alcanzado en otros países próximos, cultural y geográficamente al nuestro, como de la opinión de los contribuyentes sobre el gasto público español y de los análisis de sociólogos y economistas sobre los problemas y limitaciones de nuestro proceso de desarrollo en los últimos años.

El análisis comparativo del gasto público español con el realizado en los países de la CEE prueba que el nivel de gasto público español se situaba a comienzos de esta década en el sesenta por ciento del comunitario, deficiencia importante que era aún más elevada para cuatro funciones fundamentales de gasto: Enseñanza, Sanidad, Vivienda y Defensa. Esa deficiencia constituye un hecho que reconoce el propio contribuyente español. Una encuesta recientemente realizada por el Instituto de Estudios Fiscales sobre las opiniones y preferencias de los contribuyentes acerca del gasto público ha permitido comprobar que la gran mayoría de la población consultada desea un aumento del gasto público, concretando esas preferencias de mayor gasto en cinco direcciones: Agricultura (noventa por ciento), Educación (ochenta y uno por ciento), Sanidad y Seguridad Social (setenta y cuatro por ciento), Vivienda (setenta y cuatro por ciento), Obras Públicas (cincuenta y nueve por ciento).

Por otro lado, la deficiencia en la satisfacción de las necesidades públicas constituye una de las afirmaciones más reiteradas por los economistas y los sociólogos que han analizado el desarrollo económico de España en la pasada década. La continuidad del crecimiento y su calidad requieren, según una opinión abrumadoramente mayoritaria, una mayor producción de bienes y servicios públicos.

Ahora bien, la provisión de mayores bienes y servicios públicos reclama la ayuda del sistema tributario, y esta ayuda no se prestará mientras los principios del sistema tributario no se alteren.

La imposición debe contribuir, además, a financiar flexiblemente el gasto para asegurar la estabilidad del sistema económico, y esta misión no puede cumplirla tampoco el funcionamiento *automático* del sistema vigente. Los coeficientes de flexibilidad del gasto público y de la imposición originan un déficit crónico en nuestra Hacienda, que debe remediarse con una reforma del cuadro tributario que potenciando su flexibilidad le convierta en medio idóneo para la práctica de una política de coyuntura.

De otra parte, la función político-social del impuesto no puede desempeñarse con el sistema tributario disponible. Los numerosos estudios realizados recientemente sobre la distribución de la carga tributaria española han contrastado su innegable regresividad, característica que, por otra parte, ratifica una opinión popular ampliamente compartida por la población española como señalan con claridad las encuestas de opinión realizadas entre los contribuyentes. Con lo que la imposición no contribuye como debiera a reducir las desigualdades de renta y riqueza creando una sociedad menos tensa y más integrada.

A ese conjunto de disfuncionalidades de la tributación española se ha añadido una que, no por reciente deja de ser menos importante: la causada por la crisis energética. La intensidad con la que el sistema tributario español grava, directa e indirectamente, el consumo de energía se ha aludido con mucha frecuencia. Pero no se ha cifrado con precisión. La aportación recaudatoria total directa e indirecta del consumo de energía puede estimarse con ayuda del análisis "input-output", en el veinte por ciento del total de los ingresos públicos. Fundamental apoyo recaudatorio que difícilmente puede continuar en el futuro. Por otra parte, el fuerte ritmo de esos ingresos públicos derivados de la energía hasta hoy no podrá sostenerse en los próximos años, pues ni el consumo podrá discurrir a su tasa histórica, ni la Hacienda podrá gravarlo con los criterios del pasado. La pérdida del encanto energético de nuestro sistema tributario fuerza de nuevo la búsqueda de una alternativa a esta situación.

La suma de estas disfuncionalidades de la imposición española, sus profundas causas y su indudable y creciente trascendencia hacen de la reforma tributaria ese problema con el que la sociedad española se tropieza en su hacer de cada día.

• • •

Esta realidad ha convertido a la reforma tributaria en un problema permanentemente abierto en cuya denuncia todos convienen —doctrina, instituciones políticas, opinión pública— y cuya aplazada solución agudiza su presencia como irremediable tópico de nuestra convivencia social y política.

Quizá el primer requisito con el que deba cumplir cualquier consideración de los problemas de la reforma tributaria sea el

que demandan todos los grandes tópicos de la vida social: el de clarificar el lenguaje. Aclaración absolutamente necesaria, ya que la expresión *reforma tributaria* se ha ido cargando de valor al mismo tiempo que perdía su capacidad descriptiva, con lo que su uso reiterado crea más confusión que claridad en todas las sociedades.

Entiendo que la reforma tributaria tiene un *fin*: aspira a conseguir que las funciones financiera, económica y político-social de los impuestos puedan desempeñarse por la Hacienda Pública española. El logro de ese fin requiere como *medio* el cambio de los que se han identificado como principios de la imposición española. Y el *modo* en el que esos medios deben utilizarse reclama la definición de un *proceso* que atienda al doble aspecto político y técnico de la reforma fiscal.

El primer dato que debe informar un cambio en la imposición es el fin que de ese cambio tributario se pide. Los impuestos no son fines en sí mismos. Constituyen medios para desempeñar funciones de interés social y político y es la importancia de esas funciones la que concede su mayor o menor relevancia a la reforma tributaria. Las graves disfuncionalidades que ocasiona la vigencia continuada de los principios del reparto de la imposición española otorgan en la actualidad su singular importancia al proceso de reforma tributaria.

La práctica de la reforma fiscal pide como *medio* la variación de los principios de la imposición española. La reforma tributaria debe incluir *sólo* aquellas modificaciones que varíen los principios de la imposición, porque esos cambios comportan alteraciones en el poder económico y en el "status" social de los distintos individuos. La reforma tributaria comprende *sólo* esas modificaciones en los principios, pero debe comprenderlas *todas*.

Ese cambio en los principios de la imposición debe realizarse a través de un *proceso* que presenta dos aspectos diferentes: *político y técnico*.

Toda reforma tributaria plantea un conflicto social de intereses, lo que equivale a reconocer su obvia e indudable dimensión política. Parece claro, por tanto, que el planteamiento de la reforma fiscal debe seguir una secuencia en que esa realidad se reconozca y en la que los intereses sociales afectados puedan tener una participación efectiva para alcanzar un compromiso que beneficie en su favor el interés general.

Si esta exigencia se enfrenta con nuestras reformas fiscales históricas, se comprueba que su principal defecto ha residido en la falta de un gran debate público nacional sobre los principios de la imposición. Tres características han dominado el procedimiento en nuestras reformas fiscales históricas: el secreto de los cambios proyectados, centrar la discusión sobre determinadas figuras del sistema tributario y no sobre los criterios que deben decidir la composición del sistema fiscal, la presión de los intereses se ha dirigido sobre aspectos muy concretos de la regulación legal de tal o cual impuesto para prefigurar en esa

regulación la salvaguardia de las futuras actuaciones de los contribuyentes. Considero muy perturbadoras esas tres características.

El secreto de las reformas ha ocasionado más perjuicios que beneficios. Por una parte, no ha impedido su conocimiento a los grupos con más poder económico que han actuado con su probada eficacia para detener o desvirtuar los cambios proyectados o propuestos. Mientras, por otro lado, el secreto no ha facilitado la difusión de los propósitos reformadores entre quienes podían haberlos apoyado.

La falta de una definición social sobre la composición del sistema fiscal deja indeterminado el proceso de reforma tributaria mientras que la concentración sobre las regulaciones concretas de cada gravamen complica y esteriliza el derecho fiscal. Si fuera posible sustituir la táctica tributaria (discusión concreta de la regulación de un gravamen) por la estrategia impositiva (determinación de los criterios para elaborar el sistema fiscal del país) se ganarían dos importantes bazas: definir las elecciones básicas de la sociedad y evitar la innecesaria y perturbadora complicación de las regulaciones de los distintos gravámenes.

La amplitud y trascendencia de los problemas impositivos españoles parecen aconsejar que un extenso y bien informado balance de la fiscalidad encuadre la discusión de las posibles elecciones fiscales. Esta amplia revisión del sistema tributario constituiría el punto de partida para la elaboración de las propuestas concretas de reforma. Se diferenciarían de esta suerte dos campos diferentes dentro de la imposición: el de las elecciones fiscales básicas (definición de los criterios con los que componer la estructura tributaria) y el de las medidas concretas de política tributaria que permitieran alcanzar la estructura inicialmente definida en un plazo razonable.

Claro está que este procedimiento de reforma tributaria no puede superar los límites constitucionales dentro de los que actúa. Si la participación política vigente poseyera defectos y limitaciones, esos mismos defectos y limitaciones serían propios del procedimiento elegido para la práctica de la reforma tributaria que se ha indicado. Por esta causa, es evidente que la mejora de la participación política resulta vital con el fin de dotar de autenticidad y valor al procedimiento indicado para ordenar la discusión política de los problemas fiscales.

* * *

El proceso de reforma fiscal tiene también un aspecto técnico que debe orientar su planteamiento e informar su contenido. El hilo conductor de la reforma debe ser aquí el atender y facilitar a través de los cambios fiscales las necesidades evolutivas de la estructura económica y social del país. Ese principio general llama la atención sobre seis escenarios distintos en los que debe actuar una política de reforma tributaria.

El primero y fundamental es el de ofrecer una respuesta convincente al para qué de la reforma de la imposición, comenzando por evaluar *cuánto* puede recaudarse y gastarse, *en qué* debe gastarse y *por quién* ha de gastarse. Prometer la consecución de metas ambiciosas en el suministro gratuito y general de bienes públicos ignorando o subestimando su coste financiero es arriesgar de antemano el descrédito y el fracaso de una reforma. Proponer una reforma tributaria obliga a estimar la cuantía de sus posibles rendimientos para hacerla económicamente viable y a comprometer el destino de esos rendimientos para hacerla socialmente aceptable, seleccionando las necesidades públicas más apremiantes, dirigiendo a su satisfacción los nuevos recursos derivados de los distintos cambios tributarios.

Tampoco convendría olvidar, como parte del proceso reformador, la respuesta a *por quién* han de gastarse los nuevos recursos disponibles. Y no puede olvidarse este punto porque una de las características más importantes de la actividad financiera en España es su considerable centralización. Ningún país europeo presenta en su gasto público una centralización tan acusada como el español. Algunos de nuestros economistas y hacendistas ven en esa centralización una de las características más peculiares y patológicas del proceso de crecimiento, precisado de urgente remedio no para que el desarrollo gane ética, sino para que siga teniendo viabilidad. Creo que ese juicio es en gran parte acertado y ese reconocimiento obligaría a incorporar un proceso de gradual descentralización del gasto que repartiese mejor las responsabilidades como parte de una reforma tributaria.

• • •

El más obvio y elemental escenario al que debe atender una reforma fiscal es el de la adecuada composición del sistema tributario. La correspondencia entre la capacidad de pago de los contribuyentes y el poder económico que concede a éstos su posición en la sociedad constituye un requisito para el reparto justo de la imposición y una necesidad para su rendimiento recaudatorio.

Se comparte hoy con amplia generalidad que un sistema tributario moderno debe construirse sobre tres índices básicos para apreciar la capacidad de pago: la renta, el patrimonio y el consumo, que deben alimentar la recaudación de cinco impuestos: el que grava la renta personal, el que somete a los beneficios empresariales, el que recae sobre el patrimonio neto, el que se aplica sobre las sucesiones y el que se gira sobre el volumen de ventas. Por otra parte, hoy se considera que no constituyen criterios aceptables para apreciar la capacidad de pago, ni los impuestos de producto, ni los que recaen sobre el tráfico de capitales, ni los múltiples gravámenes sobre determinados consumos específicos.

La simple enunciación de estas características proclama el alejamiento de nuestro sistema tributario de estos criterios de ordenación. La imposición directa grava el producto y no la renta, el gravamen sobre la renta no se apoya sobre un concepto de renta fiscal aceptable, no existe impuesto patrimonial ni apoyo alguno en el patrimonio para reconstruir o investigar la renta del contribuyente, la generalidad de todos los gravámenes se conculca por una pródiga política de exenciones, los impuestos sobre la circulación de riqueza mantienen una preponderancia recaudatoria clara, los impuestos sobre consumos específicos dictan su supremacía en la imposición sobre el gasto, nuestro minoritario tributo sobre el volumen de ventas no responde a ninguna de las fórmulas aceptables para su adecuada exigencia.

Esas peculiaridades de la imposición española señalan ya unas pautas reformadoras claras y descartan la continuidad del sistema tributario establecido como una alternativa plausible.

• • •

La importancia del tercer campo de decisiones reformadoras de un cambio fiscal es subrayada y admitida por todos, pues nadie niega hoy que los problemas que plantea la Administración tributaria figuran entre los más delicados y determinantes de una modificación de los principios de reparto de la imposición. Como hace bastantes años anticipara el gran hacendista italiano Luigi Einaudi: cualquier reforma fiscal es pura hipocresía, vana y huera retórica, si es que no va precedida por una reforma de la Administración tributaria. En definitiva, la realización práctica de una reforma reclama la existencia de una empresa de servicios—la Administración fiscal—encargada de aplicarla. Si esa empresa es débil o no funciona, la reforma no se hará. Por otra parte, no puede olvidarse que la Administración tributaria no vive al margen de la sociedad. Está inmersa en ella. Las instituciones privadas compiten con la Administración en la demanda de personal de sus cuadros, le regatean sus aportaciones materiales y tratan de aprovechar el margen que la ley fiscal y su aplicación conceden para lograr, con una estrategia hábil, una mejor financiación de sus actividades.

El papel rector de la Administración tributaria en el proceso de reforma y su delicada posición social frente a la iniciativa privada conceden gran trascendencia a las principales variables de las que depende su adecuado funcionamiento. Entre éstas figuran: la *insuficiencia de medios personales*, agudizada por el desarrollo económico que extiende e intensifica las tareas de la Administración, por el aumento de las bases de los diferentes impuestos y por la complicación fiscal que las nuevas formas de obtención de renta origina; la *política de selección* que debe mantener la calidad alcanzada en los medios personales y la de *retribuciones*, obligada a sostener un nivel competitivo con la iniciativa privada que evite el doloroso éxodo que tantas Admi-

nistraciones contemporáneas han registrado en sus cuadros técnicos con grave daño para el desempeño de una política fiscal eficiente; la *política de información tributaria*, factor permisivo para la aplicación de un sistema fiscal moderno y que pide un esfuerzo diario para la mejora en la obtención de los datos y para su aprovechamiento ordenado a través de un sistema integrado de información; también deben figurar en la agenda de la reforma administrativa: la planificación racional del control de las declaraciones, la introducción de un sistema eficaz de sanciones y la vigilancia de la doble y obligada correspondencia entre la organización de la Administración tributaria y el sistema fiscal, y entre la densidad económica del territorio y la densidad fiscal de los efectivos de la Administración en el espacio.

• • •

El cuarto escenario de una política de reforma tributaria es el dedicado a estudiar y conocer ese fundamental personaje del proceso que es el contribuyente. No deja de constituir un hecho paradójico que las actitudes, comportamiento y juicios del contribuyente hayan sido olvidados en muchos procesos de reforma fiscal. Esta posición es hoy insostenible. Los análisis de la sociología tributaria han posibilitado el conocimiento de las actitudes del contribuyente, imprescindibles para diseñar una política de información y para informar una política de reforma.

• • •

El proceso de reforma tributaria no puede hacerse de espaldas al nivel de desarrollo y a las características de la estructura económica del país que constituyen su quinto escenario. De esta elemental verdad han partido los análisis de la relación existente entre sistemas fiscales y desarrollo económico que han facilitado a la Hacienda un concepto, el de *capacidad de gravar* que condiciona la aplicación de un sistema tributario moderno. El nivel de renta nacional, el grado de apertura de la economía, la dimensión de las empresas, el número de puntos de venta, la utilización de una contabilidad normalizada, el número de trabajadores en grandes explotaciones, constituyen, entre otras, las variables destacadas que condicionan la capacidad para gravar. Hacer operativo este concepto constituye una quinta línea de trabajo en la política de reforma tributaria, que debe incorporar como parte de la misma todas aquellas medidas que eleven el valor de esas variables y faciliten el posterior cambio fiscal.

• • •

El sexto escenario en el que debe desenvolverse el quehacer reformador de un sistema tributario es el del tiempo. Porque un proceso de reforma fiscal no tiene sentido más que si se en-

tiende como proceso continuo y escalonado y no como un cambio instantáneo y total.

Toda reforma fiscal debe integrarse por un cambio impositivo que sirva a las necesidades de desarrollo de la estructura socio-económica de base, apoyándose en ella y procurando su evolución y haciendo que esta evolución rinda ingresos al sector público y progreso al país. De ahí la importancia de diseñar un cuadro fiscal para dirigir el cambio, pero la importancia no menor de que este cuadro fiscal arraigue en su economía, se acepte por su sociedad, y modifique la Administración tributaria. Prognosticar un nuevo cuadro legal como contenido único de la reforma tributaria ha constituido el error de gran parte de las pretendidas reformas históricas españolas que aspiraban, con el simple apoyo de una ley, a variar el complejo mundo de la imposición.

No hay posibilidad, por mucha que sea la energía y la voluntad que se ponga en la empresa, de que un país se acueste con un sistema tributario y se levante con otro radicalmente distinto con la simple ayuda de una disposición legal. Una reforma tributaria sin raíces informativas, administrativas, económicas, sociales y políticas, está condenada a ser una reforma muerta.

El radicalismo legal consistente en asociar la reforma tributaria con un conjunto de disposiciones reguladoras de los diversos tributos nada tiene que ver con un proceso auténticamente reformador que concibe el cambio fiscal como una alteración que requiere el transcurso del tiempo para desplegar plenamente su contenido y cuya dosificación temporal precisa asumir desde el primer momento el compromiso público de su realización a través de la existencia de un calendario que permita conocer a la sociedad en qué medida ese compromiso de cambio tributario se cumple.

• • •

El enfoque de la reforma tributaria que se sigue de los principios anteriores no garantiza su éxito ni disminuye su dificultad. Trata de presentar sus profundos y extensos problemas y ofrecer una perspectiva integrada para valorarlos correctamente. Este enfoque del proceso de reforma fiscal no es el que se ha seguido en la mayoría de los intentos o en las disposiciones de modificación tributaria realizados en España, que más bien han identificado el simple cambio de configuración legal de los impuestos con la reforma fiscal. Ese enfoque limitado al no atender a las múltiples variables de las que depende un cambio efectivo de la imposición: apenas ha conseguido otra cosa que prolongar en el tiempo la vigencia de los viejos principios liberales de la imposición española. La presentación del proceso de reforma como una serie de decisiones que deben afectar a múltiples campos y frentes aspira a dotar de realismo a la política fiscal y trata de evitar que la irracionalidad de los tópicos, la

acumulación de los sofismas o el juego de los intereses, creen el ambiente de confusión o de desidia social que prolongue pasiva y resignadamente en el tiempo un reparto de la carga tributaria que, como el actual, es insuficiente en sus rendimientos, injusto en su distribución e incapaz de prestar los servicios que la economía le pide para estabilizar su marcha y conseguir su progreso. Reformar los principios de la imposición española constituye una tarea inaplazable si se desea edificar una sociedad más abierta, más dinámica y más justa. Al servicio del noble destino de la Hacienda Pública de construir esa sociedad con la que España debe ganar su futuro se han dirigido mis palabras.»