

A) DISCURSOS

LA REFORMA FISCAL LIBERAL EL DIFÍCIL PROGRESO HACIA UNA HACIENDA PÚBLICA DEMOCRÁTICA

DISCURSO INAUGURAL DEL CURSO 1985-1986

por el Académico de Número,
EXCMO. SR. DR. D. ALEJANDRO PEDRÓS ABELLÓ

I. Introducción

Cuando en 1967 el Profesor Buchanan publica su *Public Finance in Democratic Process* (1) plantea con toda rudeza un tema clásico de la Ciencia de la Hacienda Pública que había caído en desuso. Y lo plantea con el renovado vigor intelectual que significa la aplicación de una metodología renovadora, inspirada en las aportaciones de la escuela de la *Public Choice* (2), y con el apoyo del nuevo instrumental analítico que ha ido enriqueciendo el estudio de las disciplinas económicas en las dos últimas generaciones.

La modelización del Estado y las distintas tipologías de Estado aplicadas al estudio de la actividad financiera del sector público constituyen ya de antiguo una fuente de análisis y de investigación, que, entre otros autores de particular significación, cabe referir a la escuela sociológico-política italiana

(1) Obra editada por University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1967. Existe versión castellana, con el título *La Hacienda Pública en un proceso democrático*, Aguilar, S.A., Madrid, 1973.

(2) Fundamentalmente expuesta por el propio James Buchanan en su artículo "The Future of Public Choice", publicado en *Economia delle Scelte Pubbliche*, 1983, 1 págs. 1-9, y en su colección de ensayos *What Should Economists Do?* particularmente los comprendidos en la Primera Parte de esta obra, páginas 17-112, editada por Liberty Press, Indianapolis, 1979.

que cuenta con la aportación principal de W. Pareto, G. Sensini y G. Borgatta. Esta aportación debe enlazarse particularmente con la de Antonio de Viti de Marco en su *Principios de Economía Financiera* (3), que analiza los distintos comportamientos financieros que se producen de un lado en un Estado cooperativo o democrático, y, de otro lado, en un Estado monopolístico o totalitario, conceptuando como tal a aquel en que el grupo dominante que ejerce el poder rige el funcionamiento fiscal del Estado en beneficio propio, y de un modo absolutamente ajeno e incluso opuesto a los intereses de los ciudadanos. Mauro Fasiani terció en el tema, analizando implícitamente el comportamiento de la *Hacienda corporativa* como aquella actuada desde la perspectiva del corporativismo fascista italiano. (4)

Buchanan enlaza con esta tradición en su delicioso ensayo “*La scienza delle finanze: The Italian Tradition in Fiscal Theory*” (5), en el que reconoce la naturaleza precursora de “*Il carattere teorico dell’economia finanziaria*” (1888) en el que De Viti intenta demostrar —en palabras de Buchanan— que puede desarrollarse una teoría económica del proceso fiscal considerado en su conjunto, lo que luego realiza De Viti de un modo satisfactorio en su reiteradamente perfeccionado *Principii* libro de texto de la Universidad de Roma, durante 40 años, en el que: 1.º desarrolla fundamentalmente el análisis económico del funcionamiento del Estado cooperativo o democrático; 2.º proporciona destacados avances en una línea de investigación no puramente individualista en el sentido de Wicksell y Lindahl; 3.º procura a través de su participación en la *teoría del cambio voluntario* el estudio integrado de los efectos económicos de los ingresos y gastos públicos, y 4.º participa de un modo destacado en el objetivo básico de los estudiosos italianos de la Hacienda Pública en la utilización de un sistema filosófico, global, o multidisciplinar, para explicar el fenómeno financiero.

Aportaciones todas ellas que responden en su presentación moderniza-

(3) Véase la traducción al castellano, editada en 1985 por el Instituto de Estudios Fiscales.

(4) Mauro Fasiani, *Principios de Ciencia de la Hacienda*. Aguilar, S.A. Madrid, 1962, en el que continuamente discute la creciente distancia existente entre el Estado moderno —corporativo para él— y los tipos polares monopolista y cooperativo.

(5) Este ensayo está incluido (pág. 24-74) en su obra *Fiscal Theory and Political Economy*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1960. Las palabras con que Buchanan termina este ensayo se refieren a la obra de Fasiani como a la mejor aportación individual realizada en lengua italiana después de la segunda guerra mundial.

da a los mismos esquemas básicos que utiliza la escuela de la Public Choice. (6)

La Hacienda pública democrática (7) de Buchanan se plantea una auténtica ruptura con lo que había sido en los años más recientes la cobertura problemática de la Hacienda pública o la Economía del Sector público, y lo hace preocupado por la conciencia del creciente distanciamiento y perversión de los mecanismos de adopción de decisiones con que se desenvuelve el sector público. Efectivamente, el análisis de los procesos de decisión a través de los cuales se transmiten y combinan las elecciones que efectúan los individuos, así como el modo en que estas elecciones se transforman en resultados colectivos, *permite alcanzar* —siquiera sea provisionalmente— *la conclusión de que en el mundo real los individuos no suelen efectuar elecciones fiscales*. Se limitan a elegir entre los líderes que les presentan, e incluso entre los programas que se les ofrecen y luego esos líderes políticos son quienes deciden. La rama axiomática o de teoría formal de la escuela de la Public Choice profundiza en el análisis de esta preocupante consideración, y hasta ahora los resultados alcanzados no hacen sino confirmar esta desviación hacia procesos *indirectos* de elección fiscal, y el carácter generalizado de la disociación, entre líderes y electores políticos (Los programas sólo sirven para ganar las elecciones pero no para cumplirse; los gobiernos prefieren gastar a ingresar, lo que introduce un sesgo muy fuerte a favor del déficit público; los políticos prefieren gastar en obras monumentales —que se vean, aunque sean inútiles— antes que en discretas facturas de conservación y mantenimiento del capital público existente; los ingresos públicos preferidos por los políticos son los menos visibles para los ciudadanos, en orden a minimizar los costes sociológicos y las resistencias de éstos, etc...; todos estos temas, y más, han constituido durante los últimos años el terreno abonado al análisis positivo realizado por los estudiosos de la *Public Choice* para confirmar la validez de preocupaciones apriorísticas tales como las enumeradas más arriba).

La pregunta crucial que cabe formularse es: *si normalmente no nos gusta que nadie decida por nosotros, ¿por qué dejamos que los líderes políticos y/o los burócratas nos sustituyan en nuestras elecciones fiscales en las que*

(6) Véase para ello W.C. Mitchell "Textbook public choice: A review essay, *Public Choice*, 1982, pág. 97-112.

(7) Véase Antonio Casahuga Vinandell, *Teoría de la Hacienda pública Democrática*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, donde desarrolla una modernizada visión de ese concepto.

comprometemos la parte más importante de nuestras respectivas rentas?. La respuesta válida que parece descubrirse del proceloso mar de dudas y confusiones con que se desenvuelve el mal informado y peor aconsejado ciudadano es que la falta de transparencia respecto de la importancia económica y del coste individual que para el ciudadano medio representa la financiación global que cada año recibe el sector público, y el peculiar diseño de los medios tributarios para reducir el coste psicológico de su percepción para el ciudadano medio le proporcionan una impresión equivocada, poderosamente alejada de la realidad fiscal que efectivamente soporta.

Así las cosas la Hacienda pública democrática intenta resolver ese sequestro totalitario de la elección del contribuyente no para, como erróneamente se cree, hacer que disminuya la dimensión del sector público, sino para que las decisiones al respecto —y las que se refieren a su financiación regular— se puedan tomar con absoluta libertad *después* de haber proporcionado una información completa y fidedigna, y no sesgada y disfrazada como ahora se hace, al contribuyente para que de veras pueda ejercitar soberanamente sus elecciones. La Hacienda pública democrática no se opone a que, como ocurre en los países escandinavos, los ingresos fiscales asciendan a dos terceras partes de los ingresos globales ni tampoco se impone congelar, o reducir incluso, la importancia del sector público en Suiza, Estados Unidos o el Japón, países en los que sólo ascienden los ingresos fiscales a la tercera parte de los ingresos globales, pero sí exige que los ciudadanos puedan ejercer su soberanía plenamente, lo que sólo es posible en el terreno de las elecciones fiscales con una transparencia informativa muy superior a la existente, para lo que se requiere un cambio profundo en el diseño de los sistemas fiscales y presupuestarios al uso.

Es en esta situación que emergen distintas líneas de oposición a este estado de las cosas. La primera, una oposición doctrinal y filosófica encaminada a promover una reforma constitucional de naturaleza contractaria que señale el límite que el gasto público debe alcanzar en términos del Producto Interior Bruto —límite que cada país debe elegir mediante la libre concurrencia e información de sus ciudadanos— al tiempo que se proscribe, salvo situación de guerra, la presentación de un presupuesto público con déficit inicial, hecho que constitucionalmente queda prohibido y que permite calificar de inconstitucional al presupuesto así presentado. Esta línea ya ha sido tratada en este mismo lugar con ocasión de mi Discurso de Ingreso en 1981.

Una segunda línea de defensa es la que ha significado la resistencia cívica —o revolución fiscal de los ciudadanos— al aumento de los impuestos

y que, en el caso de los Estados Unidos ha adquirido singular importancia después de la aprobación de la Proposición 13, aprobada en junio de 1978 en el Estado de California. De ella nos ocuparemos como parte de la reforma fiscal liberal.

En última instancia, viene ganando especial atención democrática la doble reforma fiscal del Presidente Reagan la de 1981 particularmente basada en la reducción de los impuestos sobre los beneficios de las sociedades, y la anunciada el 28 de mayo de 1985 ante el Congreso de los Estados Unidos que reforma el *Impuesto* sobre la renta personal (8), que será también objeto de nuestra atención especial.

2. La revolución de los contribuyentes

En la última década ha surgido en muchos de los Estados occidentales modernos una oposición cada vez más poderosa a los aumentos impositivos que se vienen reiterando año tras año, movimiento que se encuentra perfectamente instalado dentro del terreno temático de la Hacienda pública democrática. En particular esa oposición se ha manifestado, a través de actuaciones políticas diversas —modificaciones constitucionales, referéndums, y ocupando siempre el lugar destacado en los programas electorales— con particular vigor al nivel de las Haciendas estatales en los Estados Unidos, especialmente después del éxito alcanzado con la Proposición n.º 13.

La conocida Proposición 13 por la que se aprobó una modificación sustancial en la Constitución y en el sistema fiscal de California, votada favorablemente en el Referéndum que tuvo lugar el 6 de junio de 1978, tuvo por objeto básico reducir el gasto público. La aprobación de la enmienda Jarvis-Gann —conocida popularmente como la Proposición número 13— no es más que la consecuencia de una década en la que se ha manifestado una aguda oposición a la marcha del sector público interior de aquel estado norteamericano (9). El interés del análisis de esta Proposición, en particular por lo

(8) *The President's Tax Proposals to the Congress for Fairness, Growth and simplicity*, U.S.G.P.O., Washington, 1985, 461 páginas.

(9) Véase especialmente el Symposium organizado por National Tax Association Tax Institute of America, publica bajo el título "Proceedings of a Conference on Tax and Expenditure Limitations", *National Tax Journal*, vol. XXXII, n.º 2, junio 1979, suplemento; y la publicación del Congressional Budget Office, *Proposition 13: Its Impact on the Nation's economy, federal revenues and Federal Expenditures*, Government Printing Office, Washington, D.C., julio 1978.

que se refiere a su génesis, contenido y consecuencias posteriores, se centra en su inserción dentro de una corriente de oposición al sistema tributario que en los últimos años se ha venido reiterando en los países con una mayor tradición democrática y de cumplimiento con sus obligaciones tributarias, tales como Dinamarca, Suecia, Alemania, Gran Bretaña y Suiza. En todos estos países se han registrado importantes movimientos de rechazo de la carga tributaria imperante, incluso en algunos casos produciendo destacados efectos sobre los resultados electorales en dichas naciones. En definitiva, no parece sino que se haya alcanzado en algunas latitudes el límite, que es de naturaleza psicológica, de la capacidad tributaria: la carga tributaria resulta "insoportable" de ahí en adelante.

En el caso de California, la reducción impositiva de 1978 ha pasado por un dilatado período de gestación que se inició en 1968, y que fracasó consecutivamente en 1968, 1972 y 1973. En 1978, en cambio, el resultado favorable de la Proposición 13 se obtuvo por una votación de 2 a 1 (64,8 síes, y 35,2 noes), resultado que es digno de tenerse en cuenta porque paralelamente se votó otra proposición de reducción de impuestos que fue rechazada, pero que, en cualquier caso no sólo significa una amplia mayoría en favor de una disminución de impuestos, sino que la disminución de la carga impositiva —bajo una u otra modalidad— parece ser un deseo ampliamente extendido, cuando menos en California (10). El clima fiscal de California se había ido enrareciendo, lo que creaba las condiciones óptimas para la introducción de la Enmienda que nos ocupa, y se enrareció todavía más rápidamente en la primavera de 1978.

En efecto, se dan tres razones básicas en orden a este enrarecimiento del clima fiscal: a) La evolución de la carga impositiva estatal-local durante las dos últimas décadas, que la había llevado hasta el nivel más alto de toda la nación, y que, incluso después de la reducción impositiva acordada, seguiría manteniendo el liderazgo nacional en este terreno, y que se había particularmente acentuado en los años anteriores lo que permite destacar la importancia adversa del esfuerzo fiscal soportado por los ciudadanos de California; b) la fuerte carga impositiva que representaba el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en aquellas residencias ocupadas por sus propietarios, dado lo elevado del gravamen en California en relación con los

(10) Véase M. S. Beaumont, "Proposition 13: A decade of Development in California", National Tax Association, *Proceeding of the 61th Conference*, Philadelphia, 1978, págs. 153-162.

restantes estados, la importancia de dicho impuesto es notoria en California; esto, sumado al rápido crecimiento de los precios de mercado en los edificios unifamiliares sometidos cada vez más a una fuerte demanda en las zonas metropolitanas de California, que significó una fortísima expansión de las bases impositivas de ese impuesto, hizo crecer de forma sustancial la importancia de ese gravamen, al que se le señalaron para su rechazo y/o reducción las importantes limitaciones que presenta en términos de equidad: y c) el crecimiento del superávit presupuestario estatal a partir de 1975-76 y las perspectivas para su crecimiento posterior, a caballo del hecho de que la elasticidad ingresos-renta personal de los tres impuestos principales (renta, ventas e inmobiliario) resultaba bastante superior a la unidad, y de que la tasa de inflación por un lado, y la fuerte actualización de los valores base impositiva del impuesto inmobiliario, por el otro, acentuaban todavía más la tendencia al superávit lo que facilitaba y hacía incluso inexcusable la reducción de impuestos (11).

Aparte de estas consideraciones de técnica impositiva y presupuestaria, con toda seguridad influyó en la decisión adoptada en el mes de junio el que los contribuyentes por el impuesto inmobiliario recibiesen en el mes de mayo —normalmente se les remite en el mes de julio— la comunicación de un aumento promedio en relación con el año anterior superior al 60%. Cabe señalar que en Los Angeles el aumento promedio notificado se situó en el 120% respecto al ejercicio anterior (12).

El éxito de la Proposición 13 desató una hasta entonces contenida oposición a los impuestos estatales y locales —en particular contra la contribución urbana (Property Tax)— que llevó a una generalizada congelación e incluso reducción tributaria que significó, entre 1978 y 1982, que en 44 de los 50 Estados se redujese la imposición estatal en términos monetarios (13). Cabe señalar que la oposición a los niveles tributarios existentes ha resultado ser tanto más importante en aquellos Estados en los que la carga fiscal local y estatal era más elevada. En particular, responde a esta evolución lo acaecido en Massachusetts en 1980, a la hora de votar la Proposición 2 1/2.

La Proposición 2 1/2 planteaba limitar la tributación inmobiliaria al

(11) Véase W. H. Oakland, "Proposition 13 - Genesis and Consequences", en *Proceedings of a Conference on Tax and Expenditure Limitations*, op. cit., págs. 387-409.

(12) Véase M. S. Beaumont, "Proposition 13...", op. cit., pág. 159.

(13) Véase Terry Schwadron (ed.), *California and the American Tax Revolt: Proposition 13 Five Years Later*, University of California Press, 1984, pág. 20 y ss.

2,50 por ciento del valor de la propiedad inmueble en 1979, autorizando exclusivamente aumentos para compensar la inflación de, como máximo, el 2,50 por ciento anual en términos monetarios, amén de otras reducciones impositivas como, por ejemplo, la reducción del 6,6 al 2,5 por ciento el impuesto sobre la adquisición de automóviles. Dicha Proposición 2 1/2 consiguió el apoyo del 59 por ciento de los electores, a pesar de que se planteaba en unas condiciones menos favorables que en las que se planteó la Proposición 13 en California, es decir sin experiencia de otras campañas anteriores, en medio de una situación económica —estructural y coyunturalmente— más deteriorada, con una mayor necesidad de que los poderes públicos atendiesen a la resolución de problemas económicos y sociales, etc..., pero ya en la senda de una oposición considerable al crecimiento constante de la carga fiscal, en la vía de una revolución fiscal que sigue manifestándose a todos los niveles de la Administración Pública en los Estados Unidos (14).

El éxito obtenido en la rebelión fiscal ha provocado el reforzamiento de las incipientes uniones de contribuyentes que han empezado a plantearse nuevas y poderosas reducciones impositivas que, de algún modo, no han recibido el apoyo solidario de la mayoría de los ciudadanos, conscientes de que cualesquiera reducciones impositivas provocan, si no de inmediato sí a través de un deterioro en la posición financiera de los gobiernos respectivos, reducciones en los gastos públicos, y por ende una disminución en la dimensión del sector público. Ese es un camino que de momento no ha concertado el mismo nivel de adhesiones que la reducción de impuestos, fundamentalmente porque la conciencia ciudadana aprecia que para mantener el nivel acostumbrado y deseado de prestación de los servicios públicos no permite embarcarse en aventuras de resultados dudosos.

En cualquier caso, la experiencia acumulada al respecto durante los años siguientes a la aprobación de la Proposición 13 ha significado una generalizada disminución del sector público local y estatal, que se ha intentado compensar con la elevación continuada de los derechos y tasas —aunque no de los impuestos— de los municipios, áreas especiales, y Estados. Dicha disminución se ha proyectado sobre todo en una triple dirección: una superior austeridad en los gastos culturales, deporte, ocio y asistencia a la tercera edad y a la juventud; una reducción sustancial en el nivel de empleo, remuneración y pensiones de los funcionarios estatales y locales; y una fuerte

(14) L. E. Susskind (ed.), *Proposition 2 1/2. Its impact on Massachusetts*, Oegleschloger, Gumn and Hain Publishers, Cambridge, Mass. 1983, passim.

contracción en la realización de nuevos proyectos, lo que a corto plazo puede significar un mayor envejecimiento en el stock de capital de utilidad pública. No parece, en cambio, que se haya apreciado, a pesar de los ajustes indudablemente producidos, una reducción en el nivel de cobertura de los servicios básicos (15). Cabe señalar, además, que la capacidad para reconducir la Hacienda pública de los distintos Estados a una menor dimensión en los últimos años ha sido realmente excelente, dado el cambio de orientación que se produjo en las relaciones financieras entre el Gobierno Federal y los Estados como consecuencia del Nuevo Federalismo, impulsado por el Presidente Reagan (16).

Ese "Nuevo Federalismo", después de 1981 ha producido un importante aumento de competencias estatales, transferidas desde la Administración Federal, particularmente amplias en el terreno de las distintas fórmulas de la Seguridad Social, que hasta entonces se habían instalado al nivel federal, y también por lo que se refiere a un conjunto de esquemas de actuación en favor de la distribución de renta (subvenciones a indigentes, viviendas gratuitas, ayudas a familias numerosas, minorías étnicas, etc.). El problema para los Estados es que esta especificación de nuevas competencias no se ha visto adecuadamente acompañada de los recursos financieros para atender debidamente, sino que —según Estados— las dotaciones presupuestarias se pueden cifrar entre el 70 y el 85 por ciento de los gastos que representan estas atenciones sociales, lo que significa, además de la reducción del nivel federal de gobierno que se intenta trasladar una nueva parte de la responsabilidad político-cívica de la recaudación directa de ingresos impositivos a los niveles de gobierno inferiores al federal.

El alcance y la aceptación de la rebelión fiscal (17) ha venido a dar, in-

(15) Véase T. Schwadron (ed.), *California...*, op. cit., el Apéndice que recoge una amplia encuesta —que resume Kevin Bacon en 53 páginas— realizada por *The Los Angeles Times*, acerca de los efectos producidos en los cinco años subsiguientes a la Proposición 13.

(16) Véase M. D. Reagan y John G. Sanzone, *The New Federalism*, Oxford University Press, New York, 1981; y E. M. Gramlich, "An Econometric Examination of New Federalism", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1982, 2, pág. 327-370.

(17) Cabría analizar más ampliamente la rebelión fiscal, pero ello haría que el presente estudio alcanzase una extensión impropia. Sin embargo no puedo dejar de citar la obra de Arthur B. Laffer y Jan P. Seymour (eds.) *The Economics of Tax Revolt, A reader*, Harcourt, Brace and Jovanovich, New York, 1979, que ofrece una recopilación amplísima de aportaciones analíticas y de proyectos prácticos —con y sin éxito político— referidos al tema que nos ocupa (La curva de Laffer, el Proyecto Kemp-Roth, el Proyecto Steiger-Hansen, el Plan Nacional de Energía, y —como no— la iniciativa Jarvis-Gann de la Proposición 13.

cluso más fuerza y más popularidad a los esfuerzos de la escuela de la Public Choice para desarrollar analíticamente primero, y expresar políticamente, después, el contenido y la significación de la Hacienda pública democrática. Este es un tema que se desarrolla de un modo inicialmente satisfactorio en la obra de James M. Buchanan, *The limits of liberty*, (18) y que se desarrolla de un modo mucho más amplio en el libro de Geoffrey Brennan y James M. Buchanan, *The Power to tax. Analytical Foundations of a fiscal constitution* (19). Cabe anticipar, sin embargo, que aparte de las perfecciones y ampliaciones que contiene la segunda obra, *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan* ya señalaba las dos exigencias básicas a las que había que dar solución constitucional, consistentes en señalar 1.º un límite a la proporción de la renta global que cabía destinar al sector público y 2.º prohibir, salvo excepción de situación bélica, el déficit presupuestario.

Tan sólo con la acción combinada de ambas restricciones constitucionales a la actuación del sector público, podrá conseguirse un adecuado equilibrio entre la propensión a la anarquía fiscal que se produce cuando los contribuyentes se crecen al conseguir exitosamente reducciones impositivas, que a corto plazo siempre conducen a un crecimiento muy importante del déficit del sector público, que se autoalimenta con los gastos financieros de la deuda pública en presencia, y la tendencia secular al crecimiento del sector público que peligra en convertirse en un Leviatán imparable. Este equilibrio entre ambas situaciones polares igualmente preocupantes por lo peligrosas es lo que se propone la Hacienda pública democrática, reconduciendo a través de unos procesos de superior información y transparencia que los ahora existentes —es decir planteando profundas reformas fiscales y modificaciones sustanciales en los sistemas de presupuestación— la posibilidad de una participación activa de los ciudadanos: para que éstos ejerciten su soberanía democrática efectivamente también a la hora de las elecciones fiscales.

(18) Editada en 1975 por University of Chicago Press, y particularmente útil para nuestra exposición en su capítulo X. "Más allá del Pragmatismo: Perspectivas para una Revolución Constitucional".

(19) Editado en 1980 para Cambridge University Press, del que resulta especialmente útil nuestro trabajo en su capítulo X, "Hacia una auténtica reforma fiscal: perspectivas y recomendaciones".

3. Contenido de la reforma fiscal del Presidente Reagan

El Presidente Reagan ya se había caracterizado en su etapa de gobernador del Estado de California (1966-1974) por sus esfuerzos para reducir los gastos y los ingresos impositivos (20). Ha reiterado después, en 1981 y en 1985, su misma línea de actuación, procediendo, entre otras actuaciones, a postular reformas tendentes a liberalizar el aparato productivo, tanto en la dirección de reducir los niveles de regulación existentes es decir renovando la confianza en los mecanismos de mercado como elementos de recuperación económica de la situación de crisis económica, como en la dirección de reintegrar al sector privado un conjunto de responsabilidades que se habían ido adscribiendo en los últimos años al sector público, procediendo a reducir los ingresos públicos al tiempo que procuraba así —forzando por ejemplo la aparición de un “nuevo federalismo”— reducir de un modo correspondiente los gastos públicos.

Respondiendo al programa expuesto en su plataforma electoral de 1980, en su discurso de toma de posesión en febrero de 1981 reiteró su compromiso y anunció su plan para “situar a la nación en una corriente fundamentalmente distinta —en una dirección de menos inflación, más crecimiento y con un futuro mucho más brillante para todos nuestros ciudadanos” (21). Ciertamente su discurso no sólo se refirió a otras áreas igualmente importantes de la política y que atañen tanto a la responsabilidad del gobierno federal como al de los estados y municipios, y también al sector privado. Nuestra área de interés se circunscribe, sin embargo, a las reformas fiscales emprendidas, y a las finalidades y consecuencias económicas básicamente vinculadas a las mismas.

El contenido de la Economic Recovery Tax Act. (ERTA) de 1981 puede sintetizarse del modo siguiente:

1. Ajustar a la inflación presente y futura los tipos impositivos del Impuesto sobre la renta y ciertas deducciones o límites establecidos en dólares sin llegar a su indiciación.

(20) Véase “Taxation and the Democratic Process”, en *Proceedings of the Sixty-First Annual Conference of the National Tax Association*, Columbus, Ohio, 1969 pág. 156-157, donde se recogen los escritos del Senador del Estado de California George Deukmejian y del Congresista del Estado de California, John G. Veneman.

(21) Véase John L. Palmer e Isabel V. Sawhill (eds.) *The Reagan Experiment*, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1982, pág. 1.

2. Indiciar el Impuesto sobre la Renta en 1985.
3. Luchar contra la inflación con otros instrumentos distintos de los fiscales.
4. Reducir también los gastos públicos: tanto el alcance como la dimensión del gobierno federal.
5. Demostrar que la reducción impositiva puede estimular la actividad económica, con lo que las bases impositivas crecerán considerablemente.
6. Reducir los tipos marginales más elevados, que los partidarios de la ERTA consideran injustamente altos, con lo que disminuirá el gravamen marginal sobre su renta, donaciones y patrimonio.
7. Rectificar ciertos rasgos estructurales del sistema fiscal que se juzgan injustos. (22)

Ciertamente los impuestos nunca son populares, pero la resistencia abierta a su crecimiento, que ha sido analizada en el epígrafe anterior de este trabajo y que se refiere particularmente a los ámbitos estatal y local se extendía a su consideración global, en el sentido de que los ciudadanos americanos de un lado se cuestionaban si debían, o no, demandar más bienes y servicios públicos y pagar, en consecuencia por ellos. Incluso en el período comprendido entre 1972 y 1981 había aumentado fuertemente el porcentaje de los ciudadanos que consideraban que el impuesto sobre la renta era el peor, porque era el menos justo (23). Todo ello creó un estado de opinión favorable a establecer también limitaciones sobre los impuestos federales, que se apoyaba fundamentalmente en tres razones. La primera, que los ciudadanos se habían percatado que con la inflación sus rentas se veían desplazadas hacia escalones más altos de gravamen, con lo que veían disminuir su renta real. En segundo lugar, porque pensaban que la reducción de los impuestos provocaría una reducción en los gastos federales, ya que no se toleraría una reiterada presencia de déficit presupuestario. Y en tercer lugar, que, después de una década larga de aumentos muy pequeños en la productividad, se venía reclamando políticas que promovieran el crecimiento económico, y se confiaba en que los incentivos fiscales, bajo la forma de una menor presión fiscal, ayudarían a conseguirlo.

(22) Véase Carl S. Shoup, "The U.S. Economic Recovery Tax Act of 1981", en *British Tax Review*, 1982, n.º 4, pág. 301-314.

(23) ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS, *Changing Public Attitudes on Government and Taxes*, 1981.

Estos resultados, como se verá después de analizar el contenido de la Reforma de 1981 y sus principales efectos económicos, sólo se alcanzaron parcialmente, arrojando considerables dudas respecto de los planteamientos más ortodoxos de la Hacienda pública democrática, y encaminando de un modo sustancialmente distinto el contenido de la Reforma propuesta en 1985.

La ERTA de 1981 significó importantes cambios en el Impuesto sobre la Renta, en el Impuesto sobre sociedades, y en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En el Impuesto sobre la Renta se plantearon reducciones sucesivas entre 1981 y 1984 de los tipos impositivos con el fin de ajustar los ingresos personales y su tributación a la inflación, en una cuantía global del 23 por ciento. Aumentaron las deducciones general y por hijos, y se planeó reducir el tipo máximo hasta el 50 por ciento. La tributación de las ganancias de capital (referida a los activos poseídos durante más de un año) vieron reducida su tributación efectiva al 20 por ciento. En orden a favorecer la aplicación de rentas al ahorro, que la reforma fiscal procura incentivar, se declararon exentos del impuesto sobre la renta los rendimientos obtenidos de la inversión en determinados activos financieros (como por ejemplo, los certificados de ahorro), lo que en definitiva cabe calificar como de un éxito por parte de aquellas instituciones que emiten esos activos financieros. Se aumentaron considerablemente un conjunto de deducciones (se dobló por ejemplo el tipo de la deducción a aplicar a pensiones privadas, se fijan mínimos exentos de dividendos percibidos, y se prevé la posibilidad de aplicar un crédito fiscal del 15 por ciento de esos dividendos, etc...). Cabe señalar que la amplia incidencia política del Impuesto sobre la Renta obedece, al igual que en la inmensa mayoría de los países, a que es en realidad un impuesto sobre la clase media —el 84 por ciento de sus ingresos proceden del trabajo personal, y el 73 por ciento de su base imponible está comprendida entre 15.000 y 75.000 dólares anuales (es decir entre 2,4 y 12 millones de pesetas) (24). Desde el punto de vista de muchos autores, críticos respecto a ciertas modificaciones contenidas en el Plan de Reforma —gravamen de las ganancias de capital y limitación del tipo impositivo máximo, en particular— el Impuesto sobre la Renta será después de la reforma proyectada todavía más un impuesto sobre la clase media (25).

(24) Véase H. R. Hulten y June A. O'Neill, "Tax Policy", en Palmer-Sawhill (eds.), *The Reagan...*, op. cit. pág. 97-128.

(25) Véase C. S. Shoup, "the U. S. Economic...", op. cit., pág. 305-306.

El Impuesto sobre los beneficios de Sociedades no experimentó más que reducciones simbólicas en los tipos impositivos de la escala progresiva, referidos a los niveles inferiores. Pero sí experimentó importantes modificaciones en dos aspectos. El primero se refiere a la extensión de la práctica del crédito fiscal aplicable a la cuota, en función de las inversiones en activos empresariales que además aumentaron desde 3 1/3 puntos porcentuales hasta 6 ó 10 puntos según la clase de activo de que se tratase, concediéndose mayor crédito fiscal cuanto menor fuese la vida de los activos empresariales en que se concreta la inversión.

El segundo se refiere a una generalizada provisión de amortización acelerada que permite recuperar antes la inversión, al aumentar la cuantía máxima de la amortización a realizar en las distintas clases de activos empresariales, planteada en términos de posibilitar la amortización de los bienes de equipos en 10, 5 ó 3 años según clases de activos empresariales. La acción conjunta de ambos incentivos fiscales supuso una drástica reducción en el tipo efectivo de imposición sobre los beneficios de sociedades que, en algunos sectores, cayó desde el 40 al 18 por ciento (26), si bien, como veremos más adelante, con efectos perniciosos respecto a la excesiva formación de capital físico en algunos sectores que, necesitados de una reconversión tecnológica, deberían haber sido impulsados fiscalmente para que actuaran de otra manera.

El conjunto de provisiones fiscales aplicadas a partir de 1981, que hay que advertir que no llegaron a aplicarse en la cuantía inicialmente prevista a consecuencia del déficit presupuestario que empezó a desarrollarse fuertemente a partir del año fiscal de 1983, ha producido un impacto particularmente favorable a la recuperación de la economía norteamericana, en particular durante 1984, de tal modo que ha significado la mayor tasa de crecimiento anual —6,75— de los últimos veinte años, una fuerte creación de puestos de trabajo —superior a los seis millones— y todo ello en presencia de una espectacular alza en la cotización del dólar durante 1983 y también, aunque menos, durante 1984.

Frente a esta situación favorable cabe oponer —y esa es una advertencia ya anticipada para todo tiempo y lugar de la Hacienda pública democrática— la presencia de un fuerte déficit presupuestario que, conjugado con un igualmente alto déficit exterior, sólo se puede mantener *transi-*

(26) Véase Hulten y O'Neill, "Tax Policy", op. cit. páginas 110-115.

toriamente, con una política de tipos de interés altos, como así se hizo, lo que permitía atraer la atención —y la demanda— sobre el dólar de los mercados financieros internacionales.

La recientemente anunciada Reforma Fiscal, de mayo de 1985, significa, contrariamente a la de 1981, un superior respeto al mantenimiento del equilibrio presupuestario que postula la escuela de la Public Choice en su definición de la Hacienda pública democrática (27). Esa Reforma Fiscal significa un conjunto de cambios muy importantes y profundos que alcanzan a la práctica totalidad del sistema fiscal norteamericano y que incluso se plantea la posibilidad de la introducción de un Impuesto sobre la Renta Consumida (o sobre el Gasto Personal) y de un Impuesto sobre el Valor Añadido, aplicación que sería indudablemente revolucionaria dadas las restricciones constitucionales vigentes en aquel país. La Reforma que se ha planteado, sin embargo, es mucho más limitada en su alcance y se circunscribe a reformar la imposición sobre la Renta, sobre los beneficios de Sociedades y sobre sectores específicos y refugios fiscales. Cabe señalar que en la presentación definitiva de la reforma el orden de los objetivos planteados ha cambiado y si bien se mantiene en primer lugar el objetivo de la justicia, en el segundo lugar el crecimiento económico ha desplazado a la simplicidad, lo que significa bastante más que un cambio semántico o de ordenación política distinta: se ha dado al fin preferencia a la búsqueda de un mayor crecimiento económico que al de una superior simplicidad que, en definitiva, parece, que no significará un avance tan importante en la simplicidad inicialmente prevista, que en nuestra opinión cabe imputar a exigencias de tipo recaudatorio.

La simplificación propuesta en el Impuesto sobre la Renta —que todavía no es definitiva— consiste en: 1.º) *reducir el número de escalones de la tributación a tan sólo tres*, al 15, 25 y 35 por ciento respecto a la renta a gravar lo que significa una gran simplificación del cálculo, elimina los “efectos de salto” que la inflación produce cada año y una reducción considerable de los tipos formales de imposición; y 2.º) *tratamiento más sencillo para las deducciones del impuesto*, que reduce el número de deducciones, (lo que aumenta el tipo efectivo del impuesto), aumenta la cuantía de la deducción

(27) Aparte de la obra citada en la nota 8 de este trabajo, hay que hacer referencia a otra obra de mayor alcance en que se estudia en profundidad la Reforma Fiscal que ahora se ha planteado, de un modo más modesto. Se trata de U. S. DEPARTMENT OF TREASURY, *Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth*, Vol. I. *overview* (XXVIII + 262 páginas) Vol. II. *General Explanations of the Treasury Department Proposals* (XI + 408 páginas) y Vol. III, *Value Added Tax* (IX + 128 páginas), Noviembre, 1984.

general de las familias, mantiene —aunque reduce su cuantía— las deducciones por atenciones médicas, sanitarias y de pensiones, y —lo que es muy importante— elimina las deducciones por los impuestos pagados a los Estados y municipios. Se considera que los efectos recaudatorios globales serán prácticamente nulos, aunque la distribución de la carga tributaria será distinta a la actual, resultando aliviada para rentas bajas y altas, y aumentada para las rentas medias; favoreciendo más a las familias y perjudicando a los solteros; incorporando a la tributación los ingresos procedentes del subsidio de desempleo y otros beneficios del sistema de seguridad social; y, finalmente, reduciendo drásticamente los refugios o escapatorias fiscales de que disponen los perceptores de rentas más elevadas.

La Reforma planteada en la imposición sobre los beneficios de sociedades, tiene también un alcance muy superior al que se realizó en 1981. Consiste principalmente en: 1.º *reducir la estructura de tipos impositivos hasta un máximo del 33%*, con vistas a acercarla al tipo máximo de la imposición sobre la renta que queda al 35%; 2.º *evitar parcialmente la doble imposición intersocietaria y tratar al igual que los beneficios típicos las ganancias de capital que se produzcan*, lo que aumenta las dosis de justicia y de simplicidad, y se espera que producirá unos resultados recaudatorios prácticamente neutrales; y 3.º *alcanzar un sistema más neutral de imposición empresarial eliminando el crédito fiscal de las inversiones y sustituyendo el sistema hasta ahora aplicado de amortización acelerada por el de la efectiva depreciación económica*, lo que no sólo ha de producir una mayor neutralidad inversora hacia sectores más dinámicos, pudiendo desplazar recursos de sectores más obsoletos económicamente en los que el grado de intensidad del capital aplicado está manifestándose como excesivo, al tiempo que se incluyen provisiones más adecuadas que las actuales para que las amortizaciones aplicadas puedan ajustarse a la inflación existente, en definitiva para garantizar la neutralidad fiscal en la asignación de nuevas inversiones entre los distintos sectores, y los diferentes elementos de activo.

Por lo que se refiere al tratamiento especial —favorable— a sectores o inversiones específicas, o bien a la larga serie de refugios fiscales admitidos legalmente, cabe advertir que la nueva Reforma Fiscal procura su casi total desaparición, lo que habrá de significar una mayor justicia, una superior simplicidad, y también un mayor potencial recaudatorio, acabando con bonificaciones de intereses sobre determinados activos financieros, tratando igualmente a todos los sectores (es decir acabando con las discriminaciones en favor del sector de la energía, inmobiliario, o de la investigación

petrolífera, etc...); y proscribiendo la situación de opacidad de determinados despachos profesionales.

El esfuerzo de justicia y de simplicidad es considerable, y la neutralidad buscada para favorecer la adecuada asignación de recursos de capital —una vez más dando una renovada prueba de confianza en la bondad del mecanismo de mercado—, habrá de significar, también, una mejora en la tasa de crecimiento económico, sobre todo a medio y a largo plazo, en aquellos sectores más modernos y más dinámicos. Incluso se estima que el Producto Nacional Bruto habrá de crecer, en razón a la liberación de recursos que significa la mayor simplicidad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, en no menos del 1,50% en la década que va hasta 1995.

4. Algunas enseñanzas

La Hacienda pública democrática procura que los ciudadanos realicen sus propias elecciones fiscales y para ello fomenta, con la investigación de los fenómenos fiscales, que se pueda ganar información y transparencia sobre los mecanismos fiscales y sobre los procesos presupuestarios con el fin de que cada colectivo o cada grupo social conozca cada vez progresivamente mejor la cuantía de sus efectivas obligaciones fiscales y el alcance de sus efectos económicos que inciden sobre su renta y sobre sus decisiones de asignación de recursos.

La Hacienda pública democrática constituye el cuerpo de doctrina que sustenta tanto la rebelión fiscal de los contribuyentes en los Estados occidentales modernos, como las Reformas Fiscales que estos están planteándose con una amplia generalidad en los cuatro o cinco últimos años, pero mantiene todavía algunas diferencias con estas actuaciones.

Cabe señalar que las recomendaciones de la escuela de la Public Choice para alcanzar una Hacienda pública democrática establecen que debe alcanzarse en cada grupo social o colectivo que constituya una jurisdicción fiscal un acuerdo solemne respecto a dos temas: la limitación del gasto público a un porcentaje de la renta o producción global de ese colectivo social, y la proscripción del recurso a la Deuda pública.

Buena parte de los resultados iniciales alcanzados por la rebelión de los contribuyentes, e incluso de la primera reforma fiscal del Presidente Reagan, se concentraron en las reducciones de impuestos, pero presentaron un considerable fracaso en la correspondiente reducción del gasto público lo

que ha llevado en algunos casos (por ejemplo al nivel del Gobierno Federal USA), a un fuerte endeudamiento del sector público. Ese es un fenómeno cuyo riesgo ya había detectado por anticipado la Hacienda pública democrática.

Sin embargo, hay que destacar que la proyectada Reforma Fiscal del Presidente Reagan actualmente en curso no se plantea con los defectos, podríamos decir que de naturaleza optimista respecto de la reducción del gasto público, con que se planteó la de 1981, lo que viene a significar el reconocimiento de que la razón —científica y pragmática— caía del lado de las recomendaciones de la escuela de la Public Choice, y no del lado que se ha manifestado como más voluntarista que realista de las reducciones fiscales de después de 1981. Sino que se plantea sin añadir más déficit a su presupuesto, confiando en que el crecimiento económico que impulsará la superior justicia y simplicidad de la Reforma propuesta ayudará poderosamente a cerrar la actual brecha deficitaria del presupuesto americano.

Como punto final, suscribo todo cuanto dice el Profesor Gabriel Solé Villalonga respecto de la defraudación fiscal en su reciente discurso de inauguración del presente curso —1 de octubre de 1985— de la Universidad Autónoma de Madrid (28) en el sentido de que “la defraudación fiscal es un tema importante que... se exigirá en el examen que cada ciudadano debe plantearse, (29)”, pero que gustaría añadir que la falta de transparencia e información que los ciudadanos padecen a partir de los sistemas fiscales hoy al uso no coadyuva precisamente ni a reducir los niveles naturales de aversión hacia los impuestos, ni tampoco a que conozcan con una cierta precisión cuánto paga, cómo y para qué. Sin respuestas válidas a esas tres preguntas difícilmente se progresará hacia una Hacienda pública realmente democrática. Sin respuestas válidas a esas preguntas se habrá producido el desafortunado tránsito que la Hacienda pública democrática denuncia desde el tema inicial de “No taxation without representation”, al presente “Revenue without representation” (30).

(28) Gabriel Solé Villalonga, *La defraudación fiscal* Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 1985, 46 páginas.

(29) *Ibid*, pág. 46.

(30) Véase en este escrito la interesante obra de Susan B. Hansen, *The Politics of Taxation. Revenue without representation*, Praeger, New York 1983.