

Obstáculos fiscales al desarrollo económico español

Dr. CESAR ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA

Catedrático de Organización, Contabilidad
y Procedimientos de la Hacienda y Empresas Públicas
de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas

CAPACIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO

INTRODUCCION

Desde la Hacienda pública tradicional se formula como principio imperturbable, que el volumen de los recursos públicos a recaudar debe ajustarse al de los gastos públicos a realizar. La meta de los ingresos públicos debe ser el nivel de los gastos públicos. Y así nuestros presupuestos, aun los adaptados a la estructura determinada por la Orden de 1.º de abril de 1967, anteponen el cuadro de los gastos (estado letra "A") al de los ingresos (estado letra "B").

Este principio se ha mantenido, aunque la Hacienda pública haya evolucionado desde la neutralidad a la beligerancia. Ha variado la política de los gastos públicos. Ya no se trata de la mera financiación de los servicios públicos en su consideración estricta, sino de la intervención en méritos a los niveles de empleo, de precios y de la actividad económica en suma. Pero el ajuste de los ingresos públicos al importe de los gastos públicos sigue constituyendo el objetivo de cualquier Hacienda pública.

Sin embargo, la doctrina que diferencia países desarrollados y menos desarrollados, ha advertido que en estos últimos, las decisiones de la Hacienda pública deben ir de los ingresos públicos a los gastos públicos. Es decir, la política impositiva no debe quedar condicionada por el techo de los gastos públicos, sino que, por el contrario, debe aspirar al mayor volumen posible de recursos públicos, para que a él se adecuen los correlativos programas de desarrollo económico.

Este planteamiento nos lleva a considerar en qué medida ha rendido

Conferencia pronunciada el día 1-IV-1968 en la Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales de Málaga y dentro del cursillo "Los obstáculos al desarrollo económico español". El día 15-X-1968 se solicitó la autorización a que se refiere el artículo 7-d) del Reglamento de 17 de julio de 1968.

nuestro sistema tributario los recursos necesarios para una decisiva política de desarrollo económico.

El siguiente cuadro, expresado en pesetas constantes, es bien expresivo de la significación de los incrementos recaudatorios habidos en el período a que venimos aludiendo:

	1964	1965	1966	1967
Impuestos directos	1.529	1.442	4.260	3.363
Impuestos indirectos... ..	8.039	3.054	11.339	3.792
No impositivos	1.746	1.724	6.381	5.525
Sumas	11.314	6.220	21.980	12.680

Según él, los impuestos indirectos han crecido en cuantía superior al doble que el incremento total de los impuestos directos. Si a ellos se agrega que los impuestos directos en 1957 representaban el 38 por 100 de la recaudación total y en 1967 sólo el 26 por 100, queda patente el sentido de la evolución de nuestros ingresos públicos. También debe indicarse que el desproporcionado crecimiento de los ingresos patrimoniales en los años 1966 y 1967, obedece, principalmente, a la aplicación de los pretendidos beneficios de acuñación de moneda metálica (875 millones de pesetas en 1964; 977 en 1965; 1.900 en 1966, y 3.000 millones que se estiman para 1967) y a la recolección de excedentes plurianuales de algunos organismos (por ejemplo, el Instituto Español de Moneda Extranjera). También ha de señalarse que no deben lucir presupuestariamente la totalidad de los rendimientos procedentes de los Bancos Nacionales (en 1966, 4.873 millones de pesetas), ya que existen subvenciones (a Manufacturas Metálicas Madrileñas, por ejemplo) que al no tener asignación presupuestaria, han de entenderse financiadas con ingresos patrimoniales "ex ante" presupuestarios.

Por último, hemos de analizar las recaudaciones obtenidas por dos impuestos que se consideran especialmente al examinar la política tributaria del desarrollo económico. Aludimos al actual Impuesto general sobre la Renta de las personas físicas y al Impuesto general sobre el Tráfico de las Empresas.

IMPUESTO GENERAL SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FISICAS

Durante el período 1957-1967, los ingresos presupuestarios experimentaron un aumento de 103.304 millones en pesetas de 1964. El correlativo incremento de la Contribución general sobre la Renta, del mismo modo expresado, fue de 1.066 millones de pesetas, esto es, su décima parte. Y así la aportación de la Contribución general sobre la Renta a los ingresos del Estado, que en 1957 fue del 1,3 por 100, ha descendido al 1,1 por 100 en 1967. Es decir, frente a la doctrina más admitida que postula un impuesto personal y progresivo para los países insuficientemente desarrollados, nuestra Contribución general sobre la Renta no ha logrado siquiera mantenerse en el ritmo de crecimiento de los ingresos presupuestarios.

Esta conclusión nos debiera llevar a un examen de los factores que impiden el crecimiento deseado del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas. Al fin, y según la posición antes aludida, constituye un obstáculo fiscal a nuestro desarrollo económico. Pero este impuesto ha sido estudiado desde tantos puntos de vista y tan reiteradamente, aunque sin fruto social ni recaudatorio, que creemos suficiente enumerar las causas y concausas que, en nuestra opinión, determinan su ya proverbial y lamentable situación.

Entre otras:

a) Falta de conciencia social ante el impuesto y, especialmente, ante el que recae sobre la renta personal. Sea producto de una deficiente educación cívica, sea consecuencia de una pretérita arbitrariedad en el empleo del gasto público, sea prueba de una falta de solidaridad nacional por parte de los estamentos pudientes, lo cierto es que la ocultación en este impuesto está generalizada en grado superlativo. De ahí la absoluta falta de ejemplaridad, incluso por quienes no pueden eludir en conciencia esta obligación. Corresponde preguntar qué opinión formarán quienes no son contribuyentes de Derecho por este tributo, si un día llegaran a publicarse las relaciones de bases imponibles o de cuotas tributarias liquidadas conforme a una copiosa normativa que se inicia con el Decreto de 24 de mayo de 1933 (art. 4), que recordó la Circular de 19 de febrero de 1941, que amplió la Ley General Tributaria (art. 113), que reiteró el Decreto-Ley de 3 de octubre de 1966 (art. 6) y que mencionó la referencia oficial del Consejo de Ministros, que refrendó el Decreto-Ley de 27 de noviembre

de 1967, sobre medidas complementarias de la nueva paridad de la peseta.

b) Falta de racionalidad jurídica en las disposiciones relativas a este impuesto, con su cortejo de amnistías y condonaciones, con pendulares reformas de su estructura y de su tarifa y con el apoteosis final de un artículo 14 del Decreto-Ley de 27 de noviembre de 1967, que siquiera sea durante el plazo de dos ejercicios, trastoca de tal modo el impuesto, que fundadamente tememos no podrá ser desarrollado sin caer en los límites del arbitrio fiscal. Y

c) Falta de vigor en la Administración tributaria para aplicarle con el brío, firmeza y eficacia que el impuesto necesita, en tanto la minoría destinataria del mismo posea el poder político que hoy utiliza para bloquear su exacción en los niveles que su historia ofrece.

IMPUESTO GENERAL SOBRE EL TRAFICO DE LAS EMPRESAS

Dada la corta edad del Impuesto general sobre el Tráfico de las Empresas, se recogen, en pesetas de cada año, las recaudaciones obtenidas:

Segundo semestre de 1964	2.309	millones de pesetas
Año 1965	14.777	" " "
Año 1966	19.368	" " "
Año 1967	23.356	" " "

Por otra parte, el Impuesto general sobre el Tráfico de las Empresas mantiene en los años 1965, 1966 y 1967 su participación (el 10 por 100, aproximadamente) en los ingresos presupuestarios totales.

Después de estos datos, que dan idea del peso de este impuesto en el conjunto de los ingresos presupuestarios de nuestra Hacienda central, ha de indicarse que ha sido objeto de un estudio magistral y exhaustivo por el profesor Fuentes Quintana, que nos releva de todo comentario. Sólo resta destacar las posibles distorsiones del mismo en una política fiscal de desarrollo económico, y que no se darían en un gravamen sobre el valor añadido.

Desde dicho ángulo han de considerarse los siguientes aspectos:

a) El de las inversiones, ya que las trata inadecuadamente, pues sólo discrecionalmente y mediante acuerdo del Gobierno, se "podrá autorizar la devolución del impuesto que recaiga sobre los adquirentes finales de

los bienes de equipo en determinados sectores económicos" (art. 37-C, de la Ley refundida).

b) El gravamen de las exportaciones (art. 3-i), aunque se prevea la devolución del impuesto (art. 37-B) y el legislador haya utilizado expresiones tan insinuas como las de "compesaciones adecuadas" y "gravamen alzado" al referirse a las desgravaciones en favor del comercio de exportación. Y

c) Su falta de neutralidad en cuanto estimula la integración empresarial, incluso de explotaciones que ya tienen la dimensión óptima, aunque a través de un largo y aleatorio proceso, prevé la Ley (art. 14) que "el impuesto correspondiente a dos o más operaciones gravadas dentro de un ciclo de producción y distribución de determinados bienes, mercancías o productos, se acumule y se exija al obligado al pago en la última de las operaciones que a efectos tributarios se consideren integradas".

Por último, y sin perjuicio de las consideraciones que el sistema tributario español en su conjunto merece, en este impuesto corresponde destacar su alto grado de discriminación legal y de desigualdad "de facto". Téngase en cuenta que el régimen de convenios con agrupaciones de contribuyentes venía suponiendo el 40 por 100 de la recaudación total, con la consiguiente proliferación de "rentas fiscales". Y que al evolucionar la exacción de este impuesto al régimen de declaración y estimación directa de la base imponible en virtud de la autorización contenida en el Decreto-Ley de 3 de octubre de 1966, sobre represión del fraude fiscal, mucho tememos que la deficiente comprobación administrativa agrave las desigualdades por sectores económicos y por zonas geográficas que en este impuesto se dan (Orden de 3 de noviembre de 1966).

LOS IMPUESTOS DE NATURALEZA PATRIMONIAL

Dentro del examen crítico de nuestro sistema tributario, corresponde considerar una de las recomendaciones más autorizadas que la doctrina formula (Kaldor, Cosciani, etc.), en orden a la instrumentación tributaria de las políticas de desarrollo económico.

Se propugna un impuesto anual sobre la riqueza o la fortuna en el que se pondere su propia estructura con objeto de impedir acumulaciones estériles.

Pues bien, no sólo carece nuestro sistema de la referida imposición,

sino que los gravámenes hoy existentes sobre las adquisiciones patrimoniales, ofrecen importantes fisuras en punto a la valoración de los bienes transferidos, así como al conocimiento de la realidad sobre la que operan los respectivos tributos. Y ello no por falta de normas que faculten e impulsen a la Administración pública a una gestión eficiente en la exacción de los aludidos impuestos, esto es, los que recaen sobre las adquisiciones "mortis causa", las donaciones y las transmisiones patrimoniales "inter vivos".

En efecto, existen preceptos tan exorbitantes como el art. 154 de la Ley refundida de 6 de abril de 1967, que data de la reforma tributaria de 26 de julio de 1922, en el que se dispone: "Cuando la ocultación punible en el valor declarado exceda del 25 por 100 del que resulte de la comprobación, el Estado tendrá el derecho de adquirir para sí, con destino a algún servicio público, cualesquiera bienes inmuebles que hayan sido objeto de alguna transmisión". Asimismo, el Decreto-Ley de 27 de noviembre de 1967, sobre medidas complementarias de la nueva paridad de la peseta, dedica tres artículos (17 al 19) a reforzar el ya extenso y polifacético ordenamiento sobre comprobación de valor de los bienes transmitidos y sobre aplicación de presunciones determinantes de la exacción de los citados impuestos. No obstante, el crecimiento recaudatorio de estos tributos y el grado de su investigación por la Administración pública, nos demuestran que su gestión está todavía lejos de alcanzar los valores reales de los elementos patrimoniales transferidos.

Por otra parte, la exacción de los aludidos impuestos patrimoniales está desconectada de los que recaen sobre los productos y sobre la renta. Huelga toda consideración en torno a las relaciones que se dan, de un lado, entre la riqueza y las rentas fundadas, y, de otro, entre las rentas ganadas y la porción ahorrada y posteriormente invertida. Recordemos, por ejemplo, cuán eficaz fue el "incremento no justificado de patrimonio" como medio de investigación de bases imponibles por la Contribución general sobre la Renta, aunque no siempre fuera ortodoxamente invocado. Una efectiva y permanente coordinación gestora de los impuestos sobre la renta y los que recaen directa o indirectamente sobre el patrimonio permitiría:

- a) Que rindieran los volúmenes recaudatorios deseables con una sustancial mejoría de la actual ecuación: impuestos directos igual al 47 por 100 de los indirectos.
- b) Que los impuestos patrimoniales se aplicaran según las operacio-

nes realmente efectuadas, sin tener que acudir a tantas y tantas presunciones legales (arts. 26, 27 y 64 de la Ley refundida), con la paralela atribución de competencias a los Jurados tributarios.

c) Que se redujera de modo importante el fraude de Ley y el fraude tributario con favorables repercusiones en todos los órdenes, incluso en el político.

A esta coordinación no ha sido indiferente nuestro Poder ejecutivo, pues desde el Reglamento de 13 de julio de 1926 hasta la Orden ministerial de 14 de febrero de 1958, pasando por los Decretos de 5 de diciembre de 1941 y de 26 de mayo de 1943, son muchas las normas dictadas recordando la vigencia de tales disposiciones e impulsando a las Oficinas liquidadoras y a los Inspectores de los tributos a que la gestión de los impuestos quede eficazmente articulada, no sólo desde el ángulo procedimental, sino a efectos materiales. Sin embargo, en este campo de actuación de la Administración tributaria española, como en tantos otros, están presentes las competencias privativas y excluyentes de los Cuerpos señeros al servicio de la Hacienda pública con las consiguientes distorsiones funcionales. No en vano se ha afirmado que la burocracia constituye un poder en los actuales Estados administrativos y en algunos muy decisivo. No es vano es un estamento privilegiado contra el que es preciso reaccionar con la figura comisarial que agudamente estudia el profesor García de Enterría.

En conclusión:

1. Nuestro sistema carece de un impuesto sobre el patrimonio.
2. Los elementos patrimoniales que son objeto de gravamen en las distintas modalidades transmisivas no son valorados en sus cuantías reales; y
3. Los patrimonios individuales están situados a extramuros de la vigilancia administrativa, tanto a efectos de la exacción de los impuestos sobre la Renta como a efectos de la calificación del negocio o acto que realmente potencia la transferencia de los respectivos bienes o elementos patrimoniales.

La referida laguna impositiva y la situación de hecho que ofrece la gestión de los tributos sobre la renta y sobre las transferencias de activos, constituyen, en nuestra opinión, obstáculos al desarrollo económico español.

OTROS IMPUESTOS

No es posible entrar en el examen pormenorizado de los impuestos que no secundan adecuadamente una política de desarrollo económico. Aludimos, por ejemplo, al Impuesto sobre el Lujo. Y no sólo desde el punto de vista de sus tipos de gravamen, como ha previsto el Decreto-Ley de 27 de noviembre de 1967 (art. 16), y ya se dispuso el año 1967 con el tabaco (Decreto de 20 de abril), sino ensanchando el ámbito objetivo de su exacción.

Tampoco es posible examinar otros aspectos de nuestro sistema tributario muy relacionados con una política de expansión económica. Pero sí enunciamos los siguientes:

a) La falta de equidad so pretexto de una mayor aportación a la política de desarrollo económico. Cuanto conduzca a confirmar o a agravar la desigual distribución del patrimonio y de la renta nacionales, no sirve al desarrollo económico español.

b) Las primas tributarias al ahorro cuando sólo sirven para sostener niveles de consumo ostentosos, con las consiguientes perturbaciones en todos los órdenes: moral y político, sobre todo. Como afirma el profesor Fuentes Quintana, "el gasto de las rentas elevadas en bienes de consumo de lujo nacionales o importados o la utilización del ahorro en viviendas de lujo o en la especulación sobre la tierra, son no sólo contrarias a la ejemplaridad que precisa la ascética colectiva del desarrollo económico, sino que constituyen sobre todo el signo externo que manifiesta las esperanzas frustradas de crecimiento continuado".

EL SISTEMA TRIBUTARIO EXCEPCIONAL

INTRODUCCION

Según anotan Heller y Kauffman, las estructuras tributarias de los países de menor desarrollo económico están cargadas de preferencias en favor de las actividades no industriales, y, por ello, los incentivos impositivos a la industria, que son los propios de una política de desarrollo, en particular de la llamada "pionera", no logran establecer las diferencias

de tratamiento con el nivel suficiente para que induzcan a inversiones convenientes.

Si nuestro sistema tributario es sometido a examen, se comprueba que tanto las explotaciones económicas no industriales como las actividades de mera tenencia de bienes con propósitos especulativos, disfrutan de regímenes impositivos abiertamente favorables y, en cierto modo, de auténtica exoneración.

A continuación, por tanto, nos ocupamos del tratamiento impositivo: a) de las explotaciones agropecuarias, y b) de las ganancias especulativas, llegando a la conclusión de que constituyen un obstáculo a la plena eficacia de los incentivos fiscales establecidos por nuestra contemporánea política de desarrollo.

Pero también hemos de comprobar el grado de eficacia de los incentivos tributarios desde el ángulo de la presión impositiva real. Este tema será objeto de estudio dentro de esta parte de nuestra intervención, que titulamos "Sistema tributario excepcional".

Por último, la administración de los incentivos impositivos es de tal trascendencia en la respectiva política económica, que no puede eludirse su consideración, siquiera sea brevemente, en esta ocasión.

TRATAMIENTO DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS

Las explotaciones agropecuarias de cierta dimensión están siendo, de hecho, objeto de tratamiento diferencial respecto de las demás empresariales. La Ley de 26 de diciembre de 1957 (arts. 40 y 41) pretendió la imposición especial y autónoma de las explotaciones agrícolas mediante un Gravamen complementario, aplicable a las fincas con un imponible en la tradicional Contribución rústica superior a 170.000 pesetas. La reforma careció de todo éxito por un planteamiento legal inadecuado y por una gestión tributaria desafortunada.

Un impuesto sobre rendimientos de las explotaciones económicas no puede establecerse en función de la propiedad de su capital fijo, sobre todo en las de naturaleza agraria en que están tan generalizados los regímenes de arrendamiento y de aparcería de la tierra. En las explotaciones agrícolas y forestales no se da, comúnmente, correlación entre las titularidades dominicales de la tierra y del cultivo, ni entre la "parcela" y la "empresa". Sin embargo, la Ley de 1957 estableció el Gravamen comple-

mentario en torno a la "parcela", a pesar de que se proponía la tributación de los rendimientos de las "explotaciones". Los censos de la Contribución rústica registraban las "fincas" sujetas a imposición, pero no las "empresas" destinatarias del incipiente Gravamen complementario. Los fraccionamientos de las "fincas", ya fueran jurídicos (propiedad), ya fueran físicos (enajenación de una banda de terreno), determinaron la no aplicación del Gravamen complementario. Las fincas parceladas a efectos de su explotación hubieron de ser excluidas del Gravamen complementario mediante acuerdos administrativos que dieron primacía a la interpretación criticista frente a la literalista. Por el contrario, las grandes y medianas explotaciones en base de parcelas colindantes y pertenecientes a distintos propietarios, pero arrendadas a un mismo cultivador, tampoco quedaron sujetas al Gravamen complementario porque las parcelas cultivadas no constituían dominicalmente una finca. Por otra parte, el empleo de expresión tan elástica como la de "ente jurídico", frente a la más utilizada de "entidad jurídica" en la propia Ley de 1957, aún redujo más el ámbito efectivo del Gravamen complementario. Asimismo, las explotaciones ganaderas quedaban a extramuros del Gravamen complementario, ya que los rendimientos de dicha clase venían tributando a través del llamado "recargo de pecuaria", según corresponde en un impuesto condicionado por la rigidez de un Catastro que se proyecta exclusivamente sobre las fincas rústicas por su naturaleza. Y así, combinando criticismo con literalismo, el Gravamen complementario de rústica fue constituyéndose en una de las experiencias más desatinadas de nuestro sistema tributario. Verdad es que sus contradicciones e incongruencias estaban en la propia exposición de motivos de la Ley de 1957. La "mens legislatoris" no ofreció el más modesto paliativo a tan tarado impuesto.

Y si a estos defectos de estructura y de técnica tributarias se suman las proverbiales debilidades de nuestra Administración pública cuando se trata de aplicar un gravamen sobre las explotaciones agrarias de una cierta dimensión, el saldo es francamente negativo desde el ángulo de la equidad y de la recaudación. Los grandes terratenientes y los agricultores de cierta importancia padecen de endémica "alergia fiscal", la cual está muy presente, cómo no, tanto en la elaboración como en la aplicación de la Ley. Ha de recordarse a este respecto cómo el primer proyecto de Ley devuelto por las Cortes al Gobierno después de nuestra última guerra civil, fue en el año 1951 y relativo a un impuesto sobre los rendimientos de las grandes explotaciones agropecuarias. Asimismo, otro proyecto similar del Ministerio de Hacienda, siendo titular de este Departamento

mento el señor Gómez de Llano, tampoco obtuvo el refrendo del propio Gobierno. El legislador de 1957 ya confesaba cuán pusilánime es frente a las explotaciones agrarias importantes. En el preámbulo de la Ley de 1957 se exponía el siguiente propósito: "Absorber mediante el impuesto una pequeña parte de los pequeños beneficios de los agricultores muy importantes es una medida lógica; máxime si, como en la presente Ley, se limita a fincas con líquidos superiores a 170.000..."

Con tales antecedentes, nuestro Ejecutivo se fue plegando a las demandas del respectivo grupo de presión. Las cuotas resultantes de la aplicación de los coeficientes de corrección aprobados según los respectivos procedimientos determinativos, hubieron de ser reducidas a las cantidades señaladas globalmente por el grupo erigido en rector de los contribuyentes afectados.

Y así se llega a la Ley de 11 de junio de 1964 (arts. 6 y siguientes). Esta Ley abandona la "parcela" como eje del impuesto y establece la cuota proporcional en función de la "explotación" que define en el artículo 7-2. Con la experiencia del Gravamen complementario sale al paso de confabulaciones y demás negocios jurídicos simulados, mediante presunciones "juris tantum" de aplicación automática, unas, y facultativas, otras. Y como sucede en todas las medidas legales de retorsión, se llega incluso a la apreciación de la "finalidad" de los contratos. Los trabajos de los profesores Cortés y García-Añoveros, son muy significativos y críticos de este aspecto de la nueva imposición.

La contextura de la Cuota proporcional es la propia de un impuesto sobre rendimientos empresariales. La decisiva dependencia que la "renta de la tierra" guarda con la clase del cultivo, motiva, al parecer, el distintivo tratamiento que la Cuota proporcional dispensa a los rendimientos obtenidos por el propietario-cultivador, respecto a los correlativos del cultivador-arrendatario (art. 40-3 del texto refundido del Impuesto). Sin embargo, debe proclamarse que si un impuesto tiene por objeto los rendimientos de una explotación económica, éstos han de computarse con arreglo a un mismo modelo, cualquiera que sea el título de utilización de los elementos de su activo fijo.

Con las expresadas salvedades, puede afirmarse que desde ángulo legislativo es ciertamente plausible la estructura asignada a la Cuota proporcional de rústica y pecuaria. Pero nuestro Ejecutivo, siempre sensible a las maniobras y veleidades de las clases agrarias con mayores posibilidades económicas, esto es, las dirigentes, no ha dudado en incumplir la Ley y conducir la Cuota proporcional a una situación que opinamos es

hoy de muy difícil solución. De un lado, con condescendencias normativas, como, por ejemplo, en la Orden ministerial de 29 de diciembre de 1965, disponiendo: a) La deducción del importe de una pretendida "cuota íntegra" a pesar de que la Ley sólo autoriza la deducción de "lo satisfecho por Cuota fija (norma 49-1-a); y b) La deducción, en su caso, del "canon de arrendamiento", aun tratándose del régimen de estimación mediante módulos de rendimientos (norma 41-1).

Y de otro lado, tolerando la paralización de las actuaciones de las Juntas mixtas a que se refiere la citada Orden ministerial de 1965 (norma 11) y demás organismos que intervienen en el señalamiento de módulos de rendimientos. Así resulta que hasta hoy no parece se haya producido recaudación alguna por una Cuota que comenzó a devengarse el día 31 de diciembre de 1966 conforme determina el art. 43 y la disposición transitoria primera del texto refundido de la Contribución territorial rústica y pecuaria.

Es decir, la justicia y flexibilidad con que la Ley de 1964 pretendía dotar a la Contribución rústica y pecuaria, han quedado inéditas, al menos hasta hoy. Por tanto, nuestra Contribución rústica y pecuaria sigue siendo un instrumento inútil para el logro de fines tan esenciales para el desarrollo económico español, como: a) ser sensible a los movimientos de los precios y de la producción; b) atraer recursos adicionales a la producción rural eficiente; c) trasladar medios a los sectores no primarios facilitando una reforma agraria silenciosa e inaplazable, y d) rescatar en cierta medida los superbeneficios que en ciertas explotaciones agrarias determina el mantenimiento de precios políticos para lo que se produce y no se demanda, según expresión del profesor Fuentes Quintana.

Y si del marco de la imposición nos trasladamos al del impuesto personal, las explotaciones agropecuarias también son objeto de tratamiento preferencial. A espaldas de principio que es esencial en todo impuesto de naturaleza personal, se imputaron como rendimientos netos agrarios gravados en la Contribución general sobre la Renta, las bases imponibles estimadas para el Gravamen complementario de rústica (art. 130-a de la Ley de 1957 y Regla 29 de la Instrucción de 11-II-1958). Asimismo, la Ley de 1957 (art. 130-b) también limitó la estimación directa de los rendimientos agropecuarios, en función de los métodos objetivos para el señalamiento de la renta computable por signos externos. La Ley de 21 de julio de 1960, llamada de Fondos Nacionales para la Aplicación Social del Impuesto y del Ahorro, insistió en la ampliación de los métodos objetivos para la estimación de los rendimientos de las expresadas explota-

ciones (art. 27-e). Y la Ley de 11 de junio de 1964, al ajustarse herméticamente el Impuesto general sobre la Renta de las personas físicas según las bases gravadas por los impuestos "a cuenta" o reales, impide, prácticamente, el gravamen de las grandes explotaciones agropecuarias en tanto no rija, de hecho, la Cuota proporcional de rústica y pecuaria (art. 112).

Sin más consideraciones legales y "de facto", puede afirmarse que las explotaciones agrarias son objeto de tratamiento impositivo preferencial respecto de las demás empresariales.

TRATAMIENTO DE LAS GANANCIAS ESPECULATIVAS

Las ganancias de naturaleza especulativa, cuando son obtenidas por las personas naturales, no son objeto de gravamen en nuestro sistema.

En efecto, desde el año 1920 se gravan las plusvalías obtenidas o concesadas por las sociedades y demás entidades jurídicas. El respectivo impuesto sobre la renta las somete a tributación sin reducción alguna, a pesar de la constante y evidente depreciación de nuestro signo monetario, sobre todo a partir de 1939, con la consiguiente erosión de los valores contables. Sólo a título excepcional ha sido posible el ajuste de los activos sociales a precios de mercado, mediante la Ley de Regularización de balances. Es más, la Ley de 11 de junio de 1964 ha determinado que el incremento de valor imponible no podrá ser inferior a la diferencia que exista entre el atribuido en cuentas al elemento enajenado o cedido y el que realmente tenga éste en el mercado.

En cambio, y según la Ley de 20 de diciembre de 1954, las plusvalías realizadas por las personas naturales, sólo quedaban sometidas a la Contribución general sobre la Renta cuando se daban en transmisiones onerosas, dentro del plazo de tres años y habida cuenta del valor del dinero entre la fecha de adquisición y la enajenación de los respectivos bienes mobiliarios e inmobiliarios (art. 9). Es decir, el gravamen de las ganancias ocasionales o especulativas tímidamente apuntado en la Ley instauradora de la Contribución general sobre la renta, fecha 20 de diciembre de 1932, no dio nacimiento a un gravamen autónomo y sustantivo, ni tuvo el obligado desarrollo en el seno del propio impuesto personal. Es más, la Ley de 11 de junio de 1964 redujo el campo de aplicación del gravamen respecto de los activos mobiliarios al establecer el plazo de un año en lugar del de tres que regía según la Ley de 1954 (art. 112-15).

Y no puede aducirse que en el pensamiento del legislador se daba una

tácita compensación entre la expresada reducción del ámbito del gravamen, y la creación del Impuesto sobre el aumento de valor de las fincas urbanas y rústicas (arts. 156 al 163), pues era bien flaco su propósito de efectiva implantación, ya que encomendó al Gobierno decidiera cuándo entraba en vigor (art. 156-2), y no ha hecho uso de la expresada autorización legal. Ello no ha impedido, por otra parte, que en la Ley de 23 de julio de 1966, sobre Régimen local, se reconozca a favor de las Haciendas municipales el 90 por 100 de la recaudación del "non nato" impuesto (artículo 2). Ni tampoco que el propio Gobierno haya elaborado un proyecto de Ley sobre fiscalidad del suelo con dos impuestos; especial sobre el suelo urbano y sobre el incremento de valor de los terrenos urbanos, que se declaran (art. 2) incompatibles con el concebido Impuesto sobre aumento de valor de fincas urbanas y rústicas ("Boletín Oficial de las Cortes Españolas", del día 19 de febrero de 1968).

Por otra parte, y siempre en el ámbito de las personas naturales, las referidas plusvalías eran objeto de corrección impositiva a través de los llamados "incrementos no justificados de patrimonio", latentes en nuestro ordenamiento a partir de la Ley de 19 de diciembre de 1951 (art. 19) y expresamente sujetos a gravamen por la Ley de 20 de diciembre de 1954 (art. 9, párrafo tercero), reguladora de la Contribución general sobre la Renta. Pero también la Ley de 1964 no sólo prohibió su cómputo como renta imponible para el futuro (art. 112-1), sino que dispuso no se exigiera el Impuesto por las rentas presumidas en función de incrementos patrimoniales producidos a partir de 1.º de enero de 1963 (disposición transitoria novena).

Según lo expuesto: *a)* Las plusvalías especulativas no son objeto de gravamen por el impuesto sobre las ganancias del capital según recomienda la doctrina más autorizada (Adler, Heller, Kaldor, Barre, etc.) para los países de menor desarrollo económico. *b)* Las plusvalías que nuestro ordenamiento somete de modo sistemático a imposición, son, precisamente, las obtenidas por las sociedades, esto es, las que en su mayoría realizan actividades empresariales no inmobiliarias. Y *c)* Las ganancias que no responden a procesos productivos, sino especulativos, y que, además, dan origen a presiones inflacionistas, quedan excluidas de imposición.

En conclusión, no sólo queda patente lo preferencial del tratamiento tributario de las ganancias especulativas, sino que nuestro sistema no desalienta la posesión del suelo con fines especulativos, ni desvía la inversión hacia los sectores productivos.

PRESION TRIBUTARIA REAL

La eficacia de los incentivos impositivos está en relación directa con la presión tributaria real que exista en el país. Desde este ángulo enjuiciamos ahora la política impositiva española.

Se afirma que en los países de menor desarrollo económico su sistema tributario es factor importante entre los que influyen en las decisiones sobre inversiones privadas. Esta circunstancia no se da en España si atendemos al nivel legal de los impuestos. La presión tributaria nominal es lo suficientemente alta para que los incentivos de esta clase rindieran la utilidad que de ellos se espera al ser establecidos. Basta un superficial examen de los tipos tributarios para comprobar que la altura de nuestros impuestos está en línea con la de los países más desarrollados. Sin embargo, el peso real de la mayoría de los impuestos de nuestro sistema, apenas tiene correspondencia con los tipos formales de gravamen. Y sabido es que cuando la aplicación de los impuestos no es inflexible, el efecto de los correspondientes estímulos o incentivos se reduce proporcionalmente.

Desde los trabajos de los profesores De Torres y Sánchez Asiain se viene analizando nuestro sistema tributario a través de la presión directa aparente y real. Con las imperfecciones propias de un conocimiento incompleto de las categorías económicas en que inciden los impuestos, así como por las dificultades con que se enfrenta toda evaluación de las exenciones totales que en cada impuesto existen (el art. 14 de la Ley general tributaria y la concesión de bonificaciones en lugar de exenciones totales, tratan de evitar tal inconveniente), se viene calculando que el tipo real de imposición en rústica y pecuaria no llega al 2 por 100, siendo el legal del 15-17 por 100 en el período examinado; que las rentas urbanas están gravadas al 9 por 100, aproximadamente, y el tipo legal se sitúa en torno al 20-22 por 100; que en los rendimientos del trabajo personal el peso real del impuesto es del 5 por 100 frente a un tipo nominal del 9-12 por 100; que en las demás rentas del capital el gravamen real es del 8 por 100 y el legal del 15-20 por 100, etcétera.

Este balance nos plantea la problemática de las estimaciones de bases imponibles con su inevitable secuela del fraude tributario. Y es bien sabido cuán inútil es conceder estímulos o incentivos impositivos por muy alto que sea el peso legal del gravamen, si éste puede evadirse fácilmente.

No es de este lugar el más somero examen del fraude tributario. Además, ya ha sido estudiado desde todas las perspectivas y con todo el

rigor que consienten, de consuno, el ordenamiento vigente y el material estadístico disponible. Debe anotarse, no obstante, en qué medida o con qué salvedades puede hoy afirmarse que existe en España generalizado fraude tributario.

Aludimos a todos los supuestos en que el sujeto pasivo no está obligado a declarar a la Hacienda pública todos los elementos del hecho imponible, ni el importe de las correspondientes valoraciones. Si la exacción del impuesto tiene lugar mediante estimaciones presuntivas de sus bases imponibles, toda divergencia entre éstas y la realidad económica no puede ser imputada al comportamiento del particular en sus relaciones con el Fisco. Los extendidos regímenes de evaluación global, de convenios con agrupaciones de contribuyentes, de estimaciones mediante módulos y coeficientes básicos y correctores, etc., son significativos: a) de que la Ley ha renunciado a gravar las bases reales o efectivas de las distintas capacidades económicas; b) de que no existe fraude tributario en sentido propio, y c) de que, no obstante, el sistema tributario se confiesa "ab initio" inidóneo para la eficaz aplicación de incentivos impositivos.

En efecto, si la exacción del impuesto opera sobre bases presuntas que en ocasiones lindan con lo simbólico, cuantitativamente hablando, los correspondientes incentivos carecerán de toda influencia para modificar el cuadro normal de las decisiones económicas del contribuyente. Es más, el propio incentivo impositivo se perfila con caracteres negativos, pues el contribuyente no le utiliza porque teme le ponga al descubierto frente a la investigación de la Administración tributaria en los supuestos de estimación directa de las bases imponibles y, también, en los de estimación objetiva cuando se aplican con un cierto grado de flexibilidad respecto de la realidad económica que miden. Han existido exenciones, incluso técnicas, como la de 30.000 pesetas anuales reconocidas en la Cuota por Beneficios del Impuesto Industrial (art. 65, Ley de 1964), que no produjo inflexión recaudatoria porque la Administración pública rescató la citada reducción en las bases imponibles, mediante paralelo aumento de las asignaciones individuales acordadas por las Juntas de evaluación global. En ocasiones, la propia Ley tributaria ha condicionado la aplicación de las medidas de estímulo o fomento, al reconocimiento por el contribuyente de magnitudes económicas de una cierta cuantía (artículos 3-b, Ley de 20-XII-1952; 98, Ley de 11-VI-1964, etc.). No cabe duda que estas prácticas legales y ejecutivas constituyen un calificado obstáculo a la óptima efectividad de los incentivos impositivos.

Más desfavorable ha de ser el juicio cuando el incentivo impositivo

se reconoce en favor de los inversionistas extranjeros. Tanto por la formación cívica de la mayoría de los súbditos extranjeros, al menos en materia tributaria y en los primeros años de actividades en territorio nacional, como por la mayor vigilancia administrativa que inevitablemente existe, es indudable que se da un mayor grado de sinceridad en el cumplimiento de las obligaciones para con la Hacienda pública, con la consiguiente discriminación respecto de un medio en que el fraude goza de diversas exculpaciones y hasta de una cierta consideración social.

ADMINISTRACION DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS

Con independencia de los problemas técnicos que plantean los incentivos impositivos al servicio del desarrollo económico, es preciso considerar los relativos a su administración, que, por otra parte, no son de menor interés o trascendencia. El comportamiento de la Administración pública en orden al reconocimiento y aplicación de los incentivos impositivos, puede constituirse un obstáculo al desarrollo en la medida que se admita la eficacia de tales estímulos.

Una primera cuestión es la relativa a la concesión automática o no de los incentivos.

La legislación española, atenta a los postulados de la seguridad jurídica, propende a establecer los incentivos o estímulos como una hipótesis más en el repertorio de los hechos imposables (art. 28 de la Ley General Tributaria). La Ley describe los elementos integrantes del hecho imponible "exento" o "bonificado", como si se tratara de un supuesto positivo de exacción tributaria. Y el incentivo se aplica según los procesos liquidatorios ordinarios. A saber: calificación del supuesto de hecho, aplicación de la norma y acto declarativo de la exención o bonificación impositivas. Se trata, en fin, de una liquidación tributaria con contenido nulo generalmente. En ocasiones, estos procesos tienen una fase previa de reconocimiento o denegación del régimen de exención o bonificación tributarias (art. 165-e de la Ley General Tributaria). Pero en todo caso se aplican los incentivos conforme a un orden plenamente reglado. Así, por ejemplo, el Régimen de Fondos de previsión para inversiones de nuestras Leyes de 1957 y 1964.

Sin embargo, se opina, las exenciones o bonificaciones impositivas al servicio de objetivos económicos pueden ser concedidas según criterios discrecionales, no automáticos. Sabido es que la discrecionalidad en ma-

teria tributaria es equivalente a arbitrariedad, porque no hay materia administrativa más propicia al orden reglado que la tributaria. Pero también puede aducirse que si las exenciones y las bonificaciones se otorgan por motivaciones extrafiscales, se niega, implícitamente, la capacidad de pago que todo impuesto contempla, y, por tanto, parece que el principio de seguridad jurídica no queda malparado porque tales medidas de excepción se apliquen con un cierto grado de discriminación. Es cierto, como ha afirmado el profesor Sáinz de Bujanda, que los estímulos y alicientes tienen como precio el de la justicia tributaria. Mas se trata de que los incentivos impositivos cumplan los fines que hayan determinado su implantación. Podrá renunciarse al empleo de los incentivos impositivos porque desconocen o contrarían la distribución equitativa de la carga tributaria, pero si han sido establecidos por el respectivo ordenamiento jurídico, entendemos deben ser aplicados con la eficacia que demanda cualquier política económica.

En este orden de ideas ha de proclamarse que la política fiscal de desarrollo económico debe ser selectiva por esencia, y tanto en la vertiente de los estímulos (ingresos) como en la de los créditos, subvenciones e inversiones (gastos). Por tanto, los instrumentos fiscales han de aplicarse con criterios selectivos, discriminadamente. Así, por ejemplo, están regulados los planes especiales de amortización de elementos de los activos empresariales, según las Leyes de 1960 y 1964.

La conclusión a que hemos llegados no supone que las leyes que establezcan esta clase de estímulos, sean imprecisas o vagas por muy altos que sean los objetivos perseguidos por la política económica. Tampoco implica que los órganos administrativos gocen de facultades amplísimas para conceder o suprimir a su arbitrio exenciones y bonificaciones impositivas. Pero, como antes exponíamos, tampoco pueden aplicarse con criterios literalistas, formalmente externos, de espaldas a la realidad económica en que deben operar. A este respecto, conviene tener presente que el "fraude de Ley" tiene su más fértil campo de actuación en esta clase de exenciones impositivas. Y como ha fundamentado don José Larraz, no basta el dogmatismo automático y literalista frente a quien actúa "in fraudem legis". La norma tributaria ha de aplicarse críticamente en tales supuestos. En pocos casos será posible que un sistema de normas cuidadosamente elaboradas sirva para alcanzar las respectivas metas económicas, si se aplican de modo automático e indiscriminado.

Ahora bien: el criticismo en el reconocimiento de incentivos por consideraciones económicas, rebasa los niveles de la Técnica fiscal. Para pro-

nunciarse sobre los aspectos no normativos de carácter económico, son necesarios organismos externos a la que pudiéramos llamar Administración tributaria regular o tradicional. El otorgamiento de los incentivos impositivos debe ajustarse plenamente al sentido y alcance de los objetivos económicos perseguidos. Así, en España existe, por ejemplo, la Comisión informadora sobre concentración de empresas (Orden de 5 de abril de 1965).

Aún más: los incentivos impositivos propios de cualquier política de desarrollo económico, son, preponderantemente, estructurales. Es decir, con su concesión y mecánica aplicación periódica no agota su actividad la Administración pública. La Administración pública ha de vigilar el cumplimiento o incumplimiento de los compromisos adquiridos por sus beneficiarios. Estamos ante la llamada "economía concertada". Se presenta como una solución que supera la rígida y extremada opción entre el "liberalismo" y el "dirigismo". Pero lo que importa destacar es su naturaleza "cuasi-contractual". Por ello, la Administración pública no puede renunciar a la vigilancia de las actividades económicas que disfrutaban de exenciones o bonificaciones tributarias. Nuestra Ley de 1964, después de enumerar los regímenes fiscales especiales en favor de las sociedades inmobiliarias, de los grupos sindicales de colonización, de las sociedades de inversión mobiliaria, de las industrias de interés preferente, etc., disponía que "todas aquellas personas que gocen de un régimen fiscal especial estarán sometidas a inspección sobre el cumplimiento de las condiciones de dicho régimen, de cuyo resultado dará el Ministerio de Hacienda cuenta anual al Gobierno" (art. 230-3). Antes, la Ley de 23 de diciembre de 1959 (art. 17) ya había dispuesto que el Ministerio de Hacienda estaba "facultado para investigar los hechos que condicionen el derecho a la exención". Y no sólo se ha previsto la vinculación del incentivo impositivo al supuesto previsto por la Ley, sino que se ha autorizado al Ministerio de Hacienda para "condicionar a determinadas empresas o personas el disfrute de los beneficios fiscales concedidos por razón de sus inversiones, de la exportación o de la concentración de empresas, al cumplimiento de aquellas conductas que previamente señale el Gobierno" (artículo 230-4, Ley 41/1964). Y se añade: "El contribuyente que se adhiera a las condiciones señaladas formulará su compromiso ante el Tesoro público, quien en caso de incumplimiento ejercerá las acciones procedentes para el resarcimiento de la Hacienda como si tales beneficios no se hubieran otorgado". En garantía de la efectividad de tal resarcimiento, la Ley General Tributaria ha previsto la afección registral de de-

terminados bienes respecto del importe de la liquidación que hubiera debido girarse de no mediar el beneficio fiscal (art. 74-2).

Sin embargo, no parece que estas facultades administrativas sean ejercidas, a pesar de que la época actual se caracteriza por un acentuado "paternalismo" fiscal sobre tantas y tantas actividades y agentes económicos, siempre en méritos a inmediatos y mediatos objetivos de desarrollo económico, cuando no coyunturales. Sería interesante, por ejemplo, conocer la situación real o desapasionada de las empresas acogidas a los Polos de promoción y desarrollo industrial. ¿Quid de los 7.000 millones de pesetas de bonificaciones en el precio de determinados consumos petrolíferos? Estas prácticas legales y administrativas de liberalidad fiscal, injustificada e indiscriminada, sólo conducen a importantes sacrificios recaudatorios sin ventaja alguna para la economía nacional. Y buena prueba de ello es que con tales precedentes legislativos se consideró necesario que el Decreto-Ley de 3 de octubre de 1966 (art. 8) dispusiera que los Ministerios de Hacienda y de la Vivienda coordinasen los respectivos servicios de Inspección sobre "las viviendas y locales acogidos a los diferentes regímenes de protección estatal, con el fin de cuidar del puntual cumplimiento de las obligaciones que llevan consigo el disfrute de los referidos regímenes protectores". Mandato legislativo que, por otra parte, todavía no ha sido cumplido por nuestro Ejecutivo.

La propia vigencia normativa de las exenciones tributarias exige constante revisión. No en vano, el profesor Lauré se refiere al "intervencionismo de excitación". La citada Ley 94/1959 ya dispuso la supresión de las exenciones tributarias entonces existentes en cuanto fueran ineficaces o se encontraran en desuso (art. 20-d). La Ley General Tributaria ha establecido que, salvo disposición expresa en contrario, las exenciones y bonificaciones se entenderán en vigor durante el plazo de cinco años. (El régimen de los Patrimonios Familiares Mobiliario y Agrario, tal vez inadvertidamente, está incurso en la referida limitación de cinco años de vigencia.) Pero ha sido el Decreto-Ley de 27 de noviembre de 1967, sobre medidas complementarias de la nueva paridad de la peseta, el que ha calado en el problema auténtico de esta clase de estímulos, ya que ha facultado al Gobierno para revisar las actuales exenciones y bonificaciones fiscales con el fin de adecuarlas a los objetivos socioeconómicos (artículo 20). Estimamos acertada esta previsión legislativa, aunque por plazo indefinido, porque las exenciones y bonificaciones impositivas que instrumenten una política económica, sólo deben subsistir por el plazo en que sean eficaces y permanezcan invariables las metas a alcanzar. Es

cierto que el análisis económico de tales excepciones tributarias es complicado, tanto por los efectos que pueden inducir como por la variedad de los supuestos de hecho que determinan las distintas dimensiones y circunstancias de quienes las disfrutan. Pero la dificultad del dictamen no elude la necesidad de su constatación y, en su caso, de su modificación o total supresión. ¿Se ha comprobado, por ejemplo, la necesidad económica de la exención concedida por el Decreto-Ley de 3 de octubre de 1966 en favor de la construcción de buques para "armadores nacionales", como si se tratase de una desgravación fiscal a la exportación..., y que en el año 1967 ha supuesto un sacrificio para el Tesoro de más de mil millones de pesetas, frente a los 239 por las ventas a "armadores extranjeros"? (art. 22). ¿Y las medidas expansivas del Decreto-Ley de 27 de noviembre de 1967 sobre inversiones empresariales, que prácticamente equivalen a una "vacación impositiva"? (Ordenes de 11 y 13 de diciembre de 1967 y 21 de febrero y 6 de marzo de 1968).

Por lo expuesto, y volviendo al tema de la administración de los incentivos tributarios, corresponde afirmar que tanto la comprobación o vigilancia de las actividades económicas destinatarias de las exenciones o bonificaciones, como el análisis económico de su oportunidad en cada fase del programa de desarrollo, deben ser funciones desempeñadas por órganos administrativos que de modo inmediato sirvan las directrices del desarrollo económico. Confiar las expresadas funciones selectivas a órganos de actividad formal y que no han de diferenciar la exención por Técnica impositiva, de la exención por Política económica, constituye un obstáculo importante en la instrumentación fiscal del desarrollo económico. Nada digamos si por su encuadre orgánico se producen demoras excesivas, peloteo de una a otra oficina y reiteradas peticiones de datos y antecedentes más o menos necesarios...

EL GASTO PUBLICO

No puede darse por concluido el tema asignado sin abordar otra vertiente de cualquier Política fiscal: la del gasto público.

Pero en esta proyección de la política fiscal del desarrollo económico hemos de ser breves por haber abusado ya, y en demasía, de la benevolencia de ustedes. También por los siguientes motivos:

a) Porque la parcela más polémica de la actuación directa del Sector público: la de creación de empresas públicas, ya ha sido estudiada en este mismo ciclo por el profesor Figueroa.

b) Porque no pueden enjuiciarse críticamente nuestras inversiones públicas sin una medición de la rentabilidad social de todas y cada una de ellas. Y

c) Porque la política de gasto público, a diferencia de la tributaria, apenas se exterioriza en las estadísticas disponibles, pues sería necesario acudir al análisis de la relación beneficio/coste sociales de cada una de las inversiones que la Hacienda pública ha financiado o realizado. El mismo impedimento hallamos si el análisis se orienta a las inversiones por proyectos, esto es, a lo que viene denominándose "presupuestos por tareas". Es esperanzador que por reciente resolución de la Dirección General del Tesoro y Presupuestos (fecha 27 de enero de 1968), sobre códigos que definen las rúbricas de la nueva estructura presupuestaria, se dé respaldo normativo a los proyectos de inversiones según la siguiente definición: "Un proyecto es la menor unidad de inversión que puede realizarse dentro de un programa por uno o varios organismos ejecutores, de tal forma que se produzca un bien o servicio con independencia de la realización o no de los otros proyectos del programa y contribuya a la consecución del objetivo del mismo".

Las expuestas limitaciones reducen en gran medida el campo de estudio. No obstante, y siguiendo al profesor Fuentes Quintana, cabe afirmar que nuestras inversiones públicas no han sido suficientemente selectivas, y, además, como ya se ha indicado, no se ha probado su nivel de rentabilidad social.

Por otra parte, y como ha sucedido con el crédito oficial, la Administración pública española ha pretendido atender a todos los sectores, sin perjuicio de ciertas e ineludibles prioridades, no concentrando el gasto público en las áreas más convenientes para el desarrollo económico. ¿Quid, por ejemplo, del plan ganadero? Es cierto que toda política selectiva es dura, extraordinariamente dura, pero aquí no caben condescendencias ni paternalismos.

Asimismo, debe exponerse, por vía de conclusión, que la evolución reciente del gasto público no debe suscitar censuras ni por su nivel cuantitativo ni por su ritmo de crecimiento en orden a una política de desarrollo económico. La crítica desfavorable debe estar en la variación de su estructura. En la última mejora de las retribuciones de los funcionarios públicos, sin que simultáneamente se haya elevado el grado de efica-

cia de nuestra Administración pública, está la acusación más importante que al gasto público de este último cuatrienio puede formularse. Es decir, no se trata de reducir los gastos públicos cuantitativamente hablando. La ética y la ejemplaridad de la función pública deben estar presentes en esta vertiente de la política fiscal, sin que los gastos públicos hayan de contraerse en su importe o en su crecimiento. Lo que habrá que mejorar es la estructura de la Administración pública española y, por ende, su grado de eficacia.

LA DEUDA PUBLICA

A partir del año 1964, precisamente los Presupuestos generales del Estado comenzaron a liquidarse con déficit, si a las cifras publicadas se restan los ingresos que se consideran obtenidos por acuñación de moneda metálica:

<i>Ejercicio</i>	<i>Déficit (Millones de pesetas)</i>
1964	159
1965	834
1966	1.689
1967	3.000 (estimación)

Correlativamente, a partir del año 1964 fueron importantes los incrementos netos anuales de Cédulas para Inversiones en circulación. Basta considerar que en el año 1963 había en circulación Cédulas para inversiones por un importe total de 9.493 millones de pesetas, y en los años siguientes los aumentos netos fueron:

1964	15.000	millones de pesetas
1965	26.506	" " "
1966	24.443	" " "
1967	27.815	" " "

Habiéndose previsto para el año 1968 un límite de 141.500 millones de pesetas (Decreto de 1 de febrero de 1968).

Es decir, a partir del año 1964, primero del Plan de Desarrollo Económico y Social, desapareció la fuente de financiación más ortodoxa del

Sector público: la resultante del exceso de los ingresos ordinarios sobre los gastos públicos corrientes. Ahora bien, como las cantidades obtenidas por la emisión de Cédulas para inversiones no son monetizables, el examen crítico debe realizarse en méritos al coste fiscal de unos empréstitos y el respectivo beneficio social de los créditos concedidos con cargo a ellos.

CONCLUSION GENERAL

En los respectivos apartados de esta exposición se han formulado los criterios de política fiscal que se han creído más convenientes en servicio del desarrollo económico y de la distribución equitativa de las rentas.

Sólo resta, por tanto, proclamar que la política fiscal del desarrollo económico y social de España debe suscitar la adhesión leal y la colaboración decidida de todos para que los instrumentos tan generosamente utilizados no encuentren los obstáculos propios de quienes no han oído o no han querido entender el Mensaje que hace veinte siglos resonó en Galilea.