

DOCUMENTOS DE TRABAJO

3/2019

40 años de Hacienda democrática en España

JESÚS RUIZ-HUERTA

Universidad Rey Juan Carlos



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. ALGUNAS CIFRAS ECONÓMICAS Y PRESUPUESTARIAS
3. LOS SERVICIOS DEL ESTADO DE BIENESTAR Y EL GASTO PÚBLICO
4. LOS INGRESOS NECESARIOS PARA FINANCIAR LOS SERVICIOS DE BIENESTAR
5. LA HACIENDA ESPAÑOLA EN UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL
6. COMENTARIOS FINALES

1. INTRODUCCIÓN

Es un honor y un privilegio para mí participar en el Seminario sobre la Hacienda Pública en la Democracia organizado por el IEF, una institución a la que he estado vinculado desde hace muchos años y que ha desempeñado un papel tan relevante para la Hacienda Pública Española en sus cerca de 60 años de existencia. El Instituto es para cualquier académico un lugar extraordinario para aproximarse al funcionamiento de la Hacienda, entrar en contacto con los profesionales que desarrollan su trabajo en la misma, participar en los procesos de formación, procurar la vinculación de los centros de investigación de Economía Pública, Derecho Financiero y Sociología en la Universidad con las preocupaciones de los responsables políticos de Hacienda y participar en los procesos de toma de decisiones políticas relevantes en este ámbito.

Como muchas veces he defendido, a mi juicio es importante contar con un instrumento como el Instituto para evitar, como suele suceder en la función pública, que “lo urgente” absorba toda la atención impidiendo concentrar el trabajo en “lo importante”. Los seminarios, las publicaciones, los procesos formativos o la investigación de los asuntos de Hacienda y Derecho Financiero son instrumentos muy útiles para facilitar los procesos de toma de decisiones políticas desde una posición un punto alejada de los mismos.

Debo decir que esta lección es también un compromiso serio para el invitado a dictarla. En una efemérides tan importante como la que celebramos y en un contexto tan complicado, sintetizar en un tiempo limitado la evolución de la Hacienda Democrática Española en los últimos cuarenta años es, a todas luces, una tarea casi imposible. No obstante, intentaré recoger, de manera sintética, algunos de los hitos más significativos de nuestra historia reciente procurando ordenar las cuestiones de la Hacienda de una manera sistemática.

Permítanme que comience con una breve reflexión sobre lo que ha venido en llamarse “el espíritu de la transición”, objeto de atención en una de las sesiones de la mañana y que, en buena medida, presidió las actitudes y comportamientos de una gran mayoría de los ciudadanos y de la clase política entre el final de los años setenta y los primeros ochenta del pasado siglo. Una vía posible para volver a ese espíritu es recuperar unas notas del profesor Fuentes Quintana, quien fuera Director del Instituto en una de sus etapas más fructíferas y que fue nombrado, en julio de 1977 Vicepresidente de Asuntos Económicos en el segundo Gobierno del Presidente Suárez. Tres días después de su nombramiento, el 8 de Julio de ese año, el profesor Fuentes se dirigía al país a través de TVE, para explicar la difícil situación económica, pedir la colaboración y el esfuerzo de todos los ciudadanos para hacer frente a la crisis y explicar los compromisos del Gobierno en los siguientes términos:

“... En este contexto, el Gobierno expresa su decisión de asumir firmemente los siguientes compromisos:

“1.º Que, dentro de ese esfuerzo colectivo, los intereses de las clases modestas y populares serán especialmente protegidos.

2.º Que el Gobierno está decidido a utilizar a fondo la política de ingresos y gastos públicos como verdadero instrumento de mejora de la distribución de la renta y de la riqueza, y que, de modo espe-

cial, la reforma fiscal, tan esperada, va a dejar de ser una expresión irónica para convertirse en una realidad muy cercana y que, en consecuencia, al esfuerzo colectivo deberá contribuir cada grupo social de acuerdo con sus posibilidades económicas efectivas.

3.º Que los problemas serán abordados desde la creencia firme en las ventajas de la libertad económica y la economía de mercado, en la fuerza creadora de la libertad, buscando la eliminación de los intervencionismos ineficientes y estérilmente centralizadores; pero que esa creencia será compatible con una falta de temor a las reformas necesarias y a las intervenciones adecuadas para cortar aberraciones del mercado, tales como las que se expresan en esa lacra improductiva que es la especulación del suelo.

4.º Y, en fin, que el Gobierno se propone abordar los problemas de conformidad con el contexto democrático en que vivimos, es decir, negociando, buscando acuerdos y transacciones. Y esto, no solo porque el país ha mostrado su deseo inequívoco e irreversible de renuncia a la imposición como vía para resolver los conflictos, y porque la oposición es parte del poder, sino también porque, como he señalado antes, los problemas planteados son problemas que afectan al interés nacional y que exigen, para su solución la colaboración responsable de todos los grupos y todos los partidos.”

En las palabras del profesor Fuentes se recogían los principios básicos que presidieron la Transición: La defensa de la libertad, la justicia, la economía de mercado regulada, el reparto equitativo de las cargas, la preocupación por los colectivos más desfavorecidos, o la apuesta por la democracia y por un sector público comprometido con el bienestar de los ciudadanos a través de los gastos e ingresos públicos.

Ese mismo año, 1977, tras la firma de los Pactos de la Moncloa, comenzaron a aplicarse las medidas previstas por el Gobierno para combatir la crisis económica y poner en marcha los cambios institucionales necesarios, entre los cuales, los de alcance fiscal eran muy importantes, como la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal de 1977 o la Reforma de los impuestos directos, es decir, las Leyes del Impuesto sobre la Renta de las Personas y las Sociedades, que se aprobarían en 1978; puede defenderse, y así lo he hecho especialmente en Latinoamérica, que los Pactos de la Moncloa contenían los ingredientes esenciales de lo que la literatura hacendística, especialmente en América Latina, ha venido denominando “Pacto Fiscal”. En efecto, los Pactos de la Moncloa, en buena medida constituían la expresión de un auténtico “Pacto Fiscal” en España.¹

No hay que olvidar que las medidas de acción previstas en el contenido de los Pactos, orientadas a controlar la inflación y asegurar la estabilización económica incluían la fijación de un tipo de cambio realista para la peseta, la aplicación de una política de control de la cantidad de dinero, de una política presupuestaria orientada a limitar el déficit público y, de forma singular, de una reforma tributaria acorde con los principios de suficiencia, equidad, y flexibilidad, así como de una política de rentas basada en dos pilares, el crecimiento de los salarios en función de la inflación prevista y no en función de la tasa histórica, y una reducción de las cuotas de la seguridad social sobre las nóminas salariales.

¹ Sobre el concepto y el alcance de los pactos fiscales en América Latina, véase CEPAL (1998): *Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal*; CEPAL (2010): *La hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*; CEPAL (2015): *Nota Conceptual: “Un pacto fiscal para la Igualdad”*.

Además, los Pactos preveían otras reformas, como la modernización del sistema fiscal, haciéndolo más progresivo, flexible y eficiente; liberalizar y transformar el sistema financiero, aumentando al mismo tiempo la capacidad de control y de supervisión del Banco de España; definir un nuevo esquema de relaciones laborales, o reformar el marco de actuación de la empresa pública.

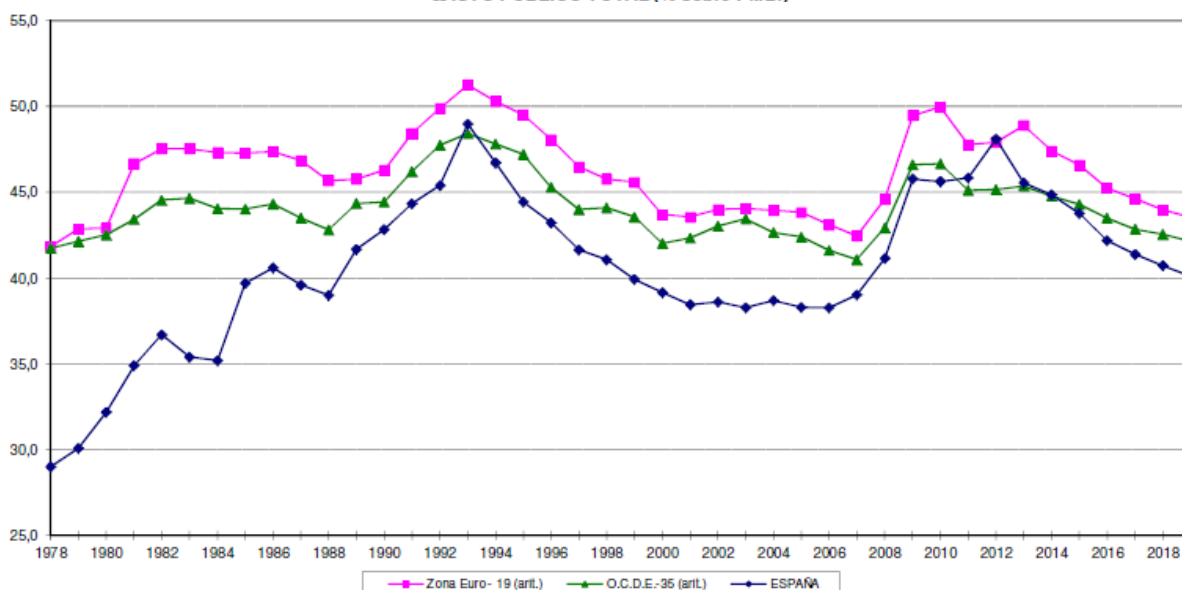
Desde entonces, se pondría en marcha un intenso proceso de cambios y de modernización de las instituciones del sector público con cuatro objetivos básicos: La consolidación de la democracia, la reforma de la Hacienda Pública, la descentralización del poder territorial y una apuesta decidida por la integración en la Unión (entonces Comunidad) Europea. Estos cuatro objetivos son, a mi juicio, las principales señas de identidad de los 40 años transcurridos desde el inicio de la Transición.

2. ALGUNAS CIFRAS ECONÓMICAS Y PRESUPUESTARIAS

Según los datos de la OCDE, al final de los años setenta la distancia del indicador de gasto público respecto al PIB de España respecto a los valores medios (no ponderados) de la UE y de la OCDE, se elevaba a 15 puntos.

El nivel de los servicios públicos era sensiblemente inferior en una España que solo consagraría los derechos sociales básicos al final de 1978. Como muestra el gráfico, el crecimiento del peso del gasto en el PIB aumentaría intensamente hasta 1993, alcanzando un punto de convergencia con los países más desarrollados, para disminuir luego, desde mediados de los años 90 hasta el comienzo de la crisis económica, cuando se produciría de nuevo una cierta convergencia.

Gráfico 1
GASTO PÚBLICO TOTAL EN RELACIÓN AL PIB
GASTO PÚBLICO TOTAL (% sobre P.I.B.)



Fuente: OCDE, 2018.

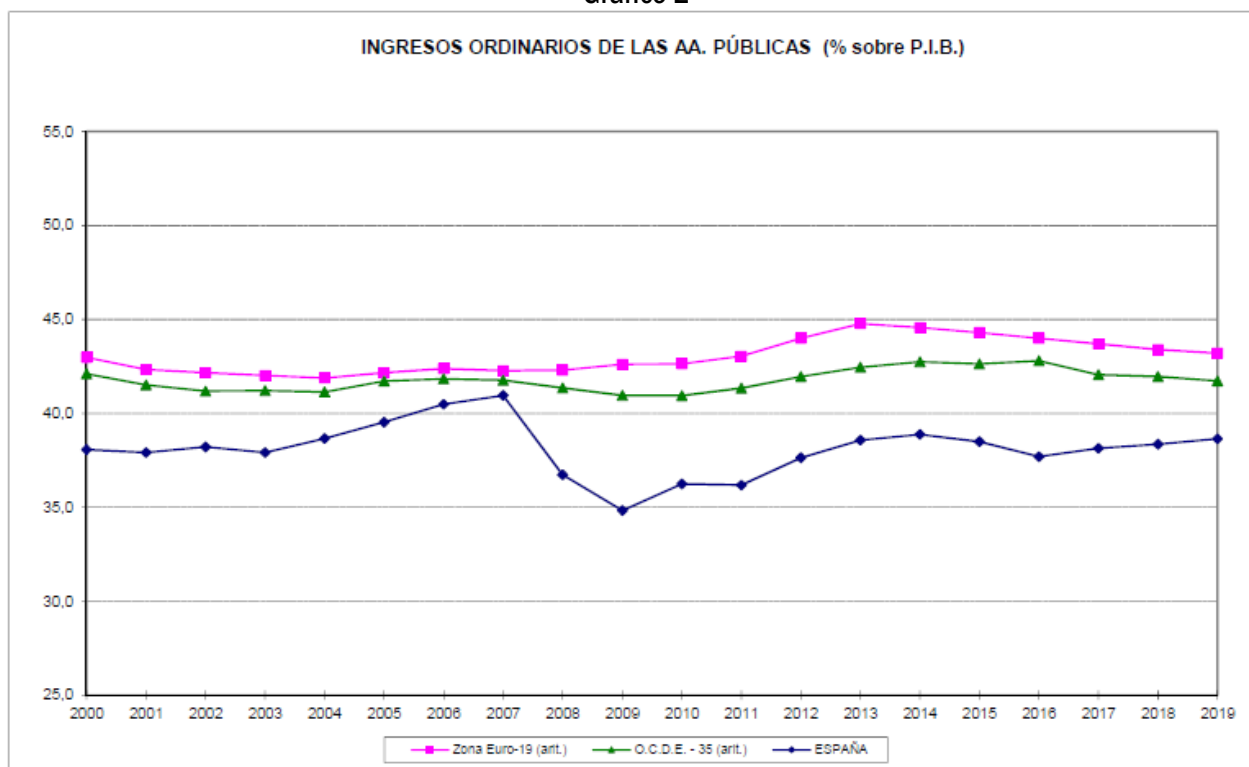
Naturalmente el indicador de GP/PIB está claramente condicionado por la evolución de la producción general del país, lo que explica, junto con el juego de los estabilizadores automáticos, su

intenso crecimiento en las épocas de crisis, pero en todo caso, las cifras presupuestarias en valor absoluto o per cápita confirman el notable crecimiento del gasto público, especialmente en los quince años que siguen a la aprobación de la Constitución.

Como es natural, el aumento del gasto exigía un comportamiento equivalente por parte de los ingresos públicos. Según los datos disponibles la presión fiscal en 1977 era inferior al 20% del PIB. Hubo que esperar a 1982 cuando se produjeron los efectos retardados de los Pactos de la Moncloa, para la que la presión fiscal subiera intensamente en los años ochenta hasta alcanzar un 35% en 1993, manteniéndose desde entonces en niveles similares.

Si atendemos a los últimos 20 años, la evolución de los ingresos públicos respecto al PIB se caracteriza por el mantenimiento de una diferencia de alrededor de 5 puntos respecto a las medias de la Eurozona y de la OCDE (media aritmética), que disminuiría en los años de la burbuja inmobiliaria y crecería sensiblemente con la crisis, volviendo, con la recuperación, a mantener una distancia similar a la existente en los primeros años del siglo actual.

Gráfico 2

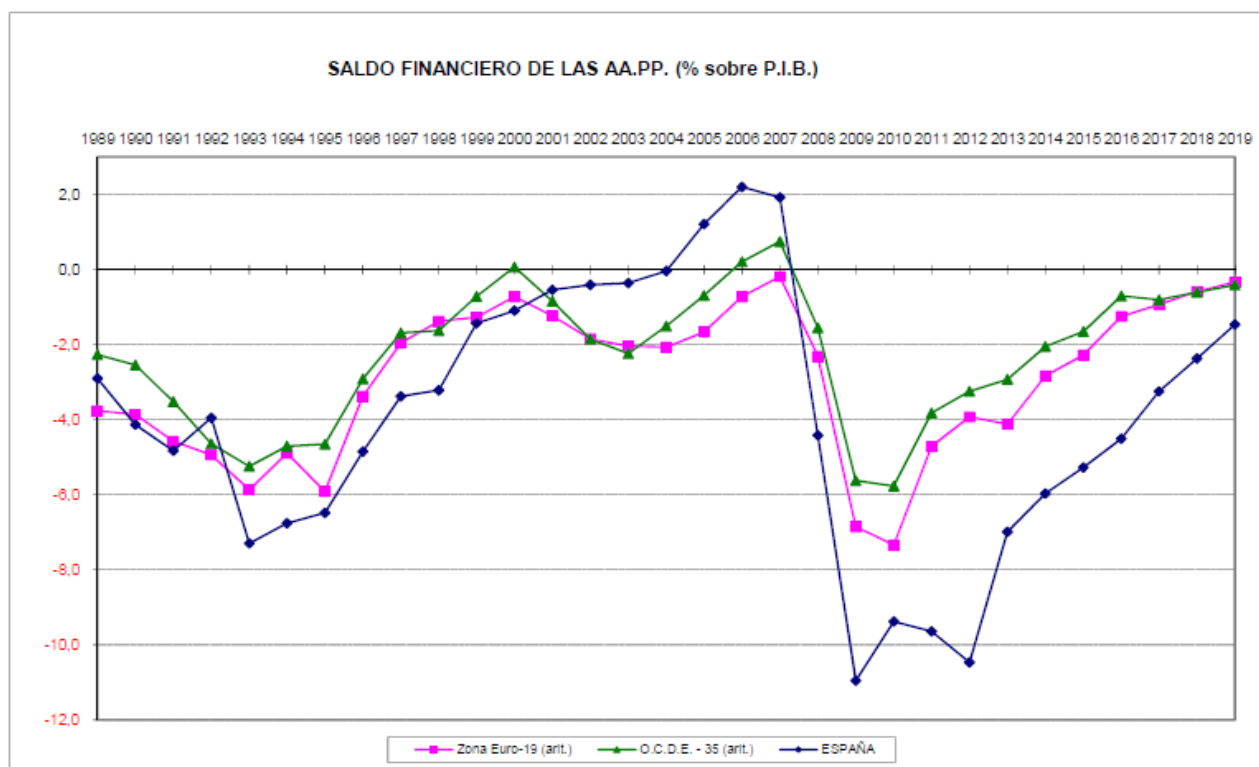


Fuente: OCDE, 2018.

En relación con el saldo de las cuentas públicas, aun cuando su nivel al final de los años setenta no era elevado, el proceso de expansión del gasto público, especialmente como consecuencia de la extensión de los servicios de bienestar, implicaría una tendencia al crecimiento del déficit. No obstante, cuando se inicia el proceso de convergencia para entrar en el euro, comienzan a moderarse los gastos públicos y el déficit presupuestario se reduce hasta el año 2000, en gran medida, como ha señalado el profesor Comín, como consecuencia de “las políticas de consolidación

fiscal exigidas y la independencia de los bancos centrales también exigida por la autoridades comunitarias.”²

Gráfico 3



Fuente: OCDE, 2018.

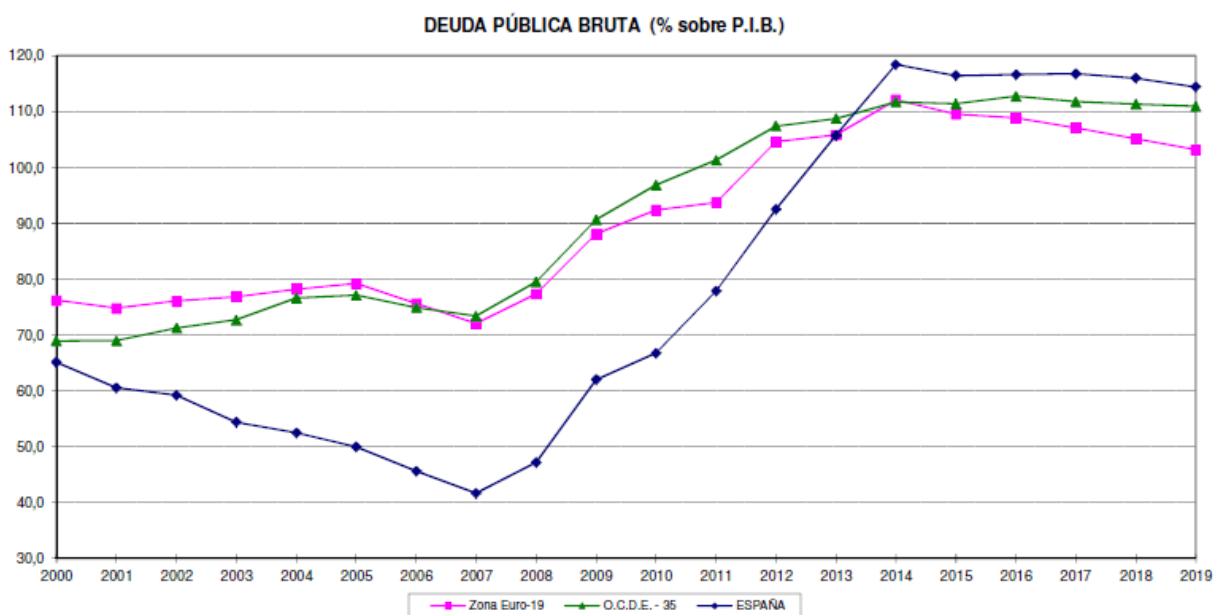
Posteriormente, el déficit continuaría disminuyendo, hasta convertirse en superávit entre los años 2005-2007, como consecuencia de una política anticíclica persistente, mantenida en la época de bonanza económica, para controlar los efectos perjudiciales del déficit y preparar un entonces eventual cambio de ciclo. Posteriormente, con la crisis, volverá a elevarse el saldo financiero negativo hasta alcanzar el 11,2% del PIB en 2009, por cierto con una valoración del FMI en aquél tiempo más bien positiva, justificada en la necesidad de aplicar una política anticíclica compensadora ante la intensidad de la crisis.

Desde 2008, se produjeron fuertes déficits primarios, lo que implicaba la necesidad de acudir al endeudamiento para financiar los gastos no financieros y la imposibilidad de incurrir en impagos ante la inexistencia de ingresos ordinarios para hacerles frente.

Antes de 1984 los niveles de endeudamiento público no eran muy elevados, inferiores al 20% del PIB (un 18,2%). Sin embargo, desde entonces se produjo un crecimiento significativo que alcanzaría un máximo en 1996 (67,4%), para disminuir después hasta 2007 (en torno al 40%), uno de los porcentajes más bajos de la UE en aquellos años.

² F. COMÍN, 2015: “Prólogo” al libro de BARCIELA, C.; MELGAREZ, J., y DIVITTORIO, A.: *La evolución de la Hacienda Pública en Italia y en España*; pág. 58.

Gráfico 4
EVOLUCIÓN COMPARADA DE LA DEUDA PÚBLICA RESPECTO AL PIB



Fuente: OCDE, 2018.

Una vez más, la crisis de 2008 implicó la necesidad de acudir al endeudamiento público ante la insuficiencia de ingresos ordinarios, la necesidad de apoyar a algunos sectores económicos relevantes y responder a las turbulencias generadas en el marco de la llamada crisis de la deuda soberana.

En la actualidad, como es sabido, el nivel de deuda pública se sitúa en el entorno del 100% del PIB lo que implica uno de los riesgos más importantes que afronta en la actualidad el sector público y la economía española en su conjunto, ante un eventual cambio de los tipos de interés que podría general un enorme crecimiento del endeudamiento público.

Pero detrás de las cifras, hay que aludir a los procesos y a las decisiones que se van adoptando en el ámbito de la Hacienda española.

3. LOS SERVICIOS DEL ESTADO DE BIENESTAR Y EL GASTO PÚBLICO

Según la teoría múltiple del presupuesto del profesor Musgrave³ la Hacienda pública debe garantizar la cobertura de los servicios públicos a través de la adecuada financiación de los mismos, una razonable distribución de la renta entre las personas y la estabilidad económica, con la finalidad de evitar los desequilibrios, como las altas tasas de el paro e inflación, asegurando un crecimiento estable de los agregados económicos.

Al final de los años setenta, tras el advenimiento del sistema democrático, España se planteaba la necesidad de lograr una cierta equiparación con los estándares de bienestar social y económi-

³ R. MUSGRAVE, 1959: *The theory of Public Finance. A study in Public Economy*, (ed. McGraw-Hill).

co existentes en Europa. El Estado de Bienestar, como en ocasiones es descrito, tiene como finalidades esenciales la lucha contra el desempleo, la provisión de servicios universales y la garantía de ingresos suficientes para todos los ciudadanos a lo largo de su ciclo vital.⁴

Tal era la aspiración del país en el tiempo de la Transición. La vuelta de muchos emigrantes y sus valoraciones sobre los avances sociales en Europa, fortalecía el deseo de emulación, de promover el acceso de los ciudadanos españoles a los servicios sociales básicos y a las prestaciones universales del Estado de Bienestar. Por ello se ha afirmado que el intenso crecimiento, en un período relativamente corto, de los servicios propios del Estado de bienestar, guarda una cierta relación con la vuelta de una parte de la población que había emigrado a Europa en las décadas anteriores y había tenido la ocasión de conocer en directo los beneficios asociados a los servicios de bienestar.

Pero, en cierto modo, cuando España se plantea como objetivo alcanzar los servicios propios del EB, ya habían comenzado a producirse las críticas al mismo en algunos países europeos, críticas que, en cierto modo, aún se mantienen, especialmente centradas en los incentivos negativos que impuestos y prestaciones generan sobre el trabajo, el ahorro o la inversión, en un contexto de cambios intensos, como el envejecimiento, la intensa modificación de los patrones familiares, la globalización de la economía y la sociedad, las transformaciones de los mercados de trabajo, en buena parte como consecuencia de la llamada disrupción tecnológica y de los efectos retardados de la reciente crisis económica.

En España el objetivo de pleno empleo ha sido tradicionalmente difícil de alcanzar, y el papel del Estado en relación al mismo, muy limitado; el desempleo y la precariedad en el mercado de trabajo constituyen en la actualidad otros graves riesgos de la economía española. Desde otra perspectiva se argumenta que el EB es un freno al crecimiento de la producción y el empleo, especialmente en el contexto de una economía global, que la provisión universal pública de servicios como la sanidad o la educación encarece los costes y dispara el gasto público, o que la garantía de seguridad económica a través de las transferencias genera desincentivos al trabajo y al ahorro, y acaba produciendo indirectamente dependencia y desempleo.

Por otra parte, otros autores han señalado la importancia de las externalidades positivas generadas por el EB en la medida en que proporciona servicios y prestaciones no producidos por el sector privado, la extensión de los sistemas de protección social de cierta calidad que aumentan la productividad, y su papel estabilizador y contracíclico beneficioso, además de que el sistema impositivo que lo financia puede servir para corregir la distribución de la renta y limitar las desigualdades.

En todo caso, debe reconocerse que, a pesar de las críticas, el Estado de Bienestar no tiene fácil sustitución y se ha mantenido, aun con importantes modificaciones, en los países europeos.

⁴ Los argumentos generalmente empleados para definir el alcance del Estado de Bienestar Europeo son: la preocupación por el crecimiento económico, el empleo y la protección de los trabajadores; una elevada presencia del sector público; el aseguramiento de la vida de los ciudadanos frente a los riesgos sociales, la garantía de cobertura de algunos servicios básicos (sanidad, educación, protección social o el desempleo); la preocupación por la igualdad y el control de la pobreza y la obtención de recursos abundantes para financiar los servicios y prestaciones mencionados, recursos procedentes mayoritariamente del sistema impositivo.

Según revelan las encuestas, los ciudadanos no parecen muy dispuestos a prescindir de los principales servicios y prestaciones que garantiza el EB. En realidad, las instituciones propias del mismo, no solo se mantienen a lo largo del tiempo, sino que además representan unos estándares de bienestar impensables en otras épocas y cuya sustitución implicaría un coste de oportunidad enormemente elevado.

Como señalaban, Garfinkel, y Smeeding, en 2014⁵, hay motivos suficientes para defender el EB. Es necesario reconocer que: “La educación y la salud aumentan el capital humano, haciendo a los ciudadanos más capaces de afrontar la inseguridad económica producida por la naturaleza y el mercado. La seguridad social y la sanidad, así como la asistencia pública también favorecen a los ciudadanos al reducir directamente los costes de la inseguridad.”

Por otro lado, según los mismos economistas: “Todas las naciones ricas, incluyendo Europa Occidental y Estados Unidos son Estados de Bienestar –esto es, países capitalistas con grandes y selectivas dosis de socialismo–. Más que los medios de producción, los estados de bienestar han socializado a través de la provisión, los subsidios y la regulación, algunas funciones de las familias y diferentes bienes de consumo (como la Asistencia pública con mayor o menor intensidad, la sanidad, la educación o el aseguramiento) que promueven la seguridad económica.”

“Tres tipos de indicadores sugieren que los programas del Estado de Bienestar, tomados en conjunto, enriquecen más que empobrecen a las naciones: Primero, todos los países modernos y ricos tienen extensos estados de bienestar. Segundo, las tasas de crecimiento económico de las naciones ricas son mayores que las que tenían en el pasado «pre-bienestar». Tercero, existe evidencia consistente de que la educación pública y la sanidad han aportado enormes ganancias en términos de productividad y bienestar económico.”

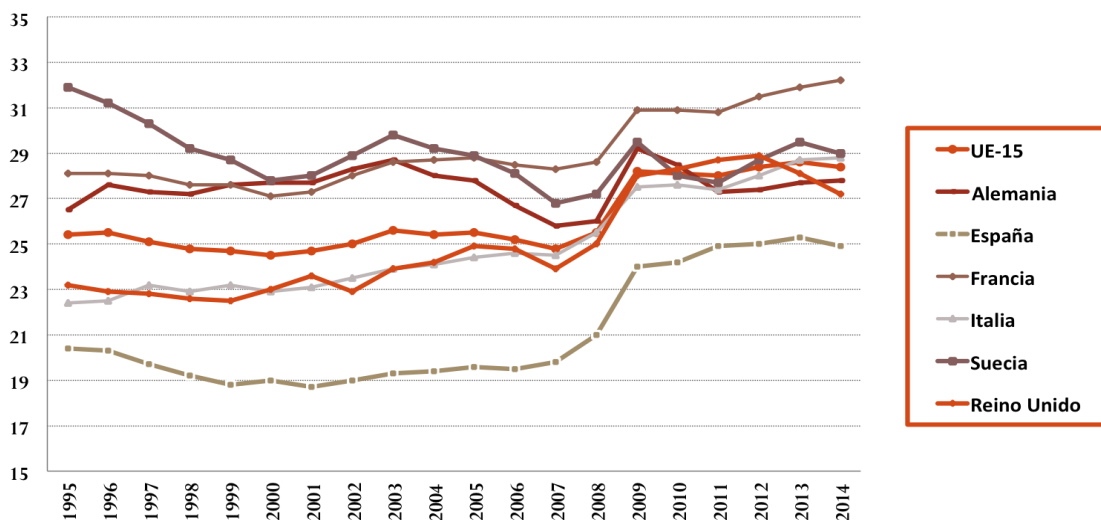
Al menos, la fuerte correlación positiva entre la riqueza y el tamaño del estado de bienestar debe servir para poner en cuestión a quienes creen que éste está socavando la riqueza de las naciones.

“El gasto del EB –concluyen– es en la actualidad relativamente grande respecto a la producción total de bienes y servicios en todas las naciones industrializadas avanzadas. Si tales gastos tuvieran grandes efectos adversos, es muy dudoso que las tasas de crecimiento hubieran sido tan grandes en los últimos 30 años. La cruda relación histórica sugiere, como mínimo, que no han existido efectos negativos, sino que muy probablemente, las consecuencias han sido positivas.”

La incorporación de España a Europa exigía la extensión de los derechos sociales, como hacía la Constitución Española, con el objetivo de garantizar estándares de protección social equivalentes a los existentes en la Unión Europea, para lo que era imprescindible aplicar políticas públicas que hicieran efectivos los derechos sociales recogidos en la Constitución. El objetivo esencial era garantizar al máximo la cohesión social (como relación satisfactoria entre crecimiento y redistribución) y el bienestar de los ciudadanos, a través de prestaciones universales.

⁵ GARFINKEL, I., y SMEEDING, T. 2014: *Welfare State Myths and Measurement*, págs. 4 y ss.

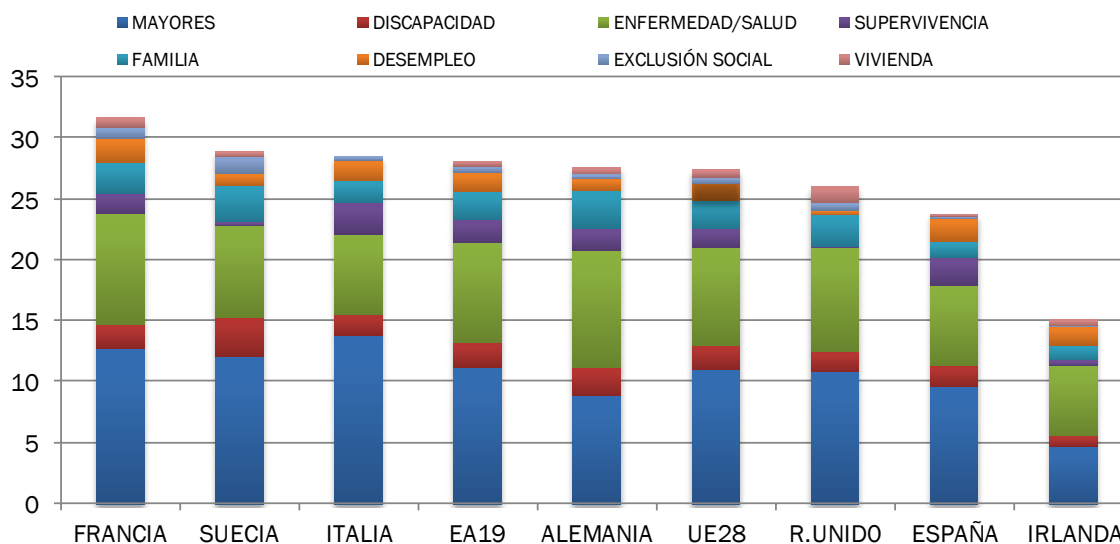
Gráfico 5
EVOLUCIÓN COMPARADA DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL



Fuente: EUROSTAT, 2018.

En realidad, la mayor parte del crecimiento del gasto que se comentaba con anterioridad, se canalizaba a través de las políticas de protección social, como puede comprobarse en el gráfico de EUROSTAT. Si sumamos gastos en protección social y el gasto en educación, el montante total representa entre el 25 y el 30% del PIB y cerca del 65% del gasto total de la UE 28, aunque desigual entre países (más del 30% en Francia o Dinamarca y 18-20% entre los países del este, que se incorporaron más tarde a la Unión). Hay que decir, además, que los gastos sociales (incluyendo la educación) muestran una clara estabilidad. Desde el año 2002 a 2015, el valor medio ha crecido alrededor de tres puntos. Como puede verse en el gráfico 6, con diferencias entre países, los principales gastos son, Pensiones de Jubilación y Supervivencia (14% en algún país) y Salud (en varios países, por encima del 8%). Otros gastos, como ayudas a las familias, vivienda o lucha contra la exclusión social representan porcentajes muy inferiores.

Gráfico 6
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UE



Fuente: EUROSTAT, 2018.

¿Cuáles fueron los procesos seguidos en España para lograr el EB? En el capítulo de los gastos, como he dicho, los preceptos constitucionales marcaban un punto de salida para la aplicación efectiva de los derechos sociales: Las leyes de desarrollo posteriores a la Constitución, como la Ley General de Sanidad de 1986, los Pactos de Toledo, la consolidación del seguro de desempleo y las leyes de desarrollo de la seguridad social, o las de educación, además de los procesos de descentralización de los servicios públicos básicos, implicaron un extraordinario crecimiento del gasto que explica el aumento general del gasto público total que se ha señalado con anterioridad.

A lo largo de los años, el cambio introducido ha implicado la práctica universalización de los servicios básicos y la extensión de la cobertura de las situaciones de necesidad de los colectivos más frágiles, a pesar de las dificultades y los problemas que aún perviven.

Por otra parte, la valoración que los ciudadanos hacen de los servicios básicos del EB son, en general positivas, como muestran las encuestas del CIS o del propio Instituto, especialmente en relación con los servicios sanitarios.⁶

No obstante, la crisis económica y las políticas de consolidación y recortes aplicadas han implicado, al menos desde 2012, una disminución de los gastos de protección social, que dio lugar a importantes movilizaciones de los ciudadanos y los profesionales afectados, y que se han mantenido hasta nuestros días.

Por otro lado, a pesar de los avances innegables en el campo de los servicios sociales, los datos disponibles acerca de los efectos de los mismos sobre el bienestar de los ciudadanos muestran serias deficiencias en términos de control del riesgo de pobreza y exclusión social (una tasa próxima al 25% de la población, según el AROPE, indicador europeo utilizado para controlar el grado de cumplimiento del objetivo de lucha contra la pobreza en el marco de la Estrategia 20-20, así como sobre los indicadores de desigualdad, que se han visto muy afectados por la crisis, las dificultades en los mercados de trabajo, el aumento de las cifras de paro y los propios recortes de gastos públicos mencionados.

La apuesta por la aplicación de recortes y la privatización de servicios implicaba serios riesgos, en una sociedad en la que no había terminado de consolidarse un EB como los existentes en países más avanzados.

La situación actual se caracteriza por las crecientes demandas de más y mejores prestaciones en los ámbitos más diversos, como la sanidad, las pensiones, la educación, la vivienda o los servicios de dependencia, especialmente conectados con las insuficiencias de las prestaciones actuales, el indiscriminado e ineficiente uso de los beneficios fiscales y el coste implícito que los servicios de atención implican para las familias, especialmente las mujeres.

4. LOS INGRESOS NECESARIOS PARA FINANCIAR LOS SERVICIOS DE BIENESTAR

Ante las crecientes demandas que se plantean en el campo de los gastos públicos, la pregunta inmediata nos lleva al ámbito de los ingresos. ¿Hay recursos impositivos para financiar las presta-

⁶ Ver los *Barómetros fiscales* elaborados por el área de Sociología Fiscal del IEF.

ciones y servicios del Estado de Bienestar que la sociedad exige? Lo cierto es que frente a la demanda de mayores y mejores gastos, pocos asumen la necesidad de incrementar los ingresos públicos; el mensaje más extendido en las sociedades europeas es, más bien, el de la necesidad de recortar los impuestos. “El dinero está mejor en los bolsillos de los particulares y lo que hay que hacer es disminuir los impuestos, ya que el crecimiento económico depende esencialmente de la iniciativa privada.” Este es, con frecuencia el mensaje de muchos de los partidos que concurren a las elecciones, confiando aún en conectar con un electorado suspicaz y crítico con la actuación de sus representantes políticos y gestores públicos, a quienes preferirían no confiar sus recursos.

La desconfianza en el sector público, especialmente desde posiciones conservadoras, en ocasiones lleva a la adopción de una estrategia de disminución de servicios y prestaciones. No hacen falta más recursos, sino menos, porque lo que hay que hacer es aminorar el peso del sector público en nuestras sociedades.⁷ La apuesta por la disminución del sector público, además de aparejar riesgos innegables,⁸ parece poco viable, especialmente ante las demandas actuales de los ciudadanos. Es posible que muchos no sean partidarios de pagar más impuestos, pero raramente se asume la correlativa rebaja necesaria de los servicios y prestaciones sociales cuando disminuyen los ingresos.

En una posición más matizada, se alude a la eficiencia de la gestión de lo público como exigencia indispensable previa al establecimiento de nuevos impuestos o aumentar los existentes para obtener más recursos. Nadie puede oponerse a una propuesta tan coherente. Es obvio que los gestores públicos deben guiar su actividad desde parámetros de eficiencia: Deben evitarse despilfarros, ajustar los recursos a las necesidades, cerrar unidades públicas poco operativas o innecesarias en cada momento y aplicar con todo rigor las técnicas de control pertinentes para evaluar la eficacia y eficiencia de los servicios y para tomar decisiones de inversión relevantes. Lo que implica, por ejemplo, el control de subvenciones o el uso del dinero público en centros concertados, así como el uso (y en ocasiones abuso) de beneficios fiscales.

Pero, a mi juicio, no puede oponerse el argumento de eficiencia al de obtención de recursos adicionales para atender las demandas ciudadanas. Una adecuada estrategia de incorporación generalizada de la eficiencia en la gestión pública exige tiempo y, aunque no debe minusvalorarse la búsqueda de la misma⁹ y acaso la obtención de recursos por vías complementarias, como los copagos, no cabe esperar de ellos grandes resultados en el corto plazo, capaces de responder a las demandas crecientes de los ciudadanos en términos de nuevos servicios o servicios de más calidad.

⁷ Se alude con frecuencia a otros países en los que el peso del Estado en términos de PIB es sensiblemente menor, como ocurre con Estados Unidos o Japón, sin entrar a valorar las diferencias de prestaciones del modelo de Estado de Bienestar Europeo respecto a los sectores públicos de otros países. (Ver GARFINKEL, y SMEEDING, 2015.)

⁸ En países menos desarrollados o en la mayoría de los países latinoamericanos el peso del sector público es sustancialmente menor que en Europa, pero los estándares de estabilidad social son también notoriamente inferiores, en buena medida como consecuencia de los elevados niveles de desigualdad y de pobreza existentes en esos países.

⁹ Aunque no podemos entrar ahora en esta cuestión, es preciso reconocer la importancia de la evaluación profunda de los programas de gasto público, tan poco desarrollada en España y tan necesaria, no solo en términos de eficacia y eficiencia, sino también de transparencia y control democrático.

En un sistema democrático de bienestar los ingresos constituyen una pieza esencial. Sin impuestos adecuados, justos y pagados con generalidad, es inviable el EB. Los impuestos representan, en afortunada expresión de Sunstein, y Holmes en su conocido libro, “el coste de los derechos”.¹⁰ Los autores señalaban que “Los americanos parecen olvidar fácilmente que los derechos y libertades básicos dependen fundamentalmente de una acción vigorosa de los estados” y, en el mismo sentido, nos recuerdan que: “La defensa de la libertad y de la propiedad exige recursos (impuestos) que pueden ser cuantiosos, para financiar los gastos de bienestar y la defensa de la ciudadanía.”

En definitiva, hay que recordar que solo esencialmente con impuestos se puede financiar el gasto público general y, en particular, los servicios y prestaciones de bienestar y, ante gastos cuantiosos, los recursos también han de ser elevados. El mantenimiento a lo largo del tiempo de las prestaciones básicas del EB sólo se explica porque los gobiernos dispusieron de recursos impositivos cuantiosos aplicados a sus ciudadanos.

Para cumplir los objetivos básicos a los que se refería Musgrave son imprescindibles los tributos sustentados en los principios de la imposición a los que se refiere Neumark en su libro traducido y editado por el IEF, para financiar servicios básicos, redistribuir la renta y garantizar la estabilidad.

Los antecedentes del sistema tributario que se quería configurar en los Pactos de la Moncloa y en la Constitución Española se encontraban en el llamado “Libro Verde” *Informe sobre el Sistema Tributario Español*, encomendado al IEF en 1972 cuando el profesor Fuentes era su Director. Se trataba de un trabajo de gran envergadura, en el que participaron un amplio número de profesores, funcionarios y especialistas de Hacienda Pública y Derecho Financiero.

Como relata el propio profesor Fuentes en una edición posterior del Libro Verde, su contenido, expuesto por él mismo ante Franco en 1973 fue rechazado, el Ministro responsable (Antonio Monreal Luque) cesado y el documento, destruido. Luego, en 1976, su contenido fue recuperado en el Libro Blanco: “Sistema Tributario Español: Criterios para su Reforma”, que sería el verdadero fundamento de la reforma tributaria iniciada en 1977 y que tendría sus hitos principales en la reforma de la Imposición directa en 1978 y de la indirecta en 1986, con motivo de la incorporación de España a la UE y la exigencia de adoptar un impuesto general indirecto tipo IVA.

Los fines básicos que iluminaban las propuestas de reforma (Libro Verde) eran los cinco siguientes: 1. repartir la imposición con arreglo a los principios de justicia fiscal; 2. favorecer el desarrollo del país al ritmo máximo permitido por los recursos económicos disponibles, 3. contribuir a que el sistema económico logre su producto nacional bruto de pleno empleo en condiciones razonables de estabilidad interna y exterior, 4. adecuar el sistema fiscal a los principios de técnica tributaria: factibilidad, sistematización, transparencia, continuidad, economicidad y comodidad, y 5. asegurar la compatibilidad con los principios fundamentales y los criterios de armonización de la imposición europea.

La aplicación de estos principios comenzó a materializarse en la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal (Ley 50/1977, de 14 de noviembre), en la que se incluía una amnistía fiscal (re-

¹⁰ HOLMES, J., y SUNSTEIN, G. (1999): *The cost of Rights*.

gularización voluntaria de personas físicas y jurídicas), la tipificación del delito fiscal en el Código Penal, la eliminación del secreto bancario, la persecución de las conductas de elusión a través de sociedades y la creación del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio. Además, el proceso de cambio puesto en marcha incluía la supresión de los impuestos de producto y la reforma de la imposición directa (Renta Personal y Sociedades), en 1978, y el régimen Transitorio de la Imposición Indirecta (1979), los impuestos especiales (1979) y el nuevo impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (1980) para preparar el cambio hacia un sistema sustentado en un Impuesto sobre el Valor Añadido, en línea con el existente en la Comunidad Europea, que se aprobaría en 1985, antes de la incorporación de España a la Unión.

Por otra parte, en 1980 también se aprobaría la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas para garantizar los recursos necesarios para financiar los servicios de bienestar de los que, como consecuencia del proceso de descentralización del Estado, eran titulares los gobiernos de las Comunidades Autónomas que se estaban conformando.

En coherencia con el proceso de reforma iniciado en 1977, los principios esenciales del nuevo sistema se recogieron en la Constitución de 1978. En realidad, las referencias constitucionales no son muy numerosas, pero sí muy claras, especialmente la contenida en el artículo 31.1: “Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.” Es una forma sintética adecuada para integrar los principales principios de justicia, capacidad económica, progresividad y generalidad (“Todos”).

Posteriormente, en el Título VII, se incluirían diversas consideraciones sobre los tributos y la atribución de la potestad tributaria, en un contexto de regulación de una serie de cuestiones básicas de la Economía y la Hacienda del país, incluyendo las referentes al presupuesto (134 y 135), El control de las actividades públicas o la posibilidad de planificación por parte del Gobierno (131).

La reforma de la imposición personal sobre la renta en 1978 implicaba la adopción de un Impuesto sintético y personal diseñado para someter a gravamen todos los aumentos de patrimonio de los ciudadanos, como expresión de su capacidad económica (suma del gasto en consumo y la variación del valor de su patrimonio), lo que significaba la inclusión de las herencias, donaciones o plusvalías que habrían de considerarse renta a todos los efectos. En el debate tradicional se defendía que la tributación debería ser mayor en el caso de aquellos rendimientos que no habían requerido un esfuerzo por parte del contribuyente ni se relacionaban directamente con la actividad productiva del mismo.

Con todo, la regulación por la que se optó, esencialmente mantenida a lo largo del tiempo fue el funcionamiento separado de hasta cuatro figuras diferentes: Renta de las Personas Físicas, con una separación explícita desde 2006 de la tributación de las rentas de capital, Sucesiones y Donaciones, Sociedades y Patrimonio, aunque con conexiones entre las mismas.

Por su parte, desde mediados de los años ochenta la imposición indirecta, como se ha dicho, se sustentaría en el IVA, y los impuestos especiales actualizados. A pesar de las dificultades de aplicación del IVA, la recaudación de los impuestos sobre el consumo creció notablemente, hasta el ex-

tremo de haberse convertido en los últimos años (2016) en la principal fuente de ingresos del sector público, incluso por encima de las cotizaciones sociales que sirven para financiar las pensiones.

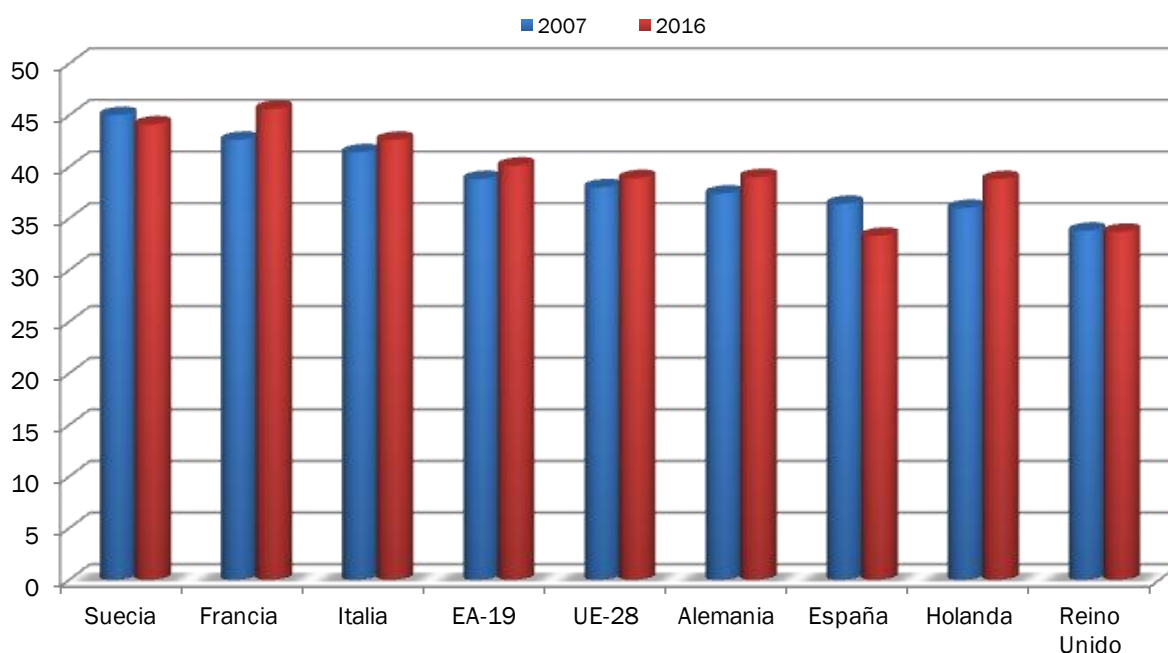
Respecto a la administración tributaria, elemento imprescindible para el cambio de paradigma, se transformó en un período muy corto para poder atender a un número creciente de contribuyentes (de 400.000 declaraciones en 1977 a cerca de 20 millones en 2015), lo que hacía imprescindible la puesta en marcha de un intenso proceso de informatización que implicaría, entre otras cosas, un enorme crecimiento de los envíos de datos fiscales y borradores de declaración, y el aumento de los profesionales al servicios de la gestión tributaria.

Como anteriormente se comentaba, los ingresos públicos crecieron intensamente desde el comienzo de los años 80 del siglo pasado, al calor del pacto fiscal implícito establecido en los años de transición. Como se ha reiterado, el aumento de la presión fiscal era la clave de bóveda que permitía la extensión y consolidación de los servicios de bienestar.

Desde la mitad de los años noventa, el nivel de presión fiscal se mantendría en el entorno del 35% del PIB, elevándose en los últimos años del período de expansión y cayendo en los años de crisis hasta cerca del 30%, para volver a subir después, con la recuperación económica.

En el gráfico 7, procedente de datos de EUROSTAT, la presión fiscal española muestra casi seis puntos de diferencia respecto a la media de la UE 28 y más respecto a la Euro Área (33,3 respecto a 38,9 y 40,1). En consecuencia, si el criterio empleado para medir el grado de presión fiscal español es comparativo, no se puede afirmar, como se escucha con frecuencia, que ésta sea elevada o que se pagan impuestos excesivamente elevados, lo que no quiere decir que el sistema carezca de serios problemas que necesiten de profundas reformas.

Gráfico 7
COMPARACIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL EN VARIOS PAÍSES EUROPEOS



Fuente: *Taxation Trends*, General Direction of taxes and customs, 2018.

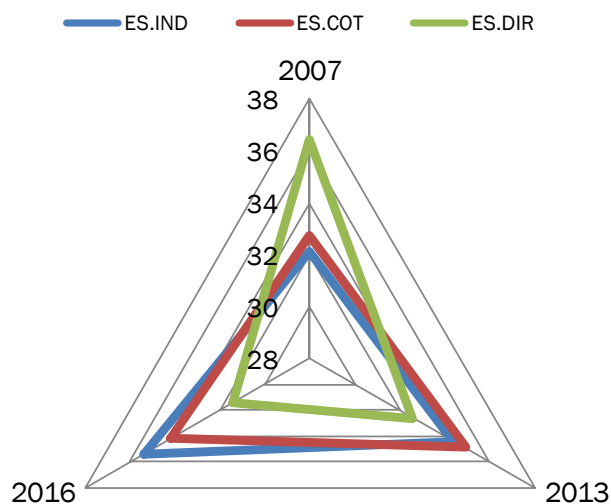
Por otra parte, a pesar de los deseos de eficiencia y equidad, lo cierto es que en la actualidad, el sistema tributario no puede reconocerse como eficiente ni equitativo. Por el contrario, subsisten importantes problemas y carencias. Como ponen de manifiesto las organizaciones internacionales (UE, OCDE, FMI...), algunos de los problemas del sistema fiscal español que deberían ser abordados son los siguientes:

1. La existencia de excesivos (y elevados) beneficios fiscales en los tributos directos (especialmente en IRPF y en el Impuesto de Sociedades), que deberían ser objeto de evaluación y, en muchos casos, supresión.
2. La insuficiencia de mecanismos, extendidos en otros países para facilitar la incorporación de parados y personas en situación de pobreza al mercado de trabajo, del tipo *in work benefits* (deducción por rendimientos de trabajo).
3. La presencia de tipos efectivos excesivamente diferentes entre sociedades según tamaño de la empresa y sesgos de excesivo endeudamiento que debieran corregirse.
4. La necesidad de limitar los tipos reducidos en el IVA, que contribuyen a que España tenga el menor tipo implícito de la UE (exceptuando a Italia) y una de las recaudaciones más bajas en términos de impuestos sobre el consumo.
5. La conveniencia de introducir claramente la imposición medioambiental, hasta el momento muy relegada en España, a diferencia de otros países europeos, lo que podría justificar el aumento de los impuestos especiales.
6. La necesidad de reajustar y aumentar la tributación de las transmisiones de riqueza, especialmente del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, así como la conveniencia de revisar en profundidad la tributación local.
7. Reforzar la equidad en la imposición directa, entre otras vías, a través de la persecución del fraude y la economía sumergida, que no son sino muestras graves de la inequidad del sistema.
8. Limitar la excesiva tributación del trabajo, tanto en el marco del IRPF como en las cotizaciones sociales, pero insistiendo en la aplicación del principio de generalidad para evitar la segmentación de los contribuyentes entre “quienes pagan” tributos y “quienes reciben prestaciones y servicios”.

¿Qué ha pasado en los últimos años? Los datos de EUROSTAT parecen mostrar que ya se estaría produciendo el predominio de los impuestos indirectos sobre las otras figuras. Así lo refleja el gráfico siguiente, obtenido de la propia Oficina Estadística Europea¹¹:

¹¹ Es necesario reconocer el carácter extraordinario del año 2007, en el que se produjo el final de la fase alcista del ciclo económico, lo que ayuda a explicar los datos de la imposición directa en ese año. No obstante, el interés del gráfico se justifica por el crecimiento relativo de los tributos indirectos desde el año mencionado hasta la actualidad.

Gráfico 8
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN ESPAÑA (2007-13-16)



Fuente: EUROSTAT, 2018.

5. LA HACIENDA ESPAÑOLA EN UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL

No se puede finalizar esta lección sin aludir a los dos cambios que más han influido sobre la Hacienda Pública española en los últimos cuarenta años: Los procesos de descentralización del sector público y la integración en Europa.

Respecto al primero, debemos recordar que la Constitución, como expresión de un gran pacto nacional, en su artículo 2.º, tras proclamar la unidad indivisible del país, reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran y la solidaridad entre todas ellas. Tras la aprobación de la Constitución, se aprobarían el Estatuto de Cataluña y el de Euskadi un año después. Luego se iría completando el Bloque de Constitucionalidad con el resto de los Estatutos, hasta completar la llamada España Autónoma, con 17 comunidades y dos ciudades autónomas.

Los principios del federalismo fiscal señalan que después del reparto competencial, a partir de criterios de racionalidad económica, es preciso organizar el sistema descentralizado teniendo en cuenta el principio de autonomía de los poderes descentralizados, el de solidaridad, el de suficiencia de ingresos y el de articulación institucional.

La construcción del edificio, como se decía, se puso en marcha enseguida. Por un lado, se diferenció entre un régimen común, que afectaba a la mayoría de las comunidades y algunos regímenes especiales, singularmente los correspondientes a las comunidades forales de Euskadi y Navarra.¹²

Como es sabido, el funcionamiento de los dos regímenes principales era distinto: En el común, se trataba de transferir competencias, financiarlas a partir de la estimación de los costes de los ser-

¹² A pesar de su indudable relevancia, no podemos mencionar aquí los regímenes especiales aplicados en algunos territorios, como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y, sobre todo, Canarias.

vicios transferidos y, paulatinamente ceder la recaudación (y en algunos caso, por delegación, la gestión y algunas capacidades normativas) de determinadas figuras tributarias a las propias comunidades. Por el contrario, las comunidades forales, además de las competencias de servicios, obtenían la capacidad tributaria para exigir los impuestos en sus propias comunidades, garantizando una cierta conexión con el resto del Estado a través de las figuras del cupo, en el País Vasco, y la aportación, en Navarra, para financiar los servicios que la administración central seguía gestionando en dichas comunidades.

Las diferencias entre ambos sistemas fueron fuentes de diversos conflictos entre las comunidades forales y el Gobierno central, pero también entre diversas comunidades del régimen común al entender que se producía un agravio comparativo entre unas comunidades y otras, como consecuencia de la aplicación de los sistemas de Concierto en el País Vasco y de Convenio en Navarra.

En lo que respecta al régimen común, una vez puesto en marcha el proceso de traspaso de servicios, el elemento central consistía en articular el sistema de financiación de los mismos a partir de los preceptos constitucionales y las previsiones contenidas en el Estatuto de Sau, el primero de los aprobados en España, lo que daría lugar a la primera versión de la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas). Desde entonces, el sistema de financiación de las Comunidades de régimen común ha cambiado seis veces profundizando el proceso de descentralización y procurando fortalecer la autonomía de las Comunidades con una serie de contrapesos, como los sistemas de nivelación o los de desarrollo regional.

En la actualidad rige el modelo aprobado en 2009 por todas las comunidades, aunque en el contexto de la crisis económica, sería muy criticado desde los primeros años de su aplicación. En lo esencial, el sistema proponía el fortalecimiento de la capacidad normativa autónoma en el ámbito de los tributos cedidos, creaba el fondo de nivelación de servicios fundamentales con la financiación del 75% de los ingresos de las comunidades y la participación del gobierno central, y con la finalidad de asegurar la igualdad de financiación de las comunidades tomando en cuenta las necesidades diferenciales de las mismas (lo que se ha llamado, igualdad de gasto “por habitante ajustado”). Además, el acuerdo de 2009 establecía la necesidad de adecuar en el tiempo los parámetros del nuevo modelo y lo cerraba con tres fondos (Suficiencia, Competitividad y Cooperación), con la finalidad de garantizar la suficiencia de las comunidades para cubrir sus servicios y evitar las reordenaciones que el sistema implicaba respecto al ranking de las comunidades según capacidad económica.¹³

El sistema, promovido por el gobierno central y apoyado por el gobierno que entonces dirigía la Generalitat, dio lugar a algunos resultados positivos, como el crecimiento de la autonomía o la

¹³ El Fondo de Cooperación se creó para ofrecer una cierta compensación a las comunidades con menos recursos que, como consecuencia de la aplicación de los otros fondos no obtenían beneficios comparables a los de otras comunidades con mayor nivel económico. La valoración de la reforma de 2009 y el cuestionamiento de algunos de los elementos de la misma pueden verse en los Informes Anuales de las Comunidades Autónomas elaborados por el Instituto de Derecho Público de Barcelona, así como el Informe de la Comisión de Expertos creado por el Gobierno del Partido Popular en 2017.

limitación de la dispersión de los resultados entre comunidades. Sin embargo, no se previeron las consecuencias de la crisis económica en la aplicación del mismo, lo que daría lugar a serios desajustes y el crecimiento intenso del endeudamiento de algunas de las comunidades integradas en el mismo.

Los múltiples trabajos efectuados sobre las liquidaciones del sistema de financiación desde su aprobación muestran una intensa equiparación entre las comunidades, en términos de igualdad por habitante ajustado, como consecuencia de la aplicación del Fondo de Nivelación, así como las distorsiones generadas por los otros tres fondos. La desviación de la capacidad fiscal bruta de las comunidades, es decir, su ordenación en función de su capacidad para generar ingresos tributarios (obviamente relacionada con la potencia económica relativa de los diversos territorios), disminuye sensiblemente cuando se aplica el Fondo de Nivelación, aunque tras el reparto de los otros fondos vuelve a crecer aunque de forma moderada.

No obstante, nadie discute la necesidad de proceder a la reforma del sistema que, según el acuerdo de 2009, debió hacerse a los cinco años de su aplicación; incluso el Gobierno central puso en marcha una Comisión de Expertos en 2017 para promover la mencionada reforma, que rendiría su Informe en el mes de julio de 2017. Sin embargo, las dificultades políticas sobrevenidas y el conflicto territorial catalán, han hecho inviable hasta el momento poner en marcha dicha reforma.

Pero si volvemos al hilo argumental de esta lección, es justo reconocer que se ha avanzado mucho en el proceso de descentralización, como reconocen instituciones y expertos internacionales, sobre todo si tenemos en cuenta la enorme dificultad del mismo, el corto período de tiempo transcurrido y en cierto modo, el experimento de verdadera “disección” de lo que hacía el sector público español cuando se puso en marcha la distribución de competencias y servicios.

Con todo, quedan problemas urgentes que atender cuando se pueda poner en marcha el proceso de reforma. Entre otros, revisar las tributación autonómica, en línea con las propuestas del Informe de la Comisión mencionado, los ajuste en la nivelación, especialmente corrigiendo hasta donde se pueda, los peores resultados cosechados por algunas comunidades como Valencia, Murcia o Andalucía, así como resolver el problema del excesivo endeudamiento de las comunidades, procurando terminar con los fondos de ayuda del gobierno central para que las comunidades endeudadas pudieran hacer frente a sus obligaciones financieras a cambio de limitaciones y controles de la autonomía de las mismas.

La reforma es también necesaria para hacer frente a los problemas de desarrollo regional que afectan a otras comunidades y que se han venido canalizando a través de dotaciones limitadas del Fondo de Compensación Interterritorial o para intentar evitar la exigencia de la cláusula de *statu quo*, según la cual, ninguna comunidad debería perder recursos como consecuencia de la aprobación de un nuevo sistema de financiación.

Así mismo, un nuevo proceso de reforma debería poner en marcha los ajustes necesarios para asegurar una articulación institucional eficaz del sistema, a través de cambios en el Senado, en las conferencias sectoriales o en el encaje entre las administraciones tributarias y presupuestarias.

Por lo que respecta a otro de los elementos centrales de la Hacienda Democrática Española, el proceso de integración en la Unión Europea, antigua aspiración de nuestro país y contemplada, como antes decía, en el Libro Verde de la Reforma Fiscal, conviene recordar que, como entre otros ha señalado la profesora María Teresa Soler:¹⁴ “El Ordenamiento Fiscal español está definitivamente condicionado por la pertenencia a la Unión Europea. El ejercicio del poder financiero se ve limitado en distintos ámbitos (gasto público, presupuesto, tributos) por el Derecho de la Unión, especialmente por el Derecho Originario (Tratados), pero también por el Derecho derivado (Directivas), sin olvidar la creciente influencia del *soft law* (Recomendaciones, Códigos de conducta...), así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.” El propio cumplimiento de los criterios de Maastricht y el control por parte de las instituciones comunitarias representa también una limitación clara a la acción autónoma de la Hacienda Española.

En el campo internacional es también relevante la pertenencia de nuestro país a la OCDE, lo que implica una importante incidencia del modelo de convenio para evitar la doble imposición y el seguimiento de recomendaciones y procesos impulsados desde este ámbito, en especial los más recientes, orientados a la lucha contra el fraude y la elusión fiscal (como la iniciativa *BEPS: Base Erosion and profits Shifting*).

A mi juicio, en el mundo actual, a pesar de los problemas y de las dificultades de última hora, la apuesta por Europa es, sin duda, la mejor opción que tiene España, en un contexto en el que, aún en presencia de las tendencias nacionalistas y proteccionistas, la globalización de la economía y la sociedad sigue avanzando rápidamente. Por razones de renta de situación, valores culturales y presencia de Europa en el contexto internacional, la mejor alternativa para nuestro país es una mayor integración en la Unión Europea y la defensa de los valores comunes.

6. COMENTARIOS FINALES

Permítanme terminar con algunas consideraciones finales: Por un lado, en un momento como el actual, debemos reconocer que los cambios producidos en estos últimos cuarenta años han tenido una enorme relevancia para España y para su Hacienda. La consolidación de la democracia y el período de paz disfrutado desde la Transición son valorados muy positivamente por una gran parte de los ciudadanos, según se refleja en las encuestas más recientes. El papel de las instituciones, a pesar de las dificultades, también se valora positivamente en general, como el Parlamento o el control que realiza sobre el Gobierno mediante el debate y la aprobación del Presupuesto, que ha pasado a ser una institución importante, a diferencia de lo que ocurría con anterioridad.

El aumento de los gastos e ingresos públicos han permitido atender muchas demandas sociales antes inexistentes u ocultas por la represión del régimen autoritario: Las prestaciones educativas, la atención sanitaria universal, la generalización del sistema de pensiones con la creación de

¹⁴ SOLER ROCH, M.ª T. (2015): “Hacienda Supranacional y fiscalidad internacional”, en BARCIELA, et al.: *La evolución de la Hacienda Pública en Italia y en España*, págs.543 y ss.

las no contributivas y los múltiples programas de lucha contra la pobreza o la exclusión o, desde otra perspectiva, las demandas de autonomía por parte de las comunidades.

La Constitución de 1978 y la democracia han permitido también que afloren otras demandas sociales fundamentales: la igualdad y la necesaria equiparación entre las mujeres y los hombres, las demandas de mayor igualdad efectiva entre los ciudadanos, la aceptación de la diversidad en relaciones personales y familiares, la defensa de otras opciones y colectivos, como los afectados (fundamentalmente “afectadas”) por el problema de la dependencia y la necesidad de que nuestro país tome decisiones al respecto, (dependencia, memoria histórica...).

No obstante, a pesar de los logros conseguidos, nuestra historia reciente está repleta de claros-curos, que también es necesario hacer explícitos: el mantenimiento de altos índices de desigualdad, pobreza y exclusión social en la sociedad española, la precariedad existente en el mercado de trabajo y el empeoramiento relativo de la situación de los jóvenes, que cada vez en mayor medida, buscan su futuro en otros países; los problemas y carencias en los servicios públicos (listas de espera en la educación, la sanidad, la vivienda o las ayudas sociales –mal solucionadas con multitud de beneficios fiscales innominados o privatizaciones poco transparentes; prestaciones de garantía de rentas con graves problemas de mantenimiento en el tiempo, incluyendo naturalmente a las propias pensiones de jubilación; sin podernos olvidar naturalmente de las nuevas dificultades de encaje de las comunidades históricas en el conjunto del país.

En un contexto como el señalado, volver a la estrategia del consenso, de la negociación y el pacto, como señalaba Fuentes Quintana al principio de esta lección, parece imprescindible. Los retos presentes son diversos y muy serios: El pacto territorial, a pesar de los problemas, parece una verdadera exigencia para poner en marcha otros cambios necesarios. Veo muy difícil reformar la financiación autonómica sin aclarar el encaje de Cataluña, comunidad que, desde el inicio de la Transición jugó un papel esencial en todos los procesos de cambios de la financiación. Pero, en una adecuada recuperación del espíritu de la Transición, es también necesario volver los ojos al pacto social que ponga el acento en el combate a la pobreza, la exclusión social, la desigualdad o la precariedad de los jóvenes en el mercado de trabajo, así como a los graves riesgos asociados al cambio climático.

En la misma dirección es necesario reformar los servicios y prestaciones públicos para atender las demandas actuales, poniendo el énfasis en la eficiencia y la equidad de los mismos; y abrir el camino a otras aspiraciones y demandas planteadas en el nuevo tiempo, como los servicios de dependencia, o la protección de nuevos derechos sociales e individuales. La reforma también de las técnicas presupuestarias, fortaleciendo a los órganos de apoyo técnico a las Cámaras, hoy muy limitados, o una nueva reforma fiscal consensuada, con los principios y valores ya mencionados y que ponga el acento en garantizar la condición de ciudadanos a todos los individuos que viven en el país y colabore en la efectiva igualdad de los hombres y las mujeres también a efectos fiscales, además de combatir el fraude y la elusión fiscal.

La apuesta decidida por Europa también en el terreno de la Hacienda parece un objetivo claro. Como he dicho, no creo que haya una alternativa mejor. En un mundo global, la vuelta a los nacionalismos y los populismos no es la solución y, por el contrario, la integración puede ser un

buen antídoto contra las propuestas nacionalistas radicales. También la Hacienda debe aumentar y consolidar el compromiso con los países europeos, como ya se está haciendo en diversos ámbitos.

Déjenme terminar, finalmente, proponiendo la recuperación del mejor espíritu de la Transición; las palabras de Fuentes a las que aludía al principio de la lección siguen teniendo actualidad y nos vuelven a interpelar para abrir el debate, desde una nueva perspectiva, sobre las reformas necesarias en el difícil momento actual.