

# Insistencias éticas sobre la Reforma Fiscal

Por Gonzalo HIGUERA UDIAS \*

Tenemos en marcha una nueva Reforma Fiscal. Porque, sinceramente, pese a todo lo que se diga cara al gran público, creemos que el pretérito brindó no sólo sinceros deseos renovadores, algunos nonnatos al quedar en proyectos, sino también otros que lograron ver la luz desde las páginas del «Boletín Oficial del Estado» y aun tener vigencia práctica, aunque efímera, al perder pronto el dinamismo de su natalidad sofrenado por intrincados complejos condicionantes socio-políticos que no son de este momento, ni de nuestra competencia contemplarlos analíticamente

En concreto la reforma que supuso la Ley 230/1963 de 29 de diciembre y la 41/1964 del 11 de junio, General Tributaria y de Reforma del Sistema respectivamente, no puede pasarlas por alto el más bajo nivel de honestidad objetiva junto con las demás leyes y disposiciones sistemáticas que engendraron para cada uno de los impuestos entre el 30 de mayo de 1966 y el 23 de diciembre de 1967. Considerado todo el conjunto, tanto en cuanto a la letra y materialidad de la estructuración dispuesta, como al espíritu con el que se la quería animar. Allende las fronteras no se escatimó a esa reforma párrafos elogiosos por personas imparciales a la par que competentes en el campo de las finanzas públicas. Recordamos al Canciller Erhard exclamando: «¡Gracias a Dios (sic) que por primera vez en la historia, el sistema tributario español responde a exigencias técnicas!»

Un reconocimiento proporcionado de gratitud habría que otorgar al rosario de intentos frustrados y de realidades más o menos modestas logradas entre inquietudes y sobresaltos socio-políticos, acompañados de egoístas intereses particulares, desde mediados del pasado siglo y con nombres propios en el presente como Calvo Sotelo (Dictadura de Primo de Rivera), Carner (Bienio izquierdista de la II República), Chapaprieta (Bienio de derechas), Larraz (época de autárquico aislamiento del franquismo), Navarro Rubio (años de estabilización y más amplia apertura a una economía capitalista), Monreal Luque y Villar Mir (en espinosa época transicional que impiden salir proyectos e intenciones de los cajones mi-

\* Profesor de Etica en la Universidad de Comillas (Madrid).

## G. HIGUERA UDIAS

nisteriales, lo mismo que le sucedió, quizá en mayor grado, a Carriles) y ahora la animosa bina Fuentes Quintana-Fernández Ordóñez (en situación socio-política de democracia participativa, aún magmática) intensamente empeñados en la doble tarea de proyectar primero y hacerla saltar después hasta el ruedo de la realidad, una ambiciosa—por extensa y profunda—reforma tributaria.

De ninguna manera se parte de cero. Una larga retaguardia de esfuerzos y realidades, de logros y fracasos experimentados socialmente, reciben como legado irrecusable el legislativo y el ejecutivo español al querer avanzar en cualquier faceta de la múltiple justicia tributaria. Tan sólo inconsciencia o soberbia operarían contrariamente.

No solamente los poderes públicos deben tener en cuenta las lecciones pretéritas. También la Ética aprovechará su acervo experimental evitando en sus orientaciones fiscales otro traspies en la misma piedra, mientras positivamente enriquecerá sus juicios con nuevos matices.

En las páginas de esta misma Revista escribimos un artículo de orientación ético-tributaria con motivo de la reforma fiscal de 1963-64 que entonces se estrenaba (1). Justo un año más tarde teníamos que concluir en otro trabajo que lo intachable moralmente parecía reducirse al nivel teórico, puesto que en el campo práctico lo que se vislumbraba ya en sólo doce meses transcurridos era una esterilidad; una fuerte inercia ineficaz (2). Y a la moral no la interesan bellas teorías o puros principios sino frutos prácticos resultantes, porque su competencia es la vida, la *praxis* hecha obras. La aludida inercia práctica siguió acentuándose hasta hacerse imprescindible la descalificación ética de la situación fáctica tributaria, en contraste con la más favorable a nivel teórico y la inaplazable necesidad de una reforma fiscal (3).

Pergeñada para empezar su discusión a comienzos del 1974, los acontecimientos políticos la dejaron en barbecho. En relación con ella reformulamos que debería integrar los principios éticos correctores de las injusticias tributarias existentes expresados en diez conclusiones (4).

### *Eficacia práctica más que perfección teórica*

En consecuencia, por no haberse convertido en realidad, y con la esperanza de que ahora se logre, lección aprendida es la *primera insistencia*

(1) G. HIGUERA: «Moral y Reforma Tributaria», en *Fomento Social*, 19 (1964), 9-32.

(2) G. HIGUERA: «Al año de la reforma tributaria», en *Fomento Social*, 20 (1965), 231-53.

(3) El mismo actual Ministro de Hacienda calificó el pasado 5 de agosto en TVE al sistema tributario español con las siguientes palabras: «Yo mismo asumo mis propias declaraciones en muchos casos a lo largo de toda mi biografía, de que: el sistema fiscal español es insuficiente, es ineficiente, es injusto.» (El subrayado es nuestro.)

(4) G. HIGUERA: «Consideraciones éticas ante la Reforma Tributaria», en *Fomento Social*, 28 (1973), 393-411.

*ética* en que interesa lograr más que una perfección teórica y legal, la mayor eficacia práctica de una verdadera justicia tributaria. La política fiscal también dentro de su campo es la ciencia de lo posible. Junto con aquello de preferir un sistema jurídico positivo relativamente imperfecto llevado a la práctica por hombres honestos más que otro perfecto no practicado o manejado por hombres inhonestos. Reconocer, asimismo, con humildad optimista, que en materia fiscal, lo mismo que en cualquier otro campo jurídico-positivo, «la ordenación legal debe responder al grado de progreso de la respectiva comunidad política, aunque, sin embargo, en nuestros tiempos la vida social es tan variada, compleja y dinámica que cualquier ordenación jurídica, aun la elaborada con suma prudencia y previsora intención, resulta muchas veces inadecuada frente a las necesidades» (PT. 70-71).

Con esta perspectiva sintonizan actuales afirmaciones públicas como «lo más importante es que la reforma nos coloque en un plano distinto», si se entiende un plano práctico más que teórico. Y también que la reforma debe consistir en «una verdadera sacudida moral», puesto que se ha indicado ya que lo principalmente defectuoso es la práctica conducta fiscal. Del mismo modo resulta aceptable que «el juego de la fiscalidad va a ser un juego muy serio» de ahora en adelante, ya que no lo ha sido fácticamente con sólo pensar en el fenómeno extenso e intenso del fraude y en las cifras cualitativas y cuantitativas alcanzadas y hasta reconocidas oficialmente (5).

En cambio, no resulta tan aceptable, por el peligro de que tan gran maximalismo sea de escaparate e irrealizable, pregonar que más que una reforma se busca «una ruptura fiscal» aparte de las imposibilidades históricas y público-financieras objetivas.

Resumiendo: más que una ruptura, una reforma; más que una perfección formal, una perfección real; más que teórica, práctica y más que modélica e idealista, circunstanciadamente posible.

#### *El encuadre socioeconómico de la reforma*

Lo antedicho provee de firme basa a una *segunda insistencia ética fiscal*, para estos momentos, congruentemente realista y concorde con ellos.

Cualquier reforma tributaria no puede pensarse, ni mucho menos realizarse, en espléndido aislamiento, con precisión del encuadre socio-político y económico en que se promulgue. Y ese encuadre resulta ahora bastante provisional incluso para los países que tienen lograda su respectiva estructura política como Alemania y Francia.

Primero, porque todas las comunidades políticas soportan la presión

(5) Cfr. un reciente trabajo nuestro «Implicaciones éticas del fraude tributario», en *Pentecostés*, Revista de Ciencias Morales, enero-marzo (1978).

## G. HIGUERA UDIAS

común de un dinamismo epocal insoslayable. Segundo, por la innegable coyuntura de crisis económica generalizada dentro de los países con economía de mercado más o menos planificada o intervenida. España aguanta esas fuertes presiones en la parte singular que la corresponde; pero, por añadidura, se encuentra en el delicadísimo momento transicional de un sistema político autoritario a otro democrático plural en período constituyente, con todo lo que esto arrastra consigo de mermada y provisional eficacia en los órganos legislativos, conscientes de su temporalidad y ganada la expectativa hacia lo que, acertadamente, consideran tema más importante como la Constitución (6). Y, sin embargo, en el poder legislativo—para una valoración ética firme—se asienta un sustancial papel irrenunciable, capaz por él solo de decidir la justicia o la injusticia de un tributo o del conjunto fiscal de la comunidad.

Esta situación socio-política, más la notablemente injusta y deficiente realidad tributaria en cuanto a estructura y a nivel de defraudación, exige éticamente, con certeza y sin aplazamiento, el reajuste tributario aun impregnado con las dos características de provisionalidad y de inserción en un conjunto más amplio de medidas socio-económicas genéricas.

Así lo comprendieron tanto el poder ejecutivo como el legislativo. Por eso las primeras medidas de la «reforma» tributaria debatidas en la larga reunión ministerial del 23 de julio último llevan el determinativo de «urgentes» y se incluyen en el conjunto más amplio del «Programa Económico del Gobierno» que contempla también la política de rentas (incluidas, y sobre todo, las salariales); la monetaria y las medidas para combatir el paro, corregir el déficit exterior y fomentar la competencia. Y, desde luego, teniendo a la vista la traumática devaluación de la peseta.

Se respetan, pues, y se hacen constar de forma expresa, las dos notas: de urgencia e inserción en la totalidad socio-económica nacional. Quedan reconocidas así las dos exigencias éticas. Más aún, diríamos que se han ponderado previamente como indispensables desde el ángulo moral en medio de la polvareda de comentarios que provocan las medidas «urgentes».

Pero aún quedan más interrelacionadas las medidas fiscales, por muy urgentes que se deseen y precisen, con aspectos socio-económicos más generales a partir del pasado 21 de octubre, cuando se llegó en el Palacio de la Moncloa, sede la de Presidencia del Gobierno, al acuerdo concreto y expreso, por parte de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, plasmado en cuarenta folios. Ninguna de las nueve partes singularmente epigrafiadas del «Pacto de la Moncloa» puede considerarse totalmente desvinculada del aspecto fiscal. Y algunas, mucho menos como la primera, con el título «Política de Saneamiento Económico», al referirse a los Presupuestos del Estado y a las Políticas Monetarias, de Precios, de

(6) De otra forma, resulta incomprensible que, después de varias fintas parlamentarias se aprobaron por el Congreso los presupuestos del Estado el 22 de diciembre último con votación tan unánime que recordaba pretéritos plenos de las Cortes en distinta situación política.

Rentas y de Empleo, en sendos apartados. Lo mismo puede afirmarse de los demás, pero la segunda y tercera son de lleno fiscales marcadas ya por su titulación: «Reforma Fiscal» y «Perfeccionamiento del control del gasto público» respectivamente y abarcando tanto la vertiente de ingresos como la de gastos (7).

La exigibilidad de la segunda y necesaria insistencia ética para la reforma fiscal la estimamos suficientemente recogida en los acuerdos de la Moncloa. No olvidan encuadrar las medidas fiscales, por muy urgentes y provisionales que sean, en el imprescindible marco socio-económico más amplio y se ha buscado, con sinceridad política hasta el máximo, el mayor grado de participación y consenso libre tanto extra como intraparlamentario.

#### *Claridad y simplificación fiscal*

Una *tercera insistencia ética* genérica para la justicia de nuestro sistema fiscal, mira hacia la claridad y simplificación de sus estructuras. ¿Qué sucede y cómo resiste esta faceta el análisis moral? Estimamos que se ha producido un amplio confucionismo evidentemente notorio. Desenredar el ovillo no resulta fácil aun para peritos. Personas competentes en materias u económico-fiscales se dan por vencidas o piden tregua ante el alud de proyectos y anteproyectos, enmiendas y contraenmiendas, artículos, comentarios, pareceres y entrevistas, noticias y declaraciones, muchas de ellas autorizadas. Abandonan provisionalmente cualquier intento valorativo sobre los actuales momentos tributarios hasta que nazcan de manera más definitiva, en las páginas del «Boletín Oficial», las nuevas disposiciones limpias de polvo y paja para estudiarlas y analizarlas entonces. Nosotros mismos hemos sentido la misma tentación al sopesar los kilos de material provisional de que disponemos, tan reacio, por otra parte, a una síntesis aunque sólo fuera de valoración ética.

La raíz de ese confucionismo es múltiple, encontrándose en que se solapan, superponiéndose parcialmente, diversos aspectos. Entre otros, y en primer lugar, las medidas urgentes y más provisionales con las pretensiones definitivas y estables; de forma que tenemos, por ejemplo, el Impuesto sobre el Patrimonio en ambas perspectivas: de prisa y corriendo, quizá poco sopesadamente y con carácter irrepetible, en las medidas provisionales, mientras se proyecta como impuesto establemente introducido en la nueva estructuración fiscal. Después, en cuanto a criterios motivados, se afirma que «no se trata de recaudar más, sino mejor», pero pronto hay que mostrar la cara presupuestaria de los ingresos fiscales que lo desmienten; lo mismo que sustanciosas elevaciones de tipos, con pretexto y razo-

(7) La fecha de la firma fue la del 25 de octubre. El Congreso en su sesión del 28 de octubre suscribió el Pacto con UN solitario voto en contra. Es el contraste con los cientos y miles de artículos, declaraciones, discursos, matizaciones, etc., que simultáneamente se hicieron al Pacto y que aún colean al escribir estas líneas con bastante energía vital, y no por cierto con tanta unanimidad ni consenso «político». ¿Extraño, no? Porque, al menos, alguna inconsecuencia sí parece que subyace.

#### G. HIGUERA UDIAS

nado fundamento redistributivo, y nueva o nuevas figuras impositivas de ninguna forma contrapesadas con las desgravaciones ni elevaciones de hechos exentos o disminuciones de algunos tipos impositivos. También fallos en las etapas cronológicas previstas, engendrando retrasos, amontonamientos y superposiciones con otros plazos y fechas. El calendario previsto fijaba el 10 de agosto para la presentación del Proyecto de «Ley de medidas urgentes de la Reforma Fiscal»; el 30 de septiembre para la de los proyectos de «Ley sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas» y «Ley sobre sucesiones» y el 30 de noviembre para el proyecto de «Ley sobre Reforma de la Imposición Indirecta». Sin ulteriores determinaciones cronológicas se sucederían los proyectos restantes. Este itinerario temporal ha fracasado. No afirmaremos que haya sido sin motivos. Pero sí que el desfase ha supuesto una considerable colaboración al confusiónismo y no a la simplicidad clara, éticamente exigible en el sector financiero.

La verdad es que, en el momento de escribir estas líneas, se nota una marcada tendencia al descenso de nivel en las aguas; a que se aclare por sedimentación la turbulencia provocada, y a que, por cansancio disminuya la avalancha de pareceres y opiniones oficiales y privados, políticos y técnicos sobre la materia. Se está abriendo el camino del sentido común pragmático y es de desear se disuelvan, como azucarillo en agua, debates y apreciaciones del más legítimo cuño abstracto. Muy interesante lo sucedido, pero preñado de riesgos que afloraron y perviven: el daño a niveles populares de conocimiento y sencilla sabiduría popular estaba hecho. Y en cuanto a valoración ética, objetivamente, la calificación en este punto no puede menos de ser negativa. Desilusión, desconfianza y miedo, alcanzan cotas notables. Hay que contrarrestar, por quien corresponda, el daño hecho a lo largo de los últimos seis meses. No es tarea fácil, porque si ganar la confianza es cuestión de años y largo trato, perderla se pierde en un momento.

En reconstruir ese mínimo de sencillez y de claridad ponemos la tercera insistencia ética tributaria del momento. Y en prevenir que vuelva a repetirse en las sucesivas etapas reformadoras en expectación.

#### *Rectificaciones morales*

La *cuarta insistencia ética* anutable la constituiría el amplio abanico de rectificaciones morales a las que debe atender cualquier reforma tributaria española que parta de la actual estructuración positiva. Aludimos a ellas cuando en anterior ocasión se habló también de un proyecto reformador, después nonnato. Por extenso a aquellas páginas (8) nos remitimos ahora; pero resumidamente reiteramos aquí las conclusiones de mínimas exigencias éticas que cualquier reforma tributaria española debe atender:

---

(8) Cfr. G. HIGUERA, «Consideraciones éticas ante la Reforma Tributaria», en *Fomento Social*, 28 (1973), 393-411.

## ETICA DE LA REFORMA FISCAL

1. Indicación *dinámica «a priori»* de la presión tributaria, de acuerdo con la realidad económica de la nación, en porcentaje sobre renta o producto, claramente señalado.
2. *Disminución* absoluta y relativa de los gastos *superfluos*, inútiles o menos rentables social y/o económicamente, encauzando las cantidades libres a finalidades más rentables humanas y/o económicamente.
3. *Reforzamiento* de la imposición directa y, en especial, del *Impuesto General sobre la Renta de Personas Físicas* y, en lo posible, jurídicas.
4. Señalamiento *dinámico de los mínimos tributarios exentos*, especialmente en los impuestos de las Rentas de Trabajo Personal y del General sobre la Renta, teniendo presentes la elevación del nivel de vida, la renta media «per cápita» y el valor adquisitivo de la moneda en una época de tan marcada tendencia inflacionaria.
5. *Reestructuración del Impuesto de Lujo*, de forma que, por una parte, se excluyan de él todos los objetos que no resulten ya verdaderamente un lujo para el nivel alcanzado por la comunidad política española y, por otra, que el gravamen de los incluidos con tal criterio restrictivo, sea verdaderamente progresivo desde los primeros escalones tarifarios, utilizando la fórmula técnica que se estime más apropiada.
6. *Disminución de la tributación indirecta en las partidas* de servicios o consumo general *imprescindibles* como alimentación, vestidos, farmacia, libros, etc., si no está contraindicada fiscal o económicamente tal liberación tributaria relativa.
7. *Rectificación*, utilizando las conclusiones anteriores y otras necesarias, de la práctica regresividad de nuestro sistema fiscal en vigor, de forma que quede orientado hacia una real y realista progresividad, no sólo teórica.
8. Atención especial para *evitar la traslación de los impuestos directos*, de forma que no se conviertan prácticamente en indirectos, y evitar también la traslación de los *indirectos*, de forma que no los paguen ni incidan en personas a las que no están destinados en la letra ni en el espíritu de la ley.
9. Consideración a la *sencillez y simplificación* tanto *legal* como *ejecutiva*, al igual que a la humanización y educación de las relaciones entre Administración y administrados.
10. Atención a la *lucha contra el fraude* y a la posible estructuración del *delito fiscal*.

Las cuatro insistencias éticas expuestas y las diez conclusiones recordadas integran a nuestro juicio, el entramado en el que vaciar éticamente las disposiciones tributarias de la reforma. Miran al futuro quehacer y, de no tenerse en cuenta, el resultado reformador corre el riesgo, por muy perfecto técnicamente que se proyecte, de no poder recibir, por lo menos, el espaldarazo ético parcial mínimo. En los tratamientos previos al proyecto, en sus discusiones legislativas a nivel de comisión y en el debate y aprobación plenaria de las distintas leyes, deben subyacer tales consideraciones morales.

Nos resistimos a indicaciones más concretas por el estado fluido en que se encuentran las propuestas y los estudios, así como las enmiendas y

G. HIGUERA UDIAS

perspectivas políticas. La labor sería excesivamente larga, muy condicionada hipotéticamente y, por ende, arriesgada y sin ningún valor definitivo.

*La ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal*

Pero algo no resulta ya tan magmático y fluyente en el conjunto de la reforma tributaria: la Ley 50/77 de la Jefatura del Estado fechada el 14 de noviembre último (9) sobre «Medidas urgentes de Reforma Fiscal». Se trata de algo hecho y cristalizado aunque muy parcial y revocable. Por eso puede valorarse éticamente, «a posteriori», en forma positiva y que habría que mantener; con reserva, a la espera de resultados confirmatorios en la práctica; o en forma negativa rectificable y derogable entonces en las leyes no urgentes de reforma, aún pendientes todas de discusión y aprobación.

El esquema de esa ley es sencillo:

- Impuesto extraordinario sobre el Patrimonio de Personas Físicas (IPPF) (arts. 1-12).
- Impuesto extraordinario sobre determinadas Rentas de Trabajo Personal (IRTP) (arts. 13-20).
- Impuesto sobre el Lujo (arts. 21-24).
- Fomento Fiscal al Empleo (arts. 25-29).
- Regularización de la situación fiscal (arts. 30-34).
- Delito fiscal (arts. 35-37).
- Elusión fiscal mediante sociedades (arts. 38-40).
- Limitaciones al secreto bancario (arts. 41-45).
- Otras medidas (arts. 46-49).

Con tan sencillo esquema y tan relativamente corto articulado, resalta

(9) «B. O. del E.», del 16. En conjunto el recorrido del Proyecto de Ley por el forzado itinerario previsto legalmente se realizó sin mayores estridencias. El 4-VIII el Gobierno presenta a las Cortes el oportuno Proyecto de Ley; el 18-VIII, terminado el plazo para hacerlo, se contabilizan 145 enmiendas (algunas a la totalidad, pero la mayoría parciales teñidas por el ideario político y programático de los partidos presentadores); el 18-IX, la Ponencia entrega su propio texto para la discusión en el Congreso; desde el 27-IX al 26-X se desarrolla un largo Pleno del Congreso que discute, entre otros, el «Proyecto de Ley de Medidas Urgentes» de Reforma Tributaria: debates e intervenciones de distinto signo, pero más bien frente a la galería nacional, sin otro resultado fáctico, puesto que el día 26 se aprueba el Proyecto tal y como lo presentó la Ponencia, sin ninguna modificación; el 11-XI, con práctica unanimidad el Proyecto atraviesa la última barrera al aprobarse por el Senado quedando así convertido en Ley que se fecha el 14-XI y se promulga el 16 del mismo mes.

más el contraste con la saliva y la tinta gastadas en el análisis de la ley a todos los niveles y desde todos los ángulos. Ataques muy duros junto a defensas oficiales. Críticas, preferentemente desde un plano positivo, lo mismo jurídico (comparado o no) que económico, financiero, etc., y no tanto moral, muy marginado, si se exceptúa la proliferación de la palabra justicia. Apasionadas unas y más objetivas otras. Bastante politizadas casi siempre. El muestrario disponible es de buen grosor. Destaca en el conjunto una serie de comentarios (10) que, aunque publicados en la prensa diaria, tienen todo el peso propio de artículos especializados por su competencia y penetración técnicas, y porque, además, dejan entrever conocimientos ético-fiscales poco comunes y muy operantes.

La motivación de la ley viene de atrás. Se la inserta, rectamente también desde el ángulo ético, en el conjunto de medidas generales para hacer frente a la crisis económica. Se cree que la fiscalidad debe arrimar el hombro para contribuir a resolver la crisis con tres bloques de medidas o frentes de actuación: 1.º con el adecentamiento y clarificación de la propia situación tributaria con medidas como la supresión del secreto bancario y la posible investigación de las cuentas corrientes; el establecimiento del delito fiscal posterior a una moratoria para adaptar las situaciones fiscales a la realidad, y la insistencia en una inspección tributaria fortalecida; 2.º con una mayor presión para recaudar más en rentas, patrimonios y lujos más elevados, y 3.º con el apoyo fiscal al empleo en diversas formas.

Las características de este triple frente de urgencia fiscal también se expresan triplemente como: provisionales, hasta la definitiva reforma fiscal en profundidad y extensión; éticas, por el carácter redistributivo y de equidad tributaria que conllevan, y sociales, por lo que significan de lucha contra el paro.

Se juzgan como audaces, rotundas y polémicas por todos, tanto por los que las califican positivamente como por aquellos otros que, aun sin rechazarlas totalmente, las ponen en cuarentena por precipitadas y nacidas con marca de demagogia teorizante sin poder esperar de ellas mayor eficacia.

La polvareda de todo el programa económico del Gobierno fruerza en determinada medida a una explicación a niveles nacionales del propio Vicepresidente para Asuntos Económicos, el 4 de agosto último. La ecuaníme interpretación oficial del primer «paquete» de medidas económicas coloca las acciones fiscales dentro del «tipo de acciones encaminadas a conseguir el equilibrio interior» (precios). Entre ellas, y negativamente, acamodar la imposición paliando la evasión fiscal, las injusticias tributarias y la complicación legislativa, para lo cual las nuevas medidas positivas que establecer son: el delito fiscal, la investigación de las cuentas corrientes, la

(10) Nos referimos a los del Prof. César ALBIÑANA publicados en el diario *Ya* los días: 4, 12, 20 y 28 de agosto y 3 y 8 de septiembre a los que conviene añadir el del lunes 14 de noviembre. No tienen desperdicio, forman un conjunto doctrinal sobre el tema lleno de objetividad desapasionada y formativa en todo el *maremagnum* de encontradas corrientes, superficiales o profundas, tan parcialmente interesadas.

G. HIGUERA UDIAS

eliminación de sociedades interpuestas y el refinamiento de la administración fiscal.

A partir de esa jornada, el calificativo más insidioso con el que se quiere envolver el «paquete» y, por lo tanto los aspectos fiscales que conlleva, es el de «incoherencia».

Aparte intereses partidistas, es imposible negar que los juicios serenos, objetivos, despolitizados, más peritos y creíbles al estar al margen gubernamental, desarman tal pretendida incoherencia. Encontramos unanimidad casi completa—lo que es muy importante en lo opcional moral—en la diagnosis situacional de partida y de colocación de la meta. Más aún; en los medios instrumentales para el recorrido, sin otras alternativas cualitativas (sí en más o menos acentuación quizás) que las propuestas.

Si es verdad que no todas las medidas encierran un contenido de pura técnica económico-fiscal, podría responderse que eso es a nivel estrictamente material, y que tal argumentación no es, ni puede ser, ética (lo cual no sería grave reparo) pero que ni siquiera tiene en cuenta el parámetro moral para nada (lo cual sí lo es ya). Extraño e incongruente que incidan con preferencia en semejante crítica personas que teóricamente dicen aceptar y profesar sistemas no materialistas, al llegar momentos como los que se pretenden institucionalizar ahora fiscalmente, tan sólo parcialmente rectificadores de distribuciones injustas.

Las urgentes medidas fiscales en cuanto a motivaciones y fines, parcialmente respaldadas en sus facetas técnicas no tienen reparo ético mayor. Al contrario, se recomiendan. Porque la moral tributaria acepta la urgencia y abona la instrumentación del sistema tributario como moderador, estabilizador y hasta corrector de desajustes económicos y, por supuesto, como equitativo redistribuidor de bienes. Y no otra cosa parece que se pretende, salvo también el aumento recaudatorio congruente para el cumplimiento de aquellos fines en el círculo del bien común social, habida cuenta de la concreta situación de vaguada económica en que nos hallamos.

#### *Imposición sobre el patrimonio*

Después de las precedentes consideraciones ético-valorativas genéricas de la ley, son precisas las correspondientes parciales más específicas de cada una de las partes reguladas.

Comienza el articulado legal institucionalizando la *Imposición sobre el Patrimonio de las Personas Físicas*. El juicio ético-crítico debe tener necesariamente dos vertientes: una de más sencillo alcance temporal, como es el impuesto extraordinario y urgente, por una sola vez sobre el patrimonio, en espera de introducirlo definitivamente—y en esta parte crítica, precisamente por su permanencia, hay que poner el acento más complejo de razonamiento moral—en el sistema tributario español.

Leído con atención lo extraordinariamente aprobado en relación con lo que se pretende sea habitual en un próximo futuro, no es de extrañar la prevención con que la psicología y la defectuosa formación del contribuyente físico español, ve la introducción de la nueva figura tributaria.

Primero, porque le supone un desnudarse patrimonial ante el fisco bastante más drástico que hasta ahora, en pugna con una pudibundez que contrasta con otros «destapes» generosos de actualidad, a pesar de no estar exigidos éticamente como el tributario, sino más bien rechazados. El tributo sobre el patrimonio implica para el contribuyente el esfuerzo de regularizaciones y ajustes patrimoniales, muy descuidados generalmente; de contabilizaciones e inventarios nada opacos ni involucrados con nombres de terceros, familiares o no. En una palabra, un fuerte esfuerzo de verdad y en verdad.

En contrapartida, las ventajas son grandes. A nivel individual se pondrán en orden los patrimonios de los españoles. Lo cual significa una ventaja en ese plano, aunque piensen algunos contribuyentes que habrán de contribuir más y que eso no significa precisamente para ellos ningún adelanto. Así se reflexiona cuando se ha olvidado la función social que tiene éticamente toda propiedad y con la que hay que cumplir. El nuevo impuesto ayudará a ello, aunque muchísimas veces sea cero la cantidad resultante que satisfacer.

Porque socialmente las ventajas son—y la sociedad tiene derecho a exigir las sin necesidad de socialismo—numerosas. Se logrará un inventario social de los bienes nacionales bastante más fiable del que hasta ahora nos facilitan los registros de la Propiedad y, por supuesto, más completo. Los aspectos comunitarios y sociales de las rentas, de las sucesiones, donaciones y cualquier otro tipo de transmisiones, no sólo de inmuebles sino de muebles quedarán reflejados en virtud de la nueva figura impositiva, simplificándose después la administración de los impuestos que tales hechos tributarios llevan aparejados. El valor de arma contra el fraude que conlleva el impuesto sobre el patrimonio es enorme por lo que significa de control lateral a otros impuestos como los aludidos y muy significativamente en el I.R.T.P., de los que desempeñan profesiones liberales. Lateralmente contribuye al ahorro y a las inversiones sociales más adecuadas del momento si se halla debidamente canalizado. Estimula la productividad de patrimonios en barbecho o mantenidos a ritmo de escasa rentabilidad que dejarán de interesar al convertirse en carga para los titulares legales (ya que no tanto éticos) por tener apropiados bienes que ni los hacen rentar ni dejan que otros los trabajen adecuadamente. Se introducen en el círculo fiscal plus-valías, joyas, obras de arte y similares que, aunque improductivas, se revalorizan en tiempos inflacionarios como los nuestros sin pérdida para sus poseedores, pero también sin trabajo ni beneficio social.

Todos los antedichos efectos del Impuesto sobre el Patrimonio suponen ya de por sí determinadas incursiones éticas positivas recomendables que valorizan con el mismo signo tal tributo. Además el impuesto sobre el patrimonio se ha de estatuir positivamente con estos tres condicionan-

## G. HIGUERA UDIAS

tes: mínimos exentos habida cuenta la institución familiar (esposa, hijos menores, subnormales, etc.); carácter progresivo y no «a cuenta», pero sí complementario del Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas, tan nuclear éticamente. Entonces al nuevo impuesto no se le puede poner tacha moral. Más bien al contrario, resulta recomendable y eso, como ya queda dicho, aunque muchas declaraciones ante el Fisco resulten negativas y aunque las positivas haya que considerarlas nominalmente tan sólo impuestos sobre el patrimonio y, en realidad, sobre el producto de tal patrimonio, es decir, sobre su renta. Que es lo exactamente justo.

Estas exigencias están contrastadas experimentalmente por la legislación comparada del Impuesto sobre el Patrimonio que, por cierto, se halla instituido como algo imprescindible en los países de mayor desarrollo socio-económico. También por esa experiencia la ética tributaria las asume y las valora positivamente, al menos como condicionantes, en la singular figura fiscal que grava el patrimonio de las personas físicas.

### *Impuesto sobre Rentas del Trabajo Personal*

El impuesto extraordinario sobre las *Rentas de Trabajo Personal* que contempla la ley, necesita más matizaciones y algunos correctivos en el campo de una crítica moral.

La figura impositiva, en sí misma, es justa, pero con estas dos precisiones éticas fundamentales: la primera, que los bienes adquiridos por trabajo personal directa e inmediatamente realizado responden a la titulación de la propiedad privada más justificada en moral y que por ello el tipo de gravamen debe ser, en general, menos pesado que en otros tributos, y segunda, que debe reconocerse la exigencia ética, para no incidir en injusticia, de dejar desgravada por este concepto toda cantidad situada por debajo del nivel económico mínimo necesario para la vida, en la correspondiente comunidad. Nivel, por otra parte, señalado atendiendo a la situación familiar (esposa, hijos en distintas circunstancias de edad, trabajo, salud, etc., y demás familiares que convivan bajo el mismo techo). Respetado ese mínimo exento, el tipo de gravamen deberá ser progresivo partiendo de porcentajes suaves, en aumento a medida que se ascienden escalones en los ingresos laborales, siempre con la prudencia humana, fiscal y ética, en los más superiores, de no aplastar, ni allí siquiera, la iniciativa y el estímulo laboral posible.

En general los artículos 13-20 de la Ley han guardado sustancialmente estas prescripciones, pero para la reforma más definitiva del impuesto originan preguntas como éstas: ¿por qué no se señalan congruentemente, como mínimo exento, todos los ingresos por debajo del salario mínimo interprofesional garantizado?, ¿por qué no se simplifica más la estructuración, en cierto modo complicada, de mínimos, tipos diversos y distintas situaciones personales, puesto que este impuesto abarca como sujetos pasivos a multitud de personas con capacidad de conocimientos fiscales muy limitada pero que no obsta al derecho que tienen de saber cómo y de

qué manera pagan en correspondencia a la obligación de hacerlo?, y ¿por qué no se tiene en cuenta, de manera más palpable—tratándose de una figura donde menos puede proliferar el fraude por detraerse la cuota en el momento de hacer efectivas las nóminas salariales—la tremenda desigualdad de «oportunidades», afinando, por este nuevo motivo, el tipo de gravamen mientras no se haya purificado aclaratoriamente y de manera general la fáctica situación tributaria de nuestra sociedad?

Innegable que las medidas urgentes han querido atender a todas esas matizaciones, pero quizá han quedado un poco cortas en profundización y detalles. No empecen éticamente tales rasgos grises en una provisionalidad como la establecida. Sí resultarían más graves en la estructuración definitiva del tributo.

#### *Impuesto sobre el Lujo y Fomento Fiscal del Empleo*

La revisión fiscal sobre el *Impuesto de Lujo* por fuerza tenía que ser excesivamente casuista. En ese casuismo, por resultarle impropio, no puede penetrar detalladamente la valoración ética. Su contribución aquí es, sencillamente, más genérica, sin añadir nada a lo dicho en las conclusiones 5.<sup>a</sup> y 6.<sup>a</sup> anteriormente recordadas que estimamos como imprescindibles para cualquier reforma tributaria en profundidad, en este punto.

Los artículos de las medidas urgentes tributarias dedicadas al *Fomento Fiscal del Empleo* merecen un tratamiento ético en cierto modo contradictorio. Porque en efecto, resulta finalidad moral para todo sistema tributario, después de recabar fondos necesarios para el bien común y equitativa redistribución de la renta nacional, su utilización instrumental y hasta recatemente manipulada para fomentar y controlar una adecuada política de rentas y una situación socio-económica más o menos orientativamente planificada. Resulta entonces que, por esa parte, no habría que hacer ningún reproche ético, sobre todo teniendo en cuenta que no se trata de ninguna finalidad estrictamente económico-material, sino de algo mucho más importante como fomentar la creación de puestos de trabajo por todos los medios justos posibles para que los miembros de la sociedad pueden cumplir con la obligación de trabajar y obtener la parte alícuota de bienes para vivir dignamente.

Pero, por otro lado, sin embargo, los beneficios fiscales y las exenciones tributarias son mal endémico, lianas que ahogan el tronco sistemático fiscal español y su eficacia. Se han contado hasta 800 con monto cuantitativo de 225.000 millones frente a una recaudación de 310.000, en el año 1971. Su repercusión cualitativa en todo el sistema por picaresca, invitación al fraude, deseducación ciudadana, mayor deformación en la psicología del contribuyente y caldo de cultivo para injusticias fiscales, es irreducible a números, pero gravísima (11).

(11) Cfr. MORAL MEDINA, F. J.: *Exenciones tributarias: su problemática*, en el volumen 37 de «Anales de Moral Social y Económica» del Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, págs. 195-220 (Madrid, 1975).

## G. HIGUERA UDIAS

Éticamente resulta preferible el ideal de evitar todas las desgravaciones en el ámbito legislativo y ejecutivo fiscal. Y cumplir el fin pretendido con subvenciones que otorguen los competentes departamentos del ejecutivo (Comercio, Trabajo, etc.), y no Hacienda. No es momento de explayar las motivaciones ético-fiscales en favor o en contra de tal tesis. Sólo constatar, en resumen, que el modo operativo de las desgravaciones puede admitirse a lo más en Ética como el mayor bien posible, nunca como el mejor bien. Si eso representan los artículos urgentes 25-29 de la Ley que, desde luego, tienen a su favor inicial la elevada finalidad humana y social de querer fomentar el empleo, el dictamen moral (en espera de la ratificación «a posteriori» según los frutos que se obtengan) es positivo.

### *¿Amnistía fiscal?*

Semejante valoración ética ambivalente, aunque más condicionada, merecen los artículos 30-34 sobre la *Regulación fiscal*. Momentos de amnistía (olvido) y de indulto (perdón) extensibles al campo tributario. Se trataría aquí de una verdadera amnistía. ¿Justa? Curiosamente se ha venido haciendo una excepción con los delitos monetarios. En principio debería seguirse el mismo derrotero con las infracciones fiscales, hasta ahora sólo de carácter administrativo. No haberlo hecho así supone, una vez más, para los cumplidores tributarios, fuerte desánimo con la sensación de injusticia, y para los defraudadores reafirmación en lo hecho. Las promesas de una última oportunidad, ¿quién puede garantizarlas? En todas las ocasiones semejantes se hicieron, pero el rosario de las eufémicas «regulaciones» ha continuado sin fruto definitivo. Además, ¿quién es dueño del futuro político? Por eso nos preguntamos éticamente si no hubiera sido suficiente con la dispensa de los recargos fiscales que ya sería bastante, porque cualquier otra sistemática apunta, con fuerza, manifiesta injusticia sobre todo cuando se manejan responsabilidades «civiles» y no penales—aunque a nivel social—como agravantes. Responsabilidades que siempre se excluyen en los contenidos de indultos y amnistías.

Del lado favorecedor y promulgador de la «amnistía fiscal» se asegura que la reforma fiscal «no va a ser una broma ahora», que «va de veras» y que no hay otra forma de empezar «en serio» y de invitar a hacerlo. ¿Otra vez en presencia ética del único bien posible o del menor mal? Desde luego ahora no nos consideramos capaces de responder. Quizás con el correr del tiempo y, otra vez ante frutos conseguidos, podamos hacerlo.

### *Delito fiscal*

En una ordenada escala de valores éticos el *Delito Fiscal* que se establece en los artículos 35-37, debe ocupar el último lugar. Cuando una obligación vinculante en conciencia, como es la de satisfacer los deberes tributarios, se incumple notablemente en intensidad y extensión hasta corroer en determinado grado la moral ciudadana y los fundamentos de la sociabilidad, es claro que las autoridades gestoras del bien común, y en

su nombre, deben castigar penalmente las infracciones que se cometan. Pero no de forma absoluta, sino previo el agotamiento de determinados pasos y condiciones.

Esos escalones antecedentes serían, a nuestro entender, los siguientes: 1. Una educación tributaria acorde desde la triple perspectiva ética, psicológica y administrativa; 2. Utilización de medios «insinuantes», como la difusión de las declaraciones contributivas ya públicas, pero no muy notorias, encerradas entre las paredes de las Delegaciones Provinciales de Hacienda; 3. Eficacia de una inspección fiscal generalizada dotada de medios más prometedores de actuación (ordenadores entre ellos); 4. Actas e imposición de las penas administrativas en vigor, de forma que no sean papel mojado o discriminadamente aplicadas en «calas» que, de por sí, llevan la injusticia en lo aleatorio de su carácter, y 5. Utilización también de otros recursos establecidos a horcajadas entre la decisión del ejecutivo y la sentencia penal del delito.

Nos parece que no se ha aprovechado aún toda la virtualidad encerrada en los anteriores medios disponibles. Y habría que empezar por ahí. En efecto, el único aspecto penal tributario de que dispone nuestra sociedad, según competentes trabajos (12), se centra en el artículo 319 del Código.

Con más de un siglo de «vida» sólo produjo dos sentencias condenatorias, una de las cuales recayó en un humilde tratante de ganado al no pagar en el impopular «fielato».

Si el actual establecimiento del delito tributario, ya con la contra inicial de no haberse explotado unos recursos previos en la lucha contra el fraude, resultará, además, fácticamente, otro ejemplo de leyes incumplidas, contribuyendo por nuevo cauce al desprestigio de la ley y a la deseducación ciudadana en cuanto a cumplimientos legales, la calificación ética del intento sería rotundamente negativa. Por precipitada e ineficaz.

Por lo demás, teóricamente, los tres artículos concuerdan con el contenido dado al delito fiscal en otras comunidades políticas que lo tienen ya establecido. Y no encierran, en sí mismos, nada de reprochable por guardar la cautela lógica de penar tan sólo las infracciones tributarias más graves y escandalosas socialmente y que más detrimento pueden causar a las haciendas públicas tanto nacionales como provinciales o locales.

#### *Sociedades interpuestas*

Los artículos 37-40 significan el fin para la *Elusión Fiscal* practicable y practicada mediante *Sociedades Interpuestas*. La vigente estructura, en

(12) Nos remitimos a la obra citada en la nota anterior en los trabajos de GARRIGUES WALKER, A.: *La represión del fraude fiscal*, págs. 313-28; GOROSQUIETA, J.: *Valoración ética del fraude fiscal*, págs. 329-40, y HERNÁNDEZ DE LA TORRE GALÁN, C.: *El incumplimiento de las obligaciones tributarias*, págs. 341-44. Por nuestra parte, hemos tratado más exhaustivamente el tema en el artículo citado en la nota (5) y al que remitimos de nuevo ahora.

## G. HIGUERA UDIAS

este punto, ha sido instrumentalizada para poder defender «legalmente» (queremos seguir creyendo que no conforme a su intencionalidad y espíritu, pero sí a la materialidad de su letra) el fraude tributario. Con otras palabras, se construyó en la práctica un formalismo jurídico protector del fraude, totalmente antisocial.

Tales personas jurídicas interpuestas, efectivamente, resultaban antisociales, además, por no engendrar bienes, ni aumentar el producto o la renta nacionales, al dedicarse con exclusividad a la obtención de rentas y ganancias de capital en conducta marcada e imposible de aceptar moralmente.

Por si fuera poco, las «sociedades interpuestas» eran fautoras de injusticias al dividir a los ciudadanos en dos clases diferenciadas ante el fisco, caracterizadas por distintas oportunidades contributivas: aquellos cobijados con sus rentas de personas físicas bajo una de esas sociedades testaferreros, elusivas, y los demás, carentes de tal posibilidad dadas las características de sus rentas, o por su ignorancia, o hasta quizá por su mejor criterio de honradez cívica.

La medida urgente conlleva la pretensión de una «sinceridad y transparencia» por este cauce en el conjunto tributario; quiere crear «una nueva infraestructura tributaria» según las propias palabras del Ministro de Hacienda. En consecuencia, este aspecto de la Ley acapara todos los tantos morales a su favor. Era necesario hacerlo y pronto. Sin duda. Debe, además, cristalizar definitiva e indiscutiblemente.

Tan sólo, a modo de desahogo, esta exclamación interrogativo-admirativa: ¿Cómo se pudo pensar, aprobar, promulgar y ¡mantener! frente a la misma sociedad y a la propia Hacienda tal injusticia fiscal, capaz de ser detectada por un incipiente estudiante de Derecho Financiero? Bien dice el refrán que «agua pasada no mueve molino». Que sirva tan sólo la pretérita realidad fiscal en este punto para lo único servible: de experiencia, de lección.

### *Secreto bancario*

Toca el turno para el análisis ético a una nueva institución desconocida hasta ahora en el complejo tributario español, y que también introduce la Ley de Reformas Urgentes. Nos gustaría emparejarla con la figura del delito fiscal. Se trata del parcial *desvelamiento del secreto bancario*. Los artículos 41-45 son cautelosos, pero a pesar de todo, se ha puesto el grito en el cielo. Sin embargo, al menos en el papel, el secreto bancario para la Hacienda Pública no era tan hermético como ha podido suponer el ciudadano medio leyendo u oyendo lo que se dice en los medios de comunicación social, puesto que tenía límites bien señalados desde 1922, pasando por 1940, 1952, 1964, 1967 y 1975.

Por otra parte, las obligaciones profesionales de la Inspección de Hacienda, respaldada con sanciones que empiezan en lo reglamentario y ad-

ministrativo y pueden desembocar hasta en lo penal, implican una línea muy sólida de secreto, aunque ciertamente en lugar distinto.

Pero, sobre todo, el clamoreo enraiza más en una mentalidad aún muy individualista y, por lo tanto, nada o muy poco social, con un concepto paralelo de la propiedad privada que desconoce el aspecto social que más aún que al propietario, impregna la cosa apropiada; una función social que nace de la propia exigencia de los bienes creados y de su destino universal.

La convergencia del derecho comparado es un dato más para el dictamen ético de este aspecto.

Este dictamen no puede menos de ser totalmente positivo dentro de los límites legalmente señalados y en su marco cautelar. El refugio posible de defraudación tras el parapeto de las cuentas corrientes dejará de serlo; el hormiguero que pululaba alimentándose con el fraude siente removerse la piedra que lo ocultaba dejando a la luz bien patentes los vericuetos de sus corredores, así saneados social y moralmente.

### *Conclusión*

Queda mucho por perfilar en la reforma fiscal. En estos días empezarán a tratarse en la Comisión de Hacienda los primeros proyectos de Ley ni tan urgentes ni tan provisionales. Habrá que analizarlos éticamente también cuando se promulguen. Y, terminada la adecuación tributaria a estos tiempos, aunque siempre abierta al dinamismo de los días, no estaría de más el pensar ya desde ahora en una redacción uniformada de todo lo que se legisle. Simplificada y sencilla.

En el conjunto habrían de tenerse en cuenta los preceptos que la Ley de Medidas Urgentes contempla en sus artículos 46-49.

Y algunos otros temas que no se hallan ni en esta Ley ni en las que van a debatirse. Uno, por ejemplo, del que sí se ha hablado: la reestructuración de la Inspección Fiscal. Y otro del que sólo se ha tirado de la manta en algunas declaraciones: «La autonomía nunca ha de ser un pretexto para la insolidaridad fiscal»; «Las autonomías no pueden ser un pretexto para aumentar las diferencias entre las regiones»; «Las autonomías no pueden suponer una sobrecarga fiscal»; «El sistema fiscal del Estado no será alterado por la cesión de recursos a las autonomías»... Un poco se ha descubierto con el tirón, pero aún queda mucho por debajo y de gran importancia ética porque fundamental en la moral tributaria resulta señalar a quién le compete, eficientemente, elaborar y aprobar un tributo para que sea justo así como determinar la redistribución de las riquezas de la comunidad nacional por medio de la tributación. Y de esto —a pesar de esa importancia ética— ni se ha hablado, ni parece que se ha proyectado hablar por ahora. Sin embargo, hay que repetirlo, es muy importante éticamente; es hoy una prioridad fundamental de sistema.