

DR 20 07

Sintonizan el tercer programa de Radio Nacional de España, en la Península y Baleares, y el programa de Radio Nacional, en frecuencia modulada, en Canarias, radiando los espacios educativos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Hasta las diez de la noche, podrán escuchar los siguientes espacios. En primer lugar, Hacienda Pública II.

El profesor don José López Berenguer, les habla de la necesidad de la reforma tributaria. A las nueve y veintiún minutos, en Derecho Procesal II, el profesor don Manuel Gallego Morel, les hablará de las partes en el proceso penal, primera parte. A las nueve y treinta y cuatro minutos, en Filosofía del Derecho, donde Amiant Traverso, continúa con su introducción filosófica en el concepto del Derecho, séptima parte.

Y, finalmente, a las nueve y cuarenta y siete minutos, en Derecho Mercantil II, donde Amiant Traverso, doña Mercedes Berge, hablará de consideración de la Constitución Española desde la perspectiva del Derecho Mercantil, tema que ya inició la pasada semana. Les recordamos que para cualquier información relacionada con nuestras emisiones, deben dirigirse por carta a la Dirección Técnica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Ciudad Universitaria, Madrid III, o bien llamar por teléfono al número 244-0803 de Madrid. Escuchen ya el espacio correspondiente a Hacienda Pública II.

El profesor don José López Berenguer les habla de la Reforma Tributaria, su necesidad. La Reforma Tributaria es un tema de candente actualidad y he considerado preciso dedicar uno o varios espacios a este tema, por dos razones. Primero, por su importancia intrínseca de cara a todos los alumnos.

Segundo, porque en las unidades didácticas, naturalmente, la Reforma Tributaria que está realizando el actual Ministerio de Hacienda no está contemplada. El tema de la Reforma Tributaria no es nuevo en los últimos años. Desde los tiempos del ministro Monreal Luque, pasando por los sucesivos ministros de Hacienda, todos ellos la han intentado.

Actualmente, el ministro Fernández Ordóñez, pudiéramos decir que la tiene a medio realizar, como veremos en espacios sucesivos. Entonces, cabe respecto a la Reforma Tributaria varios interrogantes que intentaremos exponer a lo largo de estos espacios. Primero, ¿es necesario de verdad realizar una Reforma Tributaria? A este espacio dedicaremos el guión presente.

Una segunda cuestión sería la siguiente. Aun supuesto que la Reforma Tributaria fuera necesaria, ¿es oportuna realizarla en nuestro contexto económico y político y social actual? Y una tercera interrogante, ¿sería el saber qué métodos se han seguido y cuál es el contenido de esta Reforma Tributaria? Comencemos por el primero de estos interrogantes, la necesidad de la Reforma. Muchas y múltiples razones pueden exigir que un sistema tributario de cualquier país necesite ser reformado.

Entre estas razones, podemos elegir como más significativas las siguientes. En primer lugar,

razones de tipo recaudatorio. Un sistema tributario puede llegar en algún momento determinado a ser insuficiente, es decir, no dotar al Estado de los medios económicos precisos para atender a los servicios públicos.

En segundo lugar, se pueden alegar razones socio-jurídicas. Un sistema tributario es algo vivo, siempre susceptible de perfeccionamiento, y en este perfeccionamiento hay un anhelo de justicia que el sistema tributario debe conseguir. Por tanto, el obtener un sistema tributario cada vez más justo es un anhelo permanente de reforma.

Una tercera razón pudiera ser de política económica. Los tributos, como ustedes conocen, no son solamente medios para recaudar ingresos, los tributos son instrumentos al servicio de la política económica de un país. Entonces, la aptitud de estos instrumentos para estos fines de política económica es algo que también necesita o puede precisar en algún instante concreto ser modificada o ser reformada.

Y, por último, pueden existir razones técnicas. Un sistema tributario puede quedar obsoleto cuando no se adapte al contorno político, social o económico de la sociedad a la que se aplica. Sabemos que el sistema tributario debe ajustarse a esta sociedad como el guante se ajusta a la mano.

Por tanto, cualquier modificación en una estructura social puede exigir modificaciones en el sistema tributario que a la misma se aplica. Pues bien, enumeradas así las cuatro grandes categorías de causas que pueden hacer preciso que un sistema tributario se modifique, veamos la aplicación de estas grandes categorías al caso español. Primera grande categoría, la insuficiencia del sistema tributario.

Se dice que un sistema tributario es suficiente cuando proporciona los ingresos precisos para atender a la totalidad de los gastos públicos. Como se observa, esta definición es tremendamente relativa, pues depende de algo tan variado como es el volumen del gasto público. Cualquier sistema fiscal puede ser suficiente o insuficiente según que se recorte o amplíe el gasto público presupuestado.

De ahí que sea precisa una cierta adjetivación del concepto gasto público para que la definición anterior tenga validez. En nuestra opinión, el gasto público al que debe hacerse referencia no es el que formal y legalmente pueda ser presupuestado, sino el gasto público que exija la sociedad de cada momento en función de sus coordenadas económicas, sociológicas o políticas. Dicho lo anterior, de suyo resulta lógico que no nos sirva para juzgar la suficiencia del sistema tributario actual el dato de que los presupuestos de los años 74, 75 o 76 se hayan cerrado con cierto equilibrio o con superávit.

Es preciso ir más allá, más al fondo, y comparar el volumen presupuestado del gasto público con el volumen exigido por la sociedad, la cual precisa, a su vez, un análisis de la demanda no satisfecha de servicios públicos. Evidentemente, tal insatisfacción ha insistido, de forma muy especial, en materia de educación, infraestructura sanitaria, vivienda, financiación de la

seguridad social por parte del Estado, etc., etc., etc. Y si tal fenómeno ha sucedido en años pasados, con mayor gravedad va a plantearse el problema en la actualidad y de cara al futuro, porque la democratización de la vida pública hará surgir voces y denuncias acalladas, porque la coyuntura económica nacional e internacional no es nada fácil, porque es previsible un incremento extraordinario de las prestaciones de la seguridad social, porque, igualmente, es previsible una mayor participación estatal en la financiación de la actividad económica del país.

En estas circunstancias, llegamos, pues, a la pregunta cabe, ¿sigue siendo suficiente nuestro sistema tributario? Y la respuesta es rotundamente no. Y no porque ya en el año 77 el ejercicio presupuestario se cerró con cierto déficit y también en el 78. Era preciso, por tanto, instaurar un nuevo sistema tributario capaz de financiar los crecientes gastos de la nueva sociedad española.

Analizada esta causa, podemos pasar a la segunda, teóricamente más importante. Es aquella que dijimos, de que todo sistema tributario añela plasmar un ideal de justicia fiscal en el país al cual se aplica. Tema difícil.

Tema difícil porque ¿qué es la justicia fiscal? ¿Cuándo se considera que un sistema tributario es justo? Podemos dar una idea a través de las siguientes características. En primer lugar, podemos decir que un sistema tributario es justo cuando somete a gravamen todas las manifestaciones de renta o de riqueza, es decir, cuando uno desperdicia capacidades contributivas de los sujetos pasivos. En segundo lugar, decimos que un sistema tributario es justo cuando el grado de sacrificio de cada contribuyente es proporcional a su grado de bienestar económico.

Esto, a su vez, exige, por un lado, la personalización del gravamen, para tener en cuenta las circunstancias personales de cada sujeto pasivo. Por otro, la progresividad de los tipos tributarios, para mantener la igualdad de los sacrificios en función de la utilidad marginal de los bienes, es decir, de la renta y de la riqueza. En tercer lugar, decimos que un sistema tributario es justo cuando el sistema tributario es general, cuando nadie escapa a la esfera de acción de los impuestos, cuando rehúye o evita cualquier tipo de privilegio.

Y pueden existir privilegios por razón del territorio, por razón de personas, por razón de actividades. Decimos que un sistema tributario es justo a medida que existan menos exenciones injustificadas. Decimos que un sistema tributario es justo a medida que existan menos posibilidades de fraude.

En resumen, un sistema tributario es justo cuando somete a gravamen, de una forma personal, progresiva y general, la totalidad de las manifestaciones de renta o de riqueza, sin perjuicio de las excepciones que, por razones de política económica o social, transitoriamente se introduzcan. Y, por último, la justicia del sistema tributario está en función de la claridad de las leyes que lo instauran. La falta de claridad de las leyes fiscales, y nada, digamos, de las contradicciones que a veces pueden aparecer entre unas y otras, constituye otro motivo de injusticia del sistema porque impide su correcta aplicación.

A estos efectos, las leyes tributarias deben ser tanto más claras que las leyes penales. En función de estas consideraciones anteriores, ¿qué juicio nos merece nuestro sistema tributario? Es decir, el sistema tributario en tránsito actual de modificación. También aquí, la respuesta social ha sido unánime y generalizada, tanto en el seno de la doctrina como en el seno de la propia sociedad y de los contribuyentes.

El sistema tributario español no era totalmente justo por las siguientes razones. En primer lugar, porque existía un evidente predominio de los impuestos indirectos sobre los directos, lo que reducía la personalización y la progresividad del sistema. En segundo lugar, porque existían numerosas exenciones, tanto subjetivas como objetivas, que afectaban a la generalidad del gravamen.

Muchas de estas exenciones, que quizá tuvieran su justificación histórica, ya no tendrían razón de existir. Y, por último, que era francamente alarmante el grado del fraude fiscal, con sus inevitables secuelas, injusticias relativas, distorsiones en la competitividad, desánimo de los buenos contribuyentes, etc. Es decir, nuestro sistema tributario no era justo, había que hacer un sistema tributario más justo todavía.

No tenemos tiempo en este espacio para completar las otras dos grandes razones que hacen necesaria la reforma de un sistema tributario. Explicaremos estas causas, Dios mediante, en alguna próxima sesión.