

DR 20 55

Hacienda Pública II, título Los monopolios fiscales, autor Eugenio Gutiérrez López, día de grabación 6 de abril del 81, día de emisión 22 de abril del 81. Como es sabido, se conoce con el nombre de monopolio al mercado en el cual hay un solo oferente. Los monopolios pueden ser de hecho o de derecho.

El primero se da cuando el producto ofrecido solo puede ser obtenido por el monopolista. Es el clásico ejemplo del manantial de agua mineral con propiedades específicas. O bien cuando por la cuantía de las inversiones necesarias o por cualquier otra razón solamente existe un oferente.

En este caso ninguna norma jurídica impide que otra persona concorra al mismo mercado dejando este de ser monopolístico. El monopolio es de derecho cuando se caracteriza por la existencia de una norma jurídica que atribuye a una persona, pública o privada, con carácter exclusivo, la realización de una actividad determinada y por tanto impone a todos los demás dentro de su ámbito territorial de vigencia la prohibición de ejercer esa actividad. Como señala el profesor Vicente Arche, con la creación de un monopolio pueden perseguirse diversas finalidades que en definitiva pueden sintetizarse en la mejora de una prestación del servicio público o bien en la consecución de un ingreso.

En el primer caso estamos en presencia de los monopolios no fiscales cuyo objetivo, como es lógico, es la mejor prestación de los servicios públicos. Por el contrario, los monopolios fiscales son los que se crean con el fin primordial de conseguir recursos. Por su parte, el profesor Ferreiro aclara la clasificación en los siguientes términos.

En primer lugar, el fin de mejorar y garantizar la realización de un servicio público no es incompatible con el de lograr un ingreso. Así, el Estado español monopoliza y realiza directamente a través de los órganos de la Administración Estatal el servicio de correos y telegramas. El fin primordial de este monopolio es, sin duda, la mejor realización del servicio público citado.

Pero esto no impide que las tasas obtenidas por tales servicios superen los gastos que ocasionan, es decir, que tales servicios puedan ser económicamente rentables para el Estado. Por el contrario, los típicos monopolios fiscales, como puede ser el monopolio de petróleos, el de tabaco o el de lotería, no obedecen en su creación sólo al afán de procurar un ingreso para el Estado. Como se pone de relieve en relación con el monopolio de petróleos, en el Real Decreto de 28 de junio del 27 por el que se crea el monopolio, coloca como base de tal creación consideraciones de tipo fiscal, pero también y en mayor grado estímulos de orden económico y social.

Se trata de garantizar y realizar en la mejor forma posible el suministro de petróleos y derivados a la economía del país. En segundo lugar, es preciso aclarar que, si bien las distintas

motivaciones para la creación de monopolios fiscales y no fiscales pueden determinar una normativa diferente para cada categoría, no tienen forzosamente que determinar tales diferencias. En otras palabras, el régimen jurídico de un monopolio fiscal no tiene que diferenciarse claramente, al menos con carácter general y apriorístico, del régimen jurídico de un monopolio fiscal.

Un régimen jurídico similar puede servir a distintas finalidades. El problema distinto del anterior, aunque relacionado con él, es el de la naturaleza de los ingresos obtenidos por medio de los monopolios. El programa Ferreiro señala que cuando el Estado establece un tributo que grava la producción, venta o consumo del bien o la utilización de servicio monopolizado, el monopolio facilita y generalmente aumenta la recabación del tributo.

El ingreso es, un ingreso tributario, un ingreso público de derecho público. Igual sucede cuando el Estado establece un impuesto sobre los beneficios del monopolista en el caso de que no sea el mismo quien gestione el monopolio. Cuando el Estado gestiona directamente el monopolio, sometiéndose para ello al derecho privado, logra un ingreso público de derecho privado.

Sucede esto igualmente cuando participa como accionista en una sociedad a quien se concede y encomienda la realización de la actividad monopolizada. La participación en los beneficios que el Estado logra como accionista es un ingreso patrimonial. Así pues, en realidad no existe una categoría específica de ingresos públicos que responda a la denominación de ingresos de los monopolios, sino que con ello se alude a los tributos o ingresos de derecho privado que el Estado logra a través del monopolio de derecho.

Únicamente cabría hablarse de producto del monopolio en sentido estricto cuando el Estado, al conceder el monopolio, se reserva una especial participación en los beneficios, como por ejemplo lo establecido en la ley de 17 de julio de 1947 en relación con el monopolio de petróleos. Según este precepto, artículo 14 de esa ley, el Estado, independientemente del dividendo que corresponda a sus acciones, participará en los productos líquidos de la compañía cuando excedan del 8% del capital social en el 50% del dicho excedente. Y de modo similar, la cláusula cuarta del contrato entre el Estado y Tabacalera S.A. para la gestión y administración del monopolio de tabacos y servicios anejos, redactado de conformidad con la ley de 30 de marzo de 1971, atribuye al Estado dos tercios del exceso de los beneficios que superen el 6% del capital social a las reservas.

En este caso, nos encontramos ante ingresos de derecho público derivados de una participación en los beneficios que no procede de la condición de accionista del Estado sino de un título jurídico público. La ley que regula las condiciones en que se antorja el monopolio. Cuestión importante es la de determinar, como señala el profesor Calvorte en sus comentarios a la obra del profesor Tejerizo, los monopolios fiscales, es precisamente determinar el papel que deben jugar los monopolios.

Si únicamente deben jugar un papel gestor de impuestos o deben también allegar ingresos no

tributarios provenientes de su situación monopolística. Realmente son tres los aspectos que señala el profesor Calvortegea en este tema. En primer lugar, la eficacia del monopolio como fórmula de gestión de impuestos.

En segundo, la obtención de beneficios monopolísticos se compagina mal con la imagen de un Estado cuya función interna básica en el orden social es la realización de la justicia. Un Estado que considera la situación monopolística como no deseable, por injusta y que establece una legislación represiva contra ella, crea sin embargo en su provecho patrimonial monopolios muy lucrativos. Ciertamente tales ingresos se devuelven a la sociedad a través del gasto público y este gasto será corrector de desigualdades injustas.

Sin embargo, no es suficiente, señala el profesor Calvortegea, esta purificación a posteriori. Realmente, dado el carácter irreversible de los gastos públicos y el sentido legitimador de la propiedad y redistributivo de la riqueza que se puede atribuir a la tributación, parece claro que la sustitución de ingresos tributarios por ingresos monopolísticos supone en alguna medida una merma cuantitativa del efecto estabilizador del tributo en el orden social.