

Ética y presupuestos generales del Estado

Por Gonzalo HIGUERA *

Ha de ser el presupuesto instrumento principal de justicia fiscal y de redistribución de la riqueza, tanto en su vertiente de ingresos como en su vertiente de gastos.

La estructuración de una ética fiscal cristalizó de forma bastante definitiva y completa en los siglos XVI y XVII (1). Las conclusiones inductivo-deductivas a las que entonces se llegó son aún muy válidas. Todavía más: se ha repetido por notables economistas financieros que, después del descenso ético-fiscal que supuso el liberalismo individualista del XVIII y XIX, no se ha recuperado la par ni el nivel ético de aquellos siglos. Ciertamente el «deber ser» de la fiscalidad está logrado desde entonces con las adaptaciones crónicas imprescindibles que haya que hacer en cada momento. Queda camino por andar en cuanto al «ser».

No obstante, una ética presupuestaria no está hecha. A lo más unos balbuceos. Se podrá argüir: Pero, la ética de unos presupuestos ¿no es una parte de la ética fiscal más genérica? Por supuesto que sí y participa muy de cerca de sus principios, se alimenta y vive a sus expensas. Por eso la ética presupuestaria tiene mucha labor realizada que recibe agradecida. Pero, paralelamente, precisan los presupuestos determinadas consideraciones éticas más ceñidas que redondeen, matizándolas en forma adecuada de aplicaciones concretas, aquellas conclusiones ético-fiscales.

Un intento de esa aproximación ético-presupuestaria un tanto inédita quieren constituir los párrafos del presente artículo. El desarrollo lo ha-

* Profesor de Ética en la Universidad Comillas.

(1) A propósito de la Ética Fiscal hemos tratado en diversas ocasiones, por ejemplo, *Tributos y Moral en los siglos XVI y XVII*, «Miscelánea Comillas», 40 (1963), 7-50; *Fiscal (Moral)*, en «Diccionario Enciclopédico de Teología Moral. Suplemento» (Madrid, 1978), 1372-84; *El pago de impuestos*, BAC (Madrid, 1978). En esta misma Revista de FOMENTO SOCIAL, *Moral y Reforma Tributaria*, 19 (1964), 9-32; *Consideraciones éticas ante la Reforma Tributaria*, 28 (1973), 393-411, en cuya nota (1) se cita el resto de artículos publicados sobre el tema hasta la fecha: *Insistencias éticas sobre la Reforma Fiscal*, 33 (1978), 25-41, etc.

G. HIGUERA

remos, aquí y ahora, en torno al presupuesto español de 1981 por variados motivos. En primer lugar, de concreción existencial; también porque son de sobra conocidas las sinceras preocupaciones del propio Gobierno y del poder legislativo por perfeccionar la justicia presupuestaria en posteriores ejercicios fiscales para lo cual se precisa el oportuno apuntalamiento ético que ayude; porque se aprovecha la experiencia de la realidad, ya que al escribir estas líneas nos encontramos a mitad del ejercicio presupuestario de 1981 al tiempo que palpitan las primeras ideas referidas al de 1982; porque se dieron abundantes consideraciones políticas, económicas y sociales sobre el presupuesto de 1981, aunque, al menos en forma directa y explícita, se producía el fuerte contraste, frente a tal exuberancia, de la acentuada escasez de reflexiones éticas; porque, en explicable sintonía, tanto los medios de comunicación social como las revistas especializadas difundieron desproporcionadamente las facetas socio-económico-políticas del presupuesto en relación con la ética; porque...

Presupuesto, sistema fiscal y Ética

Inexorablemente el presupuesto nace marcado por los condicionamientos previos del sistema fiscal en vigor, del que, al fin y al cabo, es hijo. Participa de sus valores y desvalores de todo tipo y, por lo tanto, también de los éticos.

El sistema fiscal español se halla actualmente inmerso en una coyuntura renovadora: hay una reforma fiscal en marcha. Tal reforma después de la de Navarro Rubio en 1964 y de la nonnata de Monreal Luque, resultaba imprescindible. Reiteradas y muy difundidas manifestaciones del Ministro de Hacienda calificaban al sistema tributario español de «insuficiente, ineficiente e injusto». Las tres famosas «íes». Se daba coincidencia total en la necesidad de realizar el imperativo reformista tributario (2). La benemérita reforma de 1964 se hallaba ampliamente superada y, por si fuera poco, desfasada. Otras razones, tan evidentes o más que las abstractamente insinuadas, se enlazaban con la más justa equidistribución de rentas en el conjunto de la comunidad política española desde la cuádruple perspectiva (personal/familiar, sectorial, factorial y territorial), así como la necesidad de actualizar la política tributaria como instrumento corrector del sistema de economía de mercado constitucionalmente reconocido (artículo 38) para que no derivara insensiblemente hacia una derecha socio-económico-liberal-capitalista inadmisiblemente jurídica y éticamente.

La reforma fiscal era, pues, necesaria. Y su ejecución va unida a los nombres de F. Fernández Ordóñez y J. García Añoveros. El impulso inicial conllevó una rápida dinámica, sobre todo si se la compara con la desaceleración de los últimos trimestres: el contraste ha sido notable.

(2) TV, radio y prensa, 5 de agosto de 1977. Todo el segundo semestre de ese año mostrará la ininterrumpida machaconería de fuertes críticas negativas a la situación tributaria. Nombres de la altura de E. FUENTES QUINTANA, F. FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, J. GARRIGUES WALKER, J. V. SEVILLA, etc. Cfr. *Implicaciones éticas del fraude tributario*, «Pentecostés. Revista de Ciencias Morales», 17 (1978), 111-32.

Se le reprocha a la reforma tributaria, además de haber partido con demasiada velocidad, de haberle dado la salida antes de tiempo. También de inconclusa: de no haber llegado aún a la meta que pisará con mucho desgaste y pocas energías. «La reforma fiscal tuvo defectos de planteamiento y las prisas en la actuación llevaron a ciertos errores» (3). Se nos ocurre acentuar como descargo que el trabajo reformista ha tenido que realizarse en medio de una crisis económica con salida cronológica incalculable y en el vértice de una transición política nada fácil.

Todas estas circunstancias, y otras menos patentes, que cualifican al sistema tributario, impactarán el correspondiente presupuesto que nazca dentro de tales coordenadas fiscales y de tales parámetros limitativos.

Para nosotros el conjunto crítico de la reforma tributaria realizada hasta ahora es positivo. Por supuesto que el balance se refiere también, y de modo principal, a la valoración ética que es la que más nos atañe. Aunque con la implícita consideración en retaguardia de que ninguna obra humana es perfecta; que cualquiera es siempre perfeccionable y más desde el ángulo ético, tratándose, sobre todo, de algo tan complejo en parámetros, intereses y situaciones existenciales como un sistema tributario de no importa qué comunidad política.

Estímulo para continuar y concluir la tarea iniciada por los derroteros comenzados a recorrer, si bien con las enseñanzas correctoras que el rodaje inicial ha brindado ya.

Pero también a la inversa. El presupuesto se convierte en un *test* para el propio sistema fiscal en vigor. Porque lo pone en práctica; lo acerca a la vida en descendente movimiento deductivo; lo contrasta en un primer nivel concreto. *Test* muy expresivo e indicador valorativamente a todos los niveles: social, político, económico, fiscal y ético entre otros.

Se plasman juicios genéricos tan apresurados y hasta tan contrarios como los siguientes botones de muestra: se trata de un presupuesto de cal y arena, de escándalo permanente, inflacionista y para la inflación, discriminatorio e injusto para la familia como unidad contribuyente, presupuesto de alivios ilusorios, que no sabe adónde va en el entramado socio-económico del país; presupuesto que se presenta muy semejante a los

(3) FUENTES QUINTANA, E., en sus extensas, importantes y muy matizadas *Declaraciones sobre la economía de transición*. Suplemento económico extraordinario de «ABC», 23 de abril de 1981, dedicado a «La economía española de transición».

(4) Pero siempre, y en cualquier hipótesis, los referidos juicios son valiosos y atendibles. Valiosos porque detrás de los singulares editoriales periodísticos está el equipo o el especialista fiscal conocedor detallado del tema; porque las firmas, París, Eguiluz, Basanta de la Peña, Amorós, Albiñana, Barón, Tamames... y así indefinidamente, son competentemente autorizadas; porque se escogen con cuidado los portavoces de los partidos políticos para dar los correspondientes pareceres presupuestarios; y porque se trata de técnicos fiscales y especialistas presupuestarios del y a favor del Ejecutivo o de la y a favor de la «oposición presupuestaria». Atendibles, porque normalmente los referidos juicios críticos han sido muy objetivos—veraces y ciertos—en la aislada parcela que acentuaban o matizaban, aun dentro del comprensible apasionamiento.

G. HIGUERA

presupuestos precedentes de los ejercicios de 1979 y 1980 con parecidas metas positivas en principio, pero también con la vehemente sospecha de fracaso en los objetivos propuestos...; presupuesto razonable, que contribuirá al esfuerzo inversor, fomentará la demanda y frenará la inflación, equilibrado, que se acomoda al crecimiento posible y a las disponibilidades de liquidez...

Espectro valorativo, pues, de gran apertura, por supuesto, pero a la vez con notorios apasionamientos y acentuados particularismos en cada una de sus franjas. Crítica excesivamente política o muy cargada por concretas opciones técnicas de la propia ciencia de la fiscalidad pública. Hecha por los redactores y defensores del proyecto en el poder, o fiscalizados por una oposición más o menos acre, individual o del correspondiente partido. Por lo tanto, con primeros planos económicos y otros segundos sociales sin especiales preocupaciones éticas explícitas a no ser en terceros o más profundos estratos. No se ocupa precisamente con tales valoraciones el sitio de nuestro propio angular ético. Pero tampoco se crea por ello desasistidas de connotaciones morales subyacentes a las calificaciones presupuestarias aportadas. Como no podía ser menos resuena en todas ellas un particular eco moral que hay que oír; se hallan todas empapadas de valores éticos que hay que exprimir y ofrecen importantes pistas en que apoyarse.

En principio y genéricamente, según ya hemos insinuado, podemos sostener que el presupuesto español para 1981 tiene, éticamente, una amplia base muy aceptable. Tal juicio ético positivo se formula atendiendo, como no puede ser menos, a los condicionamientos circunstanciales socio-económicos en los que y para los que se da. Los redactores presupuestarios han de remar contra corriente de la grave dificultad de una reforma fiscal inconclusa y la carencia, por ello, de cuadrícula y coordenadas estables, sin cristalizar, aún en estado magmático. Y remar también entre el oleaje de una crisis que convierte ya apriorísticamente el presupuesto en algo incómodo, no sólo económico-fiscalmente, sino también socialmente; y que *a posteriori* resulta un poco híbrido al tener que tomar asimismo en consideración, si se lo quiere sacar adelante en las votaciones del cuerpo legislativo, las distintas filosofías de los otros partidos representados y hasta sus profundas cosmovisiones, radicalmente opuestas. Pero con todo ello hay que pechar. Sí, como se repite hasta la saciedad, la política es el arte de lo posible, podemos parangonar que el presupuesto es la política y, por lo tanto, la posibilidad, del sistema tributario en vigor.

La posición ética, y más en materia fiscal, ha de ir cargada de comprensión tanto hacia los poderes públicos (legislativo y ejecutivo) como hacia el propio contribuyente (con su peculiar psicología y con el aspecto subjetivo de la justicia fiscal que le afecta activa o pasivamente).

Por otra parte, la ética presupuestaria participa de la ética fiscal más genérica en su divisibilidad. Se quiere decir que en un sistema tributario o en un determinado presupuesto necesariamente han de darse aspectos éticos positivos y que pueden darse, con grandísima probabilidad, aspectos negativos, quizá menos numerosos, pero no por eso menos reales. Y desde luego ambos perfectibles.

Por eso se necesita descender a un análisis un tanto pormenorizado, al menos por sectores. Es la labor que desarrollan los siguientes apartados de este trabajo. Y que, por todo ello, no quieren ir más allá de una invitación a una mejora ética presupuestaria en matizaciones adicionales o en recortes para las futuras leyes de presupuestos generales, a ser posible ya desde la de 1982.

Ley presupuestaria y ética

El «iter» de la ley presupuestaria previsto, tanto legal como reglamentariamente (5) fue intachable y dentro del marco de los tres meses establecidos, constitucionalmente (art. 134, núms. 3 y 4). Jurídico-positiva y éticamente está admitido en plenitud que, cualquier impuesto, y por extensión práctica todo elemento sustancial constitutivo del mismo (6) ha de establecerse o modificarse por ley y sólo por ley (art. 133, 1 de la Constitución y art. 2.º de la Ley General Tributaria). Por extensión, habida cuenta de que el presupuesto supone en raíz una de las más fundamentales actividades tributarias de la comunidad, resulta lógico se establezca también por medio de ley.

La Etica asume esta posición y la hace suya: carecerá de fuerza moral vinculante un presupuesto no aprobado por ley o que, además, no haya cubierto todos los requisitos «de lege ferenda» exigidos por el sistema de derecho público y/o político establecido, al menos «de facto», en la respectiva comunidad política de que se trate. Misión de escudo protector y garantía de derechos muy fundamentales de todos y cada uno de los miembros de la sociedad.

Por otra parte, la ley presupuestaria lleva implícito un tácito voto de confianza o de censura hacia el Gobierno. Diríamos comparativamente que en el presupuesto se condensa, como en lugar geométrico o centro de gravedad, el programa político del Gobierno que se muestra públicamente, aunque sólo sea visto a través de la lente de las finanzas públicas, desmontado hasta la última peseta.

(5) Los hitos principales de ese «iter» son los siguientes:

- 28-IX-80. Sólo por un voto de diferencia, la Comisión de Presupuestos no devuelve el proyecto de ley de presupuestos al Gobierno.
- 30-IX-80. El Ministerio de Hacienda presenta la ley al Congreso.
- 7-XI-80. La ponencia del Congreso informa el proyecto de ley presupuestaria.
- 12-XI-80. Comienza la discusión del proyecto en la Comisión de Presupuestos del Congreso.
- 20-XI-80. Termina la discusión del proyecto en la Comisión.
- 25-XI-80. Comienza el debate en el pleno del Congreso.
- 3-XII-80. El Congreso aprueba los presupuestos generales.
- 5-XII-80. El Ministro de Hacienda presenta los presupuestos en el Senado.
- 29-XII-80. El Congreso rechaza la enmienda al art. 43 de la ley presupuestaria proveniente del Senado y aprueba los presupuestos para 1981.
- 30 y 31-XII-80. Se publica en el «B.O.E.» la ley 74/80 del 29-XII de la Jefatura del Estado relativa a los presupuestos generales para 1981.

(6) ALBIÑANA, C., trata magistralmente en un artículo publicado el 26-III-80 en el diario «YA», con el título *La Constitución y los Impuestos*, el problema de los elementos sustanciales de un impuesto y cuándo se modifican sustancialmente.

G. HIGUERA

La aprobación o el rechazo presupuestario es por eso uno de los actos más solemnes y trascendentales en las cámaras legislativas democráticas. La aprobación presupuestaria supone un «sí» al ejecutivo; la modificación o rechazo implica un «no», al privarle de los imprescindibles medios necesarios para proseguir su política.

El presupuesto, especialmente, puede ser un medio para rectificar el conjunto de una política de rentas, enderezar los males económicos detectados y reafirmar el buen camino ofrecido por la experiencia.

No obstante la exactitud del «iter» recorrido, a lo largo de su andadura se ha podido observar el brote de determinados puntos en los que unas rectificaciones para lo sucesivo no vendrían mal. Si no obligatorias, sí es deseable que se convirtieran en muy recomendables, tanto positiva como éticamente.

Las lecciones que aprender, según lo experimentado existencialmente, serían las siguientes:

a) El plazo de tres meses—1 de octubre a 31 de diciembre—se muestra como demasiado corto para recorrer el largo camino previsto. No es fácil la enmienda aquí porque se da determinada coyuntura desfavorable para adelantar la fecha debido al verano en que se haya vacacionalmente en suspenso la normal actividad legislativa. A pesar de ello se han levantado voces basadas en el sentido común y en la necesidad de una eficiente discusión analítica exigiendo plazo más amplio. Una vez más Etica y sentido común coinciden. Y es que, de otra forma, las discusiones se realizan en apresuramiento contra reloj, sin tiempo para el contraste de las distintas posturas de la «oposición» que, más sosegadamente, podrían estudiarse en profundidad; y llegar así al análisis ponderado de las razones por las que, muchas veces, se proponen consideraciones muy válidas y objetivas, aunque sólo fuera por aquello de que ven más cuatro ojos que dos. Con la premura de tiempo y disponiendo de suficiente número de votos se guillotina, sin mala voluntad por supuesto, todo ese fructífero compulsar.

Sin embargo, también es cierto por el otro extremo, que el órgano legislativo, en pleno y en comisiones, tiene mucha labor de todo tipo por delante a la que atender. No sólo misión presupuestaria por muy importante que sea y que, detenido en ella, puede perjudicar si deja aparcados más tiempo del preciso otros proyectos o proposiciones de ley necesarios o muy útiles para la comunidad a la expectativa desde largo tiempo.

Pero el fenómeno ha sido curioso. Se prometía un debate presupuestario tenso a todos los niveles por las 800 enmiendas inicialmente presentadas de las que alrededor del centenar se rechazaron de entrada por la Ponencia del Congreso. Quedaron en pie el resto: 210 pertenecían al PC (alguna a la totalidad y otras de inconstitucionalidad, si bien todas sometidas expresamente a la condición democrática del presupuesto legal y aceptando la ley en sus líneas generales) y 110 redactadas por el PSOE. Pues bien; los presupuestos se aprobaron por el legislativo prácticamente como

entraron. Incidencias hubo, pero tan poco relevantes como las siguientes, escogidas entre las más notables: UCD retiró el artículo 15 del proyecto de ley sobre incompatibilidades de funcionarios públicos; sobre el ascético aumento del 11 por 100 presupuestario a las retribuciones de los funcionarios públicos, propuesto «ejemplarmente» por el Gobierno; si el PSOE estimaba el 15 por 100 como más adecuado, el PC tenía que proponer—ambos inútilmente—el 15,5 por 100 con patente demagogia; el Congreso rechazó la enmienda senatorial al art. 43 introducida por el PSOE el 20 de noviembre para que se redujeran en 50.000 millones los ingresos presupuestarios a costa de rebajar el impuesto indirecto sobre el tráfico de empresas; por último, la ausencia de debates en la recta final de la última sesión aprobatoria en la que el Gobierno tenía asegurados los votos suficientes para sacar adelante la ley contando con Coalición Democrática y Minoría Catalana.

La recomendación ética queda así reafirmada también por la misma realidad observada y reflexionada en la escasez episódica de las infructuosas discusiones habidas.

Pero es a la prudencia política a la que toca, atendidas esas consideraciones, tomar las medidas legales o reglamentarias oportunas para ampliar el plazo y dar ocasión a contrastes más profundos y fructíferos.

b) Tampoco, ni legal ni éticamente, se puede hacer reproche estricto a la ley presupuestaria para 1981 por el carácter con que se la revistió y se le otorgó desde sus comienzos.

Nos referimos a que la ley presupuestaria en vigor no es sólo una ley presupuestaria. Se trata de una disposición legal que, además, legisla tributariamente en parte importante de su articulado. Y en profundidad.

En efecto: especialmente el contenido de los artículos 32 a 45, entre otros suponen mutaciones de lo que establecen disposiciones tributarias precedentes. Hasta tal punto que se ha afirmado y escrito reiteradamente—creemos que con razón más que sobrada—que la ley presupuestaria es también una verdadera ley de reforma tributaria. Más aún, que es una ley de contrarreforma tributaria; que da marcha atrás en determinados puntos inicialmente ya establecidos por la reforma fiscal en curso.

«El Gobierno ha iniciado la contrarreforma fiscal. Olvida que la reforma no es sólo la formulación legal de los mismos impuestos»; «hay notables medidas fiscales incluidas en la ley de presupuestos para 1981»; «además de una contrarreforma fiscal, los arts. 36, 37 y 38 de la ley son anticonstitucionales»; «las medidas fiscales de la ley de presupuestos suponen una cierta rectificación fiscal (del sistema tributario)».

Nos parece que quienes tales cosas dicen están asistidos de razón. Porque tan sólo algunos de los artículos aludidos reestructuran los siguientes puntos tributarios colocados paladinamente en el conjunto de la ley bajo el epígrafe genérico «Normas tributarias»: la escala del impuesto sobre

la renta de personas físicas, rebajándola incluso en los escalones de renta muy superiores (art. 32); las deducciones familiares sobre el mismo impuesto, elevándolas (art. 33); la ampliación de las personas que pueden acogerse a la declaración simplificada de la renta (art. 34); las exclusiones tributarias por enajenación de la vivienda (art. 36); la nueva valoración de las variaciones patrimoniales (art. 37); las modificaciones relativas a las normas del impuesto sobre el patrimonio (art. 38); sobre sociedades (artículos 39 y 41); sobre el lujo (art. 42); sobre el tráfico de empresas (artículo 43); sobre el petróleo y derivados (art. 44); sobre tasas y tributos parafiscales (art. 45); etc.

El parecer ético tiene aquí unas cuantas connotaciones que expresar:

a) La primera es que, como ya se ha indicado, tanto una reforma tributaria como cualquier elemento sustancial de la misma o de un solo tributo, así como el presupuesto, se han de estatuir por ley. Y ley es la que nos ocupa. Luego así se ha hecho. Sin embargo, parece recomendable no repetir la experiencia que ha provocado protestas, comprensibles y hasta justificadas, y separar en dos leyes distintas los dos distintos contenidos: el estrictamente fiscal y el presupuestario, dejando para la ley presupuestaria el presupuesto escueto y relegando a la otra ley, discutible y discutida con calma y separadamente en alguna otra época del año y no precisamente en la premura del último semestre, el resto de los temas fiscales.

b) La segunda anotación no puede menos de referirse a invitar que se concluya ya y se estructure orgánicamente la inconclusa reforma tributaria en curso, sin prisas (como sucedió en los comienzos), pero sin pausas (como acaece ahora).

Éticamente viene reclamando esta exigencia el principio de nitidez, sencillez y claridad que debe presidir toda la legislación fiscal.

c) Tercera anotación: la parte más estrictamente legislativa de la actual ley merece plácemes porque supone el establecimiento de mayor justicia en los puntos que toca. En esos extremos ha demostrado la práctica que por las prisas de la reforma fiscal o por la dinámica de la vida un par de años aconsejan una revisión y nuevo acomodo en bases, porcentajes, etc., sobre todo habida cuenta de la inflación, de la depreciación monetaria y de otros factores económicos en mutación.

Queda escrito que mayor justicia y más adaptada. No justicia a secas. Puntos muy notables, la mayoría al margen del presupuesto estricto—aunque otros sí son presupuestarios y a ellos nos referiremos en los apartados siguientes—siguen teñidos por alguna forma de injusticia, especialmente por defecto y, en ocasiones, también por exceso.

Estas aristas de injusticia, ostenten el signo que ostenten, deben ser limadas cuanto antes en la revisión; y las lagunas aún por llenar completarse cuanto antes en lo que queda por hacer de reforma tributaria.

El presupuesto está condicionado por tales excesos, defectos o carencias y en él se reflejan. Pero no dispone, como tal, de iniciativa o fuerza propia para rectificar. En todo caso sólo accidental y muy parcialmente.

Éticamente es obvio que toda injusticia, aun meramente material—sin intencionalidad alguna de que se produzca—hay que desplazarla, anulándola y tomando las medidas necesarias para ello.

Fines presupuestarios y ética (7)

El fin al que se ha de atender presupuestariamente es cumplir con las exigencias del bien común. Pero normalmente esta finalidad genérica se desglosa en grandes áreas como educación, vivienda, comunicaciones y obras públicas, cultura, defensa..., de las que nos hablan los correspondientes ministerios. Fin, asimismo, que cada vez se explicita más, aunque se halla radicalmente contenido en el bien común, es lograr una distribución más equitativa de la renta, del producto, de la riqueza nacionales. Y también alcanzar el mínimo de armonía y encaje de las diversas coordinadas socio-económicas, en su sentido más amplio, estructurando de esa forma el marco imprescindible para una política de rentas, monetaria, etc., concorde con la coyuntura concreta de espacio y tiempo para el que se establece (8).

La preocupante crisis socio-económica que padecemos impregnada además, de la transición política en curso, se abre paso y se adelanta en el presupuesto hasta ocupar una posición de preeminencia, desplazando hacia la penumbra, por lo menos en apariencia, otras finalidades más clásicas y permanentes. El poder ejecutivo, y más en concreto los autores y el ministro encargado de promover y defender el presupuesto, no se cansaron de repetirlo: el presupuesto se orienta a una política de rentas encaminada a superar la intensa y larga crisis económica; pretende fomentar la inversión pública; romper la tendencia decreciente del ahorro público; afrontar el problema del paro; desacelerar el incremento de gastos públicos corrientes de forma que no sobrepasen la tasa de crecimiento del P.I.B.; se

(7) Esta parte del artículo puede intercambiarse con la siguiente según la filosofía fiscal y presupuestaria que se adopte preferentemente: a) ¿se establecen primero los fines y después se recaban tributariamente los recursos necesarios para realizarlos?, o b) ¿se recaudan las cantidades fiscal y éticamente posibles y se emplean después, hasta donde lleguen, en hacer efectivos los fines? Las economías privadas, empezando por las familiares, acomodan sus gastos a los ingresos, es decir, se colocan con preferencia en la postura b); mientras que las haciendas públicas, sobre todo la estatal, se deslizan predominantemente, en todo lo posible, hacia la posición a). En raíz ambas posiciones no resultan tan divergentes o distintas en la realidad, pero sí en intencionalidad. Se puede reflexionar sobre ello. Quizá lo más objetivo y, por lo tanto, lo más indicado para una prudencia fiscal, resulte ser una simbiosis con mutua interacción entre ambas posturas. Como se apreciará, el desarrollo del artículo ha preferido la postura a) sobre la b), sin que ello signifique que a) goce también preferentemente de nuestras simpatías, más inclinadas a b). Razones pedagógicas y sobre todo de filosofía moral tributaria, es decir, de ética fiscal, y por lo tanto también presupuestaria, inclinaron definitivamente el fiel de la balanza en el sentido dicho.

(8) Cfr. art. 4 de la Ley General Tributaria.

G. HIGUERA

trata de un presupuesto para la reactivación económica con el que (por y para todo ello) la Administración reduce gastos para invertir más (9).

Una ojeada, aunque sea muy rápida, al presupuesto de 1981, lo primero que manifiesta es el grave déficit presupuestario, por cierto en constante y parece que imparable aumento, desde el último ejercicio más equilibrado de 1975.

Los principios teóricos y la técnica práctica de la Hacienda Pública son muy reticentes frente a los déficits presupuestarios por motivos muy dignos de ser tenidos en cuenta desde su propia perspectiva. Pero tales reservas no son absolutas, puesto que toleran y hasta pueden recomendar como racionales y ortodoxos determinados tipos de déficit.

El del presupuesto en curso asusta por su gigantismo, puesto que—y se han hecho más comparaciones similares con el mismo resultado—es superior a los presupuestos anuales desde 1940 hasta 1963, ambos inclusive. Asusta también por su dinámica y circunstancias que lo califican. Y porque además, como instrumento que debe ser, no se sabe o no se hace lo posible por manejarlo bien.

Por todo ello, si no en el que más, se ha convertido en uno de los puntos presupuestarios de mayor fricción y más polémico casi cotidianamente.

Tener un presupuesto deficitario, de entrada no es un desvalor. Como tampoco lo es para una economía privada la carga de una cuenta de crédito por saldar o una hipoteca sobre un inmueble si hay esperanzas fundadas de poder atender los vencimientos quedándose al final como puros propietarios de la vivienda o del negocio. Los países de la OCDE saldan sus presupuestos con déficit tan notables o mayores que el nuestro sin que nadie se rasgue las vestiduras ni lo estime como un drama económico. Utilizan el déficit como acicate estimulante para la reanimación económica: en forma positiva.

Pero las circunstancias específicas que acompañan nuestro déficit presupuestario lo ubican en zona público-financiera heterodoxa: por su prevalente forma de financiación recurriendo al Banco de España; por el elevado contexto «stangflacionista» en que se inserta; por la inexperiencia para instrumentalizarlo y encarrilarlo debidamente... En una palabra, por tratarse de un déficit diferente, a la española, que sólo tiene algún parecido remoto con el italiano.

Ahora bien, si tal déficit circunstancial no es positivamente aceptable según el dictamen pericial de los financieros públicos, tampoco resultará admisible en su trasvase para el parecer ético. Porque, sencillamente, todas

(9) Repásense las intervenciones del Ministro de Hacienda del 30-IX-80 y del 5-XII-80, especialmente al presentar y defender los presupuestos ante el Congreso y el Senado respectivamente.

las razones dadas quedan asumidas en el nuevo campo. Además, el negativismo apuntado se acentúa con propias razones morales, de forma que el presupuesto queda más desasistido fundamentalmente.

La vertiente presupuestaria de gastos, efectivamente, no parece compatible con el mínimo nivel exigido por el principio de subsidiariedad. Los gastos son excesivos cuantitativamente; y cualitativamente realizados con lentitud, pesadez y muy escasa virtualidad dinamizadora. Estos gastos, además, se introducen en áreas de órganos y comunidades intermedias o inferiores y hasta individuales. Piénsese tan sólo en la enseñanza, determinados aspectos de la sanidad, transportes... Por otra parte, tampoco se evidencia el carácter progresivo (y por ende redistributivo) en la vertiente de gastos de forma que el que menos tenga y contribuya reciba más socialmente; con ello la función de la justicia distributiva y de la misma social queda en entredicho, si bien es cierto que el esfuerzo y la intención son sinceras, aunque los resultados positivos no respondan a esos mismos grados de justicia intencional.

La exigencia práctica del principio de subsidiariedad sí parece que se comienza a cumplir mejor éticamente en relación con los entes autonómicos y preautonómicos según puede apreciarse en la línea 24 del cuadro siguiente, donde, en el presupuesto 1981/80, escala el concepto nada menos que 17 escalones con el paralelo salto en pesetas de 2.500 a 162.124 millones. Habría que considerar aquí más despacio fueros y conciertos tradicionales, recientemente aprobados, o en ciernes con Navarra, el País Vasco (con la particular transición de Alava), Cataluña... Pero se necesita un poco más de tiempo para dar lugar a la mínima sedimentación que requiere un dictamen ético en punto tan concreto y delicado como éste con su carga excesivamente politizada y de apasionamientos ajenos a la serenidad de la justicia fiscal desde el aspecto subsidiario. Tan sólo se está en los comienzos, aunque parece que éticamente en forma acertada. Los presupuestos y las orientaciones fiscales de años venideros nos acercarán más a la última palabra en este punto.

Lo que no ha avanzado tanto es la subsidiariedad en relación con las Haciendas Locales (Diputaciones y Municipios). Ciertamente está el esfuerzo de un 52 por 100 de adelanto en el conjunto con aumento de 10 por 100 en la participación de la imposición directa y del 8,5 al 10 por 100 en los impuestos indirectos. Pero no parece que pueda afirmarse que se ha llegado con ello a un equilibrio promediado entre la Hacienda Central y las Locales éticamente aceptable, al menos en forma definitiva. En este determinado punto, ideológica y prácticamente queda mucho camino por recorrer desde el ángulo distributivo, solidario y subsidiario. Es muy prometedor, sin embargo, haber iniciado ya la marcha.

Otro punto necesario en este apartado se ha de referir a la consideración de la escala de valores con que se estructuran los gastos presupuestarios. La ética fiscal concede mucha importancia al extremo porque objetivamente lo tiene; después de extensas e intensas reflexiones sobre el mismo ofrece, en consecuencia lógica a la importancia, una serie de prin-

G. HIGUERA

cipios estructurados en cuanto a la organización ética de la finalidad y destino de los bienes públicos. Allí, como a lugar propio, nos remitimos. Tan sólo reproducir a continuación el cuadro de la distribución por Departamentos comparando el presupuesto de 1981 con el del 80. Las oscilaciones en el número de orden y las variantes, en más o en menos, por sí mismas son intuitivamente elocuentes. Y en principio éticamente aceptables desde nuestro particular enfoque ético (10).

Sección/departamento	1980		1981		Variación % 1981/80
	N.º orden 1980 (1)	Importe (mill. Ptas.)	N.º orden 1981	Importe (mill. Ptas.)	
Educación	1	313.755	1	385.194	+ 22,8
Defensa	2	286.248	2	337.463	+ 17,9
Sanidad y Seguridad Social.	3	189.754	3	297.678	+ 56,9
Transportes y Comunicac.	4	178.412	5	214.556	+ 20,3
Gastos diversos ministerios.	5	176.079	12	85.412	
Obras Públicas y Urbanis.	6	165.335	6	211.023	+ 27,6
Clases pasivas	7	149.347	4	225.121	+ 50,7
Interior	8	123.655	8	149.648	+ 21,0
Industria y Energía	9	111.159	10	132.281	+ 19,0
Agricultura	10	105.648	11	127.936	+ 21,1
Trabajo	11	101.632	9	134.183	+ 32,0
Fondos Nacionales	12	65.597			
Deuda pública	13	59.883			
Presidencia	14	57.136	13	66.267	+ 15,9
Universid. e Investigación.	15	50.754	14	58.885	+ 16,0
Justicia	16	40.419	15	49.051	+ 21,3
Cultura	17	30.985	17	25.934	- 16,3
Hacienda	18	29.909	16	33.477	+ 11,9
Comercio y Turismo	19	18.725	18	19.898	+ 6,3
Asuntos Exteriores	20	11.017	20	12.804	+ 16,2
Administración Territorial.	21	8.803	22	2.289	
Economía	22	3.617	19	6.271	
Cortes Españolas	23	3.483	21	3.447	
Entes preautonómicos y autonómicos	24	2.500	7	162.124	
Tribunal de Cuentas	25	213		243	
Tribunal Constitucional ...	26	209		437	
Casa de S. M. el Rey ...	27	182		219	
TOTAL		2.284.456		2.739.841	

(1) Número de orden según las cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado.

(10) No cabe duda de que exhaustivamente también habría que reproducir y valorar éticamente el correspondiente cuadro de los gastos presupuestarios según la clasificación económica de los mismos: operaciones corrientes (personal, compra de bienes y servicios, etc.); operaciones de capital (inversiones reales, transferencias, etc.) y operaciones financieras (variación de activos y pasivos). Esta labor la estimamos algo más secundaria en nuestra opción y alargaría demasiado el artículo presente especializándolo más de lo proyectado. De todas formas sí se puede constatar que los gastos desde esta perspectiva merecen la misma valoración ética que hemos dado por departamentos.

Por último, en este capítulo la inexcusable pausa reflexiva sobre la presión fiscal. El presupuesto de 1981 roza la cota del 13,52 por 100 sobre el PIB (11). Se da una marcha en constante ascenso, salvo algunos pequeños dientes de sierra, que enseguida anulan los presupuestos siguientes, conforme revela el siguiente cuadro estadístico (12):

Año	Presión sobre el PIB	Variación
1973	11,66	0,01
1974	11,06	— 0,60
1975	11,30	0,24
1976	11,19	— 0,11
1977	11,17	0,02
1978	11,78	0,61
1979	11,82	0,04
1980	12,98	1,16
1981	13,52	0,54

La presión tributaria, comparativamente al menos, no parece excesiva. Países europeos la tienen más, bastante más, alta. Pero no hay por qué dejarse deslumbrar en una primera instancia. Los números estadísticos unilateral y/o promediadamente considerados, pueden desobjetivar la realidad.

Por eso, si la presión media no tiene reproche ético en cuanto a su altura, sí puede resultar que aparezca, en un ulterior análisis, tocada de injusticia al llegar a su distribución proporcional o progresiva.

Sujetos/objetos tributarios en el presupuesto y Ética

La técnica fiscal dicotomiza en el sujeto tributario, considerado en general, el sujeto con capacidad económica, que no basta para ser sujeto fiscal, del sujeto con capacidad de pago (o con otras expresiones, con capacidad fiscal, tributaria, técnica, jurídico-positiva y, para nosotros, también ético-económica).

La necesidad de capacidad económica está reconocida por ley (Constitución, art. 31.1 y Ley General Tributaria, art. 3.º). Pero si no puede darse en justicia ningún sujeto tributario sin capacidad económica, sí puede darse el inverso cuando se reconoce legalmente.

La primera temática ahora mira la preferencia ética de que el sujeto sea además persona física, el impuesto directo y que la capacidad comience por encima del mínimo vital.

(11) Según una recta filosofía de la Seguridad Social, nos parece que sus cotizaciones no deben incluirse, ni aun aludidas separadamente dentro de la «presión fiscal», salvo las transferencias presupuestarias que suponen la participación del Estado en dicha Seguridad Social. Pero entonces la presión de esas cantidades transferidas ya están computadas e incluidas en la única y verdadera presión fiscal.

(12) No desconocemos, al seleccionar este cuadro, que se dan distintas estimaciones de los porcentajes de presión, aun sobre el mismo concepto de PIB.

G. HIGUERA

a) Por eso el impuesto mejor condicionado es el Impuesto General sobre la Renta de Personas Físicas. Los demás deben girar a su alrededor y, en cierta forma, revestir una función complementaria contribuyendo al apuntalamiento o perfección de aquella justicia.

Desde hace una década aproximadamente en los presupuestos va tomando la debida relevancia el I.R.P.F. En concreto, en los últimos años, de forma que los porcentajes de aumento son sobresalientes: el 79 por 100 del presupuesto de 1980 sobre el del 79; el aumento de mayor entidad «real» de todos los tributos.

Éticamente plausible.

b) Pero también se ha escrito mucho sobre otro extremo: la pretensión de que se considere la «unidad familiar» como sujeto tributario único, como persona moral, jurídica y también fiscalmente, en vez de considerar por separado a sus miembros físicos.

Si, efectivamente, se reconocen personas jurídicas como sujetos tributarios (Impuesto General sobre Sociedades, p. ej.) no parece consecuente postura actuar de forma distinta con la familia. Y más que la familia es una unidad moral «natural» mientras que el resto de las personas jurídicas son ficciones—necesarias, por supuesto—de derecho; son «positivas» y, por lo tanto, de más endeble justificación.

En un tira y afloja se intenta parchear esta evidencia con el reconocimiento legal de ciertas concesiones, pero sin abandonar sustancialmente el criterio de la personalidad física. Así se ha estatuido en la ley presupuestaria un aumento de deducción por matrimonio; por hijos; especialmente por subnormales; ascendientes y familiares mayores a cargo que conviven bajo el mismo techo; no se computa la plus-valía en la venta de la vivienda familiar cuando se adquiere otra en sustitución, etc.

Se quiere justificar una protección familiar que ya no presta la Seguridad Social adecuadamente, ni de lejos, inamovida desde hace años. Pero tampoco fiscalmente tiene la protección demasiada relevancia real y no de propaganda, sobre todo si se hace el cálculo de los conceptos referidos y de sus aumentos en pesetas constantes y, más aún, si se contempla el derecho fiscal y/o familiar comparado.

Además, la familia está discriminada cuando se tiene en cuenta la tributación indirecta que satisface: un casado con tres hijos desembolsa unas 53.000 pesetas anuales por ese concepto (13).

Pero también es cierto que sólo cinco países consideran la familia como unidad contribuyente, mientras que el resto se deciden a protegerla por otros caminos socio-económicos.

(13) ORTIZ DE ZÚÑIGA, J., en el IV Congreso Nacional e Internacional de Amas de Casa.

Protección y reestructuración familiar que no puede limitarse al articulado del Código Civil o leyes especiales de la misma rama jurídica, sino que ha de reflejarse también en el aspecto económico y dentro de éste en el fiscal, bien preferentemente con el reconocimiento de la familia como una unidad fiscal, y obrando en consecuencia; o bien, como se hace ahora, menos adecuadamente a nuestro parecer, con plural personalidad física, pero siempre con ventaja fiscal sobre otra cualquier postura o situación objetiva, si de verdad se quiere ser consecuente con los tan repetidos deseos de protección familiar.

Como se ve, por este camino hay bastante trecho que recorrer para adecuar la realidad tributaria de la familia con el mínimo ético.

Una segunda reflexión de este apartado ha de encaminarse a determinar éticamente el mínimo exento. Porque la tributación que grave por debajo de tal mínimo es injusta en circunstancias socio-económicas normales. No es labor de la Etica el puntualizarlo, pero sí indicar la incongruencia si se establece cantidad por debajo del salario mínimo garantizado, que realmente es mínimo—muy mínimo—para una persona soltera. Es decir, en el momento de redactar estas líneas, y a la espera de la nueva revisión debida desde el 1 de abril, $759 \text{ ptas.} \times 30 \text{ días} \times 14 \text{ pagas}$ o meses reconocidos estatutariamente = 318.780 (14).

Voces sindicales y de otro tipo, van tomando conciencia de esta necesidad de acomodación. Sin que valgan apodícticamente razones oficiales como el que la Hacienda Española no podría soportar un mínimo exento tan elevado. Sobre todo teniendo que acomodar ese mínimo en ulteriores pasos para las personas casadas, sin hijos, con uno, dos, etc., en forma proporcional.

Porque, además, el mínimo vital soporta la tributación indirecta que supone una mitad aproximadamente del presupuesto español.

Ciertos retoques fuertes son, pues, necesarios éticamente en la recaudación del I.R.P.F. atendiendo a su mínimo y en función de la elevada tributación indirecta.

La tercera reflexión de este apartado resulta aún más drástica. No porque la tributación indirecta sea en sí más injusta que la directa, sino porque la misma doctrina fiscal la reconoce como más propensa a la inequidad y, desde luego, a que con ella no se pueda lograr la progresividad necesaria en el conjunto del sistema fiscal y, consecuentemente, tampoco pueda alcanzar la necesaria redistribución de riquezas.

La Hacienda Nacional necesitaba recaudar 140.000 millones de pesetas más en 1981 y lo pretende presupuestariamente por el camino de la tributación indirecta. Aumenta mucho proporcionalmente. La determina-

(14) Y al publicar el artículo el mínimo será: $854 \text{ ptas.} \times 30 \text{ días} \times 14 \text{ pagas} = 358.680 \text{ ptas.}$

G. HIGUERA

ción no sólo supone una rectificación fiscal, sino que va mucho más allá: hace que la estructura fiscal del país quede sustancialmente modificada «dando un gran paso atrás» y «acentuando la regresividad» impositiva, en un sistema que a duras penas había logrado recientemente inclinarse un poco y sobrepasar levemente el 50 por 100 de los ingresos tributarios a favor de la imposición directa.

Los siguientes números relativos al porcentaje de impuestos directos sobre indirectos, del incremento respectivo y de la «ratio», son muy elocuentes por sí mismos (15):

	1979		1980		1981	
	%	Incre- mento «ratio»	%	Incre- mento «ratio»	%	Incre- mento «ratio»
I. Directos	52,80	20,5	54,07	26,6	50,26	10,2
		111,87		117,70		101,60
I. Indirectos	47,19	13,2	45,93	24,4	49,73	28,3

Creemos que nos encontramos frente a uno de los desvalores éticos más fuertes del presupuesto español, si no es el más fuerte. Que necesita una oportuna rectificación en él o los próximos presupuestos de forma que se incline de nuevo la balanza hacia la tributación directa y no sólo de cualquier forma, sino en escala de separación bien marcada.

Progresividad presupuestaria y Ética

Queda anteriormente recordado que una de las finalidades de la imposición tributaria es el logro redistributivo de bienes y servicios más equitativamente, dentro de la correspondiente comunidad política. En Ética esta finalidad se abraza de forma muy positiva, por sí misma. Y, también, porque se precisa como constante correctivo para mantener dentro de los límites éticos admisibles, al sistema socio-económico de mercado.

Las dos finalidades hay que lograrlas en la sociedad española. La primera, porque la distribución de riquezas es bastante defectuosa. Últimas estadísticas cuatrienales de que disponemos descubren que la distribución

(15) Otras perspectivas estadísticas como el por ciento de directos e indirectos con relación al total de los ingresos, el incremento con relación al presupuesto precedente, las previsiones recaudatorias tanto de la imposición directa como de la indirecta, comparadas con lo recaudado, llevan a la misma conclusión. De todas formas hay que hacer notar aquí la discrepancia entre las diversas fuentes, aunque nunca llegue a ser sustancial.

de la renta familiar en el escalón ínfimo, hasta 60.000 pesetas de ingresos anuales comprende un porcentaje de hogares españoles del 3,26 por 100, que implica el 0,33 por 100 del total de la renta nacional; mientras que, por el otro extremo, con más de 700.000 pesetas anuales, el porcentaje de hogares es del 4,14 por 100 con el 29,88 por 100 del total de la renta nacional. Estos datos se asumieron por el Ministro de Hacienda en la presentación al pleno del Congreso del proyecto de ley sobre el Impuesto General de la Renta de Personas Físicas en la actual reforma tributaria. El Sr. Fernández Ordóñez aún dicotomizó el último escalón superior de esta forma: del 4,14 por 100 de hogares un 1 por 100 de familias dispone del 20 por 100 de la renta nacional y el 3,14 por 100 restante del 9,88 por 100. Las cifras de estos extremos son expresivas por demás.

La segunda finalidad también es conocida y aludida: nos encontramos constitucionalmente dentro de una economía de mercado.

Pues bien; del conjunto de nuestro sistema podría decirse que se intentaba fuera progresivo por ambas razones, tanto en la anterior como en la actual reforma fiscal aún en curso. Tal progresividad se plasma en las disposiciones legales—aunque no en todas—; pero, después, la vida real, por su cuenta se ocupa de doblegar la línea gráfica de la pequeña progresividad teórica en la vertiente de ingresos: parámetros existenciales como el fraude cuantitativo, las numerosas exenciones y gravámenes fiscales reconocidos legalmente, la inadecuada proporción de la imposición directa-indirecta, el paso a la proporcionalidad, cuando no a la regresividad, en la vertiente presupuestaria de gastos, etc., extienden un tupido velo que impide responder—al menos a nosotros—con datos concretos cómo y hasta qué punto es exactamente regresivo nuestro sistema fiscal. Pero no se trata de una mera intuición. Se converge desde distintos ángulos en la seguridad de afirmarlo.

Podemos, sin embargo, presentar algún botón de muestra como el siguiente relativo a los nuevos tipos del impuesto sobre la renta. Han supuesto un descenso (que por otra parte está compensado recaudatoriamente con el aumento de las bases debido a la subida de ingresos por la acomodación de salarios y sueldos a la devaluación de la peseta), pero ni en 1980 ni en 1981 se puede hablar de una marcada progresividad. A partir de 9.800.000 pesetas o de 10.600.000, respectivamente se pierde no sólo toda progresividad, sino que queda muy en entredicho la misma proporcionalidad con los tipos 39, 49 y 39,24 que se mantienen fijos en ambos años desde esas bases imposables.

El impuesto sobre la renta que debe ser eje y ejemplo del sistema, no es precisamente un aleccionador ejemplo de progresividad. Desde luego siempre se ha de tener presente la prudencia política y fiscal para no quitar el estímulo necesario, al menos en las rentas provenientes del trabajo principalmente, pero la situación en vigor es un extremo de ineficacia para el fin redistributivo que quizá haya de acentuarse en otros tributos o sectores fiscales.

Nuevos tipos del impuesto sobre la renta

Base imponible hasta pesetas	Tipo medio resultante		Base imponible hasta pesetas	Tipo medio resultante	
	1980 %	1981 %		1980 %	1981 %
—	—	—	5.000.000	27,24	26,08
200.000	15,00	14,80	5.400.000	28,27	27,02
400.000	15,51	15,27	5.800.000	29,29	27,96
600.000	16,02	15,74	6.200.000	30,31	28,90
800.000	16,53	16,21	6.600.000	31,33	29,84
1.000.000	17,04	16,68	7.000.000	32,35	30,78
1.400.000	18,06	17,62	7.400.000	33,37	31,72
1.800.000	19,08	18,56	7.800.000	34,39	32,66
2.200.000	20,10	19,50	8.200.000	35,41	33,60
2.600.000	21,12	20,44	8.600.000	36,43	34,54
3.000.000	22,14	21,38	9.000.000	37,45	35,48
3.400.000	23,16	22,32	9.400.000	38,47	36,42
3.800.000	24,18	23,26	9.800.000	39,49	37,36
4.200.000	25,20	24,20	10.200.000		38,30
4.600.000	26,22	25,14	10.600.000		39,24

Los sucesivos presupuestos tienen que aprovechar algo más, en pro de la progresividad y con los fines a los que se enfoca, las posibilidades aún no exhaustas que brinda la legislación fiscal reformada, haciéndola más realmente efectiva. Sin perjuicio de que, al margen presupuestario, haya que insistir también en el logro de una potencialidad redistributiva mayor al conjunto del sistema tributario. Porque este extremo depende en mayor grado que los anteriores de la estructura y de la concreción de los distintos puntos que se postulan en las disposiciones generales de la Hacienda Pública.

Conclusión

Todo lo dicho sabemos que sólo representa un esbozo. Hemos descubierto que si disponemos del conjunto de una ética fiscal muy aceptable y completa, su concreción, el descenso a una ética presupuestaria, al presupuesto condicionadamente marcado con la legislación tributaria, está por hacer.

Hemos querido demostrar paso a paso el hecho y la posibilidad, adelantando en cada uno la correspondiente conclusión o proyecto de conclusión ética que debe madurar. Con otras palabras, un intento de abrir camino ético en la jungla de la decena de volúmenes y de los miles y miles de partidas presupuestarias.

También hemos descubierto al realizar la labor que el hueso más duro de roer para esta inicial ética presupuestaria lo constituye la estructuración y la valoración de la vertiente de gastos. El no haberla considerado con mayor detención no ha sido por olvido involuntario o por descuido. El rodeo para no tropezar ahora es completamente voluntario porque la amplitud del tratamiento que se intuye, merece, por lo menos, un artículo propio independiente; porque hemos constatado que la importancia y ética de la estructuración del gasto ha de constituir el núcleo de la ética presupuestaria que necesita de una base introductoria como la que hemos intentado hacer; y porque la vertiente de gastos ha estado más desatendida en reflexión, en fuentes y en tratados; enfrentarse con ella exige desde el comienzo el doble de dedicación. Queda la puerta entornada para una ética del gasto presupuestario en exclusiva en un tiempo no muy lejano.

Ahora, contemplado genéricamente el presupuesto desde la óptica ética, recapitular que es un conjunto aceptable con los reparos aludidos. Los defectos éticos son más achacables a la carencia de una política económica global y al rápido desencadenamiento de imprevisibles circunstancias debidas a la crisis económica; invalidan o, al menos, hacen rectificar sobre la marcha, con soluciones improvisadas, otras más cuidadosamente establecidas sobre el papel. Los problemas que acá y allá surgen como hongos, imposibles de planificar y de prever exigen que se les atienda en cuanto surgen. Por ello, también resulta que la enseñanza pretérita y las comparaciones con anteriores presupuestos inmediatos aleccionen con poca utilidad, al superarse, con tanta rapidez cambiante, sus propias circunstancias. Esto mismo no es achaque de la política presupuestaria. Lo hallamos también en el marco de la propia reforma tributaria que, sin terminarse, ha tenido que girar notablemente su aguja y parece orientarse, obligada por la existencia, a distinto norte.

De lo que no se puede dudar es de las intenciones que mueven todo ello, tanto en la reforma fiscal como presupuestariamente. Aunque políticas o politizadas cada vez más, son honestas. A esta honestidad, entroncada con la justicia social, la distributiva y la legal, se deben los resultados éticos positivos, la fundada esperanza de que se afiancen y de que se proyecten en el futuro en otros más profundos y extensos, tanto cuantitativa como cualitativamente.

10 de julio de 1981