

ESTUDIOS

MORAL Y REFORMA TRIBUTARIA

Tres grandes proyectos legales, de indudable transcendencia para la economía y sociología nacionales han venido atrayendo la preocupación de los españoles durante el último trimestre de 1963; 1.º El Plan de Desarrollo Económico para 1964-67. 2.º El de Seguridad Social. 3.º La Reforma Tributaria.

En los tres proyectos es posible considerar las facetas que se relacionan con la Moral Social. Y aprovechar también la ocasión que nos proporcionan para examinar los principios más generales de conducta cristiana en los concretos campos de la vida diaria que van a regular.

Sobre los aspectos morales del Plan de Desarrollo y del de Seguridad Social se ha escrito en otros lugares¹. Por eso, nos vamos a ceñir ahora exclusivamente a la Reforma Tributaria tratando de recordar y actualizar las líneas directrices de la Moral Fiscal.

Aquí, como en otros aspectos y problemas, el moralista, en posesión de principios de conducta inmutables, se enfrenta con una realidad flúida, evolutiva, en incesante progreso, nueva en gran parte. Con aquellos principios hay que medir esta realidad que, a su vez, debe dejarse medir².

Efectivamente, los cambios de todo orden que, con velocidad de uniforme aceleración, ha experimentado la humanidad en los últimos decenios, han sido tan gigantescos en todos los aspectos³ que se hizo necesaria e inaplazable la revisión de todas las categorías mudables para actualizarlos. También la legislación y sistemas tributarios. Por eso en el segundo tercio de este siglo, especialmente después de la segunda guerra mundial, la mayoría de los Estados más importantes han puesto al día los respectivos sistemas

¹ Recordemos, p. ej., con relación al plan de Desarrollo, el artículo de CUVÁS M., *Ética del Plan de Desarrollo Económico, Razón y Fe* 168 (1963) 193-208.

² «La Moral opera sobre el campo existente...» «Era la realidad de la vida la que movía a los moralistas a sus investigaciones...» AZPIAZU, J., *La Moral del Hombre de Negocios*, (Madrid, 1952) pp. 7 y 9.

³ Cfr. la síntesis que JUAN XXIII hace de estas transformaciones en su encíclica *Mater et Magistra*, AAS 53 (1961) 412s; trad. española de la BAC (213) n. 46-49.

tributarios con más o menos acierto y éxito, pero teniendo siempre en cuenta, como es lógico, las nuevas ideas y principios políticos, sociales y económicos que nos toca vivir.

A España le tenía que llegar también su turno. La legislación fiscal española fue envejeciendo paulatinamente y se sigue manteniendo en sustancia como hace muchos años con manifiesto anacronismo⁴. Otros quehaceres más perentorios y diferentes circunstancias políticas y económicas dilataban de un día para otro la fecha de una verdadera revisión. Pero el serio reajuste económico iniciado con la estabilización el 29 de julio de 1959, próximo a desembocar en el plan cuatrienal de desarrollo, ha vuelto a poner sobre el tapete la necesidad de una total reforma tributaria y ahora de manera inaplazable.

Ahora bien, en presencia de las últimas reformas tributarias realizadas por los distintos Estados en las actuales condiciones socio-económicas, y, en concreto, ante las dos etapas que se vislumbran para España ¿qué actitud moral habrá de adoptar el contribuyente? ¿Qué cautelas morales se exigen también en el legislador? ¿Cuáles son las responsabilidades, derechos y obligaciones de ambas partes?

Si queremos responder concordés con las modernas condiciones tributarias, notamos la necesidad real de una revisión paralela en este punto de la moral, a la que se realice técnicamente en materia fiscal. La actual aplicación pura y simple de la doctrina sobre tributos que nos entregan los siglos XVIII y XIX, de marcado carácter penalista, produce la sensación incómoda de un hueso fuera de sitio, de algo que quizá pudo ser válido en aquellas circunstancias, pero que resulta difícilmente sostenible en nuestros días.

De hecho, así fue. La revisión moral adquirió importancia en los años de la postguerra última con inquietud urgente, al mismo tiempo que se realizaban las primeras reformas fiscales de nuestros días.

Era necesario someter los principios de la moral tributaria a un examen crítico e histórico. Mantener vivo el contacto con la tradición teológica y con la antigua y tradicional concepción ética de la sociedad para superar el liberalismo del siglo XIX⁵.

⁴ No se afirma que la legislación fiscal haya estado estancada. Al contrario, el enorme acervo de disposiciones fiscales ofrece un motivo nuevo que aboga por la codificación y reforma tributaria. Sólo bajo la palabra «Impuestos» en el *Índice de Disposiciones Generales de la Colección Legislativa de España*, salvo error, hemos podido contar 411 disposiciones, de las que 21 son leyes, 18 decretos-leyes, 65 decretos... desde el 1 de enero de 1951 al 31 de diciembre de 1962 (doce años) Aunque algunas podrían hallarse duplicadas en dos sub-epígrafes diferentes, dejamos sin contar las numerosas disposiciones recopiladas bajo otras palabras a las que se nos remite. En la de «Aduanas» sobre aranceles encontraríamos un número de disposiciones mayor que el anterior, y diferentes a las mismas.

⁵ Cfr. Urz, A. F., *Teología y Ciencias Sociales en Panorama de la Teología actual*, (Madrid, 1961) p. 561.

La labor se hace en Francia⁶, en Italia⁷, de manera especial en Bélgica⁸, y también en España⁹, países todos latinos donde se siente más la necesidad de la revisión por darse en ellos una amplia deseducación cívica en el aspecto fiscal, generalizándose el fraude sin ningún escrúpulo de conciencia con perjuicio grave para el desarrollo de las funciones sociales y del bien común.

Esa deseducación es el resultado convergente de tres causas distintas que, más o menos, pero siempre algo, concurren al único resultado final: a) La disparidad de dos tendencias morales que aparecen al querer establecer el

⁶ BAYART, P., *Le devoir fiscal*, Mélanges de Science Religieuse, (1950) 327-36; BIGO, P., *Le devoir fiscal*, Revue de l'Action Populaire, 112 (1958) 1068ss; BROUILLARD, R., *Tribut ou impôt*, DTC, 15, 1529-40; GARRIGOU, E., *Devoir fiscal et fraude fiscale*, L'Ami du Clergé (1952) 631ss; PASSAGE, H., *Le fisc et la conscience. Le serment fiscal*, Études 182 (1952) 686-692; etc.

⁷ CONCETTI, G., *Il dovere fiscale o il contributo tributario secondo la morale cattolica*, L'Osservatore Romano 27 de enero de 1962, p. 2; CROSARA, A., *De tributis solvendis redditu minimo familiari immuni servato...*, Angelicum 26 (1949) 60-72; GOFFI, T., *La coscienza morale del contribuente*, Divus Thomas 33 (1956) 283-93; MARCO, A., *Del dovere fiscale oggi in Italia*, La Civiltà Cattolica 103 (1952) I, 274-289; OSTOJIC, A., *De fundamento et natura obligationis tributorum* (Romae, 1944); PEREGO, A., *Il fondamento metaeconomico del sistema progressivo dell'imposta*, La Civiltà Cattolica 101 (1950) III, 614-24; PERICO, G., *Il giuramento fiscale*, Aggiornamenti Sociale 5 (1954) 245-54, etc.

⁸ *Código Social de Malinas*, arts. 123, 124 y otros; CREUSEN, J., *Droits et devoirs de l'Etat en matière d'impôts*, «Actes du VI^{me} Congrès Catholique de Malines» (Bruxelles) 125ss; DELEPIERRE, J., *Le devoir de l'impôt devant la conscience chrétienne*, Nouvelle Revue Théologique 74 (1952) 400-408; *Payer les impôts: un devoir de conscience?* Bulletin Social des Industriels, junio (1954) 234-38; HOUTTE, J., *Réflexions sur la fraude fiscale*, Revue Nouvelle 4 (1946) 101-116; JANSSEN, A., *Le devoir fiscal*, Ephemerides Theologicae Lovanienses 27 (1951) 105-13; MÜLLER, A., *La morale et la vie des affaires*, (Tournai, 1951); SCAILTEUR, C., *Le devoir fiscal* (Bruges, 1950); *Le contribuable et l'Etat (Deontologie de la fiscalité)*, (Louvain, 1961); etc.

⁹ ARÍN, A., *Fisco y Moral*, Hechos y Dichos 29 (1954) 503-10; AZPIAZU, J., *La Moral de Hombre de Negocios*² (Madrid, 1952); BALLESTEROS, P., *La moral y la política fiscal*, Anales de Economía (1947) 423ss; GUIJARRO ARRIZABALAGA, F., *La naturaleza de la infracción tributaria*, IX Semana de Estudios de Derecho Financiero (Madrid, 1961); LUNA, A., *La doctrina de las leyes mercantiles penales y la evasión fiscal*, idem.; RUIZ-GIMÉNEZ, J., *Infracción fiscal y estructura política*, idem.; SÁNCHEZ ASIAÍN, A., *El problema de la evasión fiscal en España*, Boletín de Estudios Económicos 7 (1952)ss; *En torno a la defraudación fiscal*, Boletín del Colegio Nacional de Economistas, julio-octubre (1954) 28ss; *Realidad de la evasión fiscal y de la obligación tributaria*, Boletín de Estudios Económicos, 11 (1956) 3-15; SÁNCHEZ GIL, M., *Deontología de Ingenieros y Directores de Empresa*² (Madrid, 1961), etc. Y como representantes de los tratados de moral más recientes y extendidos en España tratan de la moral tributaria, PEINADOR, A., *Cursus brevior Theologiae Moralis*, t. 2, vol. 2, n. 579-584; ROYO MARÍN, A., *Teología Moral para Seglares*, BAC, 166 (Madrid, 1957) t. I, n. 783ss; ZALBA, M., *Theologiae Moralis Compendium*, BAC 175 (Madrid, 1958) n. 2511-2527, en los cuales además de la cuestión fundamental pueden verse la demás, relacionados con la moral y los tributos.

principio general de conducta en esta materia. b) La psicología típica del contribuyente con su espontánea inclinación al fraude. c) Los abusos e imperfecciones en la legislación tributaria.

Por eso, si la revisión purificadora que pide la realidad ha de ser completa y con garantía de éxito hay que enfocarla desde el triple ángulo del moralista, del contribuyente y del legislador. Y desde esos tres puntos colaborar sincera y simultáneamente al remedio, con emulación y ancho desinterés. De ahí las tres partes en que dividimos el presente artículo.

I. EL MORALISTA ¹⁰

Quedó insinuado ya que, debido a la mutación de circunstancias extrínsecas político-económicas y sociales, a través de los siglos ha preponderado, con movimiento pendular, uno u otro parecer extremo en lo relativo a la doctrina moral sobre los tributos: a) Las leyes tributarias obligan en conciencia. b) Las leyes tributarias sólo obligan penalmente ¹¹.

a) *La obligatoriedad en conciencia*

Hacia ella se inclinan con rápida uniformidad los autores de nuestros días ¹². Se va abriendo camino velozmente y está siendo reclamada por muchos. A ella nos inclinamos también en las actuales circunstancias de civilización, por creer que los argumentos en que se apoya son sólidos e incontrovertibles.

1. La legislación fiscal está exigida por el mismo hecho de la existencia de la Sociedad y del Estado. La ética muestra que el Estado y la Sociedad son fenómenos naturales necesarios para que el hombre realice sus fines de «animal social» ¹³ y para encontrar el suplemento conveniente a

¹⁰ La limitación de un artículo impide tratar todos los aspectos morales relacionados con los tributos. Sólo se escribirá acerca del principio fundamental, dejando al margen importantes consideraciones conexas o más secundarias, como el juramento fiscal, obligación de restituir, clase de justicia violada, impuestos subjetivamente injustos, impuestos dudosos, etc.

¹¹ Que sepamos no existe ninguna monografía desarrollando la Historia de la Moral Fiscal donde podría apreciarse el ritmo aludido. Encontraríamos, expresándolo ahora esquemáticamente, las siguientes fases: a) obligatoriedad en conciencia hasta el s. XIII; b) obligatoriedad penal hasta finales del XV; c) obligatoriedad en conciencia durante los siglos XVI y XVII; de nuevo penalismo en los siglos XVIII y XIX y e) vuelta a la obligación estricta a partir del segundo tercio del siglo XX.

¹² Tanto en esta sentencia como en la siguiente, prescindimos de redactar la correspondiente lista de nombres con los respectivos partidarios de cada una. Parece ceñirse, sin más, a los argumentos intrínsecos en los que ambos se apoyan, y someterlos a crítica.

¹³ GONZÁLEZ MORAL, I., *Philosophia Moralis* (Santander, 1960) nn. 1109ss; ARISTÓTELES, *Política*, I, 3, c. 4.

su impotencia individual en muchos de los aspectos en que se siente estrechamente limitado.

Según la filosofía tradicional, el hombre es sociable por una especie de instinto natural, primitivo y espontáneo, y tiende a vivir con los demás hombres porque sólo con otras personas puede perfeccionarse. La familia, primera sociedad natural humana, también resulta insuficiente para llenar todas las necesidades materiales del hombre. Por eso se unen las familias en agrupaciones mayores: tribus, naciones..., pues, como apunta Santo Tomás¹⁴, «la Naturaleza proveyó a los restantes animales de todo lo necesario para el mantenimiento de su vida, mientras que al hombre se le dio la razón en vez de esos otros medios naturales para que, con ella y con sus manos, pudiera disponerse ciertamente a la colaboración con los demás hombres». Y le es al hombre más necesaria la sociedad en cuanto que, por naturaleza, no tiende sencillamente a vivir de cualquier manera, sino a vivir bien, de forma digna, lo que sólo le es posible en una sociedad política. Todavía más: no sólo a causa de sus necesidades físicas han de reunirse los hombres en sociedad, sino principalmente por exigencias intelectuales y morales¹⁵.

Ahora bien, si la Sociedad y el Estado, son fenómenos necesarios y naturales para el hombre, y, por otra parte, ni la una ni el otro pueden realizar su misión específica sin grandes gastos¹⁶, salta hasta el rango de *deber natural, obligatorio, por tanto, en conciencia*, la contribución individual a los gastos comunes y sociales por medio del impuesto.

El derecho natural del Estado a reclamar, por medio de contribuciones, las cantidades necesarias para fomentar el bien común, queda fuera de discusión al ser admitido por todos. A tal derecho corresponde una *obligación natural en conciencia* de otorgar la prestación financiera que se requiera *justamente*. Por eso la moral reconoce a los gobernantes la competencia, con carácter exclusivo, para poder precisar con preceptos positivos el contenido vago y difuso de ese deber natural.

Por exigencia del bien común adquieren fuerza moral obligatoria en conciencia esas disposiciones emanadas del gobernante. Puntualicemos: apoyándonos en el bien común, porque el Estado, efectivamente, no tiene derecho directo e inmediato sobre los bienes de los miembros, únicos propietarios, sino indirecto y mediato para reclamar de ellos una parte de tales bienes y subvenir así a las necesidades del bien común.

¹⁴ *De Reg. Princ.*, l. 1, c. 1.

¹⁵ OSTOJIC, A., *De fundamento et natura obligationis tributorum*, p. 25.

¹⁶ «El impuesto es el aceite bienhechor sin el que los engranajes del organismo social chirriarían lamentablemente; la gasolina indispensable para la puesta en marcha y el funcionamiento regular del motor.» *L'impôt*, *L'Ami du Clergé* 52 (1935) 511. Cfr. PEINADOR, A., *Problemas en torno a nuestra Teología Moral*, Arbor, noviembre (1957) 175ss. y en general, todos los autores que hemos citado.

Prescindimos ahora de si la obligación natural que surge cae dentro de la justicia conmutativa, distributiva o social. Encontraríamos pareceres para todos los gustos. Pero lo que queda en pie con firmeza es que se trata de obligación en justicia y en conciencia.

Deducen de este argumento los autores que así lo desarrollan la afirmación siguiente: *la obligatoriedad en conciencia de satisfacer los tributos es un postulado natural*¹⁷.

2. Un precepto positivo de la moral cristiana confirma esta ley natural. San Pablo, en la parte moral de su *Carta a los Romanos* dejó escrito inspiradamente:

«Todos habéis de estar sometidos a las autoridades superiores, que no hay autoridad sino por Dios y las que hay, por Dios han sido ordenadas, de suerte que quien resiste a la autoridad, resiste a la disposición de Dios y los que la resisten atraen sobre sí la condenación. Porque los magistrados no son de temer para los que obran bien, sino para los que obran mal... *Es preciso someterse, no sólo por temor del castigo, sino por conciencia. Pagadles, pues, los tributos que son ministros de Dios constantemente ocupados en eso. Pagad a todos lo que debáis; a quien tributo, tributo; a quien aduana, aduana; a quien temor, temor; a quien honor, honor. No estéis en deuda con nadie, sino amaos los unos a los otros, porque quien ama al prójimo, ha cumplido la Ley*»¹⁸.

Las autoridades concretas de la época en que escribía San Pablo esta carta, se agrupaban alrededor de Nerón. Y gran parte de aquellos impuestos, abusivos por la cantidad y por el fin, se gastaban en juegos circenses, en las orgías de los emperadores, en inexplicables gastos suntuarios de la capital del Imperio Romano... de modo que la degradación moral de muchos de esos fines en sí mismos era patente. Sin embargo, San Pablo escribe el precepto y mantiene sus líneas para todo lo justo¹⁹.

El texto paulino es claro. Según los comentaristas no trata el Apóstol de las Gentes de afirmar la existencia de una obligación en conciencia independiente de la ley natural, lo cual sería ya suficiente, sino que, tanto las palabras del mismo Cristo, que en seguida veremos, como las de San Pablo inculcando a los súbditos la obligación de pagar los tributos, no son más que confirmatorias de un precepto natural preexistente.

Observa bien el escriturista Lagrange en su explanación de la *Epístola a los Romanos*: «Creo, pues, que San Pablo se apoya en la práctica de sus

¹⁷ OSTOJIC, A., o. c., p. 47ss; SCALTEUR, C., *Le devoir fiscal*, p. 63ss. y 55 y ss.; MÜLLER, A., *La Morale et la Vie des Affaires*, pp. 215-223 de la trad. española (Bilbao, 1951); AZPIAZU, J., p. 503; SÁNCHEZ GIL, M., p. 240, etc.

¹⁸ *Rom.*, 13, 1-9. La trad. del texto paulino está tomada de NÁCAR-COLUNGA, 10 ed., BAC (Madrid, 1960) p. 1182.

¹⁹ NERÓN impera los años 54-68 p. C. y S. PABLO escribe su carta a los cristianos de Roma desde Corinto en el año 59.

oyentes no para darles una nueva norma de conducta, sino para revelarles a ellos mismos el sentido de esa práctica. Notad que pagáis los tributos para eso, para llenar una obligación de conciencia, que pagáis los tributos porque así contribuís de una manera racional a un servicio necesario y, en cierta manera, sagrado»²⁰. Y Ballerini insiste: «A propósito de la obligación de los súbditos de pagar las deudas tributarias, San Pablo no da ninguna nueva ley, sino que ya la encuentra dada naturalmente y sólo quiere insistir y determinar su medida y modo, así como urgir el cumplimiento de la misma»²¹.

3. El mismo JESUCRISTO, en una ocasión, defendió solemnemente el pago del impuesto aunque el exactor en aquel momento podía ser calificado, con moderna terminología, de enemigo ocupante. La escena está narrada por San Mateo:

«... Maestro, sabemos que eres sincero y que con verdad enseñas el camino de Dios, sin darte cuidado de nadie, y que no tienes acepción de personas. Dí-nos, pues, tu parecer. ¿Es lícito pagar tributo al César o no? Jesús, conociendo su malicia, dijo: ¿Por qué me tentáis, hipócritas? Mostradme la moneda del tributo. Ellos le presentaron un denario. Él les preguntó: ¿De quién es esa imagen y esa inscripción? Le contestaron: Del César. Pues dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios. Y al oírle se quedaron maravillados, y de-jándole, se fueron»²².

Ni el texto ni el contexto de la precedente perícopa ofrecen especiales dificultades. Las palabras de Cristo parece que tampoco establecen nueva obli-gación sino que confirman una anterior que cuesta cumplir. Los israelitas venían teniendo históricamente un elevado concepto de su pueblo como predilecto y escogido de Dios, lo que les hacía creerse exentos de toda tributación. Por otra parte, ocupados entonces por el poder romano, veían los perjuicios que se les

²⁰ LAGRANGE, *Saint Paul, Epître aux Romains*, p. 314. Cfr. también los siguientes comentaristas de S. PABLO: TOLEDO, CORNELLY, PRAT, BOVER, CERFAUX, LYONNET, VICENTINI,...

²¹ «Por lo cual este deber de los súbditos no lo crea la ley, sino que lo encuentra ya dado. La ley solamente determina la medida y el modo de la obligación y urge su cumplimiento.» BALLERINI, *Opus Theologicum Morale*, t. I, p. 323.

²² Mt. 22, 16-22 (Cfr. los lugares paralelos en Mc., 12, 13-17 y Lc., 20, 20-26). Trad. de NACAR-COLUNGA, p. 1030.

Otro argumento de la escritura sacan algunos autores de Mt. 17, 24-26. La ex-plicación no es tan sencilla como en los precedentes, según nos parece, y por eso, prescindimos aquí de él.

El argumento paulino y el de Mateo es aceptado por todos los grandes moralistas clásicos, desde VITORIA hasta ARRIAGA, pasando por LAÍNEZ, LEDESMA, SUÁREZ, VA-LENCIA, SÁNCHEZ, VÁZQUEZ, MOLINA, CASTRO, BÁÑEZ, LUGO, etc. La doctrina de estos autores acerca de los tributos la hemos estudiado en un trabajo publicado en resumen en *Miscelánea Comillas* 40 (1963), con el título *Tributos y Moral en los siglos XVI y XVII*.

podía seguir de no satisfacer en forma espontánea los impuestos. Se habían adaptado prudentemente a las circunstancias no sin sentirse humillados y en interna contradicción con las propias ideas. Presentan a Jesucristo el dilema que creen insoluble para enfrentarle con el pueblo o con la autoridad, según la respuesta que escogiera de las dos únicas que creían posibles. La sabiduría de Jesucristo evita el doble escollo y deja remachada definitivamente la enseñanza del pago del tributo como algo debido en justicia, el tributo que al César pertenece.

b) *Sólo obligatoriedad penal*

Creemos que los argumentos precedentes, fundados en la ley natural y en la Sagrada Escritura, son decisivos con la correspondiente consecuencia de la estricta obligación moral. De forma que, en principio, con claridad y sencillez, dejan marcada la línea principal de doctrina en materia tributaria.

Sin embargo, como vimos, esa conclusión no se admite en todas las épocas de manera lisa y llana. El extremo opuesto mantiene distinto parecer: *las leyes tributarias son leyes penales* y, por lo tanto, sólo obligará en el fuero interno la pena que se imponga administrativamente en el caso de defraudación aprehendida.

No es propio de este lugar ni siquiera una breve exposición de la doctrina general²³ de las leyes penales con sus diversas modalidades²⁴. Damos por supuestos y conocidos los distintos puntos más importantes de la misma, como su teoría²⁵, la posibilidad en abstracto de esas leyes²⁶, la existencia práctica de algunas²⁷, y los diversos criterios para distinguirlas de las obligatorias en conciencia²⁸.

Y vamos directamente a determinadas consideraciones concretas que hagan ver la inconsistencia de la posición penalista en materia tributaria²⁹.

Lo *primero* que resulta elocuente y curioso es encontrarnos con que partidarios de la posibilidad, y hasta de la existencia de las leyes penales en la práctica, incluso los dos más grandes sistematizadores de la teoría como Castro y Suárez, no la extienden a las leyes tributarias y sostienen que éstas obligan

²³ Cfr. RODRIGO, L., *Prael. Theol. Mor. Comill.*, t. II, *De legibus*, n. 338ss; ZALBA, M., *Theol. Mor. Compendium*, t. I, n. 447ss. Con abundante bibliografía y con una sistematización muy lograda en GONZÁLEZ MORAL, I., *o. c.*, n. 453-60.

²⁴ De todas formas no está de más advertir que al fin y al cabo la argumentación sobre el penalismo en las leyes fiscales se apoya «mutatis mutandis» en las mismas razones que la teoría general de las leyes penales.

²⁵ RODRIGO, L., *o. c.*, n. 346ss.

²⁶ RODRIGO, L., *ibid.*, n. 350ss.

²⁷ RODRIGO, L., *ibid.*, n. 352.

²⁸ RODRIGO, L., *ibid.*, n. 247ss; AZPIAZU, J., *La Moral del hombre de Negocios*, p. 444ss.

²⁹ Tampoco insistimos en el motivo y la ocasión que originó el nacimiento de la teoría de las leyes penales, muy aleccionador y que ayudaría a nuestra argumentación. Cfr. MAZÓN, C., *Las Reglas de los Religiosos*, p. 183ss, 246-56, 291ss, y 355.

internamente ³⁰ apoyándose precisamente, entre otros, en la claridad de los argumentos de razón natural y de Escritura. ¿Por qué?

La *segunda acotación* nos dan pie para hacerla los que, más avanzados que los anteriores, a pesar de los argumentos indicados, llegan a extender también el penalismo a los preceptos fiscales. En realidad este grupo está sólo deseoso de hallar la salida moral digna a la situación que les coloca entre argumentos sólidos por una parte y las injusticias y abusos tributarios por otra. Entonces únicamente se les ocurre intentar el difícilísimo debilitamiento de la argumentación en conciencia, en vez de rechazar de plano la injusticia. Pero esa buena intención no elude el planteamiento desacertado; tampoco robustece las razones que manejan; ni afianza el resultado final. Todo tiene un aire de vacilación y provisionalidad reflejado en las expresiones empleadas que nunca arrastran al pleno convencimiento. Así encontraremos que afirman que los impuestos son penales, porque casi siempre son injustos; que el parecer de la penalidad sólo es válido en algunos países o épocas determinadas o, quizá más reveladoramente, cuando se dice que en teoría hay que afirmar más bien la obligación moral tributaria, mientras que prácticamente sólo es penal; o de manera más inexplicable aún: que algo siempre hay que pagar en conciencia, pero que una vez que se ha satisfecho algo, ya no se está obligado a tributar más bajo culpa, sino sólo penalmente ³¹.

En *tercer lugar* vemos que las dos épocas históricas en que prepondera la teoría penalista en materia fiscal, son años de mayor desorganización y mayores abusos tributarios, o tiempos de teorías económicas ortodoxamente inaceptables en buena ética social, como el liberalismo exagerado y puro del siglo XIX. Se dan entonces los impuestos injustos —enormemente injustos a veces—. Ante ellos los moralistas no pueden gravar las conciencias de los fiscalmente oprimidos y encuentran la salida a la situación real concreta afirmando que las leyes tributarias son sólo penales. Hay que agradecer la intención y el esfuerzo, pero la solución más acertada moralmente entonces, debería haber sido una más sólida y de valor más permanente y definitivo. En tales circunstancias, por

³⁰ SUÁREZ, F., *De legibus ac Deo legislatore*, 1. 5, c. 13-18 y en otras obras; CASTRO, A., *De potestate legis poenalis libri duo*, 1. 1, c. 5 y 10 y 1. 2, c. 2. Este autor no tiene reparo en poner como testigo a Dios («Testor enim Deum et non mentior...»), afirma la obligatoriedad en conciencia y nos dice que la creencia contraria de no darse pecado en el fraude ni obligación de restituir fue el segundo motivo que le impulsó a escribir su obra. (Cfr. el párrafo completo en 1. 1, c. 10, 2.ª concl.) AZPILCUETA, M., Dr. NAVARRO partidario de que ninguna ley puramente humana obligara en conciencia de no estar respaldada por un mandamiento superior para no gravarla más porque resulta bastante carga con las obligaciones naturales y las impuestas por los mandamientos, por la fuerza de los argumentos expuestos, no tiene más remedio que escribir: «Si no pago los derechos (= tributos) reales... M (es decir, mortal) con obligación de restituir. *Manual de Confessores y penitentes*, c. 17, n. 200.

³¹ Cfr. RANWEZ, *De tributis, Collationes Namurcenses*, 17 (1922) 30; FERRERES, J. B., *Comp. Theol. Mor.*, I, n. 877, y otros autores penalistas.

tratarse de impuestos y leyes total o parcialmente injustas, no surge ninguna obligación en conciencia, ni siquiera penalmente, en cuanto a la parte injusta.

Referiremos la *cuarta indicación* al hecho de que si la fuerza de circunstancias externas otorgaron algunas veces en la historia la consideración de leyes penales a las tributarias, eso no implicó, al menos al comienzo, cambio de ideología entre los moralistas sobre el principio natural de la obligación fiscal en conciencia, que siguió permaneciendo firme y no logró ser oscurecido durante muchos años por los abusos de las autoridades o de los súbditos, hasta que se perdió la conciencia del arranque de la desviación³². Entonces ya, aunque parezca extraña la afirmación, hasta doctrinalmente se llega a perder el contacto con los argumentos de razón natural y de Sagrada Escritura, de manera que, hipnotizados por la práctica, muchos tratadistas ni siquiera los citan en sus obras de moral³³, omitiéndolos totalmente, cuando lo científicamente serio hubiera sido contrarrestarlos y debilitarlos en lo posible con razones adecuadas a las circunstancias concretas.

Deducen una razón en favor del penalismo fiscal por la cuantía de la pena con que se respaldan las leyes de esta clase y el gran número de medios que la autoridad emplea para la exacción tributaria. Este *quinto punto de vista*, se dice, es por sí lo suficientemente expresivo de que el legislador quiere llegar a la recaudación tributaria, no por una obligación en conciencia, sino valiéndose de sus funcionarios y de la presión de las multas.

Sin embargo, esta razón puede retorcerse. Las penas con las que se castiga el suicidio frustrado, infanticidio, aborto y otros delitos como robo a mano armada, homicidio, etc., son mayores que las que castigan las defraudaciones fiscales; a los autores de esas transgresiones se los busca policíacamente con diligencia y enorme lujo de medios. Pero nadie dirá que en estos casos se trata de leyes penales. Tenemos que afirmar que hay obligación de conciencia emanada de la ley natural y de los preceptos positivos del Decálogo³⁴.

³² Muy bien observado por HAMM, F., *Zur Grundlegung und Geschichte der Steuermoral* (Trier, 1908) p. 171.

³³ Confróntense la mayoría de los manuales y textos de Teología Moral del siglo pasado.

³⁴ El espacio limitado obliga a prescindir en este desarrollo de otras razones en la dirección apuntada, como el axioma «de la gravedad de la pena adscrita a una ley se ha de deducir la gravedad del precepto, de tal manera que la pena grave supone que el precepto obliga bajo pecado grave». O también la suposición de que «la imposición de penas atroces es un argumento de que el legislador quiere, del modo más eficaz y radical que le sea posible, obligar a sus súbditos a observar las leyes» que coincide con «el complemento de una pena más bien aumenta la obligatoriedad de una ley que la disminuye»; de donde se sigue que del hecho de que una ley tenga edscrita una pena no se puede deducir el carácter penal de la misma; y con «la gravedad de las multas, si es extraordinaria, más bien parece denotar la obligatoriedad; de otro modo apenas sería razonable y justa». Cfr. CONCINA, *Theol.*

El *séxtimo enfoque penal* que toca examinar ahora se le deriva de que la opinión pública considera las leyes tributarias como penales.

Efectivamente, se da el hecho. Nadie, ni siquiera las personas tenidas como de conciencia recta³⁵, se consideran en la mayoría de los casos reos de pecado cuando defraudan. Y en seguida la conclusión: cuando la opinión pública, como intérprete de la ley, tiene a las leyes fiscales nada más que como penales, no es necesario interpretarlas más estrictamente.

No obstante, parece que la opinión pública, aunque esté en mayoría, tampoco puede ser el último criterio dándose normas superiores y argumentos más definitivos. Podrá ser valiosa y aceptable cuando la ley de que se trate veamos que no es obligatoria en conciencia por otros capítulos. Pero ¿qué validez tendrá la opinión pública que estima como penales las leyes impositivas, si hay argumentos en contra de derecho natural y de Sagrada Escritura? ¿No es más objetiva la conclusión de una posible deformación de conciencia colectiva motivada por pretéritas circunstancias injustas, un ambiente de economía liberal decimonónica ya trasnochada y una deseducación fácilmente explicable porque el hombre se inclina al egoísmo, individualismo y al amor hacia el dinero?³⁶

Tiene también su vuelta un *séptimo razonamiento*. El legislador se calla sobre la clase de obligatoriedad que quiere dar a las leyes tributarias, luego las leyes fiscales no obligan en conciencia.

La respuesta obvia no parece ser la deducida sino: el legislador se calla, luego hay que acudir a los principios de derecho natural y divino-positivo si existen y entonces habremos de atenernos a ellos y estar a la respuesta que nos den. No sobra aquí recordar aquellas palabras tan prudentes de Soto: «Es una regla fidelísima: toda ley que se promulga categóricamente obliga en conciencia»³⁷ y esto se sigue de la naturaleza misma de la ley. Principio nítido y recto para el entendimiento, si no se cruzaran intereses.

Una *octava razón* insiste en que muchos legisladores actuales profesan abiertamente un indiferentismo religioso, se preocupan muy poco de la obligación en conciencia o ni piensan en ella, fijándose sólo en el vínculo obligatorio civil, no viéndose cómo pueden obligar en conciencia sus disposiciones³⁸.

christ. dogmatica-moralis, VI, p. 117; REINFFENSTUEL, A., *Theol. Mor.*, tr. 2, *De leg.* d. 2, q. 4; BOUQUILLON, T. P., *Theol. Mor. Fund.*, n. 215.

También se precinde de los supuestos caracteres disyuntivo y compensatorio de la pena o del pretendido apoyo en la «forma externa de las leyes», que haría algunas penales.

³⁵ MULLER, A., *o. c.* p. 216s.

³⁶ OSTOJIC, A., *o. c.*, p. 44s; SCALTEUR, C., *o. c.*, 44s y MÜLLER, A., p. 218s., razonan ampliamente esta conclusión.

³⁷ SOTO, D., *De Iustitia et Iure*, l. 1, q. 5, a. 6.

³⁸ WAFFELAERT, G. J., *De Iustitia*, II, n. 418; VERMEERSCH, A., *Quaestiones de Iustitia*, n. 127; SABETTI, *Comp. Theol. Mor.*, n. 114.

Hay un desenfoque, o mejor, un vicio fundamental en esta forma de argüir. «Del hecho de que los legisladores modernos generalmente no se preocupen de Dios ni de la conciencia, no se puede concluir casi nunca nada definitivo acerca de la naturaleza de la obligación de las leyes promulgadas por ellos, puesto que la ley puede producir una obligación en conciencia por sí misma, sin necesidad de una voluntad especial que se la añada»³⁹. San Roberto Belarmino se propone la dificultad: «El legislador no piensa nunca en la obligatoriedad en conciencia al promulgar una ley civil (tributaria en nuestro caso), luego la ley no obliga moralmente.» Y repuso el Doctor de la Iglesia: «La intención del legislador es mandar, y una vez que manda no está en su mano impedir que la ley obligue a pecado mortal o venial según la materia.»⁴⁰.

Si la despreocupación acerca de la conciencia en el legislador valiera como argumento, tampoco en la teoría penalista tributaria habría obligación de cumplir la pena en conciencia, porque, por hipótesis, el legislador no piensa en ello⁴¹.

Como complemento a lo que se acaba de decir, vamos a prestar un poco de atención en *noveno puesto* a la posibilidad de que el legislador dijera que sus leyes tributarias obligarían sólo penalmente. Ya no es la ignorancia del problema por parte del legislador, ni siquiera el silencio, sino un tercer paso explícito.

¿Es doctrinalmente posible tal posición?

Esa manifestación hipotética podría hacerse por el legislador de una manera explícita o de una manera implícita. Hasta ahora nunca parece que la manifestación explícita haya sido una realidad; en el difícil caso de darse en el futuro, habría que acotarla «a fortiori» con los reparos que a continuación va-

³⁹ LÓPEZ, U., *Theoria legis mere poenalis*, Periódica de re morali, Canonica et Liturg., 27 (1938) 218.

⁴⁰ *De laicis*, l. 3, c. 9.

⁴¹ Cfr. Rom. 13, 1-8. BALLERINI dice a propósito de S. PABLO y NERÓN: «mi es necesario que el legislador pretenda obligar expresamente en conciencia, lo cual no creo que el Apóstol lo hubiera supuesto en los emperadores romanos. Porque el que la ley obligue en conciencia, esto es, delante de Dios, no proviene de esta intención del legislador, sino de la misma razón de la ley:...» *Opus theol. morale*, I, 323.

Alguna autoridad civil ha hecho pública alusión al problema. El ministro belga de Finanzas A. E. JANSSENS se enfrentó con la situación para responder a un diputado de la oposición en la Cámara el día 9 de diciembre de 1953, al discutirse la reforma tributaria. «Para preparar esta respuesta he procurado enterarme un poco de la regla para discernir el punto de vista del deber de conciencia y del deber legal; he consultado autoridades indiscutibles, laicas y religiosas, y he comprobado que todas están unánimemente de acuerdo en estimar que el pago del impuesto es un deber de conciencia... (cita a continuación los nombres y testimonios de los consultados)... Puedo pues concluir con la unanimidad de todas estas personalidades de diferentes ideologías, que el deber fiscal es un deber de conciencia a pesar de los sacrificios y de la amargura que puede llevar consigo.» Cfr. íntegramente en *Bulletin Social des Industriels* n. 208, junio (1954) 234-38.

mos a hacer para una supuesta manifestación implícita de sólo obligación penal, que tampoco consta haya sido realidad alguna vez ⁴².

Ciertamente sería menos extraña y una razón fuerte, aunque sólo en apariencia. La voluntariedad del legislador no tiene bastante fuerza para anular o debilitar otra voluntad anterior y prevalente a la suya. La voluntad del Creador involucrada en la ley natural, y la misma voluntad que se ve en los textos escriturísticos analizados, no creemos que pueda quedar orillada con sólo los deseos, por muy eficaces que se quieran, de un legislador temporal y concreto.

Podemos añadir el matiz que anota Merkelbach o más claramente Wouters. Para evitar esa supuesta colisión de voluntades, hay que suponer que cualquier legislador razonable conoce la escala de valores. Por eso: «Se juzga que el legislador dicta las leyes del modo más adecuado a la materia de las mismas. Es así que a la materia de las leyes fiscales es adecuado que se prescriba el acto mismo de pagar el tributo. Luego...» ⁴³. Efectivamente, ¿cómo podría extenderse la voluntad de un legislador hasta afirmar que sólo obligará una ley penalmente a pesar de que va encaminada de modo directo al bien común y es muy necesaria para el bien público, como las leyes tributarias?

La respuesta que se da desde el punto de vista penal a la precedente pregunta es negar la hipótesis. Ni se quiere ni se puede defender nada que atente al bien común o vaya contra el bien público. Precisamente, dicen, se defiende la obligatoriedad penal porque con ella sola, sin necesidad de dar el siguiente paso hasta la obligatoriedad en conciencia, quedan más que suficientemente atendidos en la práctica el bien común y el bien público y se logran recaudar las cantidades necesarias exigidas por los mismos. ¿Para qué entonces gravar las conciencias?

Si así fuera, al menos en teoría y prescindiendo de los argumentos independientes de conciencia que siguen en pie, el penalismo tributario tendría aquí su mayor apoyo. Por eso, ya *en última instancia*, analizaremos esta razón.

En tales condiciones hipotéticas se podía llegar a conceder al Estado la renuncia al derecho natural que le asiste para reclamar de los ciudadanos las cantidades necesarias al bien común con obligatoriedad de conciencia. Pero la realidad es algo más complicada.

Así se colabora en parte a la deseducación ciudadana del pueblo que no cumple ya espontáneamente sus deberes fiscales y se refugian en la ocultación, simulaciones, contabilidades fingidas... con empleo de un tiempo precioso que estaría mejor destinado a actividades constructivas que en buscar ingeniosamente el mayor número posible de agujeros de escape.

⁴² Algún parentesco con una manifestación implícita podría tener la anécdota que LUGO nos cuenta acerca de la defraudación en tiempo de FELIPE II. Habiéndole dicho una vez al Rey alguno de sus secretarios que los españoles únicamente pagaban los impuestos cuando se les forzaba, dicen que respondió el Rey: «Dejadles, que roban de lo que es suyo.» *De Iustitia et Iure*, disp. 36, n. 41.

⁴³ MERKELBACH, B. H., *Summa Theol Mor.* II, 623; WOUTERS, L., *Manuale Theologiae Moralis*, I, n. 1054; OSTOJIC, A., o. c., p. 36s.

El fraude prolifera en proporciones gigantes que repercuten desfavorablemente en la economía nacional y en los efectos parafiscales de la tributación, como por ejemplo, un reparto de la riqueza nacional más equilibrado entre los ciudadanos, imposibilitándose además el conocimiento de verdaderos datos objetivos estadísticos, tan necesarios en determinadas coyunturas nacionales.

Los poderes públicos han de estar detrás de los contribuyentes en plan quasi-persecutorio, odioso y distanciador con un complicado y caro sistema de inspección; contribuyente y Estado enfrentados como enemigos, con el terreno neutral de colaboración baldío, hecho tierra de nadie, como si el fomento del bien común no tuviera que ser resultado de una labor conjunta ⁴⁴.

Para compensar las evasiones fiscales y obtener el total de la suma presupuestaria, se eleva entonces sobre la línea justa y equilibrada el porcentaje de la tributación que queda ya ciertamente como injusta en el exceso y moralmente defraudable, dándose pie a que se repita una vez más y con mayor razón el nefasto recurso.

Con la lamentable consecuencia, además, de que tal proceder divide irritante e injustamente a los ciudadanos de la misma nación en dos categorías: los que pueden defraudar más o menos fácilmente, y aquellos para quienes resulta imposible hacerlo, porque se les detrae el tributo en el momento de cobrar la nómina del sueldo, inermes ante el cajero de la empresa u oficina que ha de presentar las cuentas hasta el céntimo, o porque poseen inmuebles rústicos o urbanos de imposible ocultación. Más: ciudadanos que, además de no poder defraudar han de cargar con el fraude de los conciudadanos más «afortunados» porque ni siquiera pueden compensarse de la elevación de la tasa sobre el tanto realmente justo ⁴⁵.

Estos resultados, y otros más, omitidos, ¿no atentan seriamente todos ellos al bien común? La posición penalista hipotética del Estado no es, pues, tan inocente y pura, cuando acarrea las lamentables consecuencias enunciadas. Queda seriamente lesionado el bien común, al que por obligación natural debe atender el Estado y se hace perjuicio a terceros. En esas condiciones no puede asegurarse que sea lícita y factible la presunta actitud de mera penalidad.

Analizando los diversos puntos de vista y las razones de la posición penal en las leyes tributarias no parece que puedan sostenerse válidamente en nuestras circunstancias. Con ello queda desbrozada y escueta la conclusión de esta

⁴⁴ Estos efectos perniciosos, son fruto también, como veremos, de las injusticias fiscales por parte del legislador. Imposible calcular el porcentaje que corresponde a cada parte. De hecho MÜLLER, LUNA y otros entre los modernos y CASTRO, A., entre bastantes clásicos, afirman que la doctrina penalista ha sido suficientemente responsable. Cfr. notas 49-51.

⁴⁵ SÁNCHEZ ASIAÍN, A., *Realidad de la evasión fiscal y de la obligación tributaria*, Boletín de Estudios Económicos, 11 (1956) 10. Habla en esta página del «desplazamiento de la carga tributaria por rechazo», con la posibilidad de fraude sólo por una parte de los ciudadanos; HOUTTE, J., *Réflexions sur la fraude fiscale*, Revue Nouvelle (1946) 101-116 y otros autores ya citados.

primera parte: *las leyes tributarias justas son obligatorias en conciencia*. Es la colaboración con que participa el moralista en la más amplia y total revisión tributaria.

2. EL CONTRIBUYENTE

El ciudadano, y más el ciudadano de buena conciencia, se va a encontrar en la postura incómoda del que se halla entre la espada y la pared, ante el resultado de la revisión obtenido en el campo moral.

Por una parte, el principio cierto y tajante, y por otra, la realidad legal, indudablemente defectuosa, quizá irregular y hasta probablemente abusiva e injusta en ocasiones. Se sentirá como distendido entre dos fuerzas iguales y contrarias, al menos de primera impresión. Como un símbolo queda también colocado en el centro de estas líneas. Por eso trataremos ahora de lo que le es específicamente propio dejando para más tarde el extremo de las circunstancias legales o prácticas que con razón pueden preocuparle.

Lo típico del contribuyente es su especial psicología ⁴⁶, caracterizada principalmente por una fuerte tendencia al fraude. Tan universal y tan extendido es el fenómeno y de tanta trascendencia en la vida tributaria, que se han dedicado estudios especiales tratando de encontrar su naturaleza y las raíces de las que brota ⁴⁷.

Por más de un autor y en más de una ocasión se ha atribuido como causa del fraude la doctrina de que las leyes tributarias son penales. Se ha llegado a escribir, por ejemplo, «...me atravesaría a asentar la siguiente afirmación basada en datos de mi experiencia personal: «la moralidad pública de un país está en razón inversa de la intensidad con que sus teólogos mantienen la doctrina de las leyes puramente penales», precisamente en unas páginas que se están refiriendo de modo exclusivo al problema tributario ⁴⁸.

Aunque como este testimonio se podrían enumerar unos cuantos más, no parece, sin embargo, que haya de admitirse sin puntualizaciones. Porque el fraude se daba también en épocas de predominio de la obligatoriedad en conciencia. Se defraudaba con extensión, astucia y sin ningún escrúpulo ⁴⁹. De forma que la inducción perfecta necesaria para demostrar la afirmación transcrita líneas más arriba, no se da en riguroso análisis.

⁴⁶ SCAILTEUR, C., dedica el c. 4 de su obra a *La psychologie du contribuable*, p. 69-79; REYNAUD, P. L., *La psychologie du contribuable devant l'impôt*, Revue de Science et de Legislation financières (1947) 394-411 y (1948) 276-290; SCHORER, E., *Allgemeine Steuerpsychologie*, Finanzarchiv (1942) 338-68.

⁴⁷ Cfr. SCAILTEUR, o. c., cc. 6 y 7; SÁNCHEZ ASIAÍN, A., *En torno a la defraudación fiscal*, Boletín del Colegio Nacional de Economistas, julio-octubre (1954) 28ss; HOUTE, J., o. c.

⁴⁸ LUNA, A., *La doctrina de las Leyes meramente Penales y la Evasión Fiscal*, Anales de la IX Semana de Derecho Financiero (Madrid, 1961).

⁴⁹ Recordemos el panorama descrito por CASTRO, A., en su obra *De potestate legis poenalis libri duo*, 1. c.

Pero si no puede inculparse totalmente a la penalidad del fraude tributario, sí hay que reconocer que «los moralistas tienen una gran responsabilidad en el abuso que atacamos.» Estas palabras de Müller⁵⁰ son más admisibles. Basta que el contribuyente encuentre un resquicio para autojustificar su conducta fiscal evasiva, para que inmediatamente se agarre a él como a un clavo ardiendo, extralimitándose sin duda alguna e incluso convirtiendo un sencillo motivo extrínseco, sin categoría siquiera de condición u ocasión, en verdadera causa.

Otros nombres en otras obras buscan la explicación del fraude en los abusos legales que sancionaron verdaderas injusticias en los impuestos. Si en determinadas épocas los nobles e hidalgos, por una parte, estaban exentos, y por otra los clérigos, sólo quedaba para tributar el pueblo llano, precisamente las personas más necesitadas y con propiedades más exiguas⁵¹. Y también en situaciones de excepción más transitorias pero no menos antipáticas; así la defraudación en Bélgica es atribuida por algunos autores como reacción a regímenes políticos extranjeros que han gobernado su país (se llega a citar expresamente a España) y a las dos ocupaciones alemanes del actual siglo⁵². O cuando se trata de un gobierno contrario al partido político en que milita el contribuyente, que no acierta, o le cuesta mucho, separar la idea política propia de las necesidades públicas⁵³.

Concederemos un poco más de valor a estos últimos motivos extrínsecos para explicar el fraude. Pero tampoco logran la adecuación perfecta porque la evasión sigue practicándose aunque haya desaparecido la situación anómala.

La mentalidad en materia de obligación tributaria tiene una razón principal e intrínseca al mismo contribuyente: *su propia psicología*. Este es el aliado incondicional que encontrarán siempre dentro del hombre los más leves motivos extrínsecos que de algún modo inviten al fraude.

La naturaleza humana se pega tenazmente a lo suyo y difícilmente el *egoísmo* del hombre abrirá la bolsa para pagar. Necesita al menos una contraprestación evidente, y aun así, se resistirá con regateos, pidiendo plazos y rebajas. Resulta un placer disfrutar un espectáculo público sin haber pagado la entrada, hacer un viaje de ferrocarril sin billete, o que un autobús urbano le pasee por una docena de calles de la ciudad sin que le cobren. Y eso que en estos casos

⁵⁰ MÜLLER, A., *La Morale et la vie des affaires*, en la p. 217 de la trad. española.

⁵¹ Cfr. VITORIA, *In II-II^{ae}*, q. 63, a. 1, n. 18; MOLINA, *De Iustitia et Iure* disp. 662, 670, 672 y 673; SUÁREZ, *Def. fidei*, l. 4, c. 22, n. 3ss.

⁵² SCAILTEUR, C., *o. c.*, p. 74 y la respuesta del Ministro de Finanzas belga, M. A. E. JANNSEN en la Cámara de Representantes el 9-12-53, según el *Bulletin Social des Industriels*, junio (1954) 234ss.

⁵³ RUIZ-GIMÉNEZ, J., afirma: «En general, puede decirse que se da una vinculación muy estrecha entre la estructura social, el régimen político y la infracción tributaria». *Infracción fiscal y estructura política*, en la IX Semana de Estudios de Derecho Financiero (Madrid, 1961); SCAILTEUR, *o. c.*, p. 77.

se trata de tasas, la prestación del servicio es inmediata y la obligación más patente. Pero todo esto no llega a vencer el regusto de no pagar con su aliciente de diminuta aventura y de un mal entendido espíritu de afianzamiento de la propia personalidad.

El impuesto no es exactamente una tasa, aunque tenga algún remoto parecido con ella. Con él se atienden los gastos de la policía para el orden público, de la defensa, la construcción de carreteras, beneficencia, administración de justicia, educación pública y tantos otros servicios. Pero como la prestación no es inmediata, queda más diluida y no responde a un exacto o aproximado intercambio entre cantidad tributaria y beneficios recibidos, la dificultad psicológica hallada para satisfacer las tasas, lógicamente, se multiplica cuando se trata de pagar los tributos.

En muchas ocasiones envuelve al contribuyente además una circunstancia que le resulta todavía más repugnante. Es él quien tiene que declarar la materia impositiva, señalarse así indirectamente la cantidad que le han de arrancar, asemejándose al enfermo que en sí mismo hubiera de practicar la operación quirúrgica extirpándose un poco de su misma sustancia. Y para ello recorriendo el velo de algo que considera tan íntimo y secreto como la conciencia, que es descubrir los ingresos o riquezas hechas así espectáculo público ⁵⁴.

Por todo ello el egoísmo, dando una vuelta más sobre sí, acepta pronto esas razones numerosas y evidentes. Sin embargo, como parte también de su psicología, ese mismo remiso contribuyente será el primero en quejarse de la lenta eficiencia de algunos negociados de la Administración aunque coincida el que por sus circunstancias personales sea uno de los que más utiliza las carreteras y otros servicios públicos gratuitos o semigratuitos.

En la imposible hipótesis de una justa exactitud matemática hasta el céntimo, tampoco se pagarían los impuestos de buena gana.

La Hacienda pública seguiría apareciendo siempre ante el particular como un ave de presa, el defraudar como un placer que adula la vanidad propia y que puede ofrecerse como testimonio de destreza a los amigos íntimos.

La única solución para contrarrestar en el contribuyente su típica psicología egoísta, es un enérgico *cambio de mentalidad* de cara a la Hacienda, aunque después, a pesar de todo, necesite quizá todavía el pequeño empujón típico de la certeza libre en el momento de sentir el dolor del desprendimiento pecuniario.

Consideremos algunas de esas posibles razones eficaces.

1. Antes que nada aclarar la noción confusa que generalmente se tiene del impuesto. Desde pequeños estamos acostumbrados a gozar de la seguridad en nuestros contratos, de las instituciones colectivas, del orden... que nos han puesto muy por encima de las necesidades más primitivas y espontáneas, sobrepasando nuestra impotencia individual. Creemos fácilmente que esas ven-

⁵⁴ SCAILTEUR, C., o. c., p. 74.

tajas son «algo natural» hacia los que tenemos un derecho innato, sin caer en la cuenta de que cuestan dinero y engendran obligaciones en nosotros.

2. El contribuyente debe caer en la cuenta de que a medida que avanza el progreso y se multiplican las relaciones económicas y sociales, sus verdaderos intereses son tanto los de la sociedad como los suyos que de rechazo van a quedar beneficiados y potenciados.

3. Interesarse más por conocer, dentro de la capacidad cultural que posea, la amplitud de las necesidades públicas, nacionales, provinciales o municipales y hacerse una idea de los números que se necesitan en los presupuestos para satisfacerlas.

4. Las clases ciudadanas más fuertemente gravadas por tener más riquezas, han de ensanchar su generosidad para el mayor sacrificio que muchas veces se les pedirá en justicia, aunque después en bastantes ocasiones pueda ser la masa de la nación la que quizá proporcionalmente reciba más beneficios a pesar de haber contribuido menos. La justicia social y una mejor redistribución de las riquezas debe calar hondo en esas mentes ciudadanas.

5. Sortear el peligro de ser arrastrado por el ambiente general que defrauda, peligroso especialmente como tentación irresistible incluso para las personas más honradas, que terminan cayendo para no hacer el ridículo o por necesidad de no sucumbir ante la desigualdad de competencia que se origina entre el defraudador y el buen ciudadano ⁵⁵.

6. Las exigencias nacionales y los deberes patrióticos no reclaman sólo la presencia ciudadana impulsiva y transitoria en los momentos peligrosos de las encrucijadas, sino la ordinaria del deber cotidiano y monótono, de igual o mayor trascendencia, para no dejar infructuosos generosos arranques. La tributación es el más importante de esos deberes ordinarios ⁵⁶.

7. Los pequeños remordimientos y las inquietudes internas, con el vago sentimiento de la obligación incumplida, que quedan en las personas más sanas después del fraude, arguyen la última nueva razón que damos ahora, virtualmente potente para ayudar al cambio de mentalidad ciudadana ⁵⁷.

En España.

A las siete razones precedentes, muestra de otras más en la línea de honradez tributaria, tendríamos que añadir las más concretas de la necesidad que urge en España para un saneamiento de las costumbres fraudulentas, requerido por diversas personas, precisamente exigiendo también el paulatino cambio de mentalidad. Unas civiles y otras religiosas.

⁵⁵ MÜLLER, A., *o. c.*, p. 222.

⁵⁶ SCALTEUR, C., *o. c.*, p. 73.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 77.

El 21 de diciembre de 1957 el Sr. Gómez Llano tenía en cuenta «la especial idiosincrasia del contribuyente español» en el proyecto Ley que presentaba a las Cortes para unas «rectificaciones prometedoras» en materia fiscal⁵⁸. Se afirmó entonces que era «preciso crear un clima de conciencia que nos permitiera sentir la dignidad de buenos ciudadanos en el cumplimiento de nuestros deberes...».

Desde esa fecha no han faltado alusiones de la parte oficial como las del Sr. Navarro Rubio en 15 de enero del 61: la infracción tributaria es «un problema difícil..., pero que si de todas las ilusiones que alimentaba al llegar al Ministerio sólo hubiera de quedarse con una, sería la de inculcar a la *mentalidad de los españoles* el estímulo del mejor cumplimiento de esos deberes tributarios, ya que no puede haber conciencia ciudadana sin el cumplimiento de los deberes sociales...»⁵⁹. Un año después vuelve a insistir: «El pago del impuesto constituye uno de los primeros deberes ciudadanos. Hay que crear una clara conciencia moral en el contribuyente respecto al pago de los impuestos. Hay que pensar que sólo se creará esa conciencia por *vía del convencimiento...*»⁶⁰.

También las autoridades religiosas piden y esperan este *cambio de mentalidad ciudadana*, por razones objetivas de bien común e independientemente de ideologías políticas. La declaración colectiva de los METROPOLITANOS ESPAÑOLES de 1956 dedicaba buena parte al problema tributario, llegando a insinuar la misión parafisical de los tributos para una mejor distribución de riqueza según la constante doctrina social de la Iglesia⁶¹.

Y D. Angel Herrera Oria insiste con urgencia en que «se impone un examen colectivo de conciencia en lo que respecta a nuestros deberes fiscales»⁶².

Con lo dicho queda suficientemente pergeñada la parte de renovación que corresponde al contribuyente, así como el camino por donde debe encaminar sus esfuerzos: *Conocer la inclinación de su propia sicología al fraude y, operando sobre ella con razones adecuadas, enderezarla lo más posible hasta lograr un cambio de mentalidad lo más próximo a lo objetivamente justo en sus deberes tributarios.*

Y hemos de pasar al tercer sector que, con sincera voluntad y aportaciones concretas, ha de contribuir eficientemente a la revisión y enderezamiento de la moral tributaria.

⁵⁸ Intervención en el Pleno de las Cortes Españolas de esa fecha.

⁵⁹ Clausura de la IX Semana de Estudios de Derecho Financiero.

⁶⁰ Intervención en el acto inaugural del nuevo edificio del Instituto de Estudios Fiscales.

⁶¹ *Ecclesia* II (1956) 317-20 y editoriales de los números II (1956) 311 y II (1956) 460.

⁶² Conferencia en la sesión de clausura de la Asamblea de la Escuela de Ciudadanía Cristiana de 1962.

3. EL LEGISLADOR

La enseñanza escueta de la primera parte y el cambio de conducta que se pide al ciudadano en la segunda, suponen siempre que se está hablando de impuestos *justos*. Cuando, por alguna circunstancia, un impuesto no es justo, tampoco se da obligación de satisfacerlo. Y si se lleva a término la exacción en tal hipótesis, se atropella el legítimo derecho de propiedad. Se responderá a la provocación con una actitud que quiere parangonarse a la de la «legítima defensa», con evasiones, ocultaciones y se extenderá el fraude que en rigor no será ya tal por falta de título para la prestación o, en el mejor de los casos, excusa o epikeia.

La injusticia al establecer tributos es la mayor fuente de deseducación en este campo moral y causa un grave daño al bien público, que necesitará en el futuro muchos años de espera para ganar de nuevo la confianza del contribuyente siempre receloso de un nuevo abuso a flor de piel.

Ser justo y evitar toda apariencia de injusticia en las leyes tributarias es la meta de renovación a la que debe tender seriamente el legislador fiscal. Se trata de la pieza más importante del conjunto porque en ella se apoyan las demás. Pero también la más difícil ⁶³.

Efectivamente, de forma matemática, como dice Azpiazu, «no es determinable con exactitud la cuantía de la imposición justa» ⁶⁴. Estrictamente hablando, tampoco es necesario; pero para la aproximación moral imprescindible que se requiere, siguen siendo muchas las condiciones que pide la justicia de un impuesto. Las estudiaron exhaustivamente los teólogos y moralistas de los siglos XVI y XVII en largas páginas, y a ellas tienen también que recurrir los tratadistas modernos cuando han de estudiar este punto ⁶⁵.

Sólo podremos fijarnos en las cuatro condiciones de justicia más importantes para las circunstancias de nuestra época. En ellas es donde el legislador español tiene que poner atención especial cuando proyecte cualquier reforma tributaria para no caer de nuevo en injusticias y extinguir los defectos pretéritos en esos capítulos, noblemente reconocidos en más de una ocasión por los gobernantes ⁶⁶.

Justicia en el fin del Impuesto.

En primer lugar se ha de evitar la injusticia por el *fin* para el que se pide un impuesto. La labor del Estado en buena ética social cristiana, es de estricta

⁶³ «Es muy fácil establecer y definir en general esta conclusión: los tributos de cuya justicia consta porque en ellos concurren las condiciones precisas...» obligan en conciencia. MOLINA, *De Iustitia et Iure*, disp. 674, n. 8; «Más dudoso es determinar qué tributos son injustos y cuáles justos.» VITORIA, *In II^a-II^{ae}*, q. 63, a. 1, n. 10.

⁶⁴ *La Moral del Hombre de Negocios*², p. 505.

⁶⁵ Cfr. *Moral y tributos en los siglos XVI y XVII*, «Miscelánea Comillas» 40 (1963).

⁶⁶ GÓMEZ LLANO, 21-12-59 en las Cortes Españolas y NAVARRO RUBIO en manifestaciones o intervenciones de 15-1-61, 2-3-62, 14-11-62, 29-10-63, 13-11-63 y 15-11-63.

subsidiariedad⁶⁷, palabra con suficiente dramatismo interior como para que se escriba abundantemente sobre ella. Cuando los tributos son pedidos para atender a los gastos que origina el cumplimiento de esa función subsidiaria serán completamente justos por el fin.

Pero sabemos también que es inestable el equilibrio de la subsidiariedad. La complejidad que arrastra consigo el progreso, ensancha ampliamente los límites subsidiarios extendiendo más y más el campo de acción del Estado o de los organismos intermedios para suplir las deficiencias individuales, familiares e incluso de grupo. Así lo reconoció Juan XXIII⁶⁸.

Por eso no es de extrañar que, atendido el fin, hayan aumentado los gastos legítimos durante nuestros años, y en consecuencia, sean mayores las cantidades que se puedan pedir justamente por este capítulo.

Sin embargo, al lado de esta verdad real, se da el hecho de que el Estado se atribuye muchas veces actividades en las que la iniciativa privada se puede valer para desenvolverse con el mismo o mayor acierto que los organismos oficiales. Se rebasan entonces los justos límites de la subsidiariedad, los fines que debe atender el Estado son mayores de los que justamente le competen y las cantidades que se reclaman para atenderlos están manchadas por la injusticia y se podrían ahorrar al contribuyente⁶⁹.

Puede darse también el caso de una intervención subsidiaria plenamente justificada en circunstancias económicas inseguras ante las que la iniciativa privada se inhibía sin atreverse a actuar. Tuvo entonces que lanzarse el Estado a poner en marcha actividades necesarias para el bien común, pero, pasados los años de crisis, siguen sin retornar a manos particulares ya decididas a moverse solas⁷⁰.

El Estado, para no perder el derecho a un impuesto justo por el fin, tiene que evitar los gastos inútiles, los duplicados y, sobre todo, los suntuarios⁷¹.

La administración estatal no tiene fama de económica, muchas veces tampoco de excesivamente feliz y, en ocasiones, de demasiado complicada y burocratizada⁷². Las cantidades que por esos defectos recaigan en el contribuyente

⁶⁷ Pío XI, *Quadragesimo Anno*, AAS 23 (1931) 203, BAC (178); Documentos Sociales Pontificios, p. 732, n. 79, y JUAN XXIII, *Mater et Magistra*, AAS 53 (1961) 4081, BAC (213), Comentarios a la M. et M., p. 22, n. 53.

⁶⁸ «...a los gobernantes se les pide con insistencia que ejerzan en el campo económico una acción multiforme, mucho más amplia y ordenada que antes...» *Mater et Magistra*, ed. cit., n. 54.

⁶⁹ Pío XII, *Alocución al Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas*, 2-oct.-48, Documentos políticos, BAC (194) p. 274-77 y *Alocución al X Congreso de la Asociación Fiscal Internacional*, 2-oct.-56 BAC (194) p. 566-69.

⁷⁰ Cfr. la primera de las dos alocuciones citadas en la nota precedente.

⁷¹ GUIJARRO ARRIZABALAGA, F., l. c.

⁷² MÜLLER, A., O. c., p. 220; SÁNCHEZ GIL, M., *Deontología de Ingenieros y Directores de Empresas*² (Madrid, 1961) p. 428; GÓMEZ LLANO, en la intervención aludida ante las Cortes, hace una referencia a esto.

han perdido su carácter de justas porque el fin no es legítimo. «Al Estado se le prohíbe moralmente todo despilfarro de los dineros públicos»⁷³.

Justicia en relación con la materia gravada

Debe examinar el legislador también los fallos de justicia existentes por razón de los *objetos o de las actividades humanas gravadas*. Los artículos de primera necesidad exigen estar totalmente exentos o, al menos, lo más libres de cargas tributarias⁷⁴, mientras que los artículos de lujo deben encajar fácilmente un porcentaje impositivo más alto. Así, por ejemplo, ¿qué justicia puede invocar un tributo impuesto en cualquier medicina o especialmente en una medicina que sólo se utiliza en casos graves, medio desesperados y que en sí ella ya es cara? ¿Y la imposición tributaria sobre establecimientos de enseñanza no estatales, sanatorios o clínicas privadas, independientemente del lujo, sólo por su carácter de particulares, cuando su único fin es el bien público de la enseñanza y de la salud? El 15 de noviembre de 1963 declaró el Ministro de Hacienda que «la enseñanza tendrá una desgravación del 95 por 100. Desgravación, bien es verdad —añadió—, algo teórica, puesto que los tipos actuales no siempre se exigen». Queda entonces en pie en materia de enseñanza un 5 por 100 de impuestos si es que realmente se va a exigir. ¿Está justificado?⁷⁵.

Justicia en la forma de los impuestos

Otro capítulo en donde se han venido cometiendo injusticias tributarias que deben ser eliminadas se refiere a la tercera condición que tradicionalmente se pide en moral: la *igualdad proporcional*. El legislador debe buscar por todos los medios la manera de que los casos injustos por esta fuente se anulen de manera total o, de producirse, sean accidentalmente y al margen de las previsiones legales.

Proporción en dos sentidos. Primero, de manera que los más poderosos económicamente contribuyan más. Así lo exige la justicia distributiva y la equidad natural. Por eso, teóricamente son más justos y preferibles los impuestos sobre la renta, a los llamados derechos reales, sobre el transporte, el consumo y otros semejantes que hay que reducirlos al mínimo o hacerlos desaparecer totalmente, porque en ellos es muy difícil la distribución equitativa según la verdadera capacidad económica de los sujetos y al mismo tiempo son tentadores por la facilidad y baratura de su recaudación⁷⁶.

⁷³ Cfr. las dos alocuciones citadas de Pío XII.

⁷⁴ En España a partir de 1.º de enero de 1963 se suprimieron los impuestos de usos y consumos municipales que suponían una cantidad de 3.740 millones de pesetas. A este propósito el señor NAVARRO RUBIO informó ampliamente de las conveniencias de la supresión, algunas de cuyas razones coincidían con las tradicionales de la Moral sobre los objetos imposables.

⁷⁵ Se trata de unas ampliaciones a puntos relacionados con la reforma tributaria hecha dos días antes.

⁷⁶ AZPIAZU, J., *o. c.*, p. 501.

Sañalar la razón de proporcionalidad en los impuestos que por razón de la materia gravada se prestan más idealmente a la justicia es una labor de tipo técnico. Sin embargo, todavía la moral puede aquí añadir que es más conforme con la justicia el que la razón de la proporción no sea constante sino que vaya en aumento. Es el impuesto progresivo ⁷⁷.

Proporción también en un segundo sentido. Entre los gastos presupuestarios y los ingresos razonables de la Hacienda pública. Las sanas economías privadas, tanto familiares como empresariales, se organizan acomodando los gastos del mes o del ejercicio económico a los ingresos de ese período, y no viceversa.

La conducta contraria de señalar antes los gastos y exigir después las cantidades para cubrirlos, tiene el peligro de exigir más de lo justo y de alargar excesivamente la lista de los gastos ⁷⁸.

Justicia en relación con las personas afectadas.

Tiene que ser justo el legislador mirando *las personas sobre las que incide el impuesto*. Concedido que una ley no pueda atender a los casos singulares y que, al margen de su intención, puedan resultar injustamente gravadas algunas personas, eso no justifica que no se hayan de tener presentes las características personales de los diferentes grupos que constituyen la totalidad de contribuyentes.

Así, el grupo cuyos ingresos personales o familiares, según los casos, no llegan al «techo» mínimo vital deben ser totalmente eximidos de impuestos, puesto que todo lo que se les detraiga resultará injusto.

Información fiscal a nivel medio o popular

Añadamos también supletoriamente dentro de la línea esquemática que trata de localizar el nacimiento de la injusticia de los impuestos, la falta de contacto entre la parte recaudadora y la contribuyente. No se informa de las necesidades ni se da cuenta del empleo que se hace de los impuestos recaudados. No bastarán muchas veces las cifras presupuestarias en el órgano de promulgación legal que no llega hasta el pueblo y que, aunque descendiera tanto, requiere una más que mediana formación para desentrañar sus líneas y hacerse cargo de lo que realmente pueden significar las enormes partidas citadas escuetamente como en un libro contable, sin ningún calor humano. Una información menos técnica y científica, pero más popular, se desea algunas veces y lo pide la equidad ⁷⁹.

⁷⁷ Pfo XII en las referidas alocuciones; AZPIAZU, J., p. 505, y SÁNCHEZ GIL, M., o. c., p. 427s.

⁷⁸ Cfr. *Anales de la IX Semana de Estudios de Derecho Financiero* (Madrid, 1961).

⁷⁹ SÁNCHEZ GIL, M., O. c., p. 248; SCAILTEUR, C., *La vie économique et sociale* (Anvers-Bruxelles, 1958) p. 5s.

Administración y simplificación fiscal

La administración y la simplificación fiscal son circunstancias que giran también alrededor de la justicia del impuesto.

Sólo este pequeño recorrido por algunas de las condiciones que se requieren para la justicia objetiva de un impuesto, muestra los fallos en los que con facilidad han incurrido las disposiciones tributarias y que hay que evitar en lo sucesivo no sirviendo al contribuyente el anhelado pretexto para su insinceridad fiscal y para que comience a dar vueltas el carrusel de un círculo vicioso, difícil de detener.

La Administración Pública debe dar el primer paso decidido y enérgico en la labor ingrata de la lucha contra las irregularidades tributarias, aun suponiendo que fuera del todo inocente y de momento resultara la más perjudicada. Ella tiene a su cargo el bien común y tiene que restablecer un clima de colaboración.

Según las palabras de Pío XII a los participantes en el Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas: «En nombre de la conciencia humana, no arruinéis la moral desde arriba. Absteneos de aquellas medidas que, a pesar de su valor técnico, soliviantan y hieren en el pueblo el sentido de lo justo y de lo injusto, o que relegan a segundo término su fuerza vital, su legítima ambición de recoger el fruto de su propio trabajo, su preocupación por la seguridad familiar, consideraciones todas que merecen ocupar en la mente de un legislador el primer lugar, no el último»⁸⁹.

Y así nos brinda ya esta tercera parte su propia conclusión: La aportación del legislador para una completa y verdadera reforma tributaria gira alrededor de que: a) *las disposiciones fiscales recojan siempre los requisitos exigidos en moral para la justicia objetiva del impuesto* (gastos austeros acomodados a los ingresos; gravámenes sobre lo menos necesario para la vida ordinaria; exención de personas con ingresos por debajo del mínimo vital y proporción en escala progresiva limitada), y b) *que se restablezca la mutua confianza en las relaciones Estado-contribuyente con la adecuada información a nivel medio; humanismo y rapidez en la administración, y pocos y sencillos preceptos tributarios.*

La Nueva Ley de Reforma Tributaria, ofrece una extraordinaria oportunidad para nuestro saneamiento fiscal, y es una ocasión para que moralistas, contribuyentes y gobernantes, según las conclusiones obtenidas, aporten el esfuerzo sincero que a cada uno corresponde en pro de una verdadera justicia tributaria que redunde en el más alto bien común de toda la nación.

GONZALO HIGUERA

Comillas, 20 de noviembre de 1963

⁸⁹ Pío XII, en la 1.ª de las alocuciones citadas antes.