

EL FISCO Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

POR

JUAN JOSÉ MORÁN

Trataremos de dar una visión, lo más clara que nos sea posible, sobre el «principio de subsidiariedad», base y estudio de este congreso, y la incidencia que sobre el mismo puede tener el fisco, la Hacienda Pública.

El estudio del principio de subsidiariedad ha sido en todo tiempo de gran interés e importancia, pero, en los momentos actuales, considero lo es aún más, hasta el extremo de estimar que, posiblemente, el porvenir de la actual civilización depende en gran manera de su verdadera y auténtica aplicación.

Por ello, voy a permitirme esbozar, en breve síntesis, este principio, aun cuando de todos sea ya sobradamente conocido.

Históricamente puede probarse que el hombre siempre ha tendido a la sociabilidad. Tal tendencia se ha manifestado en la constitución de grupos, unas veces basados en el parentesco, otras en la vecindad, que efectúan una unión permanente o transitoria, voluntaria o coactiva. «El hombre es un animal sociable» decía Aristóteles.

Las células sociales primitivas, basadas en el parentesco o en la vecindad, han ido evolucionando progresivamente hasta alcanzar la forma de grupos políticos de creciente extensión, que culminan en su forma más amplia, trascendente y complicada, en el Estado.

Teniendo en cuenta que la vida social se basa en la existencia de unas necesidades que el hombre, aisladamente, no podría nunca satisfacer, todos estos grupos políticos han de cumplir el fin de atender a las necesidades, comunes y públicas, en las que tienen la razón misma de su aparición.

Así, Emil Brunner dice: «Entre la familia y el Estado existen, por obra de la creación, una serie de miembros intermedios que tienen todos, fundamentalmente, precedencia sobre el Estado, a saber, todas aquellas formas de comunidad que son necesariamente partes integrantes de la vida humana».

Vamos, pues, en primer lugar, a tratar de desarrollar el «prin-

«principio de subsidiariedad» en relación con el fisco, con la Hacienda Pública, refiriéndonos no sólo a la economía del Estado, sino también a la de los demás entes colectivos y coercitivos, como son las provincias, municipios, etc.

El profesor don Enrique Gil Robles, en su tratado de «Derecho Político», nos enseña que la persona, desde el individuo llegado al uso de razón, hasta el poder supremo, tiene derecho a la autarquía correspondiente a su personalidad y estado, y define como autarquía, «el derecho de propio e inmediato gobierno que tiene toda sociedad, como toda persona, en virtud de su personalidad e independencia y en proporción de la capacidad personal y de la entidad y cuantía de los bienes que posee». De lo cual deduce «que el auxilio social que una sociedad superior presta a otra inferior es sólo complementario de la insuficiencia de aquélla, ora por defecto de su capacidad gubernativa, ora por la escasez y falta de recursos; y que cuando el auxilio no tiene estos fundamentos y motivos, no sólo es inútil y carece de título, sino que puede ser, además, nocivo y, en todo caso, supone una intervención desordenada en la esfera gubernativa de la persona social y un atentado a la autarquía que deriva de su legítima independencia».

Marcel de Corte, dice aún más, al expresar que «todo Estado construido sobre las comunidades naturales y sobre la radicación que ellas difunden, ve de tal suerte su poder reducido a su justa medida que raramente actúa como una manifestación de una fuerza exterior a los ciudadanos. Por el contrario, todo Estado sin sociedad es axiomáticamente un Estado coercitivo, policíaco, armado de un arsenal de leyes y reglamentos encargados de dar sentido a las conductas imprevisibles y aberrantes de los individuos. Su tendencia al totalitarismo es directamente proporcional a la desaparición de las comunidades naturales, a la ruina de las costumbres, a la hecatombe de la educación».

En la Doctrina Pontificia, especialmente a partir de Pío XI, en su encíclica *Quadragesimo Anno*, el «principio de subsidiariedad» alcanza una importancia capital al fijar claramente su contenido, su idea central, que radica en que debe dejarse a los particulares y a los grupos que integran la sociedad política la plenitud de iniciativa, de creatividad, de responsabilidad, que ellos puedan asumir eficazmente por sí mismos. Complementariamente, la acción de las asociaciones más poderosas y del mismo Estado consiste en suplir lo que los miembros menos dotados no pueden realizar.

Dicha doctrina ha sido reiterada más tarde por Pío XII, Juan XXIII, Pablo VI, y por el actual Pontífice Juan Pablo II, en varias de sus alocuciones.

El Estado, en definitiva, salvo en las materias de su específica competencia, «no debe hacer, ni dejar hacer, sino ayudar a hacer».

Sentado este principio, tenemos que la función del Estado es asegurar a los particulares y a los grupos que integran la sociedad política el ejercicio de sus derechos naturales, siendo por tanto su función propia la de regulador de la economía y de la vida nacional, buscando imponer un orden tal en las relaciones de unos grupos con otros que resulte un ordenamiento económico-social y armónico tendente al bien común, en el cual todos los particulares, de acuerdo cada uno al lugar propio que ocupa en la sociedad pueda desarrollar su vida espiritual y material, su perfección y la de su familia, y, por ende, la de todos los demás cuerpos intermedios.

En definitiva, pues, el Estado tiene sus fines propios, como son la defensa, la Justicia, las relaciones exteriores, etc. y otros fines coyunturales: enseñanza, beneficencia, economía, etc., en tanto no se creen y desarrollen los cuerpos intermedios llamados a realizarlos, por lo que, salvo en lo que se refiere a esos propios fines, debe limitarse a cooperar, primeramente, y en términos generales, con toda la fuerza de las leyes e instituciones, a la prosperidad, tanto de los particulares como de los grupos que integran la sociedad política, ya que este es el verdadero cometido de la política y el deber inexcusable de los gobernantes.

El Estado debe reconocer las libertades y los poderes de cada uno de dichos entes morales, según sus competencias, dentro de un orden natural, dejando a los particulares y a cada grupo que forman esa sociedad política hacer lo que es capaz de realizar por sí mismo, siendo, por tanto, su papel, el de árbitro y coordinador.

La condición más importante para el eficaz ejercicio de esas libertades es que, tanto los particulares como cada uno de tales grupos, tengan los medios materiales necesarios para hacer frente a sus necesidades, razón por la cual deben gozar de una relativa autonomía financiera, de un patrimonio, y es al Estado al que corresponde favorecer la constitución de tal patrimonio, protegiendo en todo momento a la familia y demás cuerpos intermedios, de tal modo que el cuidado de las necesidades de todos ellos continúen en sus propias manos mediante una justa y equitativa política fiscal.

El concepto de gasto público lo podemos derivar de una manera inmediata del de necesidad colectiva, ya que el Estado y demás entes intermedios deben tender precisamente a la satisfacción de esas necesidades colectivas o públicas, no suntuarias, para lo cual necesitan procurarse los medios suficientes con que subvenir a ellas. Estos medios son los que constituyen los llamados ingresos públicos, que pueden obtenerse, como todos sabemos, de muy diversas

maneras, mediante la creación de impuestos, tasas, contribuciones, emisión de Deuda Pública o papel moneda, rentas y productos de su patrimonio, etc.

El gasto público serán, pues, las inversiones de bienes económicos realizadas por los entes públicos y justificadas por la existencia de una necesidad pública tendente al bien común. La legitimidad de tales gastos es lo único que puede garantizar a la comunidad la exigencia de unos ingresos con que cubrirlos y, como consecuencia de ello, el Estado debe siempre tener en cuenta que no puede privar a los particulares, ni a los entes morales intermedios, de sus bienes, salvo en caso de necesidad. Los impuestos nunca pueden ser, ni abusivos ni expropiatorios.

Todo gasto público causa efectos económicos. Estos deben tender a aumentar la producción, a disminuir las oscilaciones del nivel de empleo, a fomentar la inversión y el ahorro, etc., para, en definitiva, tender a aumentar la renta nacional y el bienestar natural del individuo, la familia y la comunidad entera, que podrá, como consecuencia de ello, cumplir bien y mejor con las obligaciones y deberes naturales que le son propios.

Las mismas reglas son de aplicación a los demás entes públicos intermedios, como municipio, provincia, región, etc., en relación con las familias y particulares que los constituyen, dentro de su propio territorio.

Este «principio de subsidiariedad» está en contraposición con el de «socialización», o sea, «transferencia al Estado u otro órgano colectivo de las propiedades, industrias, etc., de los particulares» a fin de que se redistribuya más equitativamente la renta y la riqueza. Este es el concepto a que nos referimos, y no al expresado en la traducción española de la encíclica del Papa Juan XXIII, *Mater et Magistra*, que define como «socialización» «el fruto y la expresión de una tendencia natural», que «aporta muchas ventajas» y «permite obtener satisfacción para numerosos derechos personales», y que «puede y debe realizarse de manera que se saquen las ventajas que comporta, y conjurar y comprimir sus efectos negativos», o sea, desarrollo de las relaciones sociales.

El concepto indicado es no solamente pernicioso, como dice Von Misses, sino también jurídica y moralmente inadmisibile como demuestra Santo Tomás.

Von Misses dice que es pernicioso socialmente, por cuanto que «la mayor parte de los elevados ingresos que las cargas impositivas cercenan hubiéranse dedicado a la formación de capital adicional. En cambio, si el Estado aplica lo recaudado a atender a sus gastos, la acumulación de nuevo capital disminuye», y «en cuanto

el capitalista sospecha que el conjunto de los impuestos y la contribución sobre la renta van a absorber el cien por cien de los ingresos, opta por consumir el capital acumulado, en tanto que continúe al alcance del fisco...», así provoca «una amplia tendencia hacia el inmovilismo», deteniendo el ahorro, la inversión y la formación de capital y, finalmente, el agotamiento de las fuentes de riqueza.

Como dice Juan Vallet, en su magnífica obra «Sociedad de masas y Derecho», «las civilizaciones caen cuando la sociedad no puede ya soportar el peso del aparato estatal, cuando los impuestos agotan la economía del país». La excesiva imposición fiscal, como dice C. N. Parkinson en su obra «¡Cuidado con los impuestos!», lleva consigo la limitación de la influencia internacional, la pérdida de la libertad, el descenso de la iniciativa privada, hacer perder o, al menos, deteriorar el sentido de la propiedad, destruye la economía de mercado, se hiere el sentido de la justicia, se perjudica la formación de capitales, se provoca el consumo, masifica el pueblo, difunde la corrupción por el mal gasto, provoca el ocaso de las artes, etc. El resumen de Parkinson es que «... en esa trituración de lo individual, el instrumento más eficaz es la apisonadora de la tributación. Bajo su presión el ser humano se convierte en masa».

Por otro lado, ello es jurídica y moralmente inadmisibles, como demuestra Juan Vallet de Goytisolo en su trabajo sobre «Propiedad y Justicia», glosando a Santo Tomás. Se pregunta, ¿es materia de justicia distributiva?, y, consiguientemente, ¿corresponde al Estado repartir las rentas supérfluas, según su propio criterio, recaudándolos principalmente por medios fiscales para redistribuirlos por empréstitos para promover el desarrollo económico y social o bien mediante la prestación de servicios públicos, hoy, principalmente, a través de la seguridad social y de la igualdad de oportunidades educativas? Su contestación es negativa, basándose en la doctrina de Santo Tomás, el cual «atribuye al propietario la potestad *dispensandi*», y entiende que «se deja al arbitrio de cada uno la distribución de las cosas propias para socorrer a los que padecen necesidad», estimando «que, si con violación de la justicia, algunos, empleando la autoridad pública, arrebatan violentamente las cosas de otras personas, obran ilícitamente, cometen rapiña y están obligados a la restitución». «La libertad no es una especie de justicia; ser justo es dar a otro lo que es suyo; ser liberal, en cambio, es dar a otro de lo propio», por eso dice Aristóteles que el hombre liberal «cuida su fortuna para poder ser útil a otros con ella», y San Ambrosio añade que «el Señor no quiere que se repartan de una vez los bienes, sino que se administren prudentemente».

La doctrina de la Iglesia es clara en esta materia, así dice Pío XI en su encíclica *Quadragesimo anno*, «está claro que al Estado no le es lícito desempeñar este cometido de una manera arbitraria, pues es necesario que el derecho natural de poseer en privado y de transmitir los bienes por herencia permanezca siempre intacto e inviolable, no pudiendo quitarlo el Estado, porque el hombre es anterior al Estado, y también la familia es lógica y realmente anterior a la sociedad civil. Por ello, el sapientísimo Pontífice (León XIII) declaró ilícito que el Estado gravara la propiedad privada con exceso de tributos e impuestos. Pues el derecho de poseer bienes en privado no ha sido dado por la Ley, sino por la naturaleza, y, por tanto, la autoridad pública no puede abolirlo, sino solamente moderar su uso y compaginarlo con el bien común. Ahora bien, cuando el Estado armoniza la propiedad privada con las necesidades del bien común, no perjudica a los poseedores particulares, sino que, por el contrario, les presta un eficaz apoyo, en cuanto de ese modo impide vigorosamente que la posesión privada de los bienes, que el providentísimo Autor de la naturaleza dispuso para sustento de la vida humana, provoque daños intolerables y se precipite en la ruina; no destruye la propiedad privada, sino que le defiende, no debilita el dominio particular, sino que lo robustece». El principio de subsidiariedad es también básico aquí, como dice Juan Vallet, «el respeto al buen uso de lo superfluo —que debe fiscalizarse sólo en cuanto atente cualitativamente al bien común de modo manifiesto— debe ser respetado, no sólo administrativamente, sino también fiscalmente, y a él atentan las imposiciones sobre el capital, e incluso sobre la renta, cuando desconocen aquella prioridad del derecho del propietario al buen uso —en negocios favorables al bien común o con actos de beneficencia— según su propia iniciativa».

Su Santidad Pío XII, dirigiéndose a la Asociación Internacional de Derecho Financiero y Fiscal, con ocasión de su X Congreso Internacional, el 2 de octubre de 1956, le manifestaba: «la elaboración de las leyes fiscales en los Estados modernos no obedece siempre a criterios morales y precisos; las necesidades del momento, las tendencias políticas o económicas de los hombres que están en el poder; empujan a la legislación fiscal en direcciones divergentes. La administración encargada de aplicar las leyes procede según métodos desprovistos de uniformidad y, en ocasiones, poco conformes a la intención del legislador. De ello resulta que el sistema fiscal de cada Estado; y más aún de los diferentes Estados sobre materias análogas, presenta notables diferencias, tanto en la concepción como en el modo de aplicación. No solamente se deplora la frecuente

falta de simplicidad y de coherencia, sino, en ocasiones, también una negligencia práctica de los principios justos, que deben inspirar toda legislación fiscal» ... «Los Estados modernos tienden hoy a multiplicar sus intervenciones y a asegurar un número creciente de servicios; ejercer un control más estrecho sobre la economía; intervienen ventajosamente en la protección social de muchas categorías de trabajadores; sus necesidades de dinero crecen en la medida en que aumentan sus administraciones. Frecuentemente las imposiciones muy duras oprimen la iniciativa privada, frenan el desarrollo de la industria y del comercio, descorazonan las buenas voluntades» ... «se puede decir, en breves palabras, que las dimensiones considerables de los Estados actuales exigen una cuidadosa puesta a punto de la legislación fiscal, gravada aún en más de un extremo por un discutible empirismo. Además, es capital que los principios morales justificativos del impuesto aparezcan claramente, tanto a los gobernantes como a los administrados, y que sean efectivamente aplicados. Igualmente es necesario que se prosiga, con criterios siempre más sensibles y adecuados, la adaptación del impuesto a las posibilidades reales de cada uno. La legislación fiscal no se la considerará ya, entonces; como una carga siempre excesiva y más o menos arbitraria, sino que representará, en un Estado mejor organizado y más apto para procurar el funcionamiento armonioso de las diferentes actividades de la sociedad, un aspecto humilde acaso y muy material, pero indispensable de la solidaridad cívica y de la aportación de cada uno al bien de todos. La sabiduría de los gobernantes y la eficacia de una administración cuidadosa e íntegra debe demostrar, hasta la evidencia, que el sacrificio impuesto corresponde a un servicio real y produce sus frutos».

Termino con las palabras recientemente pronunciadas por Su Santidad Juan Pablo II —el 7 de noviembre de 1980, en Roma— a los asambleístas de la «Confederation Fiscale Europeenne». Decía Su Santidad, «Vosotros, en cambio, vigiláis para que los individuos, cumpliendo totalmente sus deberes al respecto, no sean víctimas de injusticias en el cobro de impuestos; les ayudáis a proteger y garantizar sus derechos, con toda vuestra competencia jurídica. Eso no puede hacerse más que en un clima de libertad, que vosotros justamente fomentáis. La libertad, en este campo, consiste en que los individuos y las compañías intermedias tengan la posibilidad de hacer valer sus derechos y defenderlos frente a otras administraciones y, sobre todo, frente a las del Estado, según procedimientos que permitan un arbitraje o un juicio pronunciado en conciencia, conforme a las leyes establecidas y, por tanto, con toda independencia del poder. Este es un ideal que hay que desear para

todos los países ... Existe un justo equilibrio entre derecho y deberes de los ciudadanos contribuyentes, entre su libertad individual y el bien común, entre las compañías intermedias y el Estado y, por tanto, un diálogo libre entre los individuos y la administración, que conviene tratar constantemente de realizar lo mejor posible».