

Desarrollo y Justicia Social: La ética y la tributación en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)*

Eduviges Morales Villalobos

María Isabel Delfín Lara

Macuira J. Montiel G.

Universidad del Zulia

*E-mail: eduviges_morales@hotmail.com ~ chabelab@hotmail.com
macuiramontiel@hotmail.com*

Resumen

Desde una perspectiva metodológica dogmática formal, fundamentada en el análisis documental de la Teoría de la Tributación, la Justicia y el Constitucionalismo Social, se establecen proposiciones teóricas sobre la confrontación esencial entre el Poder Tributario del Estado y el respeto debido a la Justicia Social; tomando como fuente primaria, la nueva carta fundamental venezolana. Partiendo de los fundamentos teóricos de la tributación se identifica la adopción en la Constitución Venezolana del nuevo Pacto Social, y se determina en que medida éste se corresponde con la aplicación efectiva del principio de la Justicia Tributaria, el Estado de Derecho y la Justicia Social, contenido en la misma. Se concluye que se hace necesario el cumplimiento de los valores pautados en el momento original así como la implementación de un esquema claro y eficiente de las finanzas públicas, en sus dos planos:

Recibido: 25 de julio de 2003 • Aceptado: 23 de octubre de 2003

* Este artículo constituye un avance del Programa de Investigación: HACIA UN NUEVO MODELO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA: FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA, financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad del Zulia (CONDES) Maracaibo (Venezuela).

por una parte, en cómo el Estado se procura los recursos para financiar en la práctica el gasto público, y por la otra, en que se procure la equidad en las oportunidades y en las decisiones públicas que viabilicen el ejercicio democrático y por tanto, la construcción del nuevo modelo establecido en la Constitución.

Palabras clave: Desarrollo social, tributación, ética, Constitución, orden socioeconómico y justicia social.

Development and Social Justice: Ethics and Taxation in the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (1999)

Abstract

From a formal dogmatic methodological perspective, based on documentary analysis of Taxation Theory, Justice and Social Constitutionalism, theoretical proposals are established as to the essential confrontation between the Tributary Power of the State and respect for Social Justice; taking as a primary source the new Venezuelan Constitution. Based on theoretical foundations of taxation adopted in the Venezuelan Constitution, a new Social Pact is identified, and it is determined in relation to how it corresponds with the effective application of principle of Tributary Justice, the State of Rights and Social Justice, contained in the Constitution. The conclusion is that it is necessary to comply with the proposed values at the very moment of its implementation in a clear and efficient outline within public finance on two different planes: the manner in which the state procures financial resources in order to finance public expenditure, and equity in opportunity and decision making that make viable democratic decision-making. The constitution proposes the construction of a new model.

Key words: Social development, taxation, ethics, Constitution, socio-economic order, social justice.

INTRODUCCIÓN

A tres años de la promulgación de la Constitución de 1999 se impone realizar algunas reflexiones sobre la misma. El propósito del presente trabajo es esbozar algunas ideas en torno al orden socioeconómico constitucional (1), principalmente haciendo hincapié en plantear el objeto de

la discusión en los valores que fundamentan el sistema de financiamiento de la gestión del Estado y en los objetivos que sobre éste se declaran en el texto constitucional. Partiremos con la opinión sustentada por Sartori (1996) cuando afirma que "... las primera constituciones (Virginia, Maryland y Pensilvania) incluían una declaración de derechos, pero principalmente consistían en un plan o estructura de gobierno". Afirma que a través de la historia las declaraciones de derechos se fueron abriendo paso, hasta llegar a adquirir la importancia actual,

"...pero se puede declarar de que su transformación en derechos materiales sigue perteneciendo a la estructura constitucional"; "...cuanto más establezcamos una constitución llena de regulaciones y de promesas, tanto más propiciamos que no se les cumpla y que el país caiga en la debacle" (Sartori, 1996: 212-214).

Se admite que la configuración del Estado Social supone la formulación de planes, programas y la planificación de la economía, tanto en lo que se refiere concretamente a la política económica, sino también en cuanto al diseño e implementación de su política social. Mediante éstas se tiende a realizar determinado orden socioeconómico, dentro del cual ciertos derechos adquieren mayor preponderancia. Entre estos derechos destacan los derechos humanos y los derechos sociales, sobre todo los relacionados con lo laboral y la seguridad social, a través de los cuales se cumple prioritariamente el deber de justicia distributiva, en procura del bienestar común del cuerpo social y, en definitiva, de la persona humana.

En este punto es donde se plantea la interrogante sobre qué sistema es el más adecuado a tales fines. Las últimas dos décadas del siglo XX y los inicios del XXI han sido tiempo propicio para el desarrollo de distintas tesis sobre este punto. La superación del falso dilema liberalismo económico-comunismo (Wallerstein; Bidart, 1996), la implementación de ajustes de corte neoliberal en distintos países en el mundo y la globalización han determinado cambios profundos a lo interno de los ordenamientos jurídicos, que han establecido la tendencia a priorizar lo económico sobre lo social. La cuestión es de una enorme trascendencia en el orden de lo jurídico y merece ser analizada, en tanto y en cuanto en el programa constitucional (Bulit, 1999) y en el diseño del orden socioeconómico que mediante aquel se pretenda realizar, debe fundamentarse en determinada escala de principios y valores, de manera que si la eficiencia

del sistema se independiza el derecho pierde o extravía su conexión con el sistema axiológico expresado en el orden constitucional, y cuyo vértice debe ser el ciudadano.

1. EL ANÁLISIS TEÓRICO

1.1. El enfoque del Constitucionalismo Social

En este sentido Bidart (1996) habla del surgimiento de un enfoque que tiende a lograr el atemperamento de lo económico en el orden constitucional, citando lo que se ha dado por denominar el “ORDOLIBERALISMO”, entendiéndose como la estructuración de una economía en la cual se reconozca que la solidaridad debe conducir a que no puedan desatenderse la cuestión de las necesidades básicas insatisfechas de la población.

Este mismo autor elabora en su análisis un conjunto de principios, que en su opinión, constituyen el eje mínimo del orden socioeconómico constitucional, a saber:

Principio de Libertad y Derechos Humanos (incluidos los sociales)

Principio de Igualdad real de oportunidades y trato.

Principio de Desarrollo Integral (social, económico y humano).

Sistema de Valores que propicien las condiciones necesarias para la construcción de un marco jurídico que con fundamento en la solidaridad provea el bienestar general de los integrantes del grupo social.

Principio Emergente de la forma federal del estado: Se deben respetar y cumplir las competencias federales y locales (armonizándolas de manera que puedan hacerse viables y operativos los principios anteriores).

Tomando en cuenta estos principios teóricos, el reto es cómo lograr el equilibrio entre eficiencia y justicia, ante la inevitable y fría realidad de la necesidad del Estado de procurarse medios económicos para atender a los fines que le son propios, ya que la medición de la eficiencia de un sistema va más allá de las cifras macroeconómicas, debería pasar por que se vea reflejada en el bienestar general de las personas, porque no existe compatibilidad entre justicia y eficiencia económica es por lo que

afirma que “el Estado debe ingeniarse lo mejor posible y lo más posible...” para compatibilizarlas (Bidart, 1996: 205).

Esta postura del autor en comento es expresión del constitucionalismo social según el cual el Estado social democrático de derecho se ocupa de paliar las consecuencias de los desequilibrios. El orden socioeconómico debe girar en torno a algunos valores que sirvan de orientadores de las políticas públicas con la finalidad de neutralizar a factores socioeconómicos disfuncionales, tanto para el bien del propio sistema político, como para los individuos o grupos débiles dentro de la sociedad.

El dilema no es fácil. Consideremos solamente un lugar común y una afirmación de perogrullo pero inevitable, casi como la muerte: los recursos son limitados y las necesidades son ilimitadas. Algunas de ellas pueden no ser elementales o primarias, más no por ello inexistentes. En lo que sí debemos hacer hincapié es que el régimen financiero del Estado no puede, ni debe quedar a la sola discrecionalidad o arbitrio de los órganos decisorios que diseñan, elaboran y ejecutan la actividad financiera a través de los presupuestos, y que el orden constitucional debe convertirse en el techo de su acción mediante un sistema axiológico de valores, principios y derechos. Bidart en su postura llega a sostener lo siguiente:

“Todos consentimos que los economistas arrimen soluciones técnicas que, por su formación y su idoneidad, están en condiciones de aportar. Lo que personalmente muchos no admitimos que sean solamente ellos los que, desde la torre de marfil de la teoría económica, resuelvan las prioridades, las prelaiciones, las medidas y los planes sin ningún vínculo de interdisciplinariedad con otras ciencias y, lo que es peor, sin sopesar los costos sociales, la realidad social y la constelación axiológica de la” (Bidart, 1996: 206).

Es más, nos indica que mediante la suscripción de los tratados internacionales los Estados se obligan además a la promoción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales “hasta el máximo de los recursos disponibles” (Bidart, 1996: 341). Menciona en cuestión al Pacto de San José de Costa Rica y la Convención de los Derechos del Niño, pacto y convención éstas de los cuales Venezuela es signataria.

Para hacer efectivo los derechos sociales, económicos y culturales los Estados requieren recursos disponibles, pero tanto la determinación de las fuentes de donde provendrán aquéllos, como la asignación de los

mismos por vía de la ejecución presupuestaria, pasan por decisiones técnicas que no deben apartarse de lo axiológico, de lo ético de manera que “... se nos intercala la exigencia de una búsqueda racional de recursos posibles y otra búsqueda racional de las prioridades...” en este sentido “Todo radica, entonces, en diagramar y planificar con el más objetivo criterio de justicia que sea viable, el orden axiológico de los gastos públicos, y encabezarlo con las necesidades básicas que desde una valoración justa resultan vitales para las personas en orden a sus derechos sociales” (Bidart, 1996: 204 :344). Sólo de esta manera minimizaríamos, por no expresar que eliminaríamos, lo que el autor denomina “voluntarismo presupuestario”.

1.2. La Construcción de la Teoría de la Justicia

Otra formulación teórica de forzosa referencia a los fines del presente trabajo, es la de Rawls (1993) en su elaboración acerca de una teoría de la justicia y en concreto de la justicia social, considerada como aquella que proporciona, en principio, la pauta para realizar la evaluación de los aspectos distributivos de la estructura básica de la sociedad y que constituye un ideal social que se conecta internamente con el modo en el que se conciben los fines y propósitos de la cooperación social, de forma que se pueda lograr la asignación dentro de la sociedad de derechos y deberes y la división correcta de las ventajas sociales. Define la justicia como “... los principios que las personas libres y racionales interesadas en promover sus propios intereses aceptarían en una posición inicial de igualdad como definitorias de los términos fundamentales de su asociación” (Rawls, 1993: 28). Esto es lo que denomina justicia con imparcialidad.

Sostiene, asimismo, que no hay injusticia en que algunos obtengan más provecho que otros, con tal de que esto mejore la situación de las personas menos afortunadas. La cuestión estriba en lograr un esquema de cooperación que constituya la condición necesaria para el bienestar de todos.

Ahora bien, al momento en que el cuerpo social conviene y acepta los valores sobre los cuales se basará su asociación, Rawls lo denomina la “posición original”. Afirma, que es la justicia social, la estructura la cual en definitiva constituye un sistema público de normas básicas de la sociedad, y que ésta se apuntala, reitera, sobre los principios fundamentales:

Proporcionar un modo para asignar derechos y deberes en las instituciones básicas de la sociedad.

Definir la distribución apropiada de los beneficios y cargas de la cooperación social.

En la estructura básica deben combinarse dos factores: justa igualdad de oportunidad y principio de la diferencia. De manera que exista libertad igual y libertad de oportunidades. Que existan individuos mejores situados para aprovechar las oportunidades, esto no es injusto, sólo y en tanto este hecho constituya una mejora en las expectativas de los miembros menos favorecidos de la sociedad.

Las sociedades, en este caso específicamente los Estados, mediante sus Constituciones Políticas, se dan sus instituciones básicas y establecen las principales disposiciones económicas y sociales que son desarrolladas posteriormente por la legislación.

Sostiene que la única manera de superar el principio de la diferencia y construir una sociedad, es admitir, bajo una concepción de reciprocidad, la construcción de un esquema de cooperación social. Reafirma el autor, hasta la saciedad, que para poder lograr, dentro de la estructura básica la justicia social, no sólo debe partirse de este concepto (justicia), sino que debe existir igualdad, fraternidad y un adecuado sistema de compensaciones para los menos favorecidos, ya que a su entender las sociedades “son empresas cooperativas para beneficio mutuo”, que al mismo tiempo suponen un conflicto de intereses. Se requiere de principios para lograr “suscribir un acuerdo acerca de las porciones distributivas correctas” (Rawls, 1993: 152), estas exigencias definen el papel de la justicia sin embargo, admite que “... una concepción de lo justo tiene que imponer una ordenación de las demandas conflictivas (Rawls, 1993: 160), puesto que lo que es justo y lo que es la justicia se aceptan socialmente para no llegar a soluciones basadas en la fuerza o en la astucia.

Para él, los sistemas económicos son formas organizativas básicas de la sociedad, su estudio va más allá de lo meramente económico, abarca lo político y lo moral. Por ello Rawls analiza tres aspectos básicos:

Valor adecuado del ahorro a través del tiempo.

Forma en la que son proyectadas las instituciones básicas de la tributación y la propiedad.

Nivel para establecer el mínimo social.

Es de esta forma que llega a plantearse la interrogante que nos ocupa, es decir, cómo pueden elegirse o tomarse las decisiones sobre las fuentes de financiamiento de la gestión pública, sobre todo aquellos que derivan de los individuos, en cuanto a productores de rentas (tributos) y cómo determinar qué pretensiones (demandas) de la comunidad son éticamente justificables, ya que a primera vista "... pareciera que estamos obligados a llevar a cabo acciones que producen un mayor bien para los demás, sea cual sea el costo para nosotros mismos" (Rawls, 1993: 141).

La aplicación de los principios de justicia a la economía debe suponer la invocación de algún criterio para una división equitativa de las ventajas sociales. La elección del sistema económico tiene efectos no sólo sobre la concepción del bien humano sino de los proyectos de las instituciones y mecanismos para conseguirlos.

En este punto, es conveniente reflexionar sobre las bases que los hombres o personas han escogido al momento inicial (posición original), bases éstas constituidas por valores que los guiarán en la obtención de los objetivos que en principio eligieron.

Es indudable que los seres humanos pueden desear o inclusive necesitar un número infinito de bienes sociales; pero también es indudable que cierta categoría de bienes a los cuales normalmente se le otorga la condición de ser parte de vidas racionales.

En opinión de Jhon Rawls y partiendo del reconocimiento de las funciones que tradicionalmente los gobiernos ejecutan en el ámbito económico financiero; se admite que es, en la función de distribución donde se preservan la justicia de las porciones distributivas mediante la tributación y se realizan los reajustes necesarios para corregir, .. "gradual y continuamente, la distribución de riquezas y prevenir las concentraciones de poder perjudiciales para la equidad de la libertad política y de la justa igualdad". "Los recursos sociales han de ser cedidos al gobierno de manera que pueda proveer bienes públicos y hacer los pagos necesarios para satisfacer el principio de la diferencia. Este problema pertenece a la función de distribución ya que la carga de la distribución ha de ser justamente compartida" (Rawls, 1993: 315, 316). A su entender en la práctica de la tributación a menudo hay que elegir entre varias soluciones injustas para encontrar un esquema lo menos injusto posible. El objeto de la función distributiva es establecer instituciones básicas justas.

Buchanan (1999), en un interesante artículo sobre los límites éticos de la tributación, hace aplicación del esquema construido por Rawls y llega a la conclusión de que los Estados deben tener principios, normas e instituciones que establezcan “techos” al ejercicio de la potestad tributaria, ya que de lo contrario las personas pueden ejercer su “libertad igual de separarse, ya que la colectividad no puede justificar éticamente una alícuota sobre el valor del producto...” “... por encima del nivel de tributación que animaría a cualquier subconjunto de miembros de la comunidad a concebir sus propias políticas independientes” (Buchanan, 1999: 91-92).

Sin embargo, aún cuando no estemos de acuerdo con la hegemonía del economicismo en la materia que nos ocupa, no resulta menos cierto que hay realidades que no podemos eludir y consideraciones que debemos realizar, así por ejemplo; la Descentralización es un proceso fenomenológico de inevitable consideración. Este mecanismo tiene determinantes efectos sobre los esquemas de obtención de recursos del Estado y sobre todo, en el diseño de sus sistemas tributarios.

2. EL ORDEN SOCIOECONÓMICO EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

2.1. A manera de prolegómenos

Desde el año 1998 comenzó a discutirse en Venezuela la posibilidad de la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente, de la cual emanara un nuevo pacto constitucional para sustituir la anterior Constitución que databa de 1961. De este debate, surgieron varios proyectos constituyentes (por lo menos tres). Todos los proyectos que se produjeron, centrándonos en el tema que nos ocupa, la función del ejercicio y competencia de la potestad tributaria y de sus límites éticos, enfrentaban lo que podría denominarse como dilema del diseño de un sistema federal moderno, en lo que sería la nueva Constitución de Venezuela. Fundamentalmente, dos grandes problemas debieron afrontar los futuros constituyentistas en el trasfondo de la Asamblea Constituyente, en primer lugar, resultaba impermitible la formulación de un modelo socio-económico que frente al proceso de globalización permitiera superar o minimizar ciertas características que se observaron para ese momento en América Latina, como por ejemplo, la tendencia a la concentración del poder, al deslastre de funciones por parte del Estado y la configuración de de-

mocracias cada vez mas excluyentes. Y en segundo lugar, el otro gran dilema a enfrentar, lo constituía el diseño del sistema de financiamiento de la gestión estatal. Habida cuenta de que el proceso de globalización mundial ha ido aparejado de reformas constitucionales y legales que han consagrado en muchos estados, modelos cada vez más descentralizados. Ante estos dos dilemas cabría formularse dos grandes preguntas:

¿Cómo conciliar el texto de la nueva Constitución y la configuración del Estado venezolano en el marco de los procesos globales de transformación que se estaban experimentando en ese momento y que se manifestaban, a través de las tendencias expresadas anteriormente?

¿Cómo diseñar un sistema de recaudación de recursos, sobre todo los de naturaleza tributaria, eligiendo entre puntos extremos, delimitados entre el marcado centralismo que tradicionalmente veníamos arrastrando en nuestros textos constitucionales, e innegablemente presente en la Constitución de 1961, por una parte, y por la otra la búsqueda de la configuración de un esquema de manejo de un sistema que pudiera conciliar esa necesidad de la obtención de los recursos por vía tributaria con ciertos criterios de equidad y justicia tributaria?

2.2. Análisis del Preámbulo Constitucional

En el preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) quedaron sentados los motivos o propósitos que orientaron a los constituyentes para establecer los principios fundamentales organizativos del Estado y del sistema político venezolano; es decir, se establecieron claramente las características que definen el Estado venezolano, los valores de la Sociedad Política y los fines sociales que debe perseguir el Estado en orden a garantizar los derechos humanos que, en el se consagran como esenciales. En el mismo se indica que somos “un Estado de Justicia Federal y Descentralizado” destacándose el valor de la justicia, de manera que más que un Estado sometido al derecho, se configura un Estado sometido a la justicia. También se plasmaron los siguientes valores: libertad, independencia, paz, solidaridad, bien común, integridad, convivencia y el imperio de la ley. Valores estos que deben orientar el texto Constitucional en procura de alcanzar los derechos humanos esenciales.

Esta descripción expresada en el preámbulo constitucional, en el marco del enfoque propuesto por Rawls, constituiría lo que a su modo de ver son las estructuras básicas de la sociedad, de manera que siguiendo al autor mencionado, el momento de la sanción y promulgación del texto Constitucional de 1999 sería, lo que él denomina “la posición original”, es decir, la situación en la cual los individuos para organizarse como sociedad eligen y ordenan los valores que en definitiva permitirán la configuración, mediante la producción de reglas públicas, de la estructura básica institucional de esa sociedad.

Hechas estas consideraciones pasaremos a identificar en el texto de la Constitución de 1999 la manera como en su articulado se concibieron y pretendieron desarrollar las bases fundamentales contenidas en el preámbulo de la misma o que contribuyeran a la configuración del orden socio económico.

2.3. El Nuevo Pacto Constitucional: La Estructura Básica y el Orden Socio-Económico en el articulado de la Constitución de 1999

Está claro que los valores superiores que informaron el ordenamiento jurídico positivo venezolano tienen su origen en el preámbulo constitucional y resultan fortalecidos en los artículos 1º, 2º y 3º de la Constitución. En dichas disposiciones se consagran los valores sobre los cuales la República se fundamenta, y se definen la configuración del Estado y sus fines esenciales.

El artículo primero de la Constitución Bolivariana de Venezuela (1999) establece los valores superiores de la República que constituyen las bases éticas en las cuales se fundamenta la misma: Libertad, igualdad, justicia y paz internacional. El texto constitucional define al Estado como “Democrático y Social, de Derecho y de Justicia” (Artículo 2).

El Estado como tal, se declara Estado democrático, de derecho y de justicia. Esto conduce a que el Estado tenga que asumir obligaciones sociales, que persiga como su finalidad primordial el logro de la justicia social, y en consecuencia, se estructura al Estado como un Estado prestacional, cuya intervención es importante en la actividad económica y social, y que en definitiva, asume frente a los individuos la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Asimismo, el texto constitucional, declara como fines económicos sociales del Estado, los cuales se lograrán a través de la educación del trabajo los siguientes:

La defensa y el desarrollo de las personas.

Garantía de cumplimiento de los principios, derechos y deberes.

Construcción de una sociedad justa y amante de la paz.

Promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo.

Fomento del empleo (Artículo 87 C.R.B.V.)

Todos estos fines deben lograrse a través de la educación y del trabajo, concebidos en el texto constitucional como derechos y deberes a la vez. Se enumeran en la constitución los principios sustentadores del estado federal: Integridad, territorialidad, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad (Artículo 4 C.R.B.V.).

Como afirmamos anteriormente, que uno de los principales dilemas era establecer un Estado Federal con amplio margen de descentralización, es por ello que el Artículo 4to. del texto constitucional establece los principios que rigen el Estado Federal descentralizado: cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. Es menester aclarar que el Estado venezolano no solamente se obliga a garantizar los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, sino que además contempla un régimen general de los derechos humanos que ordena que el contenido de los Tratados y Acuerdos Internacionales suscritos por la República, relativos a aquellos derechos mencionados, deben aplicarse y garantizarse conforme al principio de progresividad y no discriminación, admitiéndose la aplicación del principio de la Cláusula Abierta de los Derechos Humanos (Artículo 22 C.R.B.V.). En efecto, no puede dejar de hacerse referencia a los principios básicos atinentes al régimen general de los derechos humanos. Es menester destacarlos en todo y en cuanto ellos posibilitan, apuntalan y en ocasiones amplían bastamente la búsqueda o la posibilidad efectiva de concreción de la justicia social.

2.3.1. El Sistema Económico Constitucional

En cuanto al sistema económico constitucional propiamente dicho, éste se define formalmente como una economía social de mercado, basada en la libertad económica y la iniciativa privada pero, que en todo caso

debe funcionar conforme a la justicia social y que, en consecuencia, requiere de la intervención del Estado. Esta relación constitucional entre mercado y justicia social resulta determinante al momento de elegir los principios básicos del sistema económico.

En este punto, siguiendo a Rawls, podríamos decir que constitucionalmente nos encontramos ante el enunciado de los valores que sustentan las estructuras básicas del orden socio-económico venezolano y que surgieron del momento original, es decir, de la Constituyente. Conviene mencionar que el listado de estos valores arranca precisamente del punto que nos ocupa de la justicia social y, que además de este principio mencionado son: Democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad, seguridad social y solidaridad.

En resumen, el sistema económico venezolano tiene como fundamento la libertad económica, la iniciativa privada y la libre competencia. Más, al lado de los particulares que intervienen en el orden económico, el texto constitucional establece una fuerte y marcada presencia del Estado en la economía, en tres papeles o roles fundamentales: Como promotor del desarrollo económico, como regulador de la actividad económica y como planificador de ésta, pero; en este caso previendo que en este último rol cuente con la participación civil.

Estos roles que hemos mencionado delimitan lo que puede denominarse el régimen constitucional de la intervención el Estado en la economía.

El Estado en su rol de promotor de la economía debe fomentar y ordenar ésta para asegurar su desarrollo. Esta obligación de promocionar el desarrollo (Artículo 29 C.R.B.V.) en definitiva persigue como finalidad última, la realización de la justa distribución de las riquezas. Al lado de esta finalidad tan importante, el texto constitucional a lo largo de su contenido dispone que bajo este mismo rol de promotor, al Estado le compete acometer otras políticas tales como:

Promoción de la iniciativa privada (Artículo 112 C.R.B.V)

Promoción de la agricultura para la seguridad alimentaria (Artículo 305 C.R.B.V.)

Promoción de la industria (Artículo 302 C.R.B.V.)

Promoción del desarrollo rural integral (Artículo 306 C.R.B.V.)

Promoción de la pequeña y mediana industria (Artículo 308 C.R.B.V.)

Promoción de la artesanía popular (Artículo 309 C.R.B.V.)

Promoción del turismo (Artículo 310 C.R.B.V.)

En el rol del Estado como ente regulador, en líneas generales, el texto constitucional contiene una serie de dispositivos normativos, cuyos objetivos claramente definidos se encaminan a la protección por una parte, de los consumidores, al establecimiento de reglas del ejercicio de las libertades económicas por los particulares, y por la otra, a la debida tutela del interés público. Como ente regulador el Estado debe acometer las siguientes iniciativas:

Prohibición de los monopolios (Artículo 97 C.R.B.V.)

Establecimiento de un régimen de concesiones estatales (Artículo 113 C.R.B.V.)

Régimen de protección a los consumidores (Artículo 117 C.R.B.V.)

Régimen de política comercial (Artículo 301 C.R.B.V.)

Régimen de los ilícitos económicos (Artículo 114 C.R.B.V.)

Y por último en el rol del Estado como Planificador, en conjunción con la iniciativa privada, le corresponde formular una planificación estratégica, democrática y de consulta abierta (Artículo 112 y 299 C.R.B.V.).

Además de los tres roles antes mencionados, la Constitución reconoce y declara a un Estado Empresario, al admitir la creación de empresas estatales (Artículo 300 C.R.B.V.), la reserva estatal de la explotación de la industria petrolera (Artículo 302 C.R.B.V.) y al prever la posibilidad de que el Estado se reserve otras actividades de interés público o de carácter estratégico (Artículo 302 C.R.B.V.).

En cuanto a la gestión fiscal propiamente dicha, la Constitución también enuncia ciertos principios sustentadores de la misma (Artículo 311 C.R.B.V.) a saber: eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal.

Es claro que, como se ha referido en el Artículo 299 de la Constitución nos encontramos con los principios básicos que conforman el Sistema Económico Constitucional. Desde este punto estamos frente a una

economía social de mercado que admite la libertad económica y la iniciativa privada, pero que al mismo tiempo nos plantea una presencia importante de la intervención del Estado. Dicho sistema se fundamenta en una serie de valores, mediante los cuales se presume, deba construirse un sistema de economía que en definitiva permita realizar la justicia social. Estos principios son los siguientes: Democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad, solidaridad y justicia social. Es decir, que el sistema económico resumiendo, tiene como fundamento la libertad económica, la iniciativa privada, la libre competencia, la presencia de un Estado que debe actuar como promotor del desarrollo económico, como regulador de la actividad económica y como planificador con la participación de la Sociedad Civil, además de tener un importante papel como empresario.

2.3.2. El Régimen Fiscal y los principios de la Gestión Fiscal en la Constitución de 1999. El artículo 316 de la Constitución de 1999. Un conflicto permanente

La disposición constitucional citada, forzosamente nos obliga a ponderar dos principios del sistema tributario de gran importancia pero muy difícilmente conciliables: La justicia tributaria y la eficiencia del sistema tributario. En efecto la misma expresa: “El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del o la contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población, y se sustentará para ello en un sistema eficiente para la recaudación de los tributos” (Artículo 316 C.R.B.V).

Buchanan (1999), en un interesante artículo sobre los límites éticos de la tributación, hace aplicación del esquema construido por Rawls, y llega a la conclusión de que los Estados deben tener principios, normas e instituciones que establezcan “techos” al ejercicio de la potestad tributaria, como hemos referido con anterioridad, ya que de lo contrario pueden ejercer su libertad igual de separarse, ya que quienes integran ese Estado, desde el punto de vista político-territorial pudieran ejercer la libertad de separarse. La colectividad no puede justificar éticamente una alícuota sobre el valor del producto “... por encima del nivel de tributación que animaría a cualquier subconjunto de miembros de la comunidad a concebir sus propias políticas interdependientes”.

Indudablemente, no puede desconocerse la existencia de un sistema que procure al Estado los recursos suficientes para atender el gasto público. Resulta, así mismo incuestionable, que la realidad (social, cultural-política, económica) tenga un enorme peso sobre las decisiones que deban tomarse en el plano de la tributación.

Más aún, no podemos desconocer el impacto que dichas decisiones tienen sobre la vida cotidiana de los ciudadanos. El efecto político de las decisiones que el Estado toma en esta materia, necesariamente debe plantear una discusión profunda sobre el contenido ético de las decisiones que se toman.

Es interesante llamar a la reflexión sobre el hecho de que en la última década en Venezuela han habido cambios en las leyes tributarias, básicamente determinadas por la necesidad inminente del Estado de proveerse de recursos para financiar la gestión fiscal, quebrantar la dependencia de sus presupuestos del ingreso petrolero y superar la tendencia, creciente y sostenida, al déficit fiscal. Pero en estas reformas no se ha entrado a considerar las cuestiones éticas que se han tenido en consideración en el presente trabajo, sin embargo comienzan a darse algunos atisbos que pretenden o proponen el establecimiento de un proceso crítico en relación al tema que se ha tratado en este documento.

3. LOS PROLEGOMENOS DE LA JUSTICIA SOCIAL Y TRIBUTARIA EN VENEZUELA EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

En fecha 19-05-2003, el Tribunal Supremo de Justicia ha declarado la inaplicación del Impuesto al Valor Agregado a los Servicios médicos-asistenciales, odontológicos, de cirugía y hospitalización, prestados por entes privados establecidos en la Ley de Reforma Parcial de la Ley que establece el Impuesto al Valor Agregado publicada en la Gaceta Oficial N° 506 Extraordinaria, del 26-08-2002 y reimpressa por error material en la Gaceta Oficial N° 5061 Extraordinaria del 30-08-2002. Dicha inaplicación se hará efectiva a partir del primero de enero del 2003, esta decisión fue el resultado de una acción de amparo interpuesta por el Colegio de Médicos del Distrito Metropolitano de Caracas, en tanto que señaló el Presidente de la Sala, que “el acto normativo accionado al gravar los servicios médicos-asistenciales, odontológicos, de cirugía y hospitalización de carácter privado con un impuesto al valor

agregado, afecta a un considerable sector de la población que acude a los mismos por no existir un servicio público que los preste de forma eficiente, y su concreción a través de la norma, constituye una amenaza inminente de daño real al derecho y garantía a la salud, estableciendo al propio tiempo una evidente desigualdad entre las personas que acuden a requerir tales servicios a entidades públicas y los que se ven constreñidos, por ineficiencia de aquellos, a acudir a servicios privados, debido a la carencia u omisión por parte del Estado de cumplir las obligaciones contenidas en los artículos 83, 84, 85, 86 y 117 constitucionales”. El Presidente de la Sala agregó que la situación planteada supone una amenaza inminente de lesión al derecho a la igualdad y a la no discriminación ante la ley, “la cual se hace mas patente, cuando en virtud de lo cuantioso de la contraprestación que originan los servicios medico-asistenciales, odontológicos, de cirugía y hospitalización provistos por el prestador privado, dada la inexistencia práctica del sistema de seguridad social en nuestro país, adicionalmente pudieran generarse situaciones en la que los particulares no puedan acceder al sistema privado de prestación de salud por la imposibilidad de cancelar un tributo, cuestión que esta Sala juzga inaceptable dentro de un modelo constitucional que enmarca el texto fundamental” (Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Ponencia del Magistrado Antonio García García).

Además de esto otros órganos del poder público nacional, concretamente la Asamblea Nacional están considerando o discutiendo la posibilidad de excluir de la aplicación de dicho impuesto mencionado a los productos cárnicos y otros artículos que integran la cesta de consumo básico de la población.

Ello demuestra, de alguna manera el reconocimiento por parte de órganos significativos del Estado de los principios doctrinarios constitucionales a los que hemos hecho alusión en el presente trabajo, los cuales de alguna manera y de acuerdo como se vayan explicitando en el proceso legislativo y jurisprudencial contribuirán a sustentar nuestra reflexión.

CONCLUSIONES

Ciertamente, es imposible desconocer la necesidad de los Estados, Municipios, y la República de procurarse por medio del ejercicio de su potestad tributaria los recursos necesarios y suficientes para financiar su gestión presupuestaria.

No obstante, tampoco puede desconocerse el hecho de que el desempeño de dicha facultad o cualidad debe estar sujeta a determinadas limitaciones constitucionales, legales y como se ha reflexionado en el presente documento éticos, indudablemente vinculadas con el ejercicio de la justicia tributaria, ya reconocidas a través del ejercicio jurisprudencial como se ha indicado en el texto del presente trabajo, las cuales no han dejado de ser motivo de discusión en el plano teórico académico y jurisprudencial.

La Constitución de un país declara, la estructura de valores que lo informan, establece desde su preámbulo, las bases del Sistema Hacendístico y Tributario, que en parte expresa las bases sobre las cuales se sustenta y contribuyen al momento original de la construcción de la estructura básica de la Sociedad. En todo caso, en el marco de nuestro análisis, significa que establecen los principios que orientan el orden socio-económico en un momento y país determinado. El equilibrio entre el orden socio-económico constitucional y los principios que soportan el sistema tributario, devienen determinados de la voluntad que constituye el momento básico fundamental de configuración que determina el esquema de sociedad que se pretende realizar en un momento determinado.

La manera como esa sociedad logre que ese pacto social, dibujado en su Constitución se exprese y se haga efectivo en el plano real, depende en primer lugar de el diseño de políticas adecuadas, de instituciones claramente definidas, de instrumentos normativos que expresen las políticas diseñadas y adecuadas al pacto constitucional constituyente (momento original) y que permitan, posibiliten y fomenten por una parte la participación ciudadana de manera que en última instancia es muy importante el ejercicio ciudadano que reclame, mediante los mecanismos e instancias constitucional y legalmente establecidos, el cumplimiento de los valores pautados en el momento original y por la otra la concretización e implementación de un esquema claro y eficiente de las finanzas públicas en sus dos planos, tanto en cómo el Estado se procura los recursos para financiar, así como la forma en que los utiliza para realizar en la práctica el gasto público, y que procure en definitiva cada vez más la igualdad en la participación de las oportunidades y decisiones en la gestión pública a los ciudadanos que en definitiva permitan fundamentalmente el ejercicio democrático y por tanto, la construcción del modelo establecido en la Constitución.

Nota

1. La expresión orden socioeconómico, en el marco del presente documento, la entenderemos en la acepción empleada por Bidart Campos en su obra “El Orden Socioeconómico en la constitución” para aludir cuantas políticas públicas se cumplen en materia de salud, vivienda, trabajo, alimentación, seguridad social, educación y cualquier otra materia que a diario comprometen la vida de las personas en cada circunstancia vinculada con la impostergable satisfacción de las necesidades básicas.

Bibliografía

- BIDART CAMPOS, G. 1999. **EL Orden Socioeconómico en la Constitución**. Edear. Buenos Aires (Argentina).
- BUCHANAN, J. 1999. “Los Límites Éticos a la Imposición”. **Tributación Revista del Instituto de Capacitación Tributaria de la Secretaría de Estado de Finanzas**. 69:85-98.
- BULIT GORI, E. 1994. “El Programa Constitucional como Directiva para el Legislador y como límite para el ejercicio del Poder Tributario”. **Estudios de Derecho Constitucional Tributario**. p.p. 41-75.
- MORALES V., E. 1993. “Sed Fiscal o Justicia Tributaria y Social”. **Revista Cuestiones Políticas**. 10:161-185.
- RAWLS, J. 1993. **La Teoría de la Justicia**. Fondo de Cultura Económica. México.
- SALAMANCA, L. 1996. “Crisis de la Modernización y Crisis de la Venezuela: Una Propuesta de Análisis”. **El Sistema Político Venezolano: “Crisis y Transformaciones”**. p.p. 239-350.
- SARTORI, G. 1996. **Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de la Estructuras, de Incentivos y Resultados**. Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile (Chile).
- WALLERSTEIN, I. 1996. **Después del Liberalismo**. Siglo XXI Editores. México.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 1999. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial 36.860, de fecha 30 de diciembre.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 2002. Ley del Impuesto al Valor Agregado. Gaceta Oficial N° 5061 Extraordinaria de fecha 30 de agosto.
- SENTENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL, PONENCIA DEL MAGISTRADO ANTONIO GARCÍA Y GARCÍA. <http://www.tsj.gov.ve>