

1. LOS IMPUESTOS Y EL BIEN COMÚN

La Doctrina Social de la Iglesia ha reconocido tradicionalmente tanto la importancia de los impuestos para promover el bien común como la obligación de los ciudadanos de contribuir solidariamente a este justo desarrollo mediante el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En relación al primero de estos aspectos, las referencias dejan pocas dudas sobre la importancia de la Hacienda Pública en la promoción de ese bien común: “Una hacienda pública justa eficiente y eficaz produce efectos virtuosos en la economía porque logra favorecer el crecimiento de la ocupación, sostener las actividades empresariales y las iniciativas sin fines de lucro, y contribuye a acrecentar la credibilidad del Estado como garante de los sistemas de previsión y de protección social, destinados en modo particular a proteger a los más débiles” (Compendio de la DSI, 355).

Tampoco quedan dudas de la obligación de pagar impuestos como uno de los medios para el ejercicio de la solidaridad cristiana. Esa conciencia fiscal ya estaba presente en la primera generación y ha sido evocada recurrentemente tanto en los documentos pontificios como en las enseñanzas centrales de la Iglesia. Así, San Pablo escribió “es preciso someterse, no sólo por temor al castigo, sino también en conciencia. Por eso precisamente pagáis los impuestos, porque son funcionarios de Dios, ocupados asiduamente en ese oficio. Dad a cada cual lo que se debe: a quien impuestos, impuestos; a quien tributo, tributo; a quien respeto, respeto; a quien honor, honor” (Rm 13,5-7). Juan XXIII escribió en *Pacem in terris* que “todos los hombres y todas las entidades intermedias tienen obligación de aportar su contribución específica a la prosecución del bien común. Esto comporta el que persigan sus propios intereses en armonía con las exigencias de aquél y contribuyan al mismo objeto con las prestaciones -en bienes y servicios- que las legítimas autoridades establecen”.

Los distintos documentos conciliares abordan también la relación entre la promoción del bien común y el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En *Gaudium et Spes* encontramos que “la profunda y rápida transformación de la vida exige con suma urgencia que no haya nadie que, por despreocupación frente a la realidad o por pura inercia, se conforme con una ética meramente individualista. El deber de justicia y

caridad se cumple cada vez más contribuyendo cada uno al bien común según la propia capacidad y la necesidad ajena, promoviendo y ayudando a las instituciones, así públicas como privadas, que sirven para mejorar las condiciones de vida del hombre. Hay quienes profesan amplias y generosas opiniones, pero en realidad viven siempre como si nunca tuvieran cuidado alguno de las necesidades sociales. No sólo esto; en varios países son muchos los que menosprecian las leyes y las normas sociales. No pocos, con diversos subterfugios y fraudes, no tienen reparo en soslayar los impuestos justos u otros deberes para con la sociedad” (GS, 30). En el mismo documento se dice “reconózcanse, respétense y promuévanse los derechos de las personas, de las familias y de las asociaciones, así como su ejercicio, no menos que los deberes cívicos de cada uno. Entre estos últimos es necesario mencionar el deber de aportar a la vida pública el concurso material y personal requerido por el bien común” (GS, 75).

En esa misma línea, el Catecismo de la Iglesia Católica (2240) enfatiza que “la sumisión a la autoridad y la corresponsabilidad en el bien común exigen moralmente el pago de los impuestos”. Finalmente, más recientemente, el Papa Francisco sostiene que pagar impuestos “es un acto debido para sentirse ciudadanos” y que el cristiano “está llamado a comprometerse concretamente en las realidades humanas y sociales sin contraponer a Dios y a César” (*Bendición dominical*, 22 de octubre de 2017). Para él, “eludir impuestos es una «negación de la solidaridad» que, «además de constituir un acto ilegal es un acto que niega la ley básica de la vida: la ayuda recíproca»” (*Audiencia* 3 de febrero de 2017).

La idea de que los impuestos son necesarios para promover el bien común está, por tanto, fuertemente arraigada en los fundamentos de la doctrina social de la Iglesia. Sin un sistema de impuestos justo y suficiente será difícil alcanzar cotas más altas de solidaridad y conseguir sociedades más cohesionadas. Los actuales Estados de Bienestar europeos, si bien cada vez más erosionados y con una capacidad redistributiva menor, sólo pueden ser sostenibles con una financiación suficiente. Los ingresos procedentes de la recaudación tributaria deben entenderse, por tanto, como el precio de la cohesión social y el sistema de bienestar.

Esta capacidad del sistema tributario, sin embargo, ha ido reduciéndose con el paso del tiempo y resulta cada vez más compleja ante la doble restricción que supone

tanto el desarrollo de la globalización y la desregulación de las actividades económicas y financieras como la creciente contestación social del pago de impuestos por sectores cada vez más amplios de la ciudadanía. Según los datos del Barómetro Fiscal del Instituto de Estudios Fiscales, menos de la mitad de los entrevistados en 2015 (el 32,30%) considera que la oferta pública de servicios y prestaciones justifica bastante o mucho el pago de impuestos, frente alrededor de 6 de cada 10 que opinan lo contrario (poco o nada). La valoración de esta función del sistema fiscal ha ido, además, decreciendo con el paso del tiempo, apoyando esta justificación actualmente un porcentaje sensiblemente inferior de ciudadanos en comparación con las cifras de hace quince años.

Esta valoración cada vez más negativa de los impuestos no es ajena al creciente grado de desafección de la sociedad respecto a los decisores públicos. Los casos de corrupción en distintos niveles de la administración pública han avivado el recelo respecto a las cargas tributarias. Esto no puede justificar, sin embargo, la defensa sistemática de rebajas impositivas y, sobre todo, el incumplimiento de las obligaciones tributarias. La crisis de legitimación generada por problemas muy específicos ha sido utilizada para cuestionar todo el sistema, con un uso interesado de esos casos lamentables para amparar las proclamas de la necesidad de reducir los impuestos.

Es perfectamente compatible la demanda de mayor transparencia en la gestión de los recursos públicos y la firme oposición a las prácticas corruptas con la recuperación de la idea de que los tributos no son un capricho de los gobiernos y un medio de enriquecimiento de los decisores públicos, sino una pieza fundamental del contrato social para el desarrollo de servicios públicos y una mayor cohesión social. El diseño del cuadro tributario de cualquier sociedad debería descansar, por tanto, sobre acuerdos comunes respecto a los servicios que la sociedad quiere y cómo deben ser financiados.

Ambas preguntas no son neutrales en términos éticos, puesto que de su contestación dependerá el fortalecimiento de la vida pública. La sociedad, por tanto, debe buscar acuerdos que fortalezcan la ética de los bienes públicos y debe discernir qué valores se quieren defender con el sistema impositivo. En este sentido, el sistema fiscal no es moralmente neutro, sino que requiere de compromisos morales. No se trata

simplemente de conseguir mayores ingresos públicos porque necesitamos gastar más, sino que los impuestos son la condición necesaria para financiar una inversión social suficiente para reducir la fragilidad y la vulnerabilidad en nuestra sociedad.

El fraude fiscal, además de ser una práctica inmoral, es regresivo y contribuye a una mayor desigualdad, especialmente en un contexto económico como el actual, caracterizado por severas restricciones presupuestarias. Esa desigualdad se manifiesta tanto en forma de una creciente diferenciación entre los perceptores de fuentes distintas de ingreso, siendo mucho más importante la evasión tributaria en las rentas del capital, como por grupos sociales, ya que no todos los ciudadanos tienen el mismo comportamiento cívico ni las mismas posibilidades de eludir los controles, o entre las empresas, donde el tamaño y la complejidad de sus estructuras son decisivos. Corregir el fraude fiscal es corregir la desigualdad y en esa tarea es especialmente importante un esfuerzo mucho mayor en la mejora de la conciencia social sobre los efectos del fraude: el incumplimiento de las obligaciones fiscales hace a nuestra sociedad menos eficiente y más insolidaria. Ese papel clave de los impuestos en la redistribución es fundamental no sólo para el desarrollo social actual sino también para lograr sociedades más inclusivas en el futuro. Ante las situaciones de injusticia manifiesta necesitamos mecanismos correctores que tal vez sean utópicos ahora.

El fraude fiscal y el rechazo del papel social de los impuestos no son, sin embargo, las únicas restricciones para que los impuestos puedan contribuir al bien común. Los cambios de paradigma en el análisis económico y la nueva realidad económica internacional han propiciado en el largo plazo una capacidad cada vez menor de los impuestos para el correcto desarrollo de esa función.

Hasta los años setenta del siglo pasado, la prevalencia de las doctrinas keynesianas y el gran pacto social que sustentaba la intervención activa del Estado en el impulso de la demanda agregada y la redistribución supusieron una importante fuente de legitimación del desarrollo de sistemas fiscales con elevada capacidad recaudatoria. La virulencia de la crisis económica de los años setenta impulsó, sin embargo, un proceso irreversible de renovación de las bases que en un triple plano -económico, político y social- habían sostenido ese modelo. Los problemas de oferta, unidos a la intensidad de los dos desequilibrios que el keynesianismo había intentado reducir a niveles mínimos -

el desempleo y la inflación- detonaron un cambio radical de paradigma en la concepción del papel del Estado en la economía, reemplazando a la teoría keynesiana recetas alternativas -monetarismo, economía de la oferta o la nueva macroeconomía clásica- que limitaban sustancialmente la actuación fiscal del sector público.

Frente a la benigna consideración anterior, los impuestos pasaron a ser doblemente cuestionados, al aumentar el desajuste en las cuentas públicas hasta niveles difícilmente sostenibles, con déficits de dos dígitos, y al someterse las figuras tributarias, especialmente la imposición progresiva, a críticas recurrentes focalizadas en los problemas de eficiencia que podían suscitar los niveles excesivos de imposición. Entre otras, una creciente distorsión de los precios relativos de los bienes y la generación de desincentivos sobre los factores de producción en forma de reducciones de la participación laboral y del ahorro. Pese a que la evidencia sobre el alcance de esas ineficiencias es poco concluyente, esas ideas moldearon las reformas tributarias de las últimas décadas, apoyadas también en el supuesto de que la mejor manera de que los impuestos contribuyan al bienestar social es a través de reducciones de los tipos impositivos, especialmente los de los impuestos progresivos sobre la renta y sobre los beneficios de las sociedades.

En las dos últimas décadas, las políticas tributarias han estado determinadas, además, por la intensificación de los procesos de cambio tecnológico y por la internacionalización de la economía. La globalización ha añadido nuevas restricciones sobre los sistemas tributarios, con dificultades crecientes de los gobiernos nacionales para gravar los nuevos servicios y transacciones económicas. Esa dificultad la ejemplifica muy bien la idea de termitas fiscales, que pone el acento en una inevitable reducción de la capacidad de gravamen de los actuales impuestos debido a la suma de límites como las dificultades para gravar los nuevos instrumentos financieros, los paraísos fiscales, los problemas de gravamen de las nuevas formas de comercio en una economía cada vez más basada en servicios inmateriales, la desregulación de la movilidad del capital y la deslocalización de inversiones hacia zonas con menor gravamen. El corolario de todas estas restricciones es la generalización de reformas que descansan en tipos impositivos más bajos y en impuestos duales que ofrecen un tratamiento diferenciado -y más ventajoso- a las rentas de capital que a las rentas del trabajo.

¿Significan los condicionantes citados y las políticas resultantes que debemos abandonar -o moderar sustancialmente- la idea de los impuestos como clave fundamental e indispensable para la promoción del bien común? ¿Debemos desterrar la progresividad y la capacidad recaudatoria de los impuestos como objetivos de primer orden de nuestros Estados de Bienestar? ¿Cómo distinguir en las críticas de los efectos sobre la eficiencia la realidad objetiva de las posiciones puramente ideológicas contrarias a la intervención del Estado? Como ha señalado Stiglitz, en un mundo globalizado las ideas se extienden igual o más rápido que los propios flujos de bienes y servicios, y la de que los impuestos son ineficientes y perjudiciales para el crecimiento económico se ha extendido muy rápido y a muchos niveles.

Es fácil, por tanto, que los juicios ideológicos contaminen la respuesta que debemos dar a esos interrogantes. Esa respuesta será, sin duda, uno de los factores que definirán la marcha futura de nuestra sociedad, puesto que de ella dependerá no sólo el papel de los impuestos en el sistema económico sino, sobre todo, la capacidad de la sociedad para no dejar en la cuneta a los menos beneficiados de los frutos del crecimiento económico. Desde el punto de vista de las opciones personales, no pagar impuestos o preconizar su reducción sin suficiente fundamento es trasladar a la esfera social la insensibilidad hacia el sufrimiento de los demás. Desde la perspectiva de las opciones colectivas, la preocupación por los costes de eficiencia no puede justificar la generalización de mayores costes sociales, cuando menos subestimados y casi siempre ignorados por los que no los padecen directamente. La economía sólo puede ser liberadora si mira a la realidad con los ojos de los más pobres. El compromiso por la justicia económica implica la redistribución de los recursos económicos y en esa tarea es indispensable un sistema fiscal progresivo y suficientemente recaudatorio. Los gobernantes tienen que tener en cuenta las preferencias de los ciudadanos a la hora de adoptar las decisiones, atendiendo no sólo a las reticencias de amplios segmentos de la sociedad a ceder sus recursos para la mejorar del bienestar de otros ciudadanos sino a la necesidad de una mayor igualdad y redistribución.

Esta última perspectiva parece haber encontrado eco en algunas instituciones internacionales. En el ámbito europeo existe una creciente presión para corregir los desajustes presupuestarios no sólo con reducciones del gasto sino con el aumento de la

recaudación. La severidad de la reciente crisis dio origen a reformas impensables hace pocos años, con subidas de los impuestos directos en varios países, el incremento del gravamen sobre las rentas de capital o una mayor imposición sobre el patrimonio. Si bien buena parte de estas reformas fueron transitorias y algunos de los países que las implementaron rápidamente dieron marcha atrás en su desarrollo, abrieron una puerta para invertir una tendencia demasiado extendida en el tiempo.

Para garantizar, por tanto, los servicios de bienestar, básicos para la cohesión social, hacen falta recursos impositivos. Si se quiere promover un mayor bienestar es inevitable un nivel mayor de presión fiscal. Una mayor justicia económica a través de la acción política en las economías de mercado pasa, necesariamente, por una democracia más transparente en la gestión de los recursos colectivos y, sobre todo, por un mayor compromiso individual en la aportación de recursos destinados al bien común. El papel del gobierno en las sociedades actuales no sólo es hacer que los mercados funcionen más eficientemente sino también redistribuir los recursos a favor de las personas más desaventajadas socialmente.

2. UN SISTEMA FISCAL JUSTO

La idea de los impuestos como clave para el bien común está estrechamente asociada a la de un sistema de impuestos que recauda con justicia. Pero, ¿qué es un sistema fiscal justo? La idea de justicia social en el análisis de la intervención del Estado está impregnada de juicios de valor, siendo fácil identificar en cada fase histórica la prevalencia de una u otra concepción. Mientras que una corriente amplia de economistas eleva la eficiencia al primer lugar al ordenar los principios que deben ordenar la carga tributaria, otros autores dan esa posición a la equidad.

La teoría moderna de los principios sobre los que debe descansar un sistema impositivo justo descansa sobre los formulados por diversas instituciones y autores a principios de los años setenta. Entre los distintos principios definidos en ese momento, destacaban los referidos a la justicia en la distribución de la carga tributaria. Eran los de generalidad, por el que ninguna persona puede excluirse de un impuesto general y personal sino por motivos basados en los fines del Estado, de igualdad, que establece un mismo trato impositivo para las personas en igual situación y diferente para las personas

en situación desigual, proporcionalidad, por el que la carga tributaria ha de determinarse según la capacidad de pago, y redistribución, por el que los impuestos deben modificar la distribución de la renta en los mercados.

Como se ha señalado, la revisión crítica a la que se han sometido los sistemas fiscales desde hace varias décadas ha limitado el alcance de la mayoría de esos principios. Probablemente, en términos de justicia social la cuestión más relevante es si los impuestos han perdido capacidad redistributiva al primar más los elementos del sistema fiscal ligados a la eficiencia. En la práctica, buena parte de las reformas han incidido más en la introducción de cambios en los sistemas tributarios encaminados a promover el crecimiento económico que a la reducción de las diferencias de renta entre los ciudadanos. Ese viraje ha estado auspiciado por buena parte de los organismos internacionales, tradicionalmente menos preocupados por las cuestiones relacionadas con la equidad. El FMI, por ejemplo, en su informe *Growth-Friendly Fiscal Policy* (2014) recomienda explícitamente que en los países ricos, dadas sus dificultades para elevar sus ingresos tributarios, se elimine lo que llama distorsiones, que son precisamente algunos de los elementos que más contribuyen a fomentar la progresividad de un impuesto. Es el caso, por ejemplo, de las exenciones o de los tipos reducidos del IVA.

En esa línea, en varios países ricos se ha hecho descansar la nueva construcción del cuadro tributario en los impuestos sobre el consumo, menos distorsionantes del ahorro y las decisiones de inversión, ganando peso sobre los impuestos sobre la renta y las cotizaciones sociales, a los que se atribuyen efectos más adversos sobre el crecimiento al interferir directamente en las decisiones económicas. Se señala como especialmente dañino al impuesto sobre los beneficios de las sociedades, bajo la crítica de desincentivar la acumulación de capital y las mejoras de productividad.

El tránsito, sin embargo, hacia sistemas fiscales basados, sobre todo, en la imposición indirecta reduce la justicia de los impuestos, si estos se interpretan desde la óptica de la equidad y el principio de la capacidad de pago. Los impuestos sobre el consumo son regresivos, mientras que el impuesto sobre la renta es en casi todos los países la principal fuente de progresividad del sistema fiscal. La tendencia en muchos

países de recomposición de la fiscalidad en esta dirección supone una amenaza para que los impuestos contribuyan a una mayor igualdad.

Por otra parte, la propia deriva de los sistemas fiscales ha ido limitando en el tiempo su capacidad redistributiva. La limitada capacidad de los sistemas tributarios modernos para corregir la distribución de las rentas primarias ha pasado a ser un tema de gran importancia en la explicación de las tendencias de la desigualdad en los países ricos, ante las dificultades para asegurar un efecto progresivo de los principales impuestos, especialmente los de naturaleza directa. El cuestionamiento de los impuestos sobre la propiedad o las dificultades para garantizar estándares razonables de equidad vertical y horizontal en el impuesto sobre la renta personal en un contexto crecientemente globalizado, como se citó, está ligado también a la merma de sus efectos redistributivos.

Eso no quiere decir, sin embargo, que los sistemas tributarios no tengan un efecto progresivo sobre la distribución de la renta o que hayan dejado de ser uno de los principales instrumentos de corrección de la desigualdad. La literatura empírica comparada sigue mostrando una significativa relación, en diferentes regiones y países, entre los niveles de presión fiscal y la desigualdad. En general, en los países de mayor desarrollo económico, los indicadores de desigualdad son menores y mayores los de presión fiscal. En segundo lugar, la existencia de estructuras equilibradas de ingresos públicos (impuestos directos, indirectos y contribuciones sociales) constituye una razón adicional para explicar el mejor comportamiento de los índices de desigualdad en algunos países. Por el contrario, en muchos países de renta media o baja, los elevados índices de desigualdad que se encuentran suelen ir acompañados de bajos niveles de presión fiscal y estructuras impositivas que descansan en una parte importante en impuestos indirectos.

Es difícil, por tanto, pensar en una mejora de la capacidad redistributiva de la intervención pública sin introducir reformas en los sistemas fiscales. La experiencia de los últimos años, con una reducción de los tipos aplicados en los impuestos directos y la gradual concentración de los tributos en los objetos imponibles más fáciles de controlar, como las rentas del trabajo asalariado o el consumo, parece apuntar en sentido contrario.

En muchos países, además, existen desigualdades dentro de los propios impuestos. En el impuesto progresivo sobre la renta personal, principal figura en los sistemas tributarios de los países ricos, se ha tendido a privilegiar a determinadas rentas, sobre todo las del capital. Una igual capacidad de pago está siendo gravada de forma diferente en función de la procedencia de la renta, atendiendo a consideraciones que, en muchos casos, no parecen encontrar sustento argumental suficiente desde los valores de equidad generalmente aceptados en la sociedad. La carga impositiva se ha ido concentrando en las rentas del trabajo provocando una gran dispersión en la intensidad del gravamen soportado ante iguales capacidades de pago.

Tal es la tendencia observable en la mayoría de los países de la OCDE, donde este proceso de diferenciación de la imposición por fuentes de renta ha venido acompañado, como se señaló, de una generalización de los tipos marginales del impuesto y un aplanamiento de las tarifas, limitando, por tanto, la capacidad redistributiva y apuntalando un cuadro en el que la imposición personal sobre la renta se contempla cada vez más como un instrumento básicamente recaudatorio mientras que las posibilidades redistributivas se concentran en los programas de gasto público.

Un sistema fiscal, sin embargo, que concentrado en las necesidades recaudatorias abandone los objetivos redistributivos será un sistema cada vez menos justo. Por el contrario, un sistema fiscal diseñado desde la idea del bien común debería ir más allá de la consideración de la imposición personal sobre la renta como un elemento de suficiencia financiera para financiar los gastos del Estado, reforzando sus elementos de progresividad. Entre ellos debería destacar el freno en la tendencia a la reducción de los tipos impositivos, una mayor capacidad redistributiva mediante un mejor tratamiento fiscal de los colectivos de menor renta y mayores avances en la eliminación de los elementos regresivos de los impuestos presentes en la mayoría de los países ricos. Dada la creciente restricción que impone la globalización de la economía, esto sólo será posible con una mayor cooperación fiscal internacional.

3. LÍNEAS DE AVANCE EN LA CONTRIBUCIÓN DE LOS IMPUESTOS A LA MEJORA DEL BIEN COMÚN

1. *Gravar la riqueza de manera más justa*

El diseño óptimo de la imposición sobre el capital es una de las cuestiones más controvertidas en la economía de la imposición. Los modelos más aceptados durante mucho tiempo llegan a una polémica conclusión: el mejor impuesto sería aquel que no grava el capital. El argumento que justifica tal aserto es que la imposición sobre el capital origina distorsiones en las decisiones de ahorro y consumo de los ciudadanos, al sustituir el consumo futuro, sobre el que recaerá un mayor gravamen, con el consumo actual. Para algunos autores, esas distorsiones crecerán exponencialmente.

La desigual distribución del capital es, sin embargo, uno de los factores más determinantes de la desigualdad en las sociedades actuales. En casi todos los países ricos, ha aumentado la contribución a la desigualdad de las rentas del capital, por su creciente concentración entre las personas de renta alta. La OCDE resalta en sus informes que, en dos tercios de los países que disponen de datos, la desigualdad de las rentas del capital aumentó más que la desigualdad de los salarios. Algunos trabajos recientes han encontrado, de hecho, que la desigualdad en la renta disponible aumenta más cuanto más crece el peso relativo de las rentas del capital en el total.

Probablemente, la señal de alarma más relevante sobre las consecuencias a largo plazo del aumento de la concentración del capital y de su rendimiento la formuló Piketty en su popular libro *El capital en el siglo XXI*. En dicha obra, Piketty muestra la existencia de una tendencia histórica hacia una mayor desigualdad, sólo revertida en el largo plazo por circunstancias muy específicas, como las guerras mundiales, la Gran Depresión y una recesión alimentada por la deuda, que destruyeron mucha riqueza de las élites económicas. La reacción de los gobiernos occidentales, con la puesta en marcha de mecanismos extensos de redistribución a través de prestaciones e impuestos, rebajó la presión sobre la desigualdad de la inercia en la distribución del capital. Ese proceso, sin embargo, fue perdiendo fuerza y hoy resulta incapaz para contener el aumento de la desigualdad. Esta aumentará, de hecho, de manera irreversible si no hay instrumentos compensadores, al crecer cada vez más la tasa de rendimiento del capital que la tasa de crecimiento de la economía. La solución de Piketty para moderar el efecto desigualitario de este nuevo "capitalismo patrimonial", en el que buena parte de la economía está dominada por la riqueza heredada, es el establecimiento de un sistema global de impuestos progresivos sobre la riqueza.

Las tesis de Piketty han sido fuertemente contestadas. Desde el ámbito empírico, se ha intentado invalidar los fundamentos de sus conclusiones mediante la revisión de algunos de los datos y los supuestos utilizados. Mucho más polémica ha sido, en cualquier caso, su recomendación de desarrollar un impuesto global sobre el capital, fuertemente contestada. La pregunta general es si hay márgenes para hacerlo y la más específica desde la conexión, de nuevo, entre los impuestos y el bien común es si una mayor imposición sobre el capital redundaría en la mejora global de la sociedad.

Pese a las resistencias de grupos de interés, analistas variados y algunos economistas académicos, una mayor imposición sobre el capital, especialmente el hereditario, no debe resultar tan descabellada, puesto que en países como Estados Unidos son algunos de los ciudadanos más ricos quienes la reivindican como medio de favorecer la movilidad intergeneracional. Es precisamente la riqueza heredada la que más desigualdad origina, quebrando, por tanto, el principio básico de igualdad de oportunidades que justifica la intervención del Estado.

¿Es posible aspirar a una imposición sobre la riqueza más justa y más equilibrada? ¿Cuál debería ser su alcance desde la perspectiva del bien común? Desde el mencionado principio de la capacidad de pago, la transmisión intergeneracional de capital debería ser gravada progresivamente en la misma proporción que un incremento de la renta. Y ese gravamen debería ser más progresivo cuanto mayor sea la propia desigualdad de la riqueza. Uno de los frenos más importantes, sin embargo, para extender esta actuación es el citado proceso de globalización, con dificultades crecientes para gravar un capital que puede ser trasladado con facilidad a territorios con gravamen mucho más bajo. Esto es especialmente probable en el caso del capital financiero, de importancia creciente respecto al inmobiliario, lo que propicia una mayor evasión fiscal.

Queda claro, en cualquier caso, que en la medida en que la adquisición de capital genera capacidad económica debe ser gravada para evitar una excesiva e injusta concentración de la riqueza. Deberíamos aspirar a un impuesto sobre la transmisión intergeneracional de capital que, respetando el principio de justicia en la transferencia de capital a generaciones directas, recaiga en mayor medida en los mayores

patrimonios, que suelen ser los que tienen mayores capacidades de evadir y planificar el ahorro del impuesto.

Junto a este impuesto, excepcional en cuanto que la transmisión de riqueza entre generaciones no siempre es regular y se produce muy ocasionalmente en el ciclo vital de las personas, parece necesario el mantenimiento de un impuesto regular sobre el capital, pese a las objeciones teóricas que tradicionalmente ha recibido. El hecho de que estos impuestos recauden poco, tengan un bajo cumplimiento fiscal y penalicen ciertas formas de riqueza respecto otras, no puede llevar a su descarte completo como pieza clave de un sistema fiscal justo. Habrá que buscar otras posibilidades dentro del sistema fiscal, como una mayor integración dentro de la imposición sobre la renta personal, para que este tipo de imposición, decisiva para el bien común, se haga efectiva.

2. Impuestos para el cuidado de la creación

Uno de los ámbitos donde más comprometido está el desarrollo del bien común es el del cuidado del medio ambiente y de los recursos colectivos. La optimización del proceso productivo puede hacer compatible la eficiencia en el ajuste de los beneficios y costes privados con el daño a otros agentes económicos y al conjunto de la sociedad. Este tipo de externalidades que genera la acción privada no pueden ser internalizadas por los mercados, produciendo costes al resto de la sociedad.

Como dice el Papa Francisco en la *Laudato Si*, compartimos la existencia con esa casa común que es dañada. Si antes apelábamos a los más pobres de nuestra sociedad para reivindicar la construcción de un sistema fiscal justo, ahora debemos incluir también entre los abandonados y maltratados a la oprimida y devastada tierra. La exposición a los contaminantes atmosféricos, los cientos de millones de toneladas de residuos no biodegradables, o la propia cultura del descarte, que afecta tanto a personas como a cosas que rápidamente se convierten en basura, están poniendo en riesgo el patrimonio común. El propio Francisco se refiera al clima como bien común, con graves dimensiones ambientales, sociales, económicas, distributivas y políticas, convirtiéndose en uno de los principales desafíos actuales. El medio ambiente es un bien colectivo, patrimonio de toda la humanidad y responsabilidad de todos.

Los gobiernos, por tanto, como canalizadores del bien común deben cumplir con su indelegable deber de preservar el ambiente y los recursos naturales, teniendo a su disposición una amplia gama de instrumentos para hacerlo. Uno de ellos son los impuestos medioambientales, que en los últimos años han ganado un peso notable en el debate sobre el diseño de los sistemas fiscales. Las primeras soluciones, de hecho, desde la teoría económica al problema de las externalidades negativas fueron las propuestas de impuestos que gravaban cada unidad producida del bien contaminante en la misma cantidad que el daño marginal causado.

De la misma forma que en las otras figuras tributarias revisadas hasta ahora, existe una gran controversia sobre el mejor diseño posible de estos instrumentos. Mientras que los organismos internacionales han reiterado la necesidad de extender el alcance de los impuestos medioambientales, sugiriendo el desarrollo de las llamadas reformas fiscales verdes, los avances han sido, en general, muy limitados. Esas instituciones enfatizan la contribución que puede tener un sistema de imposición medioambiental bien diseñado a la corrección de los problemas de eficiencia mediante la internalización de esos costes externos.

Sin desdeñar su importancia, no nos preocupan aquí tanto los objetivos de eficiencia sino los de equidad y, sobre todo, los de protección del bien común. Estos impuestos serán eficaces si consiguen modificar el comportamiento de los agentes que dañan el medio ambiente y, sobre todo, si consiguen transformar las pautas productivas no sólo por la interiorización del problema de costes sino del respeto por el bien común. En ello será clave la elección de los tipos óptimos de los impuestos, que no debe determinarse sólo por el equilibrio entre eficiencia, recaudación y la influencia de los grupos de presión, sino que debe conectarse también a objetivos de equidad, restauración del daño causado y generalización de hábitos mucho más respetuosos con la casa común.

Además de estas ventajas, otros autores han subrayado la posibilidad de un doble dividendo en la imposición medioambiental. Mientras que pueden corregir la externalidad causada, el aumento de la recaudación derivado de estos impuestos puede servir para financiar la reducción de otros impuestos distorsionantes, quedando inalterado el presupuesto público. Se trata éste, sin embargo, de un objetivo complejo,

dada la dificultad para alcanzar las condiciones técnicas que posibilitarían la consecución del doble objetivo, y que no debería hacer olvidar, en cualquier caso, que los fines prioritarios de estas figuras impositivas son el cambio en los hábitos sociales y la reducción de los efectos contaminantes de los procesos productivos.

Existen, además, algunos costes derivados de la posible eficacia de mayores niveles de imposición medioambiental que deberán ser considerados en una estrategia general de promoción del bienestar social. Por un lado, las empresas más afectadas por la elevación de los costes a través de estos impuestos generan un volumen muy importante de puestos de trabajo. La reducción de emisiones y el freno al proceso de cambio climático afectará al empleo en esos sectores, siendo responsabilidad también de los decisores públicos favorecer la transición hacia otras ocupaciones. En segundo lugar, es posible que los impuestos verdes tengan un efecto negativo sobre la desigualdad, ya que el posible aumento del precio de la energía como consecuencia de su implantación puede tener un efecto especialmente negativo en los hogares con menores recursos. Como otros impuestos sobre el consumo, algunos de los impuestos medioambientales son regresivos, al gastar los hogares con bajos ingresos una proporción de su renta en este tipo de impuestos mayor que la de los hogares más ricos. La misma idea del doble dividendo de la imposición medioambiental se asocia, además, a la reducción de los impuestos sobre la renta del trabajo, al considerarlos más distorsionantes, siendo, sin embargo, los más progresivos.

La manera de neutralizar esos efectos negativos de los impuestos verdes es tanto integrarlos en un paquete más amplio de reformas fiscales que contemplen otro tipo de cambios en las figuras tributarias que favorezcan más a los hogares con menos recursos como dedicar los ingresos provenientes de la recaudación resultante de estos impuestos a compensar a los hogares más pobres. Algunos economistas han propuesto dar “cheques verdes” a estos hogares. Aunque será difícil delimitar quiénes son los más vulnerables, parece una medida razonable para compensar los costes redistributivos que pueden generar los avances en la eficiencia derivados de la introducción de los impuestos medioambientales.

La complejidad que supone alcanzar todos estos objetivos requiere, sin duda, espacios de diálogo para que converjan los intereses de protección medioambiental y de

protección de los hogares más pobres. Para ello es necesario que la política y la economía encuentren formas de interacción orientadas al bien común. No se puede justificar una economía sin política. Como señala el Papa Francisco, pensando en el bien común, necesitamos imperiosamente que la política y la economía, en diálogo, se coloquen decididamente al servicio de la vida, especialmente de la vida humana.

3. Descentralizar los impuestos para una mayor solidaridad entre personas y territorios

La contribución al bien común a través del pago de impuestos debe basarse en una sensibilidad suficiente hacia las situaciones de sufrimiento y de vulnerabilidad. Esto afecta tanto a las situaciones del entorno próximo a los potenciales contribuyentes como a las que afectan a personas vulnerables en territorios no necesariamente cercanos. Los estudios sobre redistribución suelen mostrar que el altruismo y las preferencias por las transferencias progresivas de renta están condicionados por límites territoriales muy marcados. Muchos ciudadanos tienen una predisposición negativa al pago de impuestos destinados a cubrir las necesidades de hogares residentes en otras regiones, aun dentro de un mismo país.

Estos problemas para extender la incidencia redistributiva de los impuestos y las transferencias son especialmente importantes en los países que han apostado por cierta descentralización de las políticas públicas, repartiendo competencias de gastos e ingresos entre distintos niveles de gobierno. Como en el caso de un impuesto justo, la correcta implementación de esos procesos exige tener en cuenta una serie de principios, entre los que destacan la corresponsabilidad fiscal y la equidad. Las diferencias de renta de los hogares residentes en distintas zonas del territorio deben ser la referencia básica a la hora de dar contenido operativo a esos principios. El temor de los ciudadanos o territorios de mayor renta (con mayor capacidad de pago) a transferir recursos a los hogares más pobres de otros territorios (con menor capacidad de pago) que limiten el crecimiento de sus propios ingresos puede limitar considerablemente la capacidad de los impuestos para promover mejoras en el bienestar social, resaltada en los apartados anteriores.

Por un lado, la autonomía de los gobiernos territoriales en la determinación de los niveles de prestación de servicios de bienestar hace que sea muy difícil garantizar que individuos con unas mismas necesidades puedan acceder a niveles similares de servicios independientemente del territorio de residencia. Los territorios con rentas más altas y, por tanto, mayor capacidad de recaudación, pueden ofrecer niveles de servicio mayores que el resto del país. En sistemas de gobierno descentralizados sin mecanismos correctores, el cumplimiento del principio de equidad no está garantizado. Las disparidades territoriales pueden hacer que personas residentes en distintas zonas no disfruten del mismo nivel de servicios públicos.

Estos procesos de descentralización fiscal exigen, por tanto, el desarrollo de sistemas de nivelación que reduzcan los problemas de inequidad interterritorial. Las subvenciones niveladoras tratan de asegurar que los ciudadanos de cada territorio reciban los mismos recursos per capita para financiar los servicios públicos haciendo el mismo esfuerzo fiscal. Después de la aplicación de estas transferencias de nivelación los gobiernos territoriales deberían ser capaces de garantizar un nivel estándar de servicios siempre que se exija un cierto esfuerzo fiscal a sus ciudadanos. A través de estos instrumentos, los decisores públicos deben asegurar que todos los ciudadanos, independientemente del lugar en el que residan, tengan acceso a un nivel suficiente de determinados bienes y servicios básicos para el bienestar social. Un sistema adecuado debería proporcionar, por tanto, los recursos necesarios para que los gobiernos territoriales alcancen esos resultados. En ese sentido, los territorios con pocos recursos tributarios deberían recibir más recursos.

En consecuencia, es difícil entender la contribución de los impuestos al bien común si los ciudadanos de los territorios con mayor renta, rechazando ese principio, son ajenos a las necesidades de los residentes más vulnerables de otros territorios. Desde esta perspectiva, poner el énfasis en lo que aporta y recibe cada territorio alimenta la confrontación social y orilla la realidad última de que quienes pagan los impuestos y aportan los recursos son los ciudadanos y no los territorios. La solidaridad con los demás, con independencia de lo alejados que estén geográficamente, es una opción y una responsabilidad personal. Ante el deber de ayudar a los más pobres de los que tienen mayor capacidad de pago, la renuncia a la solidaridad con los que no pertenecen al entorno próximo es ilegítima y contraria al bien común.

4. Reforzar el vínculo entre la ciudadanía y la Administración Pública

El creciente desapego de lo público y sus gestores que experimenta hoy parte de la ciudadanía hace muy difícil que las líneas de avance enunciadas puedan ser implementadas. El rechazo social de los impuestos en amplios sectores no es ajeno a la creciente desvinculación de lo público de capas cada vez más amplias de la sociedad. Podría hablarse, incluso, de desconfianza estructural. No es extraño encontrarse con sentimientos de no recibir buen trato de la Administración, que además de acrecentar la desconfianza en el sistema pueden desembocar en el descompromiso respecto a las obligaciones fiscales y a algunas de las prácticas ya señaladas.

Es importante destacar, de nuevo, que la responsabilidad de parte de esa desconfianza debe atribuirse al peso en la opinión pública de grupos de presión que buscan en la demonización de lo público un pretexto para la introducción de recetas poco orientadas hacia el bien común. El resultado es que lo público está mal visto y los impuestos, como plasmación más inmediata del necesario vínculo entre la ciudadanía y la Administración, en lugar de ser un instrumento de reconocimiento de las obligaciones y derechos de cada persona que forma parte de esa sociedad, se han convertido en una “pesada carga”.

Es imprescindible, por tanto, fortalecer ese vínculo. Los ciudadanos y la Administración deben trabajar en clave de confianza. Hay un principio general en esa confianza, que viene dado al delegarse esa función en el contribuyente, pero parece necesario dar pasos mucho mayores. Uno fundamental, sin duda, es el compromiso de mejor gestión pública. Rebajar la pérdida de credibilidad de las instituciones públicas pasa necesariamente tanto por la corrección de buena parte de las disfunciones actuales del sistema tributario como por una gestión más eficaz de los recursos públicos, que además sea perceptible por los ciudadanos. En ello resultará clave una mayor transparencia en la rendición de cuentas.

Desde una perspectiva también general, resulta necesaria la consideración del objetivo de una mayor cercanía entre ciudadanos y gestores dentro del diseño de las actuaciones fiscales. Frecuentemente, el diseño de la política tributaria descuida la

faceta de la administración. Un mal funcionamiento de la Administración Tributaria puede suponer importantes costes para la sociedad, que no se reduce a la pérdida de ingresos o a posibles inequidades dentro del sistema fiscal.

Esa necesaria mayor implicación de la Administración en el acercamiento a los contribuyentes no debe relegar, en cualquier caso, a un papel secundario la responsabilidad individual en el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Como se señaló al principio de este documento, el deber de justicia y caridad se cumple contribuyendo cada cual al bien común según la propia capacidad. Con independencia del posible mal funcionamiento de quienes deben canalizar los recursos hacia ese bien común, no pagar impuestos o apostar indiscriminadamente por su reducción es una actitud insolidaria, que produce quiebras sociales y condena al sufrimiento a los más débiles.