

«¿QUÉ FISCALIDAD ES POSIBLE EN UNA COYUNTURA DE CRISIS COMO LA ACTUAL?»

Ofrecemos solamente la transcripción de una parte de la tertulia. Puede escucharse completa en la versión audio.

Intervienen:

- Maite Vilalta, profesora de Hacienda Pública en la UB.
- Miguel Ángel Mayo, técnico de Hacienda y miembro de GESTHA.
- Eduardo Berche, profesor de ESADE.

Introducción: Oscar Mateos, coordinador del Área Social de *Cristianisme i Justícia*

Si os parece empezamos la tertulia que habíamos organizado para hoy. Como sabéis *Cristianisme i Justícia* organiza, una o dos veces al año, tertulias centradas en temas concretos de actualidad. El año pasado, por ejemplo, una de las tertulias que tuvimos fue la de la reforma laboral, no la última reforma sino la del 2010. Participaron en ella los profesores Joan Coscubiela, Carlos Losada y Eduardo Rojo. Las tertulias son una buena ampliación y complemento a los seminarios sociales que tienen lugar en el Centro, y que giran alrededor de temas sobre los que estamos trabajando en profundidad. Con frecuencia las tertulias y seminarios dan lugar, a posteriori, a pequeñas publicaciones que divulgamos tanto en formato papel como a través de nuestra web. De hecho a partir de la tertulia de la reforma laboral hemos publicado en internet un cuaderno de la colección virtual del que son autores Eduardo Rojo y Joan Coscubiela.

Cristianisme i Justícia está implicada en la “Plataforma por una fiscalidad justa y solidaria” en la que algunos de vosotras y vosotros participáis (el propio Miguel Ángel que ahora presentaré). Es un tema, el de la presión fiscal, que nos interesa y seguimos de forma muy especial. Y más en un contexto como éste donde se habla de déficit, de deuda, de escasez de recursos, de políticas de austeridad... La cuestión de los ingresos se ha convertido en una cuestión crucial, y de ahí los debates públicos que está generando. Por esto hemos invitado a tres expertos para que nos hablen de las posibilidades de avanzar por la vía de los ingresos como una vía para ayudar a salir de la crisis.

Os presento a las tres personas que intervendrán: Maite Vilalta, profesora de Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona y que ya intervino en una sesión del seminario social del año pasado. Colabora también puntualmente en la “Plataforma por una fiscalidad justa”. A Maite le hemos pedido que se encargue de la moderación de la mesa: introducirá el tema, planteará las preguntas a los otros dos ponentes, se encargará de moderar las intervenciones y ayudará a centrar y a ordenar las conclusiones.

A la derecha de Maite está Miguel Ángel Mayo, técnico de Hacienda y miembro de Gestha, el sindicato de técnicos de hacienda y que, como ya he comentado, es miembro de la Plataforma. A la izquierda de Maite y a mi derecha está Eduardo Berche que es profesor de derecho público de Esade y especialista en cuestiones fiscales. Y si os parece, empezamos este rato largo de debate.

Intervención de Maite Vilalta

Quería empezar dando las gracias por haberme invitado de nuevo. Es un placer. Guardo un gran recuerdo de la última vez que estuve aquí, de hecho lo que estuvimos hablando aquel día, enlaza con lo que hablaremos hoy. En esta introducción que se me pide que haga, me he propuesto responder a dos cosas que darán pie a lo que los compañeros de mesa les parezca ampliar.

La primera pregunta es la razón de ser de los impuestos:

¿Por qué existen? ¿Por qué tenemos que pagar impuestos?

Los impuestos sólo tienen sentido si aceptamos que el sector público tiene que existir, es decir, si el sector público tiene alguna cosa a hacer. Si llegásemos a la conclusión de que el sector público es un agente económico que mejor no existiese, ya no haría falta que hubiera impuestos. Por lo tanto, lo que da sentido a la imposición es que le pedimos alguna cosa al sector público, y los libros de hacienda y de economía pública nos demuestran que el sector público tiene alguna cosa a hacer en este mundo.

Lo resumiría en tres funciones:

1. En primer lugar el sector público puede contribuir a **mejorar la asignación de los recursos**, es decir, si incluso aceptáramos que el mercado funciona, que los mecanismos de mercado nos proporcionan una cuantía y unos precios de las cosas que podemos considerar eficientes, incluso en ese caso, nadie puede negar hoy la existencia de determinados errores o fallos. Por ejemplo, cuando produzco un bien que contamina. El mercado se queda tan ancho y sigue produciendo. Por tanto aparece aquí la primera función del sector público que decimos que es una **función asignativa** que consiste en corregir los fallos del mercado. Cuando el mercado falla, interviene el sector público. La lista de fallos es muy larga, tal como demostró en su día Stiglitz, premio nobel de economía. Yo he hablado de externalidades negativas, pero podríamos hablar de monopolios naturales, información incompleta, etc. Por lo tanto una primera función del sector público es ésta.
2. La segunda función que pedimos al sector público que haga sería una **función redistributiva**. Imaginemos que el mercado, en el mejor de los casos, funcione pero dando lugar a una distribución de la renta y la riqueza entre individuos y territorios que no es equitativa. Cada uno que se quede con el adjetivo que le guste: no es justa, no es igual, no es moral, no es ética... Los economistas, en nuestros manuales, hablamos de **equidad**. No es equitativa. Aquí tendríamos que demostrar por qué puedo hacer este juicio de valor ya que estaríamos de acuerdo en que lo que acabo de expresar es una cuestión que puede ser subjetiva: a alguien le puede parecer que la distribución que hace el mercado ya es justa, ya es equitativa. Pero utilizando sobre todo instrumentos microeconómicos, llegamos a demostrar que esto no es así, que la redistribución resultante no es equitativa. Por tanto le pedimos al sector público algo muy difícil y que es que haga una “re”-distribución”. El prefijo es importante: que distribuya la renta y la riqueza de otra manera, que actúe de forma que el resultado nos parezca más justo y más equitativo, más ético. Esta es la segunda función que le pedimos que haga: móntatelo como puedas o como quieras y consigue que la distribución sea más justa.
3. Y por último, la tercera función que pedimos que haga el sector público en una economía que se mueve en el mercado, es **que ayude a estabilizar la economía**, es decir, una **función estabilizadora**. Nos damos cuenta de que el crecimiento de las economías es cíclico. Ahora estamos en un momento muy feo, muy bajo del ciclo, pero hay momentos en que se crece —ojalá algún día volvamos a coger la senda del crecimiento— que crecemos desesperadamente...después se decrece, se vuelve a crecer...Por lo tanto, es un crecimiento cíclico y en este ir creciendo y decreciendo pasan cosas graves: como la pérdida de lugares de trabajo

o la inflación... todo se descontrola. En este punto le pedimos al sector público que actúe contracíclicamente, que ayude a contrarrestar el ciclo, es decir, que si se está en momentos de recesión, que sus instrumentos los utilice de forma que nos ayuden a crecer, que anime a la economía, que haga actuaciones en “pro” de la inversión, del consumo, etc. Pero también al revés, cuando se crece muy desesperadamente –que tampoco está bien crecer desesperadamente, se tiene que crecer equilibradamente– que actúe enfriando la economía.

Me he pulido aquí horas y horas de un curso sobre Hacienda, pero sirva simplemente para argumentar que el sector público tiene que existir: **tiene que ayudar al mercado a funcionar eficientemente, tiene que ayudar a conseguir equidad y tiene que ayudar a estabilizar un ciclo.**

Bien, es aquí cuando aparecen los impuestos. Para cumplir estas funciones el sector público tiene que *hacer* –hacer quiere decir que tendrá que llevar a cabo una actividad– y esto sólo es posible si hay ingresos. Si éste es el contrato social, es decir, si le decimos al sector público que haga esto, nos convertimos en contribuyentes: contribuimos a financiar las funciones que queremos que haga. ¿Cómo? Fundamentalmente a través del pago de impuestos. En resumen, la razón de ser de los impuestos, es que hemos decidido que valía la pena que existiera el sector público. El volumen y peso de los impuestos será tanto más grande como sea la función que le pedimos que realice el sector público. Hay sociedades que piensan que no hace falta que haga tantas cosas, por lo tanto no están tan dispuestas a pagar impuestos. Aquella sociedad que desea un papel más activo, obviamente tendrá más impuestos. Esto lo comparamos con los conceptos de presión fiscal, etc.

La siguiente cuestión es:

¿Cómo tendría que ser un buen sistema impositivo?

Ya que tiene que existir, ya que estamos de acuerdo en que nos queremos convertir en contribuyentes, le otorgamos al sector público un poder coactivo, es decir, le pedimos que nos obligue a hacerlo. A mi si me viene mi vecino y dice que me quiere poner un impuesto, me pondré a reír porque sólo le hemos dado esta potestad al sector público.

También le pedimos que este sistema impositivo no sea de cualquier forma. Puestos a escribir una carta a los reyes con los principios que tendría que cumplir un buen sistema impositivo, desde un punto de vista teórico, he recogido los siguientes **seis principios**, seis puntos que si se cumplieran sería un sistema impositivo óptimo, ideal, aunque ya sabemos los economistas que lo óptimo y lo ideal está en nuestra cabeza y que después terminamos consiguiendo en la realidad óptimos secundarios. Los diré muy rápidamente porque me he comprometido a hacerlo sólo en este cuarto de hora.

1. En primer lugar, un sistema impositivo tendría que dar cumplimiento a un principio de **suficiencia de recursos**, parece obvio. Es decir, si el sector público tiene que cubrir una serie de funciones, los impuestos tendrían que conseguir los recursos necesarios para poder cubrir esta actividad, tendrían que ser suficientes juntamente con otros posibles ingresos, pero fundamentalmente tendría que poder permitir la suficiencia. Y con esto que parece tan obvio, estoy diciendo muchas cosas. No pretendamos poder financiar una actividad como la sanidad o la educación, si hemos acordado hacerla, con un impuesto que grave el tabaco y el alcohol. No tendremos suficiente. Por lo tanto estoy hablando de que un buen sistema impositivo es aquel que tiene en cuenta bases impositivas que gravar, que estamos dispuestos a que se nos graven cosas importantes, ¿cómo qué? fundamentalmente la renta y el consumo: bases amplias que permitan suficiencia de recursos. Obviamente el impuesto del tabaco, el alcohol o los hidrocarburos tiene su función, pero más en la línea de la primera función que os decía de corrección de comportamientos que no nos gustan, y no en la línea de obtener los recursos suficientes para poder financiar el conjunto de bienes públicos. Resumen del primer principio: **tenemos que gravar bases amplias, si no no lo conseguiremos.**

2. El segundo principio es el de la **eficiencia económica**, es decir, tiene que ser un sistema impositivo eficiente. Esto me costará mucho explicarlo en poco tiempo. Ciertamente, los impuestos distorsionan la actividad del mercado: si ponen un impuesto, yo a lo mejor tomo una decisión que hace que el funcionamiento del mercado ya no sea tan eficiente. Por ejemplo, a mí si me gravan mucho la renta puede ser que deje de trabajar tanto, ya tendré suficiente con mi sueldo de profesora y dejaré de hacer másters o formación adicional, pues ya no tendré incentivo para crecer. Esto desde un punto de vista de mercado es malo porque lo bueno es que contribuyamos al crecimiento, por lo tanto, le pedimos al sistema impositivo **que distorsione lo menos posible la eficiencia del mercado**, es decir, que afecte lo menos posible a las decisiones que puedan tomar los individuos en el momento de hacer su actividad. Si a mí me ponen un impuesto sobre un producto, a lo mejor reduzco su consumo o lo dejo de consumir directamente. Por lo tanto, esto afecta al mercado y le pedimos que sea lo más neutral posible. Encontrar un impuesto que no distorsione, un impuesto neutral es muy difícil, me atrevo a decir que imposible. Cualquier impuesto nos hará reaccionar, nos hará tomar una decisión que distorsionará el mercado. Aquí los economistas llegamos a cuantificar el exceso de gravamen, es decir, “¡alerta! porque nos hemos pasado”. Las decisiones que están tomando los individuos son tales que están distorsionando demasiado el mercado, generando máxima ineficiencia. Debemos calcular los costes de eficiencia que supone el sistema impositivo. El segundo punto de carta a los reyes, es pues, intentar distorsionar lo menos posible, sabiendo que siempre lo hace.
3. Un tercer principio es el de la **equidad**. Es decir, tiene que ser un sistema impositivo que sea percibido por la ciudadanía como justo, como equitativo. Los ciudadanos no quieren hacer el primo, es decir, quieren que la carga fiscal sea distribuida, aplicando algún criterio que les parezca que cumple esta equidad: **queremos que haya tratamiento igual con los iguales**, es decir, si un individuo tiene la misma renta que otro, tendría que recibir el mismo tratamiento. Si yo me encuentro a mi vecino de escalera y me dice que tiene la misma renta que yo, esperaremos pagar lo mismo. Lo encontraremos equitativo, justo. En cambio si él tiene una renta el doble que yo, esperaré que él pague más que yo, no sé si el doble o más, pero en todo caso esperaremos que se nos trate de manera diferente. Por lo tanto, de alguna manera queremos que se cumpla el principio de equidad. Sobre cómo conseguir esta equidad nos llevaría toda la tertulia: si utilizamos el principio del beneficio, si la capacidad de pago, etc... En definitiva, otro ítem a tener en cuenta es que sea justo, equitativo.
4. El cuarto principio es que el sistema impositivo sea **flexible**. Si una de las funciones que tenía que cumplir el sector público es ayudar a estabilizar ciclos económicos, cuanto más flexible sea un sistema impositivo, quiere decir que se adaptará mejor al ciclo. Por ejemplo, si toda la imposición que existiera gravase los bienes inmuebles, estaríamos ante un sistema impositivo muy rígido. Tanto si se crece económicamente como si no, el valor de aquel inmueble varía muy poco. Por lo tanto, no es un instrumento que se adapte de forma flexible a la actividad económica. En cambio la renta sí, la imposición sobre la renta es un buen instrumento que ayuda a actuar sobre el ciclo. Dentro de la cesta de impuestos de nuestro sistema impositivo, debe haber **impuestos que se adapten ellos solos, que sean estabilizadores automáticos de lo que está pasando en el ciclo**. Y también pedimos al sector público que pueda actuar sobre los impuestos, es decir, en determinados momentos, si quiere ayudar al ciclo, debe actuar, debe subir o bajar impuestos. La receta keynesiana, que se nos ha explicado muchas veces es que en momentos de recesión hay que bajar impuestos para animar a la gente a que consuma, a las empresas a que inviertan, etc., y en momentos de mucha expansión, subirlos. Pero Keynes no nos decía que si el sector público tiene superávit algún día –y ahora diré algo muy provocador– éste debe devolver el dinero a los individuos... esto no. Por cierto, ¿qué quiere decir que el sector público tenga superávit? Es un concepto muy difícil. ¿Qué significa? ¿qué no hay listas de espera, por ejemplo? Por lo tanto, hay un concepto de superávit que es relativo. Si tienes superávit, guárdatelo porque puede ser que venga un día de vacas flacas, en el que tendrás déficit... sólo hace falta mirar la realidad para entenderlo. Aquí, en este país, hace cuatro días nos devolvieron 400 euros porque teníamos su-

perávit ¡hace cuatro días!, y ahora tenemos que recortarlo todo porque estamos en un momento muy bajo del ciclo y no estábamos preparados. En definitiva, ¡flexibilidad!

5. El quinto principio es el de **sencillez administrativa**, es decir, tenemos que montar unos impuestos que sean fáciles de gestionar y de administrar. ¿Por qué? Esto tiene que ver con los costes. Imaginemos que hemos montado un sistema impositivo que nos gusta mucho, que nos parece muy justo, pero para llevarlo a cabo tenemos que rellenar muchos impresos, tenemos que dar mucha información sobre nosotros, etc. Primero, hay unos costes directos muy altos a la hora de administrar estos impuestos: un coste administrativo que ayude, de lo contrario, habremos montado unos impuestos de muy difícil cumplimiento. Por lo tanto, los costes directos tienen que ser lo más bajos posible y tienen que ser impuestos que administrativamente sean poco costosos también en cuanto a costos indirectos. ¿Qué quiere decir costes indirectos? A mí si me ponen un impuesto de la renta que para rellenarlo tengo que gastar tres días, el coste indirecto por contribuyente es muy grande: primero porque tendré que ir a un gestor, por lo tanto tendré que pagar a alguien para que me lo haga y, segundo, por la pérdida de tiempo que supone ¡y el tiempo también es un bien! Si lo hacemos muy complicado sólo lo podrá hacer bien aquellos que tengan dinero para ir a pagar al gestor. En cambio, aquél que intentará hacérselo él mismo, que no entiende nada, etc. a éste le pondrán un recargo por haberlo hecho mal. Estoy exagerando mucho, pero estoy dibujando un principio que es básico, es decir, **pongámoselo fácil al contribuyente**. Pagamos, pero no nos lo pongáis muy difícil. Además esto tiene que ver, y creo que saldrá, con el fraude, con evitar la evasión de impuestos, con el no cumplimiento, con el fraude en el momento de rellenar... Por lo tanto, todo lo que tiene que ver con la sencillez en la administración y la gestión, es otro principio importante que debe cumplir un sistema impositivo.

6. Y finalmente, yo pondría aquí un sexto principio: el sistema impositivo tiene que ser **perceptible por el ciudadano**. Hay que facilitar que sea transparente. ¿Por qué? Yo creo que es básico, tal vez uno de los fundamentos del funcionamiento democrático, que el ciudadano a la hora de votar pueda rendir cuentas con el gobierno, con el sector público. Y este rendimiento de cuentas desde un punto de vista impositivo, significa que el ciudadano pueda decir: yo te he pagado esto, tú me has devuelto esto. Por lo tanto, esta transparencia de cuánto he pagado, a través de qué impuestos lo he pagado y qué he recibido, quiere decir que hemos hecho un sistema perceptible que es entendido por el ciudadano. Si ahora fuéramos por la calle y preguntásemos: ¿usted tiene claro qué impuestos paga? Nos dirían unos cuantos. Yo hago este ejercicio con mis alumnos. El IBI es un impuesto muy conocido, el de renta también, de otros no nos damos cuenta. Es más perceptible la imposición directa que la que grava el consumo. Yo, si salgo de aquí y me tomo un café, estaré pagando un impuesto que es el IVA. Porque el IVA está en cualquier tipo de consumo y no lo percibo tanto como cuando pago la renta a través de la administración tributaria. Hay algunos impuestos más visibles, más perceptibles que otros. Es bueno hacerlos perceptibles, si bien esto tiene un coste para el gobernante. La tentación por parte del sector público de utilizar impuestos indirectos no tan perceptibles es muy grande, porque no tomamos conciencia de que pagamos. Y ésta es la parte que nos cuesta de aceptar del sector público: nos gusta que gaste pero no que ingrese. Pero yo he empezado diciendo, no podemos gastar si no estamos dispuestos a ingresar. Por lo tanto si es así, **hagámoslo muy perceptible, no creemos una ilusión fiscal entre los ciudadanos de que aquello es gratuito... gratuito no hay nada**. Por lo tanto, que sea claro cómo contribuimos: transparencia y perceptibilidad. Aquí hay unos impuestos más perceptibles que otros: renta, sociedades...son más perceptibles, más visibles que los impuestos que gravan el consumo y que los pagamos haciendo una actividad indirecta, por lo tanto, no nos damos cuenta.

Bien, esta sería mi carta a los reyes, sería el mundo ideal y yo lo concluiría siendo muy sincera y honesta: **es muy difícil encontrar un sistema impositivo que cumpla todos estos requisitos**. Pero yo os los he citado como hoja de ruta. La vida es complicada y estamos en una ciencia social donde la dificultad de poder realizar estas cosas es grande.

Sin embargo, ya que es difícil, lo bueno sería estructurar un sistema tributario diversificado formado por una serie de impuestos de modo que unos cumplieran unos principios más que otros. En definitiva, diversifiquemos y tengamos muy claro lo que queremos conseguir con cada uno de ellos.

Y quería terminar también diciendo que, de hecho, la estructura fiscal del sistema tributario dice mucho de una sociedad, refleja lo que está dispuesta a pagar para que el sector público haga una determinada cosa. Y también dice mucho de las preferencias de una sociedad según el peso que da, la importancia que da, en la tipología de los impuestos. ¿Tienen impuestos que gravan el patrimonio, ustedes? ¿Tienen impuestos que gravan las herencias, ustedes? ¿La renta? ¿hasta qué porcentaje?... Es decir, me está dando mucha información de las preferencias de una colectividad en relación a lo que esperan que haga el sector público, por lo tanto, son al final, **el reflejo de unos determinados valores**.

A veces cuesta ligar una cosa tan fría, tan árida como los impuestos, con una cuestión de valores. Yo pienso que va ligado, y depende de lo que votemos, de lo que ponemos en la urna estaremos diciendo que la imposición vaya en una determinada línea o en otra. De hecho si gana aquel partido político que dice que suprimirá aquel impuesto o bajará aquel otro, estamos optando por un modelo de sociedad a través de la imposición. Ésta sería mi conclusión.

No sé si habrá servido esta introducción, puede ser demasiado esquemática, pero con mis compañeros de mesa, yo lo que pienso que puede ser útil es que nos expliquen cómo creen ellos que debería ser en este momento en que estamos –en el momento más bajo del ciclo– la aplicación de los impuestos.