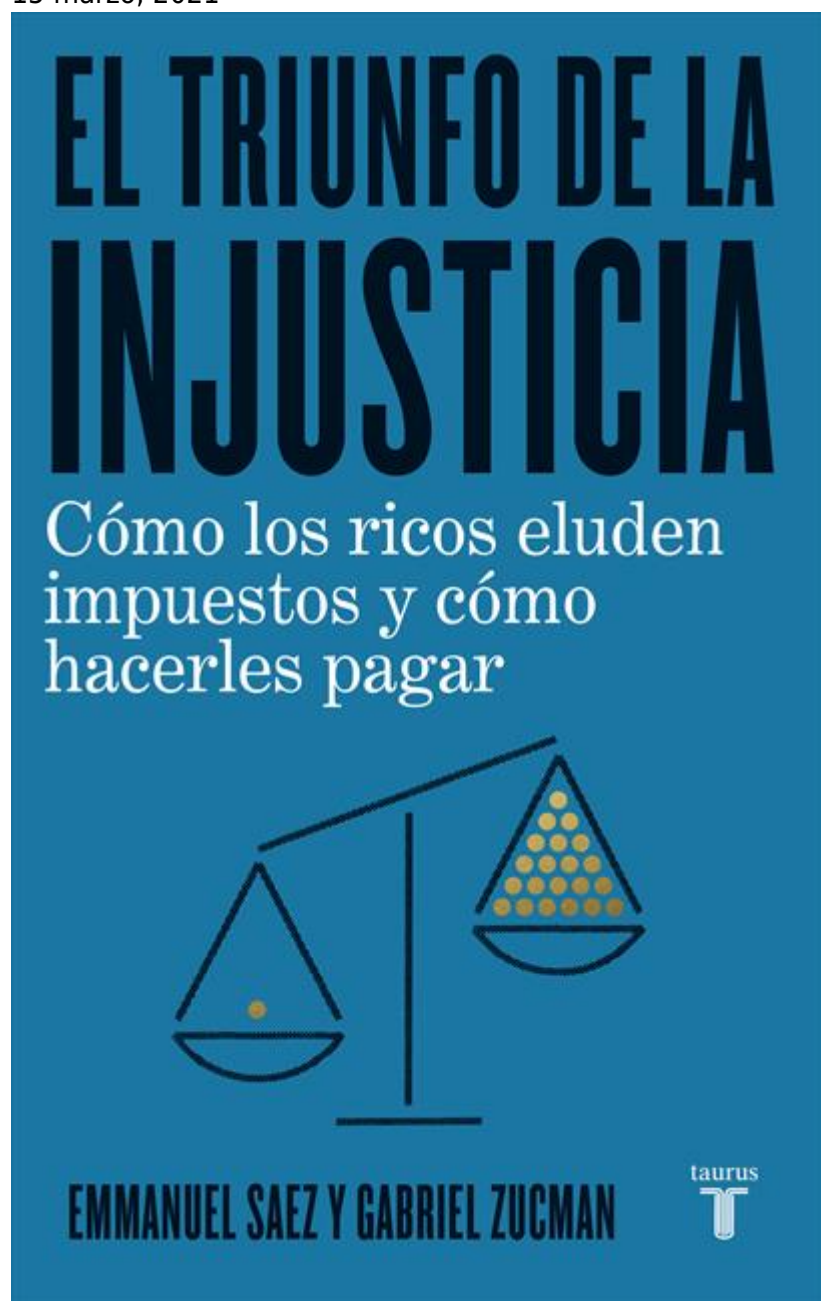


Cómo hacer que los ricos paguen y no eludir en el intento

Carlos Ventura P. Pequeño

15 marzo, 2021



El triunfo de la injusticia: Cómo los ricos eluden impuestos y cómo hacer que paguen

Emmanuel Saez y Gabriel Zucman

Madrid, Taurus, 2021. 280 p.

Decía Lenin que hay décadas en las que no pasa nada y semanas en las que pasan décadas. Algo así ocurre con el mercado editorial. Por un lado, mientras que las traducciones de los libros de Žižek se publican casi al mismo tiempo que los originales, por otro lado, el *On What Matters* de Derek Parfit, uno de los mayores hitos de la filosofía analítica de los últimos años, continúa sin ser traducido a pesar de cumplirse, en mayo, diez años de su publicación. Aunque esto no debería sorprendernos en exceso, ya que como bien nos ha enseñado el *trap* a los de mi generación: en España siempre ha ido todo muy lento.

Sin embargo, este no ha sido el caso del libro que nos ocupa. *El triunfo de la injusticia: cómo los ricos eluden impuestos y cómo hacer que paguen*, de Emmanuel Saez y Gabriel Zucman, apenas ha necesitado un año para que la versión en español llegase a nuestras librerías. No es para menos. Aunque he de confesar que quien escribe estas líneas tiene una especial admiración por el autor de *La riqueza oculta de las naciones*, lo cierto es que Zucman es uno de esos pocos prodigios, como lo pudo ser en su momento Ramsey, que, antes de cumplir los treinta, supuso ya un punto de inflexión en la literatura económica. La suerte es que el primero, a diferencia del segundo, ya ha superado los veintiséis y, de paso, los treinta, lo cual le ha dado tiempo a proseguir con su investigación, esta vez de la mano de Emmanuel Saez, con el que ya ha tenido no pocas colaboraciones.

El triunfo de la injusticia es lectura obligada para aquellos que defendemos la importancia de un sistema impositivo justo, como hacen Saez y Zucman desde una perspectiva *maximin à la Rawls*, en virtud de la cual las desigualdades socio-económicas están justificadas sólo si redundan en una mejor situación para los miembros más vulnerables de la sociedad. Esto, en términos impositivos, se traduciría no en hacer que los ricos paguen lo que les corresponda (puesto que no existe algo así como unos tipos impositivos naturales, como tampoco existe una propiedad natural, ya que ambos términos se definen convencionalmente), sino en que estos paguen en relación a mejorar la situación

de los más desfavorecidos. Y es que el revuelo que se formó a principios de año con la partida de cierto *youtuber* a Andorra pone de manifiesto la importancia de un debate serio sobre este tema en cuestión.

El punto de partida debe ser el mismo que establecen los autores en la introducción: «Toda democracia ha de debatir el tamaño apropiado de la Administración pública y el grado ideal de progresividad tributaria». Esto es así porque, como sostiene Nagel en su *The Myth of Ownership*, un determinado sistema fiscal no puede ser justo más que en relación a una teoría general de la justicia (como la *rawlsiana*, previamente comentada) que establezca a qué se deben destinar determinados recursos y a qué no; decisiones que una sociedad democrática debería poder decidir. Es decir, que si las preferencias sociales, después de una deliberación informada, abogan por una menor fiscalidad y un tamaño más reducido del Estado (obviando el teorema de imposibilidad de Arrow, según el cual las elecciones sociales no pueden cumplir, al mismo tiempo, unos criterios mínimos de racionalidad y unos principios democráticos básicos), esta decisión sería del todo legítima. No obstante, como señalan los autores, «la mayoría de los cambios en la tributación [verbigracia, la caída continuada de los tipos impositivos] no responden a un súbito apetito popular por eximir a los ricos, sino a fuerzas que han prevalecido sin la contribución de los votantes».

Aunque Saez y Zucman se centren en el caso de los EEUU, su investigación se aplica al futuro de la globalización y de la democracia en general, ya que lo que ellos denominan «el triunfo de la injusticia impositiva», no es algo endémico de uno de los lados del Atlántico. Más bien al contrario, «la mayoría de las naciones han visto aumentar la desigualdad y disminuir la progresividad tributaria en un contexto de evasión fiscal creciente y competencia impositiva sin cortapisas». Sin embargo, a menudo escuchamos a ciertos economistas decir que la competencia fiscal no tiene nada de malo. Más bien al contrario, pues redundaría en unos tipos más bajos y, en última instancia, en un mejor nivel de vida para el ciudadano, en detrimento de los Estados. Pero, ¿es esto cierto?

El libre mercado, en condiciones óptimas, eficientes y -no nos engañemos- irreales, es un juego de suma positiva en tanto en cuanto el intercambio entre dos personas supone un aumento en la utilidad (i.e. la medida de satisfacción) de ambos agentes; lo que se denomina un resultado «Pareto-superior», donde no hay pérdidas, sólo ganancias. Algo parecido se podría aplicar al intercambio entre países, como bien pone de manifiesto el principio de la ventaja comparativa. Sin embargo, a diferencia de estas situaciones, una supuesta competencia fiscal a nivel internacional se trataría más

bien de un juego de suma cero, en el que las ganancias de uno se compensarían con las pérdidas de otro. Por un lado, los países pequeños son los que más tienen que ganar aplicando *dumping* fiscal, al recaudar una gran cantidad de ingresos en relación al PIB. Pero esto es así, siempre y cuando esta estrategia no se convierta en dominante para todos los agentes, ya que esto supondría cada vez una menor parte del pastel a repartir. Por otro lado, los países grandes no están en condiciones de llevar a cabo una política semejante. Los posibles ingresos que podrían conseguir desarrollando esta estrategia, convirtiéndose en entornos de baja fiscalidad y atrayendo a posibles empresas extranjeras, serían opacados por las pérdidas que derivarían de gravar a sus empresas nacionales con impuestos reducidos. Así pues, si esta competencia fiscal se generalizase, las ganancias por reducciones de impuestos revertirían en pérdidas desmesuradas no sólo para los países grandes, sino también para los países pequeños. Esto es así debido a que, de producirse esa «race to the bottom» de tipos impositivos, los países cuyo único atractivo radica en ser entornos de baja tributación perderían todo su atractivo, ya que todos los países serían entornos de baja tributación. Por tanto, en última instancia, las empresas transnacionales serían las únicas beneficiadas de esta situación.

Por esta razón, en lugar de participar en esta guerra fiscal de todos contra todos, Saez y Zucman abogan por una coordinación fiscal a nivel internacional. Esta podría parecer una propuesta bastante ingenua: ¿por qué razón iba a querer colaborar un paraíso fiscal en disminuir la fuente de sus ingresos? Evidentemente parecería que no tiene, *a priori*, razón alguna. Pero la clave está en que la falta de colaboración de estos países resulta irrelevante en la propuesta de Saez y Zucman.

A día de hoy existe una considerable transparencia financiera que obliga a las grandes empresas a que declaren sus ganancias y sus impuestos país a país. Así pues, por ejemplo, «Apple debe notificar al IRS [Servicio de Impuestos Internos, es decir, la instancia encargada de la recaudación fiscal y del cumplimiento de las leyes tributarias en EEUU] cuántos ingresos percibe en cada uno de los países del mundo». Esta información posibilita un mayor control de cada uno de los países sobre sus empresas multinacionales, de manera que estos funcionen como recaudadores de última instancia aplicando lo que Saez y Zucman denominan «impuestos correctivos». Continuando con el ejemplo de Apple, supongamos que la susodicha empresa tributa en Jersey sólo a un 2%, en lugar de al 25% que le correspondería si tributara en el país de origen (en este caso, EEUU). Pues bien, suponiendo que este 25% sea el tipo mínimo mutuamente acordado en caso de llevarse a cabo tal acuerdo de coordinación fiscal, EEUU tendría el derecho a recaudar el 23% restante. Esto eliminaría los incentivos para que las multinacionales registren sus ganancias en paraísos fiscales, puesto que, aunque Apple apenas pagaría impuestos por los beneficios registrados en Jersey, este ahorro contributivo se vería compensado íntegramente por unos impuestos más altos en el país de origen. Así mismo, esta propuesta, complementada con un régimen de sanciones a los paraísos fiscales, establecería un incentivo a los países colaboradores a la hora de aplicar este impuesto correctivo. «No hacerlo supondría dejar el dinero encima de la mesa para que otros lo cogieran».

De esta forma, el impuesto de sociedades garantizaría que se graven todos los beneficios, distribuidos o no. Pero un sistema fiscal con propósitos mínimamente redistributivos precisa también de un impuesto progresivo sobre la renta. Como este es un libro mayormente de economía, y no de

filosofía moral, el lector no debe esperarse sesudas argumentaciones que justifiquen la progresividad. (Para ello recomiendo el previamente citado *The Myth of Ownership*.) No obstante, como dicen los autores, «todo el mundo puede estar de acuerdo en que un dólar extra es mucho más valioso en las manos de una persona pobre que en las de Bill Gates. Si se grava un poco más a los ricos no se les va a impedir el acceso a una buena atención infantil, pero si la subida de los tipos permite que aquellos que les sirven el café o limpian sus casas también tengan acceso a ella, merece la pena».

Pero de la misma manera que ocurre con el impuesto de sociedades, es necesario tener en cuenta la forma en que los sujetos pasivos, en este caso las personas físicas y, más concretamente, los ricos, modifican su comportamiento en relación al aumento de los tipos impositivos. Es decir, que para poder gravar eficientemente a los ricos, antes es necesario reducir la elusión de impuestos. En relación a esto, Saez y Zucman sostienen que «el primer paso consistiría en la creación de... una "Oficina de Protección Pública", encargada de regular la industria de la elusión fiscal». Este organismo se encargaría de, por un lado, «aplicar la doctrina de la sustancia económica, el principio que hace ilegales todas las transacciones llevadas a cabo con el único propósito de eludir impuestos» y, por el otro, de supervisar «las prácticas tributarias en el extranjero y dar instrucciones al Tesoro para que aplique sanciones económicas en contra de los paraísos fiscales que drenan la base tributaria de Estados Unidos».

Pero para frenar efectivamente la elusión fiscal, además de lo ya comentado, no deja de ser necesario establecer un principio que, no por obvio, carece de importancia: a misma renta, misma tasa. Esto se traduce en que la renta es indiferente que derive del trabajo o del capital, ambas deben ser gravadas de la misma manera. Esto evitaría no solo la elusión, sino también ciertos problemas relacionados con la equidad horizontal (puesto que de no aplicarse el mismo tipo a las rentas derivadas del trabajo y del capital, como ocurre actualmente, a igualdad de ingresos estaríamos aplicando diferentes impuestos). En palabras de Saez y Zucman: «no existe ninguna razón convincente para gravar las ganancias del capital menos que otras fuentes de ingresos... [Sin embargo] la razón por la cual muchos países han recurrido históricamente a esta política... es que las autoridades tributarias no hacían un seguimiento del precio de compra de los activos (acciones, bonos, casas, etc.), lo que tornaba difícil aplicar un impuesto sobre las ganancias del capital... Pero con la actual amplitud de capacidades de computación económicas, pueden aplicarse los impuestos progresivos sobre las ganancias del capital incluso cuando los activos se han revalorizado durante más de una generación».

Esto solucionaría los problemas relacionados con la equidad horizontal, pero persistirían problemas de equidad vertical. Los miembros más aventajados de la sociedad, a menudo, poseen una riqueza considerable, pero una renta imponible baja. Por esta razón, un impuesto progresivo sobre la riqueza haría que «los ultrarricos... [contribuyesen] con una cantidad que reflej[as]e su verdadera capacidad de pago». Este último impuesto, complementado con los dos anteriores, posibilitaría alcanzar un tipo medio de un 60% sobre el 1% más rico, que es el tipo óptimo que establecen los autores en el caso de los EEUU.

Recapitulando, las soluciones que Saez y Zucman apuntan en relación a los retos que plantea la

fiscalidad en el siglo XXI, se podrían reducir a los siguiente puntos: «un impuesto de gran progresividad sobre la riqueza con el fin de poner coto a las formas de extracción de renta asociadas a la riqueza extrema y consolidada; una tributación efectiva de las empresas internacionales para reconciliar la globalización con la justicia tributaria; [y] un impuesto sobre la renta nacional para financiar el Estado social actual y un alivio del coste abrumador de la asistencia sanitaria». No obstante, estas propuestas, como los propios autores reconocen, no son ni perfectas ni, mucho menos, el único camino correcto. Como decíamos al principio, y como recalcan Saez y Zucman, la conclusión del libro es que «las sociedades pueden decidir qué nivel de progresividad fiscal desean», pero no que esta decisión venga impuesta por grupos de presión que, en caso de que las normas de juego no se adapten a sus intereses, amenacen con marcharse a países de baja tributación. Los gobiernos tienen los instrumentos necesarios para poner coto a este tipo de prácticas. En sus manos está el utilizarlas y, en las nuestras, exigirselo.