La preferencia fiscal (I)

Posted on 9 de junio de 2021 by José Antonio y Miguel Ángel Herce

Durante las dos últimas semanas el Sapientísimo y un servidor de ustedes nos atrevimos a convertirnos en críticos impromptu de arte, diletantes de la literatura e historiadores a tumba abierta, todo ello en beneficio de resaltar las dificultades a las que hubieron de enfrentarse la ilustración y el liberalismo españoles de finales del siglo XVIII y principios del XIX para sobrevivir, y a resultas de las cuales casi perecen. Una de las constantes dificultades que destacamos en la primera de estas dos entradas fue la ineficiencia, deficiencia y regresividad del sistema impositivo, dificultad puesta en evidencia por el Catastro de Ensenada –que también puso en evidencia el potencial de la hacienda pública de entonces – y que no se resolvió en su tiempo, quizá porque alertó a los potenciales contribuyentes del, utilicemos lenguaje contemporáneo, «riesgo impositivo» a que estaban expuestos.

Hoy volvemos a prender las luces que de economistas podamos seguir teniendo para tratar en el presente, si no del mismo dilema entre una hacienda pública insuficiente y una potencial base impositiva que se resiste, de uno muy parecido cual es el de la resistencia por parte de las rentas del capital y de los beneficios empresariales a que se les arrebate el tratamiento preferencial que en muchas jurisdicciones fiscales tienen –*plus ça change, plus c'est la même chose*.

ooOoo

El impuesto progresivo sobre la renta de las personas físicas tiene hoy aceptación universal. Es una de las tres partidas más importantes, junto con los impuestos indirectos sobre el consumo y los impuestos de seguridad social, del total de la recaudación fiscal para el conjunto de los países que forman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, compuesta por treinta y ocho estados y conocida como el «el club de los países ricos». Las siglas en inglés son OECD).

¿De qué cantidades estamos hablando? ¿Cómo recaudan dinero los estados hoy? Para centrar el tema de hoy, proporcionaremos en primer lugar unas cifras en términos de porcentajes sobre el total de la recaudación fiscal en los países de la OCDE en 2019 y dedicaremos el resto de nuestra exposición (en sendas entradas) a dos parientes pobres (¿o debemos decir ricos?) de las partidas más importantes de dicha recaudación fiscal: uno, el impuesto sobre las rentas del capital, muy tímido y el otro, el impuesto sobre el beneficio de las empresas, muy extrovertido y siempre en primera plana gracias a su habilidad, como la

del río Guadiana, para desaparecer por aquí y medio dejarse ver por alláAdemás de por medio de los impuestos y otras partidas menores, un país financia sus gastos por medio de la emisión de deuda, cuyo total en circulación es la deuda nacional. Hoy no nos metemos con ella. Tiempo habrá, pues no se va a ir a ninguna parte..

En 2019, la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas en los Estados Unidos representó un 41,5% del total, seguida en segundo lugar por la correspondiente a ingresos de seguridad social (sistema de pensiones), con un 24,9%, y por los impuestos indirectos sobre el consumo, con un 17,6%.

Para el conjunto de los países miembros de la OCDE, también en 2019, el componente más importante de la recaudación fiscal son los impuestos sobre el consumo, con un 32,3% del total, seguidos por los impuestos de seguridad social, con un 25,7%, y los impuestos sobre la renta de las personas físicas, con un 24,0%.

En el caso de España, los impuestos de seguridad social representaron en 2019 un 35,4% del total, seguidos por los impuestos indirectos con un 29% y los impuestos sobre la renta de las personas físicas con un 22,7% de la recaudación total. Estos porcentajes no son muy diferentes de los correspondientes promedios en la OCDE, aunque reflejan el protagonismo que los impuestos de seguridad social tienen en EspañaVéanse: https://taxfoundation.org/publications/sources-of-us-tax-revenue/ y https://taxfoundation.org/publications/sources-of-government-revenue-in-the-oecd/ y los enlaces a datos individuales de cada país. En cuanto al poco peso de los impuestos sobre el consumo, el caso estadounidense es un caso extremo en la OCDE, quizá debido a que el impuesto sobre las ventas es competencia de cada estado y suele ser modesto, en torno al 5% – 7%..

Estas tres partidas, impuestos indirectos sobre el consumo, impuestos de seguridad social e impuestos sobre la renta de las personas físicas, representaron en 2019 y para el conjunto de la OCDE, el 82% del total de la recaudación fiscal de sus países miembros. Las dos partidas siguientes en importancia son los impuestos a los beneficios de las empresas (*corporate taxes*) y los impuestos a la propiedad (*property taxes*), con un 9,6% y 5,6%, respectivamente, ambas fuentes de recaudación fiscal muy por debajo del oro, plata y bronce impositivos, si se nos permite el olímpico símil.

Habiendo ya proporcionado el contexto deseado, fijaremos nuestra atención en esos dos parientes pobres, tímido el uno y extrovertido el otro, de los campeones de la recaudación fiscal en la OCDE. En la entrada de hoy nos detendremos en el impuesto sobre las rentas, o ganancias, del capital para concluir la semana que viene, con el impuesto sobre los beneficios de las empresas. Transitaremos, por así decirlo amables lectores y querido

gemelo, desde las cámaras parlamentarias hasta los paraísos (fiscales).

¿Por qué las ganancias de capital tienen un tratamiento impositivo preferencial?

Las ganancias de capital, también denominadas rentas del ahorro, son rentas derivadas de intereses pagados a los poseedores de renta fija, dividendos pagados a los propietarios de renta variable, o ganancias obtenidas por la venta de inmuebles o por la venta de acciones. Las rentas del trabajo son, fundamentalmente, sueldos y salarios. Ambas rentas, del trabajo y del capital, son diferentes de los beneficios empresariales no distribuidos en forma de dividendos, que pasan a aumentar los activos de dichas empresas. Por ello, hacemos una distinción importante entre impuestos a las rentas del trabajo, impuestos a las rentas del capital e impuestos a los beneficios empresariales, además de los otros tipos de impuestos de que hemos hablado, tales como los impuestos de seguridad social, los impuestos indirectos al consumo o los impuestos a la propiedad.

Venimos avisando de que el impuesto sobre las ganancias de capital es tímido y lo es porque se esconde en el impuesto general de la renta de los individuos ya que las ganancias de capital son una forma de renta. La importancia de este impuesto radica en que, aun siendo progresivo lo es a tasas bastante menores que las que se aplican a las rentas del trabajo. Esta es una situación general en los países con sistemas tributarios sofisticados, pero destacaremos tres casos, el Reino Unido, España y los Estados Unidos de América, para mostrar la generalidad del tratamiento preferencial del impuesto sobre las ganancias del capital.

En el Reino Unido, el impuesto sobre la renta (*income tax*) se creó, de forma provisional, para financiar las guerras napoleónicas en 1799. Tratándose del Reino Unido, un país que no tiene una constitución formal, el impuesto sobre la renta naturalmente sigue siendo hoy provisional con renovación automática, aunque se eliminó entre 1816 y 1842. Mientras que las rentas del trabajo están en la actualidad sometidas a tipos progresivos que van desde el 20% al 45%, las rentas del capital están sujetas a tipos impositivos del 10% (con un 18% a la propiedad residencial) para rentas bajas y del 20% (28% a la propiedad residencial) para rentas altasPara las rentas del trabajo, véase: https://www.politics.co.uk/reference/income-tax/. Para las rentas del capital, véase: https://taxscouts.com/capital-gains-tax-rates/. Los tipos impositivos que presentamos, tanto para el Reino Unido como para España y los Estados Unidos, se ven modificados, especialmente en los tramos inferiores de renta, por las deducciones existentes en cada caso y que no trataremos. Asimismo, ignoramos el tratamiento fiscal de jurisdicciones como Escocia o el País de Gales en el Reino Unido, los regímenes forales y autonómicos en España, o las competencias fiscales de los estados en los USA..Una diferencia notable entre las rentas

del trabajo y las del capital.

En España, el impuesto de la renta sobre las personas físicas (IRPF) es mucho más reciente, creado dentro del compacto social que fueron los Pactos de la Moncloa en 1977Véase: El IRPF cumple 40 años: así ha evolucionado el impuesto que cambió España | Mi dinero | Cinco Días (elpais.com). Comenzó teniendo 28 tramos con impositivos desde el 15% al 65,5%. Hoy se han reducido a seis que van del 19% al 47%. Este enlace contiene varias y entretenidas anécdotas sobre las aventuras de la implantación del IRPF, algunas de ellas protagonizadas por académicos y famosas, desde Gonzalo Torrente Ballester (tratando de crear en España «una conciencia fiscal en un país 'de listos, duchos en la chapuza, la improvisación y la picaresca"») hasta Lola Flores (personificando las palabras del ilustre académico).. Sus tasas impositivas son, al igual que en el caso del Reino Unido, progresivas, creciendo con el tramo de renta al que se aplican y, como en el caso inglés, se distinguen también dos grandes tipos de renta que dan lugar a tipos impositivos diferentes. Por un lado está la renta general, que hoy (para 2021) está sometida a seis tipos entre el 19% y el 47%, y por el otro la renta del ahorro, sometida a cuatro tipos situados entre el 19% y el 26%Véase: Cómo funciona la renta y los tramos de IRPF 2021 (finect.com). Hasta 2020, los tramos del impuesto sobre la renta general eran cinco (del 19% al 45%) y los del impuesto sobre la renta del ahorro tres (19%, 21% y 23%)..

El caso de los Estados Unidos, a medio camino en cuanto su antigüedad entre el del Reino Unido y el de España, es sumamente interesante por la importancia que las rentas del capital tienen en una economía tan dinámica y, entre los países más ricos, tan desigual. Y tiene también mucho interés por su peculiar historia, algunos de cuyos episodios reverberan hoy en el clamor de amplios sectores sociales por una mayor justicia racial y económicaLa referencia básica para el resto de esta entrada es una muy interesante conversación emitida el pasado 14 de mayo en la emisora estadounidense *National Public Radio* (NPR). El podcast de esta entrevista puede escucharse en: https://www.npr.org/podcasts/510053/on-point. Podcast correspondiente al 14 de mayo de 2021, titulado «*Work V. Wealth: Capital Gains Tax, Explained*»..

En los Estados Unidos, el impuesto sobre la renta de los individuos (*income tax*) en su forma moderna nace 1913 y hasta 1921 no hay distinción entre los tipos impositivos a las rentas del trabajo o a las de la propiedad y los tipos impositivos no eran excesivos, entre el 1% y el 7%. Pero muy poco después, la necesidad de financiar la Primera Guerra Mundial eleva las tasas más altas hasta el 77% en 1918Véase: https://www.investopedia.com/articles/tax/10/history-taxes.asp. La gráfica que traza la evolución del tipo impositivo más alto a lo largo del tiempo, desde 1913 hasta hoy, es muy interesante y pone de manifiesto que esta tasa marginal permaneció esencialmente

por encima del 60% hasta 1981, cuando llegó la revolución del presidente Reagan.. Tras la contienda, los conservadores presionaron, no ya para reducir el impuesto sino para eliminarlo en su totalidad, mientras que los progresistas se oponían a ello, queriendo mantenerlo en niveles similares a los que alcanzó durante la guerra.

Del compromiso que surgió, que mantuvo el impuesto sobre las rentas del trabajo en torno al 25% para las rentas más altas, resultó el tratamiento preferencial de las rentas del capital con respecto a las rentas del trabajo. Aunque entonces la recaudación impositiva por rentas del capital afectaba a muy pocos individuos, se estableció la creencia interesada de que dichas rentas se bloquearían perjudicando la inversión e innovación si eran sometidas a elevados impuestos.

Este tratamiento preferencial dura hasta nuestros días y, como hemos visto en los casos del Reino Unido y de España, está generalizado. Es una de esas constantes históricas que hasta hoy siguen reproduciéndose, sostenida por el poder de quienes la impusieron y de sus herederos funcionales. Andrew Mellon, el banquero, industrial, financiero y *robber baron* de los últimos años del siglo XIX y primeros del XX, que también fue ministro de finanzas entre 1921 y 1932, siempre bajo presidentes republicanos, fue uno de los campeones de la reducción de impuestos. De él se llegó a decir, en grafitis de pared, tras la caída de la bolsa de Nueva York en 1929La cuarteta se puede traducir como «Mellon tocó el silbato (de locomotora), (el presidente) Hoover tocó la campana, Wall Street dio la señal, y el país se fue al infierno». Se recita en el minuto 11:00 del mencionado podcast: https://www.npr.org/podcasts/510053/on-point. Podcast correspondiente al 14 de mayo de 2021, titulado «*Work V. Wealth: Capital Gains Tax, Explained*».:

Mellon pulled the whistle,
Hoover rang the bell,
Wall Street gave the signal,
And the country went to Hell.

Lo importante para nuestros propósitos hoy es destacar que la interesada creencia en lo beneficioso del tratamiento preferencial no tiene ninguna base teórica o empírica. Esta creencia fue producto de un compromiso político y perdura hasta hoy porque es alimentada regularmente por quienes más se benefician de dicho tratamiento preferencial. No todas las guerras traen como consecuencia avances sociales. La primera Guerra Mundial, si trajo algunos, fueron poco duraderos. A la Gran Guerra le acompañó en su último año la mal llamada «gripe española» y durante unos pocos años más se produjo una euforia que terminó en la Gran Depresión y una guerra aún más catastrófica. Los impuestos sobre la renta volvieron a subir, alcanzando tasas marginales superiores al 90% hasta 1963 y no inferiores

al 69% hasta 1981. El poder de las clases trabajadoras en los Estados Unidos nunca fue tan grande como lo fue en los veinticinco años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, pero ese poder fue en pago del sacrificio de la ciudadanía durante la Gran Depresión y durante la guerra que la siguió, un sacrificio que los potentados no pudieron, o no se atrevieron, a dejar sin recompensa.

Y sin embargo, el tratamiento preferencial de las rentas del capital siguió y sigue existiendo. Hoy, los tipos impositivos a las rentas del trabajo en los Estados Unidos varían entre el 10% y el 37% mientras que los tipos impositivos sobre las rentas del capital son 0% para rentas inferiores, 10% para rentas medias y 20% para rentas altasVéase: Capital Gains Tax 101 (investopedia.com)..

Con el paso del tiempo, la renta del capital incluyó un cada vez mayor número ciudadanos de las clases medias que podían acceder a la posesión de activos, lo cual posiblemente contribuyó a la longevidad del trato preferencial del impuesto sobre las rentas del capital. En cuanto a la inversión e innovación, es cierto que quienes más se beneficiaban de él invirtieron e innovaron … es decir, invirtieron en los comités de finanzas del Congreso de los Estados Unidos y encontraron innovadoras formas de mantener su trato preferencial, por ejemplo aliándose con los demócratas segregacionistas del sur del país, en los años 50 y 60 del pasado siglo, cuando se empezaba a librar, y se libró por fin, una batalla épica por los derechos civiles de la población negra americanaLa discusión sobre los pretendidos efectos beneficiosos del trato preferencial, incluida la inversión e innovación en políticas segregacionistas, comienza a partir del minuto 18:00 del mencionado podcast: https://www.npr.org/podcasts/510053/on-point. Podcast correspondiente al 14 de mayo de 2021, titulado «*Work V. Wealth: Capital Gains Tax, Explained*»..

Lo paradójico hoy, afortunadamente sin la mediación de una guerra mundial y militar pero tras una guerra financiera (la de 2008 y sus consecuencias) y una pandemia que ha exacerbado la desigualdad que aquella causó, es que el trato preferencial del impuesto sobre las rentas del capital está siendo sometido, quizá por primera vez, a un escrutinio que puede, de una vez por todas, terminar con él; un escrutinio fundamentado en un renovado poder de la ciudadanía y de muchas de sus organizaciones sociales, de la prensa más veraz y de unos pocos líderes en los Estados Unidos y en el resto del mundo, ligado todo ello por la participación en el proceso democrático. Amplias mayorías de votantes (la palabra «votantes» es intencional, el derecho al voto sigue siendo el instrumento más poderoso cuando se ejercita) favorecen una subida del impuesto sobre las rentas del capital y del impuesto sobre el beneficio de las empresas, del que hablaremos en nuestra próxima entrada.

El potencial de esta renovada energía, del que hablaremos en nuestra próxima entrada, matizando los posibles escenarios impositivos que se presentan, es enorme, como enormes son también los riesgos de que sus enemigos lo frustren o de que ciertos de sus amigos lo despilfarren de mil maneras –¿a ustedes les gusta pagar impuestos para que se despilfarren? A nosotros tampoco. En tiempos de cambio, y los de hoy lo son, los populismos de todos los extremos mezclados con la incompetencia pura y simple, hasta en las más altas esferas, son como las sirenas acosando a Ulises. En la realidad a que nos acercamos, a diferencia de como sucede en el mito, los próximos años van a necesitar una marinería con los oídos destaponados, los ojos abiertos de par en par y el voto presto.

Cuando escribimos estas líneas leemos la noticia de que el grupo del G7 ha alcanzado un acuerdo sobre un impuesto al beneficio de las empresas, una idea que hizo pública hace algunas semanas Janet Yellen, la muy capaz e inteligente ministra de finanzas del presidente Biden quien, a su vez, sintiendo sin duda el aire nuevo, viene considerando subidas en los impuestos sobre ganancias de capital y beneficios de las empresas como parte integral de su plan (*American Families Plan*) de 1,8 billones de dólaresVéase: Capital Gains Tax And Corporate Tax Hikes Favored By Americans: Poll Shows | Investor's Business Daily (investors.com)..Como nos advirtió Bob Dylan, que acaba de cumplir 80 años, *The Times They Are A-Changin'*.