
La preferencia fiscal (II)

José Antonio y Miguel Ángel Herce
16 junio, 2021

Durante la semana transcurrida desde nuestra anterior entrada hasta hoy hemos sido testigos, amables lectores y admirado gemelo, de varios movimientos sísmicos de intensidad variable, modesta si se quiere, pero que al añadirse unos a otros y componerse con tremores que vienen produciéndose desde hace años pueden dar como resultado el mayor cambio en el sistema impositivo occidental en los cien años transcurridos hasta hoy. Destacaremos hoy dos de los tremores que se han producido esta última semana por la importancia que, en nuestra opinión, tienen viniendo, como vienen, de las instancias de uno de los tres poderes clásicos, el Ejecutivo, en un caso y del denominado Cuarto Poder, la Prensa, en el otro.

La preferencia fiscal a las rentas del capital, de la que hablamos la semana pasada, y a los beneficios de las empresas, de la que hablaremos hoy, no se va a terminar de golpe y porrazo. Con honorables excepciones, la **resistencia** de quienes en su conjunto perciben dichas rentas, ya sean personas físicas o jurídicas, es **constante, efectiva, ingeniosa, desafortunadamente legal**, y casi siempre **insolidaria**, además de justificarse con dudosos argumentos teóricos que no se ven corroborados por la **evidencia empírica**. Todas estas son poderosas razones para no ser muy optimistas en el corto plazo sobre la capacidad de los sucesos a que nos referimos para dar el golpe y porrazo legislativos

que acabe con la preferencia fiscal. Pero pensamos que las fuerzas sociales se están alineando de forma tal que se ha abierto una ventana de oportunidad para que la gran mayoría de votantes en muchos países avanzados voten más y mejor en cuanto a reducir la creciente desigualdad que en estos países viene observándose, exacerbada por la crisis financiera de 2008 y sus consecuencias reales, y por los desiguales impactos de la presente pandemia¹.

En el resto de esta entrada, trataremos una por una las cualidades de la resistencia a la eliminación de la preferencia fiscal a que hemos aludido, primero en relación a la bulliciosa presencia de la preferencia fiscal a las rentas de los beneficios de las empresas (recuerden, este es el extrovertido pariente de los campeones olímpicos de la recaudación fiscal), y concluyendo con algunas reflexiones comunes a los dos tipos de preferencia fiscal a que venimos refiriéndonos.

Lo constante

En nuestra entrada anterior destacábamos cómo los tipos del impuesto a las rentas del capital, aun siendo modestamente progresivos, son sustancialmente menores que los tipos sobre las rentas del trabajo. En España lo son desde la creación del sistema moderno del IRPF, parte de los Pactos de la Moncloa, en 1977. En los Estados Unidos de América lo son desde el compromiso adoptado en 1921 tras la Primera Guerra Mundial.

El tratamiento preferencial en el impuesto a los beneficios de las empresas tiene, asimismo, una larga historia. En los Estados Unidos, se estableció un impuesto sobre los beneficios de las empresas en 1909, antes incluso que el impuesto sobre la renta de los individuos, que data de 1913, pero lo hizo a tasas del 1%. Dichas tasas aumentaron con el paso del tiempo, especialmente durante la Gran Depresión de los años 30 y la posguerra hasta 1968 en que alcanzan un nivel máximo del 53%, en la época de la Gran Sociedad de Lyndon B. Johnson –y de la Guerra de Vietnam. A partir de entonces se reducen progresivamente, al 40% tras la reforma del presidente Reagan en 1987. Desde 2018, tras la reducción de impuestos con que Donald Trump benefició a las rentas más altas, se encuentran al 21%, su nivel más bajo desde 1939. Siempre han estado muy por debajo de los niveles máximos del impuesto sobre la renta de los individuos².

Lo efectivo

Las grandes empresas encuentran muchas formas de reducir la carga fiscal que los impuestos sobre sus beneficios representan, de forma que la tasa efectiva que en realidad pagan es menor que la tasa nominal. Por un lado, al ser el impuesto sobre las ganancias menor que el impuesto sobre los beneficios de las empresas en muchos países, los accionistas de dichas empresas prefieren pagar dividendos antes que mantenerlos como beneficios no distribuidos. Por otro lado, existen numerosas deducciones en el código fiscal, tales como provisiones de depreciación de activos o deducciones por gastos de investigación y desarrollo (I+D). El resultado es que la tasa impositiva efectivamente aplicada a los beneficios empresariales es bastante menor que la tasa nominal³.

La diferencia entre tipos impositivos nominales y efectivos sobre los beneficios de las empresas distorsiona comparaciones internacionales. Por ejemplo, para el periodo 2006-2009, el tipo impositivo

nominal en los Estados Unidos fue del 35%, superior al del promedio de 21 países de la Organización para el Crecimiento y Desarrollo Económicos (OCDE), mientras que la tasa efectiva en Estados Unidos fue de un 27,7%, una tasa muy similar al promedio ponderado por el PIB de los mencionados 21 países de la OCDE fue del 27,2%⁴.

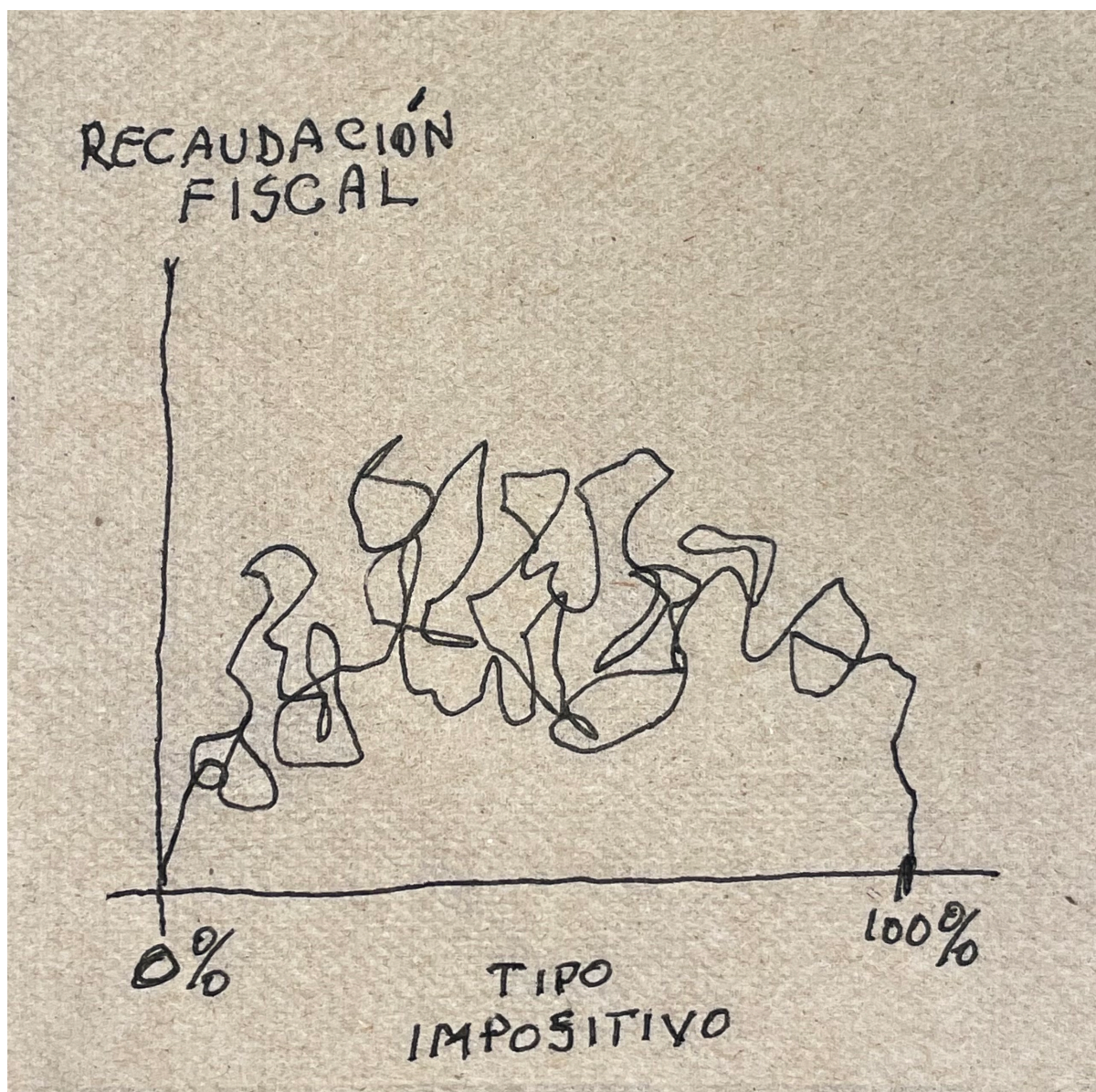
Lo ingenioso

Las comparaciones internacionales hay que hacerlas, sin embargo y para entender el primero de los dos movimientos sísmicos a que aludimos al principio de esta entrada, país a país, y hasta jurisdicción fiscal a jurisdicción fiscal (en el caso de estados o departamentos), idealmente con la minuciosidad con que las hacen los asesores fiscales de las empresas multinacionales y teniendo en cuenta dos realidades históricas. Las realidades históricas son importantes porque queremos transmitir el sentido social e histórico del «imponente» momento, *no pun intended*, que estamos viviendo.

La primera de estas dos realidades es la tendencia secular a la disminución de los tipos impositivos sobre los beneficios de las empresas en muchos países. La segunda realidad es la soberanía nacional. La interacción de estas dos realidades permite a los países, de forma similar aunque en sentido contrario a lo que sucede en una guerra comercial con la imposición creciente de aranceles, el embarcarse en una carrera de reducciones competitivas de impuestos sobre los beneficios de las empresas (multinacionales), con objeto de atraer la domiciliación fiscal de dichas empresas, sea donde sea que tengan su cuartel general.

El impulso de reducir impuestos es consecuencia directa de la revolución impositiva del presidente Reagan en los años 80 y de la creciente globalización de los mercados de capitales. Entre los argumentos «intelectuales» de la revolución de Reagan se encuentra el favorito de las rentas altas, ya desde hace cien años, según el cual una elevada imposición es un desincentivo a la innovación y la inversión empresariales. Esta es una hipótesis que ha de ser evaluada empíricamente, con datos y análisis minuciosos y que no se ha probado definitivamente⁵. Y hemos de decir que esta idea centenaria aparentemente se materializó en 1974, en una servilleta de restaurante, en forma de la celebrada «curva de Laffer» según la cual existe un nivel del tipo impositivo tal que aumentarlo más allá de dicho nivel conlleva una reducción de la recaudación fiscal por la sencilla razón, nos dicen, de que nadie quiere trabajar o invertir a tipos tan elevados. La lógica de este argumento es irrefutable cuando el tipo impositivo está muy cerca del 100%, pero mi admirado gemelo y un servidor hemos creado nuestra versión de esta curva, también en una servilleta de restaurante e incluida en esta entrada, donde se refleja la incertidumbre que podría existir en tramos intermedios⁶. Creemos que el profesor Mark Blyth estaría de acuerdo.

En cuanto a lo ingenioso, en respuesta a la complejidad descrita, numerosas consultorías tienen departamentos especializados cuyos servicios consisten en minimizar la carga fiscal de sus clientes, empresas multinacionales en este caso, transfiriendo la mayor cantidad de beneficios posible a aquellos países donde el impuesto (efectivo) al beneficio de las empresas es menor. Por su parte, muchos países compiten con otros bajando dichos tipos impositivos en un intento de maximizar sus ingresos fiscales a costa de otros países.



En su forma más sencilla, este juego de transferencia de beneficios lleva a una multinacional como, pongamos por caso, Apple a declarar beneficios en una jurisdicción como, pongamos por caso, Irlanda, que son mucho más elevados de lo que sus ventas en Irlanda justificarían. Investigaciones recientes sobre estas disparidades, muestran que en países como Irlanda, Luxemburgo o Suiza, compañías multinacionales exhiben beneficios que son, respectivamente, el 800%, el 500% o el 300% del total de sueldos y salarios, mientras que dicho porcentaje, para empresas locales y en países donde no se practica este deporte, se sitúa entre el 6% y el 8%⁷. En el caso de jurisdicciones como Puerto Rico, el porcentaje asciende al 1.675%.

Este es un juego muy extendido, muy sofisticado en razón de las complejidades del código fiscal de cada país (de aquí la necesidad de expertos consultores), en el que se mueven enormes cantidades de dinero y que, curiosamente, se juega sin arbitro. O por lo menos, esta es la situación hasta hoy.

Esta es la situación en la que el presidente Biden primero (cuya ministra de finanzas, Janet Yellen avanzó la idea hace meses) y el grupo del G7 hace escasos días han alcanzado el acuerdo de coordinar sus esfuerzos en pos del establecimiento de un impuesto sobre los beneficios de las empresas de, al menos, el 15%. La cláusula «al menos» es relevante porque resume las dificultades presentes en lograr un consenso en torno a un porcentaje mayor (al fin y al cabo en los Estados Unidos es del 21% y una mayoría de votantes lo quisiera ver más elevado) pero deja abierta la puerta a subidas posteriores. Uno de los aspectos clave de los acuerdos del G7 es el de reclasificar los beneficios globales de una multinacional de forma que estén más en sintonía con las ventas de dicha empresa en cada país donde opere (evitando así los absurdos porcentajes de beneficios con respecto a sueldos y salarios descritos anteriormente). El tipo impositivo mínimo de, al menos, un 15% es menor del que el presidente Biden quería imponer, el 21%, pero deja libres a los países signatarios para aumentar los suyos (Biden ha propuesto una subida al 28% en los USA) y, lo que es más importante, permite una subida posterior⁸.

Es importante destacar que a la reunión del grupo G7 le seguirá la del G20 en julio, que incluye a Rusia, China, India y Brasil, y la reunión convocada por la OCDE en octubre próximo, que incluirá a 135 países; ambas reuniones en cuyas respectivas agendas también figura la extensión del acuerdo logrado en el G7⁹. La primavera tardía, el verano y el otoño incipiente del 2021 es, ciertamente, una ventana de oportunidad.

Lo desafortunadamente legal

Si el primero de los movimientos sísmicos a que nos referimos hoy destaca el papel de los poderes ejecutivos, en este caso del grupo G7, el segundo resalta el papel de una prensa independiente, a veces denominada «el cuarto poder». En un artículo que viene levantando un gran interés, publicado por la ONG de periodismo de investigación *Propublica* en los Estados Unidos el pasado 6 de junio, justo cuando se reunía el grupo G7, se pone de manifiesto y con todo lujo de detalles, algo que aun sabiéndose no se había detallado de forma tan clara, en un momento tan clave, o ambas cosas a la vez: los individuos más ricos de los Estados Unidos, entre los que se encuentran, Jeff Bezos, Michael Bloomberg, Elon Musk y Warren Buffet, pagan, cuando lo hacen, porcentajes de impuestos muy inferiores a los dos dígitos, en unas ocasiones el 3,4% (el promedio para 25 individuos entre 2014 y 2018) y en otras el 0%¹⁰. Lo destacable de este artículo no es que revele que las ganancias de capital de los más ricos están sujetas, como describimos en nuestra entrada anterior, a tipos impositivos menores que los correspondientes al impuesto sobre rentas del trabajo. Esto no daría lugar a tipos impositivos efectivos del 0%. Lo que ha causado el gran impacto de este artículo es la descripción detallada de cómo es posible pagar porcentajes tan ínfimos como el 3%.

Hay varias respuestas, algunas legales y otras no. La minimización del pago de impuestos es legal mientras no se convierta en evasión ilegal. El artículo de *Propublica* detalla la forma legal en que millonarios, cuya riqueza podría proporcionarles millones de dólares de renta en un año por el simple procedimiento de vender parte de sus activos y realizar las correspondientes ganancias de capital, optan, en cambio, por no vender, tomar prestado con cargo a dicha riqueza y a largo plazo, y emplear el préstamo como si fuera renta de forma que, ojo, que aquí está el quid de la cuestión, no pagan impuestos por dicha «renta» (los préstamos no pagan impuestos ya que hay que devolverlos). Al no

vender activos revalorizados las ganancias de capital siguen siendo «de papel», es decir no se realizan, y por lo tanto no están sujetas a impuestos sobre las ganancias de capital¹¹.

Pero, nos preguntarán, ¿y no hay que devolver los préstamos? Sí, claro, a largo plazo, precisamente tras la muerte del multimillonario (no nos estamos inventando nada). Lo que sucede entonces es que los herederos reciben y liquidan una deuda (creando un *tax-sheltering trust*) por la que no hay que pagar impuestos. Ni El Cid fue capaz de semejantes hazañas.

Otro procedimiento legal, en este caso para minimizar impuestos sobre el beneficio de las empresas, es la venta de insumos de una parte de la empresa a otra, de forma que el departamento responsable de preparar las declaraciones de la renta de la empresa registre pérdidas (*transfer pricing*) o minimice los beneficios contables¹².

Estos procedimientos legales para minimizar la carga fiscal de los más ricos y de las empresas más poderosas, no son nada nuevo. Están en los códigos fiscales desde hace décadas, se han venido perfeccionando y ampliando desde las cámaras legislativas hasta las consultorías más respetadas, pasando por innumerables bufetes de abogados; los partidos de izquierda los vienen denunciando por insolidarios (lo son) desde hace tiempo. Lo que es nuevo es el renovado escrutinio al que están siendo sometidos en el marco del rechazo mayoritario a la impunidad y aparente ignorancia de la desigualdad social con que el grueso de los individuos más ricos y las empresas más poderosas siguen empleando estas prácticas tras la crisis financiera del 2008.

Lo insolidario

La preferencia fiscal de las rentas del capital y de los beneficios de las empresas es insolidaria. No tiene otra justificación que el poder de los más ricos para mantenerse. Las funciones de un estado desarrollado y próspero, necesarias para definir el marco legal e institucional en el que se desarrolla la actividad económica, no pueden cumplirse sin los recursos fiscales que las posibilitan y mucho menos cuando dichos recursos disminuyen como un porcentaje de la renta nacional, como es el caso de los Estados Unidos de América, en que dicho porcentaje ha pasado del 32% en 1999 al 28% hoy¹³.

El acuerdo sobre el impuesto a los beneficios de las empresas alcanzado en la reunión del grupo G7, incluso con las limitaciones que hemos descrito, es de una importancia que no se debe subestimar. Representa un avance que puede dar lugar a sucesivas mejoras, incluyendo un número cada vez más grande de países. Entre los 135 países convocados por la OCDE para octubre hay muchos en los niveles inferiores de renta per cápita. Representa una oportunidad, quizá la más prometedora en cien años, de desarrollar una estrategia fiscal común entre los países que permita reducir la magnitud de los paraísos fiscales, incrementar los recursos financieros de los estados y desarrollar planes de infraestructura, sanidad y educación en muchos de esos países.

En esta y la anterior entrada hemos destacado el protagonismo de los Estados Unidos y, sobre todo en la de hoy, del grupo G7. La razón es sencilla: es el grupo de países que pueden liderar el cambio necesario para eliminar los paraísos fiscales y comenzar la importante tarea de reformar sus sistemas impositivos para remediar la desigualdad en la distribución de la renta, dentro de sus propias

fronteras primero y más allá de ellas después. Sabemos que hace falta mucho más y que los acuerdos internacionales necesarios implican a la comunidad internacional en su sentido más amplio. Pero creemos que estos primeros meses de 2021 y los próximos que vamos a vivir, han creado una rara oportunidad para que dicho protagonismo pueda dar resultados concretos en una dirección restringida pero importante del progreso hacia una mejor sociedad.

¹. Es imprescindible, al hablar de desigualdad, aunque sea *en passant* como lo hacemos hoy, destacar que si bien la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza en los países más avanzados ha aumentado durante los últimos treinta años, cuando nos referimos al conjunto de la economía mundial la situación es la opuesta. Hasta el comienzo de la pandemia, el crecimiento económico de China, sobre todo, y de la India y otros países, en menor medida, redujo enormemente la pobreza extrema en dichos países, creando una gran clase media local que aun no considerándose clase media en los países más ricos sería, sin embargo, la principal causa de que la desigualdad a nivel mundial se haya reducido. Por su interés en este sentido, destacamos la obra de Branko Milanovic: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12117/wps6259.pdf?sequence=2&isAllowed=y>, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/03/pdf/profile-of-branko-milanovic-on-inequality-wellsz.pdf>, y <https://www.graduateinstitute.ch/communications/news/interview-branko-milanovic-patterns-causes-and-remedies-global-inequalities>. Es también importante destacar cómo los efectos económicos de la pandemia a nivel global pueden llegar a neutralizar e invertir estas tendencias que llevan décadas reforzándose. Angus Deaton proporciona evidencia sobre el aumento de la desigualdad a nivel global, debido a la caída de la actividad económica en India, que no se ha visto compensada por el modesto aumento de la misma en China: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w28392/w28392.pdf.

². Véase: <https://www.thebalance.com/corporate-income-tax-definition-history-effective-rate-3306024>.

³. Para la evolución de los tipos nominales y efectivos en los SA desde 1947, véase: <https://www.epi.org/publication/ib364-corporate-tax-rates-and-economic-growth/>, Gráfico B.

⁴. Véase: <https://www.epi.org/publication/ib364-corporate-tax-rates-and-economic-growth/>.

⁵. Sobre la ausencia de relación entre la magnitud de los impuestos a los beneficios de las empresas y el crecimiento económico, en los USA durante el periodo 1948-2010 (para tipos nominales) o 1954-2006 (para tipos efectivos), véase: <https://www.epi.org/publication/ib364-corporate-tax-rates-and-economic-growth/>, Figuras C y D. Para la relación entre los tipos impositivos nominales y la inversión bruta en capital fijo en los USA y el RU entre 1990 y 2019, véase: The G7 helped to build this low-tax world. Are they really ready to change it? | Mark Blyth | The Guardian. En el primer caso, la relación es inexistente. En el segundo, es negativa. Mark Blyth, el autor de una extraordinaria diatriba contra la austeridad, *Austerity: the History of a Dangerous Idea*, explica que, en realidad, los ahorros impositivos que las empresas tuvieron se gastaron en los mercados de valores o adquiriendo activos improductivos. Lo mismo ha sucedido con la reducción de impuestos instrumentada por Donald Trump en 2018. El resultado es ebullición en los mercados de valores americanos, próximos a una burbuja.

⁶. La curva de Laffer, como lo hace nuestra versión, que no pretendemos es original, arranca con un tipo impositivo de cero y termina con un tipo impositivo del 100%, casos ambos en que la recaudación fiscal es cero. A diferencia de la nuestra, que presenta una gran indeterminación en el tramo intermedio, la de Laffer imagina un bello y limpio arco ascendente a medida que el tipo impositivo aumenta (más porcentaje, más recaudación, suponiendo una renta nacional estable) hasta un nivel en que la carga fiscal es tan elevada que no merece la pena trabajar y producir. Es a partir de este nivel en el que la curva de Laffer asume un bello y limpio arco descendente ya que aun siendo el porcentaje mayor, se aplica a una renta nacional que va desapareciendo poco a poco hasta desaparecer, qué casualidad, cuando el tipo impositivo llega al 100%: https://en.wikipedia.org/wiki/Laffer_curve.

⁷. Estas estadísticas pueden verse en la Figura 5 del reciente artículo de Thomas Tørsløv, Ludvig Wier y Gabriel Zucman: TWZ2020.pdf (gabriel-zucman.eu).

⁸. Véase: G7 tax reform: what has been agreed and which companies will it affect? | G7 | The Guardian

⁹. Véase: G7 deal is as much about balance of power as global tax reform | Richard Partington | The Guardian.

¹⁰. Véase: The Secret IRS Files: Trove of Never-Before-Seen Records Reveal How the Wealthiest Avoid Income Tax — ProPublica.

¹¹. La diferencia entre ganancias de capital realizadas y no realizadas («de papel») a efectos impositivos es como sigue. Imaginemos que tanto mi sapientísimo gemelo como yo poseemos a primeros de año una acción cada uno de XXX cuyo precio es 100 euros. Imaginemos también que al cabo del año, cada acción de XXX vale 150 euros y que el Sapientísimo sigue en posesión de su acción mientras que yo la vendo justo antes del fin de año, realizando ganancias del capital, que son una forma de renta, por valor de 50 euros. A diferencia de mi admirado gemelo, que no ha recibido ninguna renta del capital, yo sí que la he recibido y tendría que pagar los correspondientes impuestos sobre dicha renta.

¹². Véase: The G7 helped to build this low-tax world. Are they really ready to change it? | Mark Blyth | The Guardian.

¹³. Estas estadísticas y las ideas con que concluimos se desarrollan en un artículo definitivo, uno de cuyos autores es el premio Nobel de economía Joe Stiglitz: To Save Capitalism, Tax the Wealthy and Shut Down Tax Havens | Foreign Affairs.