

lógica de incentivos (que lleva más bien hacia un impuesto sobre las reservas de capital) y una lógica de previsión (que lleva más a un impuesto sobre el flujo de ingresos derivados del capital).²⁰ Por otra parte, este lado imprevisible del rendimiento del capital explica la razón de que sea más eficaz hacer que los herederos paguen no sólo una vez en el momento de la transmisión (a través del impuesto sucesorio), sino también durante toda la vida, en forma de impuestos derivados de los ingresos del capital heredado y del valor del capital.²¹ De ahí que estos tres impuestos —sobre la herencia, los ingresos y el capital— sean útiles y complementarios (incluso si el ingreso de todos los contribuyentes fuera perfectamente observable, por adinerados que fuesen).²²

ESBOZO DE UN IMPUESTO EUROPEO SOBRE LA FORTUNA

Teniendo en cuenta todos estos elementos, ¿cuál es la escala tributaria ideal del impuesto sobre el capital y cuánto podría reportar tal impuesto? Conviene precisar que aquí lo que nos interesa es el caso de un impuesto anual sobre el capital aplicado de forma permanente y cuyas tasas, por tanto, serían relativamente moderadas. En el caso de impuestos cobrados una sola vez en el curso de una generación, como el impuesto sobre las sucesiones, se puede pensar en tasas muy elevadas: un tercio, la mitad, incluso dos terceras partes del patrimonio transmitido para las herencias más grandes, como en los Estados Unidos y el Reino Unido desde 1930 hasta la década de 1980.²³ Lo mismo ocurriría para los impuestos excepcionales sobre el capital que se cobran una sola vez, en circunstancias poco comunes. Ya mencionamos, por

²⁰ Este equilibrio depende de la importancia respectiva de los incentivos individuales y de los choques aleatorios en la determinación del rendimiento del capital. Según el caso, puede ser preferible gravar menos los ingresos del capital que los ingresos del trabajo (y apoyarse principalmente en un impuesto sobre las reservas de capital), o al contrario, gravar más los ingresos del capital (como en los países anglosajones hasta los primeros años ochenta, sin duda porque los ingresos del capital eran considerados particularmente arbitrarios). Véase T. Piketty y E. Saez, "A Theory of Optimal Capital Taxation", NBER Working Paper 17989, abril de 2012 (versión resumida publicada como "A Theory of Optimal Inheritance Taxation", *Econometrica*, vol. 81, núm. 5, septiembre de 2013, pp. 1851-1886).

²¹ Esto se deriva del hecho de que el valor capitalizado de la herencia en el curso de la vida no se conoce en el momento de la transmisión. Cuando una persona hereda un departamento parisino que en 1972 valía 100 000 francos, nadie sabe si ese bien valdrá un millón de euros en 2013 y le permitirá ganar o ahorrar más de los 40 000 euros anuales que costaría rentar una propiedad. Por ello, más que hacer pagar un elevado impuesto sobre la herencia en 1972, es más eficaz aplicar un impuesto sucesorio más limitado y cobrar cada año un impuesto predial, un impuesto por alquiler y, eventualmente, un impuesto sobre la fortuna, en función de la evolución del valor y del rendimiento del bien en cuestión.

²² Véase T. Piketty y E. Saez, "A Theory of Optimal Capital Taxation", art. cit. Véase también el anexo técnico.

²³ Véase el capítulo XIV, gráfica XIV.2.

ejemplo, el caso del impuesto sobre el capital cobrado en Francia en 1945, a tasas de hasta 25%, e incluso de 100%, sobre los enriquecimientos más importantes ocurridos entre 1940 y 1945.²⁴ Es muy evidente que tales impuestos no pueden aplicarse por mucho tiempo: si cada año se cobra un cuarto del patrimonio, por definición, al cabo de unos años ya no habrá nada que cobrar. Por eso las tasas de los impuestos anuales sobre el capital son siempre mucho más reducidas, del orden de algunos puntos porcentuales, lo cual suele sorprender, pero en realidad es sustancial, tratándose de un impuesto que se cobra anualmente sobre las reservas de capital. Por ejemplo, el impuesto predial (o *property tax*) a menudo se sitúa entre 0.5 y 1% del valor de los bienes inmuebles, es decir, entre una décima y una cuarta parte del valor del alquiler del bien (suponiendo un rendimiento promedio por alquiler de 4% al año).²⁵

El aspecto importante sobre el que insistiremos ahora es el siguiente. Habida cuenta del muy alto nivel alcanzado por las riquezas privadas europeas en estos primeros años del siglo XXI, un impuesto anual progresivo cobrado a tasas relativamente moderadas sobre los patrimonios más importantes podría proporcionar ingresos nada despreciables. Consideremos, por ejemplo, el caso de un impuesto sobre la fortuna que se cobraría a una tasa de 0% sobre los patrimonios de menos de un millón de euros, de 1% sobre la fracción de aquellos comprendidos entre uno y cinco millones de euros y de 2% sobre la fracción de patrimonios superiores a cinco millones de euros. En el conjunto de los países de la Unión Europea, tal impuesto se aplicaría más o menos a 2.5% de la población y reportaría cada año el equivalente a 2% del PIB europeo.²⁶ Esta elevada recaudación no debe sorprender: proviene sencillamente de que los patrimonios privados representan más de cinco años de PIB y que los percentiles superiores poseen una parte considerable de ese total.²⁷ Vemos, pues, que si bien un impuesto sobre el capital no puede finan-

²⁴ Véase el capítulo x.

²⁵ Por ejemplo, para un bien inmueble de 500 000 euros, con un valor de alquiler anual del orden de 20 000 euros, la tasa anual estaría comprendida entre 2 500 y 5 000 euros. Estructuralmente, un impuesto sobre el capital aplicado cada año a una tasa de 4 a 5% sobre todos los patrimonios equivaldría a cobrar casi la totalidad de la parte de los ingresos del capital en el ingreso nacional, lo cual no parece ni justo ni realista, sobre todo porque hay, además, impuestos sobre los ingresos del capital.

²⁶ En 2013, cerca de 2.5% de la población europea adulta disponía de un patrimonio neto superior a un millón de euros, y más o menos 0.2% de la población rebasaba los cinco millones de euros. La recaudación anual estaría cerca de los 300 000 millones de euros, para un PIB de aproximadamente 15 billones de euros. Véanse el anexo técnico y el cuadro s5.1 para una estimación detallada y un simulador simplificado que permite estimar el número de contribuyentes y los ingresos asociados a otros esquemas tributarios posibles.

²⁷ El percentil superior posee actualmente en torno a 25% del patrimonio total, es decir, 125% del PIB europeo. El 2.5% más rico posee más o menos 40% del patrimonio total, esto es, aproximadamente 200% del PIB europeo. Por eso no debe sorprender que un impuesto con tasas marginales de 1 y 2% en ese grupo produzca una cuantía de unos dos puntos del PIB. La recaudación

ciar por sí solo el Estado social, el complemento de recursos que puede aportar no es para nada desdeñable.

En principio, cada país de la Unión Europea podría obtener ingresos de ese mismo orden con sólo aplicar este sistema; pero, como no hay transmisión automática de información bancaria entre países ni con los territorios situados fuera de la Unión (empezando por Suiza), los riesgos de evasión son muy importantes. Esto explica, en parte, por qué los países que aplican este tipo de impuesto sobre la fortuna (como Francia, que utiliza un esquema tributario aparentemente muy similar) han introducido, generalmente, numerosas excepciones, sobre todo para los “activos empresariales” y, en la práctica, para casi la totalidad de las participaciones más grandes en empresas, ya sea que coticen o no en la bolsa. Esto equivale a vaciar el impuesto progresivo sobre el capital de una buena parte de su contenido y explica por qué los ingresos obtenidos son mucho menores que los mencionados aquí.²⁸ Un ejemplo particularmente extremo es el caso de Italia, que ilustra las dificultades a las que se enfrentan los países europeos cuando intentan cobrar aisladamente un impuesto sobre el capital. En 2012, enfrentado a una deuda considerable (la más elevada de Europa) y con un nivel excepcionalmente alto de riqueza privada (también de los más altos de Europa, junto con España),²⁹ el gobierno italiano decidió introducir un nuevo impuesto sobre el patrimonio. Sin embargo, por miedo a que los activos financieros huyeran del país y se refugiaran en bancos suizos, austriacos o franceses, la tasa se fijó en 0.8% sobre los bienes inmuebles y solamente 0.1% sobre los depósitos bancarios y otros activos financieros (con deducciones completas para las acciones), sin ningún elemento de progresividad. Además de que es difícil imaginar un principio económico que explique por qué ciertos activos deberían gravarse ocho veces menos que otros, este sistema tiene como consecuencia lamentable la de ser un impuesto regresivo sobre la riqueza, pues los

sería más elevada si las tasas se aplicaran a la totalidad del patrimonio y no a las fracciones superiores a esos umbrales.

²⁸ El impuesto de solidaridad sobre la fortuna (ISF) aplicado en Francia en 2013 afectaba a patrimonios gravables de más de 1.3 millones de euros (después de una deducción de 30% sobre el valor de la residencia principal), con tasas que iban de 0.7 a 1.5% sobre la fracción más elevada (superior a 10 millones de euros). Teniendo en cuenta los aumentos del umbral y de las deducciones, los ingresos que producía eran inferiores a 0.5% del PIB. En principio, se dice que un activo es profesional si el propietario ejerce una actividad en la empresa en cuestión. En la práctica, esta condición es difícil de apreciar y fácil de eludir, sobre todo cuando con el paso de los años se han agregado otros regímenes de exención (como los “pactos de accionistas”, que también permiten deducciones parciales o totales del ISF cuando un grupo de accionistas se dedica a conservar su participación durante un plazo mínimo). Según los datos disponibles, los patrimonios más grandes se escapan en gran medida del ISF. La administración fiscal francesa publica muy pocas estadísticas detalladas por fracción de fortuna (mucho menos, por ejemplo, que los datos sucesorios a principios del siglo XX y hasta 1950-1960), lo cual oscurece aún más este ámbito. Véase el anexo técnico.

²⁹ Véase, sobre todo, el capítulo V, gráficas V.4 y siguientes.

patrimonios más elevados están constituidos principalmente por activos financieros (en particular acciones). Sin duda esto no fue favorable para la aceptación social de dicho impuesto, que estuvo en el centro de las elecciones italianas de 2013, en las cuales el candidato que lo había establecido, con el beneplácito de las autoridades europeas e internacionales, resultó tajantemente derrotado. Lo importante es que, sin transmisión automática de información bancaria entre países europeos que permita a cada país crear declaraciones prellenadas que muestren el conjunto de los activos poseídos por sus residentes, sea cual sea el país en que se encuentren esos activos, es muy difícil que un país por sí solo aplique actualmente un impuesto progresivo sobre el capital global. Esta situación es aún más perjudicial porque se trataría de un instrumento particularmente apropiado a la situación económica del continente.

Supongamos ahora que ya están en uso la transmisión automática y generalizado el documento borrador previo a la declaración, lo cual acabará por suceder ¿cuál sería el esquema tributario ideal? Como siempre, no hay una fórmula matemática que permita responder a esta pregunta y que sustituya la deliberación democrática. En cuanto a los patrimonios de menos de un millón de euros, sería coherente integrarlos en el mismo impuesto progresivo sobre el capital, por ejemplo, con una tasa del orden de 0.1% para aquellos por debajo de 200 000 euros de patrimonio neto y una tasa de 0.5% sobre la fracción comprendida entre 200 000 y un millón de euros. Esto vendría a sustituir al impuesto predial (o *property tax*), que en la mayor parte de los países hace las veces de impuesto sobre la riqueza para la clase media con un patrimonio. El nuevo sistema sería a la vez más justo y más eficaz, pues se referiría a la riqueza en general (y no sólo a inmuebles) y se basaría en la declaración borrador, los valores de mercado y la deducción de los créditos.³⁰ En gran medida, esto ya podría hacerse en el ámbito de cada país.

Por otra parte, cabe señalar que no hay razón para limitarse a una tasa de 2% sobre los patrimonios superiores a cinco millones de euros. A partir del momento en que los rendimientos reales observados en el nivel de las más grandes fortunas europeas y mundiales llegan a 6 o 7% anual, o lo sobrepasan, no sería nada extravagante que las tasas aplicadas por arriba de los 100 millones o de los 1 000 millones de euros de patrimonio fueran claramente superiores a 2%. La forma más sencilla y más objetiva de proceder sería que las tasas impositivas evolucionaran en función del promedio de rendimiento efectivamente observado en cada clase de patrimonio en el curso de los años anteriores. Esto permite ajustar el grado de progresividad según la evolución del rendimiento promedio y el objetivo deseado en térmi-

³⁰ Los ingresos del impuesto progresivo sobre el capital pasarían entonces a tres o cuatro puntos del PIB, de los cuales uno a dos puntos provendrían del impuesto predial. Véase el anexo técnico.

nos de concentración de la riqueza. Para evitar la divergencia en la distribución de las riquezas, es decir, un alza en la tendencia de la participación de las fortunas más grandes en la riqueza total, lo cual, *a priori*, parece un objetivo mínimo deseable, probablemente sea necesario aplicar tasas superiores a 5% sobre los patrimonios más importantes. Si se adopta un objetivo más ambicioso, como reducir las desigualdades patrimoniales a niveles más moderados que los observados hoy (y que la experiencia histórica demuestra que de ninguna manera son necesarios para el crecimiento), entonces es posible imaginar tasas de 10% o más para los multimillonarios. No me corresponde zanjar aquí ese debate. Lo cierto es que no tiene sentido tomar como referencia el rendimiento de la deuda pública, como a menudo se hace en el debate público.³¹ Evidentemente, las grandes fortunas no están colocadas allí.

¿Es realista un impuesto europeo sobre la fortuna de esas características? No hay limitaciones técnicas que se opongan. Se trata del instrumento más adecuado para los desafíos económicos de estos primeros años del siglo XXI, particularmente en el Viejo Continente, donde los patrimonios privados han alcanzado una prosperidad desconocida desde la Bella Época. Sin embargo, para que tal cooperación reforzada pueda ver la luz, también las instituciones políticas europeas deben adaptarse: hasta la fecha la única institución federal fuerte es el Banco Central Europeo, cuya existencia es importante pero claramente insuficiente. Volveremos a ello en el próximo capítulo, cuando estudiemos la crisis de la deuda pública. Antes conviene volver a situar en una perspectiva histórica más amplia el impuesto sobre el capital aquí propuesto.

EL IMPUESTO SOBRE EL CAPITAL EN LA HISTORIA

En todas las civilizaciones, el hecho de que el poseedor del capital obtenga, sin trabajar, una parte sustancial del ingreso nacional y que la tasa de rendimiento del capital sea generalmente de cuando menos 4 a 5% anual ha suscitado reacciones violentas, a menudo de indignación, y respuestas políticas de naturaleza diferente. Una de las más extendidas es la prohibición de la usura, presente de diferentes formas en casi todas las religiones, sobre todo en el cristianismo y el islam. También los filósofos griegos estaban muy divididos por los intereses, que llevan a un enriquecimiento potencial infinito, pues el tiempo nunca deja de transcurrir. Es ese riesgo de lo ilimitado lo que señala con insistencia Aristóteles cuando subraya que la palabra “interés” en griego (*tocos*) quiere decir “niño”. Para el filósofo, el dinero no debe engendrar dinero.³²

³¹ Por ejemplo, para justificar la reciente reducción de la tasa superior del ISF francés de 1.8 a 1.5%.

³² Al respecto, véase P. Judet de la Combe, “Le Jour où Solon a aboli la dette des Athéniens”, *Libération*, 31 de mayo de 2010.