



Una reforma fiscal para el crecimiento y el empleo

Miguel Marín
(Director)

Gabriel Elorriaga
José Félix Sanz
(Coordinadores)

Juan José Rubio
Desiderio Romero
Ismael Sanz
Jorge Sainz
Santiago Álvarez
Salomón Aguado

UNA REFORMA FISCAL PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO

Miguel Marín
(Director)

Gabriel Elorriaga
José Félix Sanz
(Coordinadores)

Juan José Rubio
Desiderio Romero
Ismael Sanz
Jorge Sainz
Santiago Álvarez
Salomón Aguado

© FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2013
© De los autores

Diseño de cubierta: Paloma Cuesta

Maquetación: Raro, S.L.

ISBN: 978-84-92561-25-4

Depósito Legal: 19787-2013

Impreso en España / Printed in Spain



Actividad subvencionada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

ÍNDICE

PROLÓGO	7
LOS COSTES DE LA IMPOSICIÓN: UN SISTEMA FISCAL EFICIENTE PARA UNA ECONOMÍA EN CRECIMIENTO José Félix Sanz Sanz	11
LA POLÍTICA FISCAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO:: ¿QUÉ NOS DICE LA EVIDENCIA MACROECONÓMICA? Ismael Sanz	45
LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA PERSONAL EN ESPAÑA: UNA PROPUESTA A FUTURO Salomón Aguado Manzanares, Juan José Rubio Guerrero, Desiderio Romero Jordán y Jorge Sainz González	79
LA TRIBUTACIÓN DE LOS RENDIMIENTOS DE CAPITAL EN ESPAÑA: BALANCE Y PERSPECTIVAS Juan José Rubio Guerrero y Santiago Álvarez García	103
CARACTERÍSTICAS DE LA FISCALIDAD EMPRESARIAL EN ESPAÑA: PERSPECTIVAS REFORMADORAS Juan José Rubio Guerrero	127
LA IMPOSICIÓN INDIRECTA EN ESPAÑA: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE REFORMA José Félix Sanz Sanz y Desiderio Romero Jordán	159
EL PAPEL DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RIQUEZA Y SU TRANSMISIÓN EN LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS CONTEMPORÁNEOS Santiago Álvarez García	183
CONCLUSIONES: IMPUESTOS PARA CRECER Y CREAR EMPLEO Gabriel Elorriaga	205

PRÓLOGO

La necesidad de una reforma integral de nuestro sistema tributario es una creencia unánimemente compartida tanto en España como en las Instituciones Europeas. De hecho, en el momento de editar esta publicación, el Gobierno, a través de su vicepresidenta, acaba de anunciar la puesta en marcha de un proceso de reforma del sistema tributario con carácter integral, corroborando así las recomendaciones en este sentido provenientes tanto de la Comisión Europea como de diversos ámbitos públicos y privados.

Tras 18 meses en los que el Gobierno ha tenido que hacer frente a la desastrosa herencia económica recibida, marcados por las reacciones a la recesión económica y a la violenta inestabilidad de los mercados financieros; y cuando el período de estabilización de la economía parece estar concluyendo, es el momento de abrir una reflexión sobre la contribución del sistema fiscal al crecimiento económico con el objetivo de detectar los elementos de reforma que permitan, por un lado, apuntalar y hacer más vigorosa la recuperación que se atisba para finales de 2013 y, por otro, contribuir de forma permanente a la consolidación a medio plazo de un crecimiento económico sostenible, sólido y estable y con alto potencial para generar de empleo.

Una reforma fiscal que, como acertadamente apuntaba el programa electoral con el que compareció el Partido Popular en las elecciones generales de 2011, debe perseguir una mayor equidad, mayor eficiencia y reducir al máximo las distorsiones del actual sistema en el comportamiento de los agentes que representan un lastre añadido a las posibilidades de crecimiento de la economía española.

Una reforma que, en todo caso, debe llevar aparejado el cumplimiento estricto de los compromisos de déficit adquiridos ante nuestros socios europeos y, en consecuencia, un ambicioso programa de reducción del gasto público. Más allá del escaso poder recaudatorio del actual catálogo de impuestos, lo cierto es que un nivel de gasto público del 47% del PIB como el actual atenta contra cualquier asignación racional de los recursos y se antoja insostenible para las capacidades productivas de nuestro país. Solo con una rebaja sustancial del peso del Estado en la economía, que no debería superar el 40% del PIB, se conseguirá que los agentes económicos entiendan la reforma fiscal como permanente y que esta pueda desarrollar todo su potencial estimulador del crecimiento.

Estos fueron los objetivos y el espíritu con los que FAES, hace ahora un año, reunió en junio de 2012 a un selecto grupo de economistas, expertos en cuestiones impositivas, con el propósito de aportar una reflexión profunda, serena y eficaz sobre las deficiencias y las vías de mejora del sistema tributario español. El resultado de los intensos trabajos acometidos desde entonces, jalonados por diversos seminarios sobre la cuestión y una docena de reuniones de trabajo, es este informe que cumple

sobradamente con los objetivos que FAES se había marcado tanto por los fundamentos técnicos de la obra como por la potencia de los resultados alcanzados.

FAES cumple así con el cometido de generar debates y aportar ideas basados en el rigor y en el seguimiento de las tendencias internacionales, con el propósito de contribuir a la mejora del funcionamiento de la sociedad española. Lo cual se lleva a cabo desde los valores y los principios que inspiran todas nuestras actividades: la defensa de la libertad individual frente a la preeminencia del Estado; la firme creencia en la necesidad de un Estado sólido y viable con responsabilidades claras y bien delimitadas; y la profunda confianza en las posibilidades de España de salir de esta crisis económica y de volver a ocupar el lugar que le corresponde entre las naciones más prósperas y desarrolladas del mundo.

La reforma fiscal que se propone en estos trabajos y que se presenta en este informe tiene como referencia fundamental la contribución del sistema tributario al crecimiento económico y presta atención a otros aspectos muy mejorables de nuestra fiscalidad, singularmente la equidad.

Este informe argumenta que la mejor estructura fiscal para España es aquella en la que los impuestos son pocos, bajos y sencillos; y que cualquier paso que se dé hacia impuestos más reducidos y hacia bases imponibles más amplias es un paso en la buena dirección. Una convicción, asentada en un principio de comportamiento fiscal reiterado por la doctrina hacendística, que se concreta en que al incrementar la carga fiscal nominal sobre la actividad económica se merma la capacidad productiva generadora de puestos de trabajo lo que limita las bases imponibles de todos los impuestos con un efecto compensatorio que depende de la elasticidad de los impuestos.

Para alcanzar estas conclusiones, el informe se dota de sólidos fundamentos teóricos que logran erradicar la perversa asociación entre gasto público y crecimiento económico y aportar racionalidad y evidencia empírica en el falso debate sobre el *trade-off* entre austeridad y crecimiento. Asimismo, con este mismo aporte técnico y basándose en las tendencias internacionales de reformas fiscales introducidas en países de la OCDE, el informe parte en su reflexión de la eliminación de una serie de apriorismos pseudoideológicos que se han instalado en el discurso político nacional limitando, e incluso imposibilitando, la ambición de una reforma profunda e integral del sistema tributario, lo que ha conducido en los últimos años a limitar las modificaciones a meros retoques en el margen, sin cambios significativos en la estructura del sistema.

Tal es el caso, por ejemplo, del excesivo celo que muestran las diversas opciones políticas de España en la defensa de la progresividad de los impuestos, más allá de la incorporación constitucional de este principio. Ya desde los años 80 del siglo xx se observa una tendencia en los países de la OCDE hacia la alteración del ranking de los principios impositivos que deberían gobernar cualquier reforma tri-

butaria. La eficiencia económica, esto es, la neutralidad de los impuestos en las decisiones que tomarían los agentes económicos en ausencia de los mismos; la equidad horizontal, como principio que evita tratamientos diferenciados en función de las diferentes fuentes de renta o la sencillez en el diseño; y aplicación de los impuestos constituyen los principios sobre los que debería edificarse un sistema fiscal moderno que no supusiese una rémora a las potencialidades del crecimiento económico. En definitiva, se trata de evitar que fuertes niveles de progresividad fiscal formal incidan de forma negativa sobre los comportamientos económicos estratégicos fundamentales como la oferta de trabajo, el ahorro, la inversión o la asunción de riesgos empresariales. De esta forma, se libera parcialmente al sistema fiscal de su función redistributiva en el bien, conduciendo las políticas de redistribución por el lado del gasto público, asumiendo que la reducción de las distorsiones fiscales contribuirán a un mayor crecimiento económico que generará aumentos en la progresividad real del sistema y retornos recaudatorios suficientes para financiar políticas exigentes de gasto público social.

En estrecha relación con lo anterior se encuentra la creencia generalizada en el carácter regresivo de los impuestos indirectos y en el consecuente diseño de un *mix* fiscal más orientado hacia la imposición directa. El análisis riguroso de este asunto muestra que, al menos en España y en lo referente al IVA –el principal impuesto indirecto–, su estructura dividida en distintos tipos, en función de la naturaleza del bien al que gravan y al uso que hacemos los españoles de dichos bienes por decilas de renta, determinan una ligera progresividad con tendencia a la proporcionalidad que desmiente el manido argumento político en contra e invita a una reconsideración del peso de estos impuestos en el *mix* fiscal, más aún teniendo en cuenta su mayor eficiencia y menores costes de cumplimiento y administración.

Otro de los mantras políticos que con demasiada frecuencia sobrevuelan los debates sobre la reforma fiscal es el de hacer explícito el castigo fiscal a los llamados *ricos* imponiendo altos gravámenes sobre las rentas del capital que, sin embargo, acaban socavando las bases imponibles de los impuestos y haciendo que esos excesos de gravamen recaigan sobre las clases medias con altos efectos distorsionadores sobre sus decisiones de ahorro y consumo. Más allá de que sea deseable y necesaria una mayor coordinación internacional, lo cierto es que la globalización y la competencia fiscal internacional al calor de los enormes avances tecnológicos y su conexión con los servicios financieros han generado un proceso de deslocalización del capital y una enorme volatilidad de sus movimientos internacionales, generalizándose un tratamiento fiscal favorable a las rentas de capital con el fin de atraer y/o mantener capitales en el propio territorio. Cualquier reforma fiscal que se plantee debe ser comprensiva con la diferente movilidad relativa de las bases imponibles de las diversas fuentes de renta so pena de causar, como ocurre en la actualidad, un daño severo a las capacidades recaudatorias de los impuestos.

Finalmente, otra de las consideraciones que han guiado los trabajos que han dado como resultado el presente informe ha sido la de reducir su ámbito de estu-

dio a los principales hechos impositivos y figuras impositivas en el bien entendido que solo ellas representan más del 90% de la recaudación. Esta restricción operativa no debe interpretarse como una tácita afirmación de la validez del resto del sistema tributario, que también consideramos mejorable, sino únicamente como una forma de acotar las necesidades prioritarias y urgentes que nuestra economía reclama sin dilación. En este mismo sentido, en el informe se han obviado los efectos de la reforma planteada sobre el actual reparto de la financiación autonómica a sabiendas de que la mayor recaudación que se conseguiría, junto con los menores tipos marginales, permitiría mejorar las maltrechas arcas de todas las Comunidades Autónomas mejorando la eficiencia económica y respetando la progresividad del sistema.

Teniendo en consideración estas premisas, el informe se estructura en tres partes. En la primera parte, compuesta por los Capítulos I y II, se aportan los fundamentos teóricos y técnicos sobre la relación entre gasto público y crecimiento económico. En esta sección, los autores realizan un considerable esfuerzo pedagógico sobre determinados conceptos que enriquecen el análisis de los capítulos posteriores. En los capítulos que van del III al VII, se analizan las diferentes figuras impositivas del sistema tributario desde la perspectiva de los hechos impositivos que las justifican, alcanzándose conclusiones técnicas para cada una de ellas. Finalmente, el informe concluye con una propuesta política de reforma, coherente con el potente sustrato técnico que la precede.

LOS COSTES DE LA IMPOSICIÓN: UN SISTEMA FISCAL EFICIENTE PARA UNA ECONOMÍA EN CRECIMIENTO

José Félix Sanz Sanz

Universidad Complutense de Madrid

«Hay muchas cuestiones teóricas y empíricas fascinantes en economía pública. Pero ninguna es más importante que medir los efectos de los cambios en los tipos de gravamen y los costes asociados a la recaudación».

Martin Feldstein

I. INTRODUCCIÓN

Favorecer el crecimiento económico se ha convertido en el mantra preferido en cualquier debate que se precie sobre la actual crisis económica. Es más, nadie en su sano juicio se atrevería a negar su validez. Sin embargo, los problemas surgen en su interpretación. Cada vez son más los que, al escuchar la necesidad de implementar «políticas de crecimiento económico», en sus cerebros codifican automáticamente «más gasto público». Es en esta equivalencia conceptual donde reside el error. No hay que olvidar que la premisa inexorable para que exista gasto público es que previamente se recauden los ingresos (privados) necesarios para su financiación, lo que supone la aparición de costes de eficiencia que afectarán al funcionamiento de la economía. Estos costes de eficiencia (distorsiones impositivas), conjuntamente con los costes de administración y cumplimiento de los impuestos, no pueden ser obviados en el análisis. Prescribir la idoneidad de una política presupuestaria sin tenerlos en cuenta es una equivocación de terribles consecuencias, que puede prolongar sine die la decadencia económica en la que nos encontramos inmersos actualmente.

Recaudar impuestos no es gratis, al contrario, genera costes significativos, en muchas ocasiones de importante factura. La naturaleza y magnitud de estos costes pueden hacer que la política económica *pro crecimiento* más acertada sea precisamente la de reducir la carga fiscal marginal a la que se someten hogares y empresas. En este particular, es importante clarificar que reducir las distorsiones de la imposición no implica necesariamente reducir la recaudación que se puede extraer de los mismos, sino más bien todo lo contrario. Como veremos a lo largo de esta obra en la mayoría de las ocasiones las distorsiones impositivas están más relacionadas con errores en el diseño estructural de los impuestos que con su capa-

cidad para generar una recaudación sostenible y suficiente. Puesto que la pretensión de esta obra es abordar, desde el rigor analítico, la problemática del sistema fiscal nacional, este capítulo pasa revista a un conjunto de conceptos que ayudarán a cuantificar y entender los costes económicos de la imposición. Ejemplos de estas nociones, irrenunciables para comprender las costosas distorsiones impositivas, son: la elasticidad de la base liquidable, el coste de uso del capital o las distintas nociones de tipos impositivos, en cualquiera de sus versiones media y marginal. Estos conceptos permiten entender mejor las causas por las que la imposición puede inducir impactos no deseados sobre el crecimiento económico de las naciones. Desde nuestro punto de vista, el diseño óptimo de la estructura fiscal de un país depende en gran medida de que el *policy maker* entienda bien estas nociones, ya que su cálculo permite cuantificar la dirección e intensidad de los efectos esperados que los impuestos producen sobre el crecimiento económico.

¿Cuánto cuesta recaudar un impuesto?

Si el objetivo de los sistemas fiscales es favorecer el crecimiento económico, entonces el criterio normativo que debiera regir su diseño no debiera ser otro que el de la búsqueda de la eficiencia en la asignación de los recursos. En la tradición hacendística –(Adam Smith, 1776), (Hicks, 1939), (Musgrave, 1989)–, un sistema fiscal es eficiente si evita el dirigismo impositivo, reduciendo al máximo las interferencias que produce sobre el comportamiento de los agentes económicos. Es decir, la eficiencia económica requiere que los individuos adopten sus decisiones por razones estrictas de coste y productividad económica y no por razones fiscales. No obstante, siendo esto cierto, no es menos veraz que los sistemas fiscales absolutamente neutrales son operativamente imposibles, e incluso indeseables, por al menos tres razones:

- Los sistemas fiscales deben cumplir con otras metas de política económica además de la asignativa –suficiencia recaudatoria, justicia distributiva, etc.– (Neumark, 1994).
- Existen fallos de mercado que hacen que el sistema económico no sea eficiente por sí mismo. Por ello, en aras de una mayor eficiencia, es previsible que se requieran intervenciones en forma de disposiciones regulatorias y/o distorsiones impositivas que compensen y atenúen esos fallos del mercado –*Theory of Second Best*, (Lipsey y Lancaster, 1956)–.
- El sistema fiscal es un instrumento de política económica susceptible de ser utilizado con criterios políticos. Independientemente de la legitimidad de estos criterios, las intervenciones en la economía desde la arena política inducirán cambios no neutrales en el funcionamiento del sistema económico.

La inviabilidad operativa de diseñar impuestos absolutamente neutrales que destilan los tres puntos precedentes no debe interpretarse como una carta blanca a fa-

vor de las distorsiones impositivas, más bien todo lo contrario: cualquier ausencia de neutralidad debería justificarse por alguno de los tres motivos enunciados. No hacerlo así supondría trasladar a la sociedad severos costes con graves consecuencias sobre el crecimiento y el desarrollo económicos.

Los costes de la imposición

A lo largo del pensamiento económico, la *Teoría de la Hacienda Pública* ha identificado cuatro clases de costes en relación a las cargas que los sistemas fiscales generan sobre las sociedades que los soportan:

1. Los costes asociados a la pura transferencia de renta del sector privado al sector público (*efecto renta*).
2. Los costes vinculados a las distorsiones generadas en los procesos de elección de los agentes económicos, consecuencia de los cambios en los precios relativos de bienes y/o factores productivos (*efecto sustitución*).
3. Los costes de *administración* en los que incurre el sector público para asegurarse el cobro de los impuestos en los términos y condiciones que establecen las leyes.
4. Y los costes de *cumplimiento* a los que debe hacer frente el contribuyente para cumplir con sus obligaciones fiscales.

Dado que los costes asociados a los *efectos renta* son inevitables (coinciden con el valor de la recaudación que genera la exacción), los impuestos deben diseñarse de modo que las cargas derivadas de los *efectos sustitución* y de la administración y cumplimiento del sistema fiscal se reduzcan a la mínima expresión. Es decir, para una recaudación dada (coste inevitable) se deben minimizar el precio que se hace pagar a la sociedad por el resto de costes enunciados en la lista precedente (costes modulables o regulables).

De estas tres categorías de costes *regulables*, la más llamativa es la de los costes asociados a los efectos *sustitución*, pues suponen una merma de recursos que no recupera nadie, ni el contribuyente ni el sector público. Es decir, se trata de un verdadero desperdicio de recursos que tiramos por el sumidero. De ahí que hayan sido los costes más estudiados por los economistas y que la literatura anglosajona, pionera en el análisis económico de la imposición, les otorgue nombres tan gráficos como «*excess burden of taxation*» (exceso de gravamen de la imposición); o el aún más evidente «*deadweight loss*» (pérdida de peso muerto). Adam Smith ya observó en 1776 lo pernicioso de estos costes en su famosa obra *La riqueza de las Naciones* cuando sentenció que los impuestos «con frecuencia son mucho más gravosos para la gente que el beneficio que reportan al Soberano».

Con el propósito de ilustrar los costes de la imposición más allá de los generados por la pura transferencia de recursos del sector privado al público, en este primer capítulo pasaremos revista a algunos de los instrumentos utilizados por los economistas para medir los excesos de gravamen de los principales tributos. Con objeto de limitar la extensión a dimensiones manejables centraremos la atención a las figuras impositivas que, por antonomasia, constituyen los ejes centrales de los sistemas fiscales contemporáneos: la imposición sobre la renta personal (IRPF), la imposición sobre Sociedades (IS) y la imposición sobre el consumo (IC). La sección IV la dedicaremos al estudio de la incidencia de los costes de administración y cumplimiento, tan importantes como tristemente olvidados en el análisis de las cargas sociales de los sistemas fiscales.

II. LOS COSTES DE EFICIENCIA DE LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA PERSONAL

La respuesta del comportamiento de los agentes económicos al IRPF siempre ha ocupado un lugar preferente en el análisis económico de la imposición. Hasta mediados de los años 90, las distorsiones del IRPF se evaluaban, casi con exclusividad, focalizando el análisis en su impacto sobre la oferta de trabajo. Sin embargo, Feldstein (1995) llamó la atención sobre el hecho de que esta forma de cuantificar las distorsiones dejaba fuera del análisis otras posibles ineficiencias, como por ejemplo el efecto del impuesto sobre el esfuerzo del trabajador o sobre otras dimensiones del contribuyente como la de ahorrador, inversor o incluso la de elusor o evasor de impuestos. Para capturar el impacto distorsionante de todos estos elementos *olvidados*, Feldstein (1995) propuso una metodología alternativa basada en la elasticidad de la base liquidable respecto del tipo neto del impuesto, $\eta_{BL.(1-\tau)}$ (EBL a partir de ahora). Esta elasticidad tiene la peculiaridad de capturar todas las respuestas potenciales del contribuyente, erigiéndose por tanto, en un mejor indicador de las distorsiones generadas por la imposición que otras medidas basadas en la elasticidad de la oferta laboral. En general, las elasticidades derivadas de los trabajos fundamentados en la estimación de la EBL son significativamente más elevadas que las obtenidas por los estudios basados en la elasticidad de la oferta laboral. A partir de la EBL, Feldstein (1995, 1999) sugirió que el exceso de gravamen de un impuesto (EG) debería calcularse a partir de la EBL tal y como se recoge en [1]:

$$EG = 0,5 \cdot \frac{\tau^2}{(1 - \tau)} \cdot \eta_{BL.(1-\tau)} \cdot BL \quad [1]$$

donde BL representa la base liquidable y τ el tipo marginal del contribuyente.

La ecuación [1], que mide los costes de eficiencia generados por un impuesto, permite extraer importantes enseñanzas:

1. Los costes de eficiencia son crecientes con los tipos marginales, además lo son de manera más que proporcional. Esto significa que, dada una posición de par-

tida, los incrementos de tipos marginales son más distorsionantes cuanto mayor es el tipo marginal del que se parte.

2. Los costes de eficiencia crecen con la magnitud de la base liquidable. Por tanto, impuestos que tengan hechos imponibles amplios serán más distorsionantes que los impuestos que definan hechos imponibles más estrechos. Dado un impuesto, las ineficiencias tenderán a ser más severas para aquellos contribuyentes que tengan bases imponibles más elevadas.
3. Los costes de eficiencia crecen con la reactividad de los contribuyentes. Cuanto mayor es la elasticidad con la que las bases liquidables responden a los tipos marginales, EBL, mayor es el desperdicio económico generado por el impuesto.

Esta aportación seminal de Feldstein supuso un punto de inflexión en el análisis de la ineficiencia impositiva, abriendo una nueva línea de investigación que está en franca expansión en la actualidad. Slemrod (1998), Giertz (2004) y Sáez et al. (2012) ofrecen revisiones exhaustivas de la producción científica en donde se estima el valor de la EBL. En general, los resultados de esta literatura concluyen que los costes de eficiencia de los impuestos sobre la renta personal son superiores a los costes que se estimaban en los años 70 y 80, centrados solo en las distorsiones del mercado laboral.

Aunque no existe un acuerdo generalizado sobre el valor de esta elasticidad, en general, la revisión de la literatura empírica disponible permite establecer un rango razonable que se movería, dependiendo del país y la noción de renta gravable sobre la que se calcule, entre 0,20 y 0,70. Para el caso de España, la EBL ha sido estimada por Sanz et al. (2012) en un valor promedio de 0,44 para la base liquidable general y de 0,67 para la base liquidable de las rentas del ahorro. Es decir, en España al igual que en otros países, las rentas del ahorro son más sensibles a la modificación de la carga fiscal marginal que el resto de rentas –ante un mismo incremento relativo de tipo marginal los costes de eficiencia generados son más elevados–. Como ilustra la Tabla 1, estos autores también confirman que en España la EBL crece con el nivel de renta del contribuyente. Es decir, se identifica una clara correlación entre la magnitud de los costes de eficiencia generados por el IRPF y el nivel de renta de los contribuyentes que los soportan. Es decir, el IRPF es más distorsionante cuanto mayor es la renta del contribuyente.

Tabla 1. Valores estimados por Sanz et al. (2012) para la EBL en función de los niveles de renta bruta del contribuyente.

RANGO DE RENTA BRUTA TOTAL DEL CONTRIBUYENTE	BASE LIQUIDABLE GENERAL
	EBL
renta bruta \leq 20.000 euros	0
20.000 euros $<$ renta bruta \leq 50.000 euros	0,5483
50.000 euros $<$ renta bruta \leq 100.000 euros	1,0307
renta bruta $>$ 100.000 euros	2,3372
RANGO DE RENTA BRUTA TOTAL DEL CONTRIBUYENTE	BASE LIQUIDABLE PARA RENTAS DEL AHORRO
	EBL
renta bruta \leq 20.000 euros	0
20.000 euros $<$ renta bruta \leq 50.000 euros	0,7732
50.000 euros $<$ renta bruta \leq 100.000 euros	1,2556
renta bruta $>$ 100.000 euros	2,5621

II.1 RECAUDACIÓN IMPOSITIVA Y ELASTICIDAD DE LA BASE LIQUIDABLE

Desafortunadamente, este no es el fin de la historia. Las ineficiencias derivadas de las distorsiones impositivas tienen además incidencias recaudatorias. Las implicaciones recaudatorias de la EBL han sido analizadas oportunamente por autores como Feldstein (1995), Goolsbee (1999), Hall (1999), Sáez (2004) y Giertz (2009), Creedy (2011) y Creedy y Gemmell (2011).

En esencia, esta literatura, inaugurada formalmente por Feldstein (1995) y conocida con el nombre de *New Tax Responsiveness*, concluye que, dada la endogeneidad entre tipo marginal y base liquidable, los cambios de tipo marginal además del efecto recaudatorio directo (*efecto mecánico*) generan un efecto recaudatorio indirecto adicional, consecuencia del impacto del tipo impositivo sobre la magnitud de la base liquidable (*efecto comportamiento*). Este segundo efecto es el que sistemáticamente *policy makers* y altos funcionarios ministeriales suelen olvidar en sus informes de recaudación, con desastrosas consecuencias sobre las previsiones oficiales de ingresos impositivos. Este *efecto comportamiento* es el responsable último de que los impuestos generen pérdidas de recaudación como consecuencia de la reducción de la actividad económica que sus distorsiones provocan. Dicho de otro modo, los costes de eficiencia de la imposición provocan pérdidas de recaudación por las distorsiones generadas sobre la conducta del contribuyente. La literatura mencionada anteriormente confirma que las pérdidas de recaudación inducidas por las distorsiones impositivas dependen esencialmente de dos factores:

1. El diseño y la magnitud de los elementos estructurales del propio impuesto –esencialmente tipos marginales y el número y amplitud de tramos–.
2. La elasticidad (respuesta) de la conducta de los contribuyentes.

Las implicaciones de estas dos conclusiones son determinantes porque nos indican que el impacto recaudatorio y los excesos de gravamen provocados por el IRPF dependen del diseño que el decisor político otorgue a esta importante figura impositiva. Conclusión que Slemrod y Kopczuk (2000) refuerzan al extender la capacidad de influencia del *policy maker* no solo sobre el diseño de los elementos estructurales del impuesto sino también sobre el propio valor de la EBL. Según estos autores, la EBL no es un parámetro inmutable, función exclusiva de las preferencias del contribuyente, sino que los gobiernos tienen cierto grado de control sobre su valor. Como afirma Slemrod (1994), este control se ejerce al influir en el entorno en el que los contribuyentes toman sus decisiones. El fortalecimiento de la eficacia de la Administración Tributaria o la implementación de políticas de represión del fraude son algunos de los instrumentos a disposición del *policy maker* para incidir en la magnitud de la EBL. Sin duda, la idea de la inmutabilidad de la EBL abre nuevas avenidas para la investigación económica ya que significaría que los costes de eficiencia de la imposición, más allá de neutralizarse por un diseño eficiente de los impuestos, podrían controlarse adicionalmente por un diseño eficiente del entorno institucional en el que el contribuyente toma sus decisiones.

La conocida curva de Laffer, popularizada por Arthur Laffer en los años ochenta, ilustra la relación existente entre recaudación y tipos marginales. Esta curva se caracteriza por presentar un máximo recaudatorio que se alcanzaría para un valor del tipo marginal que la literatura ha convenido en llamar *tipo marginal de Laffer*, τ^L . El fundamento teórico que valida la existencia conceptual de la curva de Laffer se encuentra precisamente en la interacción del efecto mecánico y el efecto comportamiento presentados anteriormente. Como puede verse en la Figura 1, el tramo ascendente de la curva de Laffer se caracteriza por presentar un efecto mecánico mayor que el efecto comportamiento. En el máximo de la curva, el efecto mecánico iguala el efecto comportamiento y, por último, en el tramo prohibido, el descendente, el efecto comportamiento supera al efecto mecánico. En definitiva, la eficiencia económica y el poder recaudatorio de un impuesto vienen claramente condicionados por la estructura de tipos marginales y la magnitud de la EBL. A título ilustrativo, la Figura 2 exhibe distintas curvas de Laffer para valores alternativos de la magnitud de la EBL. La literatura científica de los últimos 20 años confirma la idoneidad de la EBL como el indicador más verosímil para medir la ineficiencia impositiva. Por ello, conocer los costes según el crecimiento económico que tiene una determinada estructura impositiva, especialmente en impuestos progresivos como el IRPF, exige necesariamente disponer de estimaciones creíbles de este importante parámetro.

Figura 1. Caracterización de la curva de Laffer

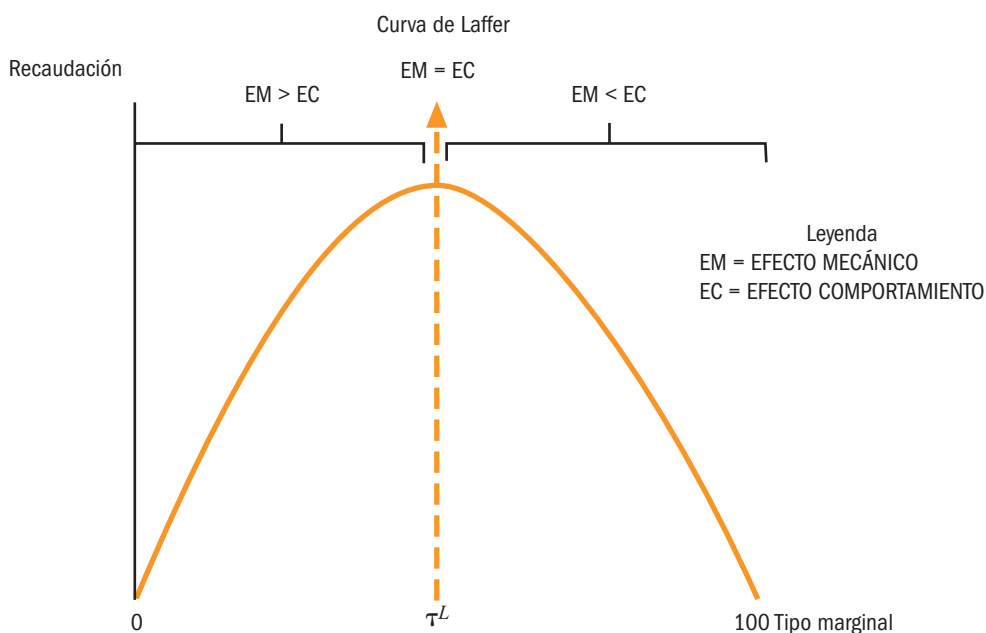
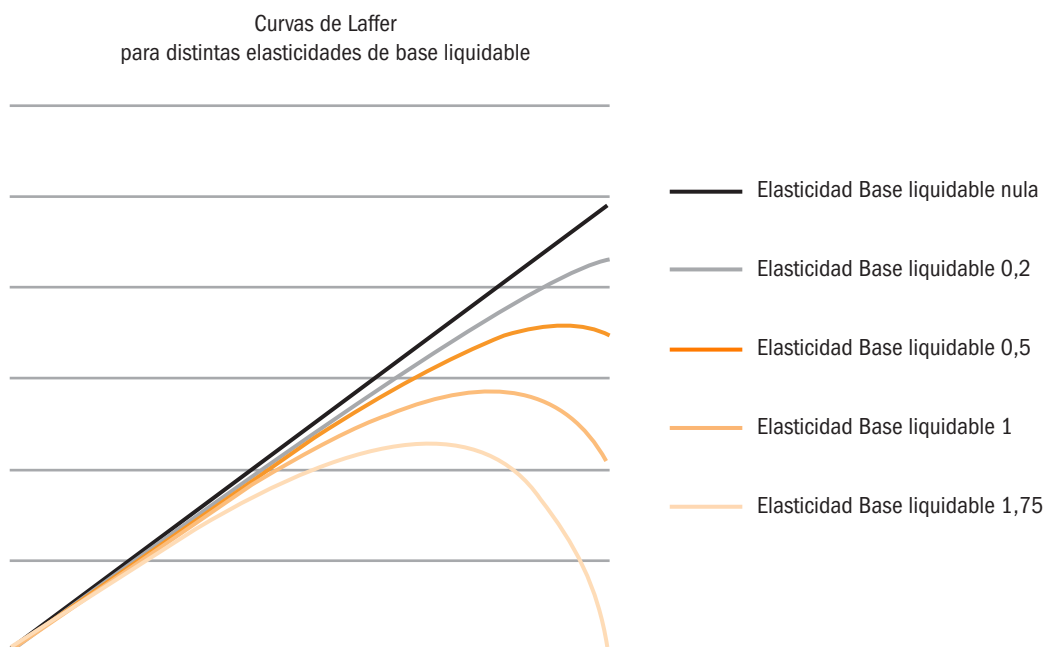


Figura 2. Modificación de la curva de Laffer asociada a una tarifa dada ante cambios en la magnitud de la EBL



Estimaciones recientemente realizadas por el autor del presente capítulo concluyen que el tipo marginal que hubiese maximizado la recaudación del impuesto cuando entró en vigor el Real Decreto-Ley 20/2011 (1 de enero de 2012) ascendía al 35,04% para la base liquidable general y al 38,93% para la base liquidable del ahorro. Es decir, en la actualidad, para una gran cantidad de contribuyentes, los tipos marginales soportados superan con creces el tipo marginal que maximizaría su factura fiscal –su *tipo marginal Laffer*, τ^L —. Dicho de otro modo, la actual estructura de tipos marginales del impuesto está lejos, muy lejos, de ser óptima ni desde un punto de vista de eficiencia asignativa ni desde un punto de vista recaudatorio. Es decir, además de las distorsiones generadas estamos recaudando menos de lo que podríamos recaudar. Muy probablemente, este sea, con diferencia, el problema más grave de nuestro actual IRPF. Para ilustrar la magnitud del problema, más del 48% de los 19 millones de declaraciones que se acaban de presentar (2013) corresponden a contribuyentes que se encuentran en el tramo descendente de su curva de Laffer –el tramo prohibido—. Si se redujese el tipo marginal a estos contribuyentes se conseguiría aumentar la recaudación significativamente.

II.2 LA SUTIL NATURALEZA DEL CONCEPTO DE TIPO IMPOSITIVO

Por otro lado, y en cierto modo en este mismo orden de cosas, es importante observar que en todo impuesto, especialmente si es progresivo, existen al menos dos conceptos de tipo impositivo: el tipo marginal y el tipo medio. El primero es el que soportan los incrementos adicionales de base liquidable y, por tanto, responsable último de los efectos sustitución inducidos por el impuesto. El segundo se identifica con el porcentaje de la base liquidable total que se paga en forma de impuesto e informa, por tanto, del verdadero poder recaudatorio del impuesto. Esta distinción conceptual es capital puesto que indica que la capacidad recaudatoria de un impuesto es, en buena medida, independiente de su poder distorsionante. A título ilustrativo, la Tabla 2 resume las cuatro clases de sistemas impositivos básicos que, en función de la estructura de tipos medios y marginales, puede presentar un impuesto. El signo + indica un tipo alto mientras que un signo – indica un tipo bajo.

Tabla 2. Diseños alternativos de impuestos en función de la estructura de tipos marginales y medios

TIPO MARGINAL PODER DISTORSIONANTE	TIPO MEDIO PODER RECAUDATORIO
+	+
-	-
+	-
-	+

Nota: un signo menos (-) indica que el tipo de gravamen es bajo o poco significativo, el signo más (+) informa de lo contrario.

Es decir, diseños impositivos con una elevada capacidad recaudatoria (tipos medios altos) no tienen por qué ser fuertemente distorsionantes (tipos marginales altos), y viceversa. De hecho, la situación ideal es aquella que permite definir una estructura impositiva que compatibilice reducidos excesos de gravamen (tipos marginales bajos) con niveles de recaudación suficientemente elevados (tipos medios altos). Sin embargo, en sentido contrario a esta situación ideal, podemos encontrarnos con diseños impositivos muy distorsionantes que además presenten una incapacidad recaudatoria manifiesta. Desafortunadamente, la no distinción entre niveles de imposición media y marginal ha sido responsable de la nefasta equiparación que en muchos foros se ha hecho entre impuestos distorsionantes e impuestos recaudadores. Este grave error es el origen de muchos de los problemas que presenta nuestro actual IRPF.

III. LOS COSTES DE EFICIENCIA E IMPOSICIÓN DE LOS BENEFICIOS EMPRESARIALES

La inversión productiva constituye un elemento fundamental de la demanda agregada de las economías, y por tanto de su capacidad de crecimiento. Por ello, estudiosos y gobiernos han realizado importantes esfuerzos encaminados a intentar entender la dinámica temporal de la inversión y de los factores que influyen en su magnitud, composición y productividad. Uno de esos factores es la fiscalidad.

III.1 ALGUNOS INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE LOS COSTES DE EFICIENCIA DEL IS

Aunque los contenidos desarrollados en la sección precedente en relación al IRPF son extensibles al análisis del impacto sobre la eficiencia económica derivado de cualquier impuesto; en el caso de las distorsiones causadas por el gravamen de los

beneficios empresariales, la literatura científica, al menos hasta ahora, ha seguido estrategias distintas. La relevancia de la variable fiscal como determinante de las decisiones de inversión fue tomada en especial consideración a partir de la aparición de los artículos de Jorgenson (1963) y Hall y Jorgenson (1967) en la prestigiosa revista *American Economic Review*. En estos dos trabajos, sus autores refinaron el modelo neoclásico de inversión¹, dando origen a nuevos conceptos e instrumentos analíticos para evaluar las consecuencias de los impuestos empresariales sobre la magnitud y composición de la inversión productiva.

El coste de uso del capital (*User cost of capital*)

En el marco de ese modelo de inversión, Jorgenson acuñó el concepto de *coste de uso del capital*, C . Esta noción, actualmente asentada con fuerza en la teoría económica, supuso en su momento una importante novedad ya que sintetizaba los principales costes marginales derivados de la utilización de activos en el proceso productivo. Es decir, el *coste de uso del capital* excedía el estricto coste financiero de la inversión pues, aparte del coste financiero, incorporaba en su cálculo otros costes asociados a la utilización de los activos productivos tales como la tasa a la que se depreciaban, la ganancia o pérdida de capital generada durante su vida útil o el tratamiento fiscal dispensado tanto a la inversión propiamente dicha –métodos de amortización fiscalmente admitidos, existencia de bonificaciones o deducciones, etc.– así como la forma de financiarla². Bajo una serie de supuestos y asumiendo un *shock* marginal en la senda óptima de inversión de la empresa, la función del coste de uso de una inversión, se recoge en la ecuación [2]

$$C = \frac{(1 - A)}{(1 - \tau)} \cdot (\rho + \delta - \pi) - \delta \quad [2]$$

donde τ es el tipo estatutario del impuesto, δ representa la tasa de depreciación del activo, ρ indica la tasa de descuento del inversor, π denota la tasa de inflación y A recoge el valor presente de los incentivos fiscales devengados en cualquiera de sus formas posibles: subsidios directos, reducciones o deducciones de cuota impositiva³.

¹ La controversia fue importante y se dejó notar en los artículos que, como réplica y contrarréplica, surgieron en los años inmediatamente posteriores a la publicación de los dos artículos mencionados. A título ilustrativo, y sin ánimo de ser exhaustivo, pueden consultarse: Cohen (1969, 1975), Eisner (1969, 1970) y Hall y Jorgenson (1969). Junto a este modelo neoclásico del comportamiento inversor, en el ámbito de la teoría económica se han propuesto otras alternativas, tanto precedentes como posteriores, que intentan estudiar los determinantes de la inversión productiva. Un libro asequible que presenta una buena síntesis de estas teorías es el de Baddeley (2003).

² Es importante no identificar el concepto de *coste de uso del capital* utilizado aquí con el de *coste de capital* propio de la literatura financiera en la tradición Modigliani y Miller (1958). Estos autores y muchos que han venido después han restringido el significado del término coste de capital al rendimiento medio ponderado del endeudamiento y del capital propio empresarial.

³ Para un análisis más detallado de estos elementos véase Sanz et al. (2009).

Conceptualmente, el coste de uso se corresponde con el precio sombra de los servicios del capital productivo de la empresa y, como se expresa en [2], su cuantificación incluye de manera explícita tanto variables que definen el entorno económico y tecnológico de la empresa –inflación, depreciación económica, costes financieros– como otros parámetros de carácter fiscal relacionados con el impuesto sobre sociedades (IS) –tipo estatutario, deducciones, exenciones, amortizaciones fiscales–. En definitiva, el coste de uso expresa el rendimiento financiero bruto que habría que exigir a un proyecto de inversión para que este fuese económicamente rentable. Una proporción significativa del trabajo empírico que durante las últimas décadas ha evaluado el impacto de la variable fiscal sobre el nivel de inversión productiva se ha fundamentado en estimaciones econométricas en donde la variable fiscal se recoge en el valor del coste de uso de los proyectos de inversión. Lau (2000) presenta un *survey* detallado de esos estudios.

Imposición efectiva sobre los beneficios societarios

Pasados unos años, como subproducto del concepto de coste de uso, se derivó otro concepto de vital importancia en el estudio de la fiscalidad y su incidencia en la inversión: *el tipo impositivo efectivo*. Este refinamiento analítico originó desde sus inicios una gran cantidad de trabajo teórico y empírico constituyéndose, por si mismo, en otro concepto de éxito indiscutible a la hora de escudriñar la relación entre inversión e impuestos. En el ámbito de la imposición efectiva, el trabajo pionero fue el dirigido en la década de los ochenta por los profesores Mervyn A. King y Don Fullerton (1984). Esta obra colectiva, que se publicó en formato de libro por la prestigiosa *National Bureau of Economic Research (NBER)*, marcó un importante hito dentro del ámbito de la economía de la imposición al dar origen a una nueva noción que pasaría al acervo de los economistas con igual éxito que el propio coste de uso del capital: *el tipo marginal efectivo*. Desde el nacimiento del concepto de tipo marginal efectivo de King-Fullerton muchas han sido las variantes y los refinamientos analíticos acometidos. Entre los más relevantes merecen especial mención las nociones de tipos medios efectivos popularizados por Devereux y Griffith (1998a, 1998b, 2003) y por Sørensen (2004)⁴.

III.2 LOS DISTINTOS MÁRGENES DE DISTORSIÓN DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

Quizás desde que el famoso *Informe Meade* viese la luz en 1978, el factor económico más relevante desde la perspectiva tributaria empresarial haya sido la globalización económica y la consecuente generalización de los flujos internacionales de capitales y beneficios. Dónde generar internacionalmente los beneficios empresariales y cómo competir entre países para atraer la inversión foránea son algunas de las cuestiones que mayor atención han generado en este nuevo escenario internacional. El análisis

⁴ Para mayor detalle véase Sanz et al. (2011).

descrito por Auerbach et al. (2010) nos permite llamar la atención sobre los distintos márgenes en los que la fiscalidad empresarial es susceptible de distorsionar la toma de decisiones de una empresa multinacional. Estos autores identifican cuatro fases en la toma de decisiones de las empresas que realizan inversiones multinacionales, cada una de ellas influenciada por tipos impositivos efectivos distintos:

1. En primer lugar, la empresa debe tomar la decisión (de naturaleza discreta) sobre **dónde producir: en el extranjero o internamente**. Normalmente, si decide invertir internamente se enfrentará al impuesto de sociedades para residentes mientras que si opta por producir foráneamente afrontará el impuesto sobre sociedades del país donde se establezca y, probablemente, impuestos adicionales por repatriación de dividendos. Desde un punto de vista impositivo, la estrategia dominante será aquella que genere una mayor *rentabilidad neta de impuestos*. La influencia sobre esta decisión empresarial se captura, por tanto, por el concepto de tipo medio efectivo.
2. Si la empresa decidiese producir en el extranjero, la siguiente decisión sería elegir **dónde (en qué país) localizar la producción**. Esta segunda decisión, también de carácter discreto, estaría guiada igualmente por la rentabilidad neta de impuestos y, en consecuencia, influenciada fiscalmente por la magnitud del tipo medio efectivo.
3. La tercera decisión se corresponde con el modelo de inversión tradicional de la literatura económica: dada una localización específica la empresa debe determinar **la escala (tamaño) de su inversión**. Esta es una decisión marginal. La inversión deberá llevarse a cabo hasta que la productividad marginal del capital iguale el coste de capital. La influencia de la fiscalidad sobre esta tercera fase debe medirse a través de la influencia del impuesto sobre el coste de capital, que captura el tipo marginal efectivo.
4. La cuarta y última decisión es **dónde asignar los beneficios**. Una vez se han generado beneficios gravables, la empresa puede tener la opción de elegir el lugar donde asignarlos –que no tiene por qué coincidir necesariamente con el lugar donde se generaron–. Normalmente, las multinacionales suelen disponer de cierta discrecionalidad para asignar su beneficio mundial. Este trasvase de bases liquidables busca transferir bases liquidables de los países más gravosos fiscalmente hacia los países con cargas fiscales más livianas. Los mecanismos para realizar estas reasignaciones son variados aunque los dos más conocidos son el endeudamiento dentro del grupo empresarial y los precios de transferencia de los bienes o servicios intermedios⁵. Desde el punto de vista impositivo la decisión de asignación del beneficio viene condicionada por la mag-

⁵ Evidentemente, estos mecanismos artificiales de manipulación de las bases liquidables de las grandes multinacionales suelen toparse en los códigos fiscales con *cláusulas antielusión* que dificultan su implementación. No obstante, estas limitaciones legales no suelen ser operativas por la dificultad de probarlas y por los costes de administración que conllevan, especialmente en administraciones tributarias poco desarrolladas.

nitud del tipo estatutario. Dado que es plausible asumir que las empresas apuran todos los beneficios fiscales a los que tienen derecho, la diferencia entre distintas jurisdicciones fiscales se limita a las diferencias de los tipos estatutarios que apliquen.

De todo lo anterior se deduce, por tanto, que el problema decisorio en las empresas es intrínsecamente heterogéneo y que cada ámbito de decisión empresarial se encuentra influenciado por una medida distinta de imposición efectiva. En concreto, las dos decisiones discretas iniciales se ven influenciadas por el tipo medio efectivo (Devereux y Griffith, 1998a, 1998b), mientras que la decisión respecto de la escala del proyecto lo es en términos de tipo marginal efectivo. Por último, el concepto de tipo de gravamen relevante para asignar territorialmente el beneficio es el tipo estatutario.

Desde un punto de vista asignativo, esta distinción conceptual entre tipos impositivos es de vital importancia porque hace del diseño del impuesto empresarial una tarea extremadamente complicada. Así, por ejemplo, prescribir diseños que aseguren un tipo marginal efectivo nulo no asegura que el diseño propuesto sea neutral en términos de tipo medio efectivo o estatutario. La neutralidad absoluta exigiría que todo proyecto de inversión soportase un tipo efectivo marginal, medio y estatutario igual en todas las jurisdicciones fiscales. Como puede imaginarse, al margen de la complejidad técnica que tal diseño conllevaría, su puesta en marcha exigiría un grado de cooperación internacional más allá de lo que razonablemente cabe esperar.

La ausencia de incentivos para la coordinación impositiva alienta la competencia fiscal. En línea con la discusión precedente, esta competencia fiscal puede darse en términos de niveles de imposición media efectiva (para atraer capital), en términos de carga marginal efectiva (para influir en el tamaño del proyecto de inversión) o en relación con la magnitud de los tipos estatutarios del impuesto (si lo que se pretende es captar bases liquidables de empresas multinacionales ya establecidas). Es decir, los gobiernos tienen diferentes márgenes sobre los que competir con efectos muy dispares sobre la economía real y sobre la recaudación impositiva. Altshuler y Goodspeed (2002) y Devereux et al. (2008) encuentran evidencia empírica que efectivamente permite aseverar que los países fijan sus tipos impositivos en función de los tipos impositivos fijados por los países de su entorno económico.

A pesar de lo expuesto, incluso hoy en día, el debate cotidiano sobre «lo apropiado o inapropiado» de los niveles de imposición empresarial suele centrarse exclusivamente en la magnitud del tipo estatutario del impuesto. Esta práctica es incorrecta y puede inducir a errores valorativos muy importantes, alentando la prescripción de medidas de política fiscal inadecuadas. Además del tipo estatutario, la carga impositiva depende de otros parámetros fiscales que inciden en la cuantificación de la base imponible y de la cuota del impuesto. Por todo ello, los diferentes

márgenes de decisión empresarial son susceptibles de verse influenciados de distinta manera por las diferentes nociones de tipo impositivo descritas. El dominio por parte de los *policy makers* de esta sutileza semántica a la hora de hablar de niveles de imposición minimizarían muchos errores que se producen en el diseño de los impuestos que gravan la inversión productiva, y que tan importante incidencia tiene sobre el crecimiento de las economías nacionales.

III.3 LOS NIVELES DE IMPOSICIÓN EFECTIVA POR IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES EN ESPAÑA

La evidencia empírica disponible más reciente sobre los niveles de imposición que soporta la inversión productiva en España se ofrece en Sanz et al. (2011). En esta obra se analizan los niveles de imposición efectiva, media y marginal, existentes en los 27 países de la Unión Europea más Estados Unidos, entre 1996 y 2009. Según este estudio, la situación de la carga impositiva de la inversión en España en 2009 ya presentaba una situación desoladora que, sin duda, habrá empeorado tras los cambios impositivos llevados a cabo desde entonces:

- En concreto, como ilustran los gráficos 1 a 4 del apéndice, España tenía en 2009 el cuarto tipo marginal efectivo más elevado de todos los países analizados, después de Estados Unidos, Finlandia y Dinamarca; y muy por encima de la media de la Unión Europea en cualquiera de sus agregaciones. La elevada carga fiscal marginal de las inversiones en activos fijos era especialmente severa en el caso de los inmuebles industriales –solo superada por la de EE. UU. y Finlandia– y en menor medida en la de la maquinaria y los equipos informáticos, en los que aunque la carga impositiva marginal seguía estando entre las más elevadas, esta se encontraba relegada a la sexta posición entre los 28 países estudiados. En este sentido, llamaban especialmente la atención los casos de los edificios industriales en Alemania y la maquinaria y los equipos informáticos en Luxemburgo, que presentaban tipos marginales efectivos fuertemente negativos, es decir muy subsidiados fiscalmente.
- Los gráficos 5, 6, 7 y 8 del apéndice confirman que este patrón se repetía también para los tipos medios efectivos. La ubicación de España en el ranking de tipos medios efectivos era igualmente elevada, ocupando la segunda posición en el caso del activo compuesto, la primera en la UE, la tercera en los inmuebles industriales y maquinaria, y la sexta en los equipos informáticos.

Por otro lado, si concentramos nuestra atención en el tratamiento fiscal dispensado a las distintas formas de financiación, también se confirma la existencia de una significativa dispersión de las cargas impositivas medias y marginales. Esta forma tan desigual de gravar las inversiones en función del tipo de financiación se ilustra en los gráficos 9 a 14 del apéndice. Indiscutiblemente, el endeudamiento es la fuente de financiación mejor tratada por los sistemas fisca-

les de los países analizados. Así, por ejemplo, solo tres países –Dinamarca, Irlanda y Finlandia– presentaban tipos marginales efectivos positivos, siéndolo además a niveles ínfimos. El resto de los 25 países subsidiaban marginalmente el endeudamiento, muy especialmente Luxemburgo, Alemania, Bélgica, Holanda y Lituania. En España, este subsidio marginal dispensado a los recursos ajenos, aunque existía, era relativamente pequeño –España en 2009 era el séptimo país que peor trataba el endeudamiento–. Por su parte, los recursos propios soportaban tipos marginales efectivos positivos relativamente elevados. Las únicas excepciones a esta aseveración eran Alemania y Luxemburgo: el primero subsidiaba tanto la retención de beneficios como la emisión de acciones, mientras que el segundo lo hacía solo en la emisión de acciones. Este patrón se replica también para los tipos medios. Sin embargo, para el endeudamiento los tipos medios describen un perfil ligeramente diferente ya que para más de la mitad de los países de la Unión Europea –16 países en total– el endeudamiento pasó a soportar cargas fiscales medias positivas, a pesar de estar subsidiado en el margen. España era, en 2009, el país, de los 28 analizados, que imponía al endeudamiento el tipo medio efectivo más elevado.

En definitiva, la fiscalidad media y marginal de la inversión corporativa en España durante 2009 se encontraba entre las más elevadas de la Unión Europea. Si analizamos la distribución de los niveles de imposición a partir del activo compuesto –es decir, aquel que surge de ponderar los tipos de gravamen por clase de activo y fuente de financiación–, España tenía en 2009 el tercer tipo marginal más elevado de toda la Unión y el más alto si hablamos de tipo medio. Esta situación de alta fiscalidad relativa hacían de España un país poco atractivo para invertir. Desafortunadamente, esta circunstancia ha empeorado con los cambios acaecidos durante 2011 y 2012.

IV. LOS COSTES DE EFICIENCIA E IMPOSICIÓN SOBRE EL CONSUMO

La existencia de impuestos indirectos en la estructura tributaria de los países es una realidad extendida a lo largo y ancho de los sistemas fiscales modernos. Su importancia como elementos equilibradores de los sistemas fiscales ha sido una constante en la literatura de la imposición. En este sentido, Boadway, Marchand y Pestieau (1994) mostraron que si distintos impuestos tienen características diferentes en relación con la evasión y los costes de gestión y cumplimiento, de forma natural surge alguna modalidad de estructura impositiva óptima en la que los impuestos indirectos desempeñan un papel significativo. Asimismo, Cremer y Gahvari (1995) pusieron de manifiesto que, en presencia de incertidumbre, la imposición no uniforme sobre el consumo es un componente necesario y Cremer, Pestieau y Rochet (2001) señalaron que cuando los individuos difieren en características inobservables (productividad y dotaciones), los impuestos indirectos no uniformes juegan un papel fundamental como instrumentos de política fiscal. Los trabajos de Sáez (2002) y Balestrino, Cigno y Pettini (2003) hacen aportaciones en esa misma

dirección. Dahlby (2003) afirma que aplicar una mezcla de impuestos directos e indirectos mejora la transparencia del sistema fiscal, especialmente en haciendas territoriales descentralizadas. Una revisión reciente de esta literatura justificativa del papel de los impuestos indirectos puede encontrarse en Martínez-Vázquez et al. (2010), que concluye en la necesidad y deseabilidad de incorporar los sistemas fiscales.

Ante la pregunta ¿cómo contribuyen los impuestos indirectos a una estructura fiscal eficiente? dos son los interrogantes básicos que deben despejarse: la forma en que los bienes y servicios deben gravarse y a qué tipo impositivo. En este sentido, tradicionalmente se suelen distinguir dos categorías de impuestos indirectos: aquellos que gravan el consumo general y aquellos que suponen una sobrecarga adicional de carácter selectivo sobre determinados consumos (alcohol, combustibles, tabaco etc.). Esta categorización se debe a que, desde argumentos de eficiencia, los tipos impositivos de los bienes y servicios deben ser heterogéneos en función de sus peculiaridades concretas. Es decir, la búsqueda de la eficiencia exige el gravamen no homogéneo del consumo. En particular, los argumentos para gravar unos consumos más que otros se centrarían en los siguientes:

- Existen determinados bienes que por su impacto sobre el propio consumidor se consideran como *bienes de demérito* por lo que, desde una perspectiva paternalista, su consumo debería penalizarse. Es más, como señala Cnossen (2005), en este tipo de consumos los impuestos indirectos servirían también para corregir situaciones de información incompleta y asimétrica:
 - Los consumidores pueden no estar correctamente informados de las consecuencias de estos consumos sobre ellos mismos.
 - Muchos de estos bienes a largo plazo son adictivos. La adicción puede generar que las decisiones de los agentes racionales sean inconsistentes temporalmente por lo que el impuesto serviría como acicate para que el consumidor se comprometiese con el comportamiento futuro anunciado (por ejemplo dejar de fumar o dejar de beber bebidas alcohólicas).
- El potencial distorsionador de un impuesto indirecto es inversamente proporcional a la magnitud de su elasticidad demanda-precio (Ramsey, 1927). En consecuencia, los impuestos de demanda menos elástica deberían ser gravados de modo más severo.
- El consumo de determinados bienes genera externalidades sobre otros agentes económicos. En este contexto, los impuestos indirectos sirven para internalizar, total o parcialmente, las externalidades que su consumo provoca (Pigou, 1920).

Junto a estos argumentos de eficiencia, la menor transparencia de la imposición indirecta frente a otras formas de gravamen ha sido señalada por algunos analistas como un factor adicional que refuerza su uso, ya que reduce los costes políticos de la imposición. Por otro lado, aunque tradicionalmente a la imposición indirecta se le suele asociar una fuerte regresividad, lo cierto es que en muchas ocasiones el trabajo aplicado ratifica los impuestos sobre el consumo como próximos a la proporcionalidad o ligeramente regresivos⁶. Junto a esto, existen autores que resaltan que la imposición sobre el consumo, especialmente las accisas sobre el tabaco y el alcohol, reducen otro tipo de desigualdades distintas a las desigualdades de renta, como por ejemplo la desigualdad en la distribución de la mortalidad o la desigualdad en el estado de salud entre ricos y pobres (Townsend et al., 1994).

En relación a la eficiencia de las accisas (*«excise duties»*), una de las cuestiones más importantes tiene que ver con su diseño. En este sentido, caben dos alternativas: el gravamen por unidades de consumo o la aplicación de un tipo *ad valorem*. En mercados competitivos, la literatura parece confirmar que, desde una perspectiva de eficiencia asignativa (no modificación de los precios relativos), el gravamen *ad valorem* es el más recomendable mientras que desde una perspectiva *pigouviana* (internalización de los efectos externos), la opción más recomendable es el formato específico, es decir gravar los bienes en función del número por unidades de consumo efectivo. No obstante, como señalan Cnossen y Smart (2005) en su revisión del gravamen del tabaco, en competencia imperfecta los impuestos específicos incrementan los costes marginales de producción en la cuantía del impuesto mientras que un impuesto *ad valorem* se comporta como un impuesto proporcional sobre los costes. En este sentido, Skeath y Trandel (1994) evidencian que en situaciones monopolísticas la sustitución de un impuesto específico por su equivalente *ad valorem* hace caer los precios del consumidor y subir tanto la recaudación impositiva como los beneficios monopolísticos. Es decir, con un *impuesto ad valorem* todos ganarían a excepción de los defensores de reducir los consumos de estos bienes (tabaco, alcohol etc.). Por otro lado, Delipalla y Keen (1992) y Delipalla y O'Donnell (2001) evidencian que los impuestos *ad valorem* se trasladan con más dificultad al consumidor final que los impuestos específicos. Asimismo, Barzel (1976) también demostró que este tipo de impuestos crean incentivos para reducir la calidad del producto cosa que no ocurre cuando el impuesto se exige por unidades físicas consumidas. En contrapartida, la recaudación procedente de los impuestos específicos se erosiona en entornos inflacionistas mientras que la procedente de impuestos *ad valorem* no sufre deterioro en términos reales.

En definitiva, en función de las consideraciones precedentes, desde el criterio de eficiencia, la literatura parece confirmar la necesidad de que los sistemas fiscales incorporen impuestos indirectos que graven los bienes y servicios de manera no

⁶ Para el caso de España, véase Argimon et al. (1987), Álvarez et al. (1991) y Sanz et al. (2013).

homogénea⁷. Por otro lado, a lo largo de las décadas pasadas, se ha generado una amplia evidencia empírica que ha estudiado el impacto de la ratio *impuestos directos-impuestos indirectos* sobre la actividad económica. Como indican Martínez-Vázquez et al. (2010), los resultados empíricos obtenidos son variados y no siempre consistentes: los estudios más antiguos tienden a señalar unos efectos económicos poco significativos mientras que los trabajos más recientes parecen determinar que la proporción entre impuestos directos e indirectos tiene importantes consecuencias sobre el crecimiento económico. Así, por ejemplo, en Kim (1998), Dahlby (2003) y Li y Sarte (2004) se confirma que aumentar la imposición indirecta, reduciendo simultáneamente la carga fiscal directa, genera ganancias dinámicas de eficiencia con efectos positivos sobre la tasa de crecimiento. No obstante, para un análisis más detallado sobre los efectos de los impuestos indirectos sobre el crecimiento económico desde una perspectiva macroeconómica se remite al lector al Capítulo 2 de esta obra.

V. LOS COSTES ESCONDIDOS DE LA IMPOSICIÓN: LOS COSTES DE ADMINISTRACIÓN Y LOS COSTES DE CUMPLIMIENTO

Valorar la carga fiscal que debe pagar cada contribuyente, gestionar su cobro e implementar los medios coactivos necesarios para evitar la evasión genera *costes de administración* a los Estados y *costes de cumplimiento* a los contribuyentes. Desafortunadamente, a pesar de su importancia, estos *otros* costes asociados a la imposición apenas han sido tenidos en cuenta en la literatura sobre *imposición óptima*. Tanto es así, que su falta de visibilidad les ha hecho merecedores del sobrenombre de «costes escondidos de la imposición» («*hidden taxation costs*»).

En relación a los costes de cumplimiento generados por los sistemas fiscales, Sandford (1989) señaló tres tipos distintos: los costes monetarios del asesoramiento externo, los costes de tiempo y los costes psicológicos asociados al sistema fiscal. A lo largo de la última década del siglo pasado el interés por cuantificar estos «costes escondidos» ha ido en aumento tanto por parte de las administraciones tributarias como por parte de la Academia⁸. La revisión de la evidencia empírica realizada por Evans (2003b) confirma que, al menos por lo que a costes de cumplimiento se refiere, se trata de costes altos, regresivos y que, a pesar de los avances tecnológicos habidos, apenas se han reducido con el

⁷ No obstante, cuando coexisten distintas jurisdicciones fiscales, la existencia de diferencias significativas entre los niveles de imposición indirecta puede favorecer el surgimiento de ineficiencias que se materializan en un aumento del mercado ilegal de mercancías y del contrabando. Estas ineficiencias están correlacionadas con la recompensa que reporte el comportamiento ilegal (mayor cuanto mayor sea la diferencia de tipos de gravamen) así como la probabilidad de detección y la magnitud de las sanciones. Los problemas de contrabando y mercado ilegal están atrayendo cada vez más la atención de las áreas de libre comercio.

⁸ A título ilustrativo, entre los ejemplos de estos primeros intentos de cuantificar los costes de cumplimiento cabe destacar: Slemrod y Sorum (1984), Díaz y Delgado (1995), Sandford (1995), Talib (1996), Messere (1998), Olson y Walteson (1999) o Delgado et al. (2001). Una buena revisión de los trabajos publicados sobre el tema puede encontrarse en Evans (1998, 2003a, 2003b).

paso del tiempo. Desafortunadamente, a pesar de estas evidencias, los costes de administración y cumplimiento siguen siendo los grandes olvidados en la evaluación de la eficiencia de los sistemas fiscales. Recientemente, Shaw et al. (2010) han llamado la atención sobre este hecho al presentar de manera estilizada el modelo propuesto años antes por Slemrod y Yitzhaki (1996). Lo interesante de la propuesta de Slemrod y Yitzhaki es que señalaron la necesidad de incorporar en el cálculo de los costes marginales de la imposición no solo los costes de eficiencia del impuesto (excesos de gravamen) sino también sus costes de administración y cumplimiento. Formalmente, Shaw et al. (2010) definieron este coste marginal, que se origina a la sociedad al recaudar una unidad adicional de impuesto, como:

$$CM = \frac{I + E + C}{1 - A} \quad [3]$$

donde E , C y A representan, respectivamente, los costes (marginales) de eficiencia, los costes (marginales) de cumplimiento y los costes (marginales) de administración asociados al impuesto. Es decir, por unidad recaudada, el numerador recoge el coste social generado por el impuesto mientras que el denominador identifica cuanto queda disponible una vez cubiertos sus costes de administración. El hecho de que C sume en el numerador y A reste del denominador hace explícita la diferencia conceptual principal entre los costes de administración y cumplimiento: los costes de administración son financiados con cargo a la recaudación mientras que los costes de cumplimiento son asumidos privadamente por el contribuyente. Por esta razón, mientras los costes de administración no tienen consecuencias distributivas, los costes de cumplimiento pueden tener un impacto distributivo significativo. La ecuación [3] resalta, además, las tres consideraciones siguientes:

- Las reglas de imposición óptima no pueden determinarse solo prestando atención a los costes de eficiencia tradicionales, ya que estos son solo un subconjunto de los costes impositivos que se generan. Un impuesto atractivo por las reducidas distorsiones generadas en los precios de mercado puede dejar de serlo cuando en el análisis se incorporen sus costes de administración y de cumplimiento. Es decir, admitir diferencias de costes de administración y cumplimiento entre distintos impuestos puede afectar también a la estructura impositiva óptima.
- En la valoración de los ajustes (incrementales) de la política económica los costes relevantes son los marginales. Sin embargo, la mayoría de los datos existentes sobre costes de administración y de cumplimiento reportan información sobre costes totales y/o medios.
- En la medida en que exista un *trade-off* entre los costes de administración y de cumplimiento, los costes de administración deberían recibir un mayor peso puesto

que estos se financian con cargo al propio impuesto, lo que origina más gastos de administración, más gastos de cumplimiento y más distorsiones impositivas.

V.1 DETERMINANTES DE LOS COSTES DE ADMINISTRACIÓN Y DE CUMPLIMIENTO

La evidencia empírica existente confirma, como cabría esperar, que cuanto más simple es un impuesto menores son sus costes de cumplimiento y administración. En este sentido, uno de los elementos con mayor incidencia sobre los costes de administración es la complejidad de la definición de la base liquidable, que directamente incide sobre la facilidad con la que los contribuyentes pueden ocultarla, disimularla o manipularla para darle apariencias diferentes. Como resaltan Shaw et al. (2010), las características fundamentales de la base liquidable en este particular son dos: (i) su movilidad y tamaño físico (es más fácil gravar el número de ventanas que tiene un edificio que el número de camas que contiene) y (ii) su *contrastabilidad*, es decir la capacidad de verificar su magnitud acudiendo a registros o censos (por ejemplo el gravamen de vehículos a motor frente al de bicicletas).

Por otro lado, es factible detectar una correlación positiva entre los costes de administración y cumplimiento y la magnitud de los tipos de gravamen. La razón de esta correlación reside en que a mayores tipos impositivos, mayores incentivos a eludir o evadir el impuesto por parte del contribuyente; y mayores incentivos, a su vez, para detectar cuotas ocultas por parte de la Administración. Es decir, en general, en un contexto de altos tipos impositivos el contribuyente puede estar dispuesto a incurrir voluntariamente en mayores costes de cumplimiento para evadir o eludir el impuesto y la Administración a asumir mayores costes de administración, dado el mayor rendimiento medio por unidad de base liquidable descubierta. Esto nos lleva a llamar la atención sobre la necesaria distinción entre los costes de cumplimiento inevitables (vinculados al estricto cumplimiento de las obligaciones tributarias) y voluntarios (destinados a la planificación fiscal encaminada a reducir la factura fiscal bordeando incluso la propia legalidad). Como señalan Shaw et al. (2010), esta distinción es fundamental puesto que, aunque ambos tipos de coste de cumplimiento aumentan los costes sociales de la imposición, desde una perspectiva de política aplicada sus consecuencias son muy diferentes. Mientras la reducción de los costes de cumplimiento inevitables puede disminuir los costes totales derivados de la aplicación del sistema fiscal, la minoración de los costes de cumplimiento voluntarios puede aumentarlos, al suponer una minoración de los costes marginales de la evasión y elusión fiscal. En consecuencia, las autoridades tributarias deberían concentrarse en reducir exclusivamente los costes de cumplimiento inevitables.

Junto a esto, Sandford (1995) señala la estabilidad legislativa como una de las características de los sistemas fiscales que permite mayores reducciones en los costes de cumplimiento. En este sentido, confirma que las reformas «de una sola vez» son más recomendables que las reformas incrementales (secuencia de peque-

ños cambios). En este mismo orden de cosas, una máxima que no debería olvidarse es la atribuida al economista italiano Luigi Einaudi: «Un sistema fiscal vale lo que vale la administración tributaria encargada de gestionarlo», que indica que, en buena medida, la magnitud de los costes de administración y cumplimiento generados por un sistema fiscal depende del grado de eficiencia con que funcione su administración tributaria. En este aspecto, las mejores prácticas organizativas y operativas internacionales con incidencia sobre la eficiencia de las administraciones tributarias han sido documentadas en profundidad por parte de la OCDE (2006a, 2006b, 2006c, 2007, 2008, 2011).

RESUMEN DE IDEAS

- Identificar políticas de crecimiento económico con el necesario aumento del gasto público es una idea errónea que puede generar más perjuicios que beneficios en el medio y largo plazo.
- Recaudar impuestos genera costes sociales superiores a la recaudación que por ellos se obtiene. Ejemplos de estos costes son los vinculados a las distorsiones que se generan en las decisiones de los agentes económicos, los costes de su administración y los costes de cumplimiento que tienen que asumir los contribuyentes.
- El análisis de las cargas sociales vinculadas a la imposición es una materia de estudio a la que los economistas han dedicado mucho tiempo y esfuerzo. Gracias a ese esfuerzo de más de dos siglos, actualmente disponemos de un arsenal de instrumentos rigurosos que nos permiten cuantificar los costes de la imposición.
- Los costes de la imposición se originan tanto por un mal diseño de los elementos estructurales de los impuestos como por la intensidad de la respuesta del contribuyente al sistema fiscal. El policy maker tiene capacidad de influir sobre ambos elementos, por tanto el poder distorsionante de un sistema fiscal depende esencialmente de la acción ejecutiva y legislativa de los políticos.
- Las distorsiones impositivas generan pérdidas de recursos que no recuperan ni los contribuyentes ni el sector público. Se trata, por tanto, de un penoso desperdicio para la sociedad.
- Las distorsiones impositivas hacen que los impuestos generen menos recaudación de la que previsiblemente cabría esperar. Esto se debe a que las bases liquidables y los tipos impositivos son variables endógenas, es decir, se determinan mutuamente. El tipo impositivo que maximizaría la

recaudación del IRPF español dada su actual estructura es del 35% (base liquidable general). El efecto Laffer de la última subida de tipos marginales en el IRPF, según las estimaciones realizadas, generará una pérdida recaudatoria.

- El concepto de tipo impositivo es rico y variado. Existe una gran variedad de conceptos de tipo impositivo, cada uno con una influencia desigual sobre los distintos márgenes de decisión del contribuyente. Hablar con propiedad de tipo impositivo exige determinar con exactitud la clase de tipo de gravamen del que estamos hablando.
- Según la evidencia empírica existente, los costes de administración y cumplimiento son poco visibles pero su factura es sorprendentemente elevada.
- Los costes de administrar el sistema fiscal reducen el volumen neto de recaudación disponible para el gasto público efectivo. Esto exige que para gastar un euro efectivo en, por ejemplo, la construcción de un puente necesitemos recaudar más de ese euro (en 2004, en España, por cada euro de gasto efectivo se necesitó recaudar entre 1,32 y 1,45 euros)
- Los costes de cumplimiento son regresivos.

REFERENCIAS

Auerbach, A. J. (1996). Dynamic revenue estimation. *Journal of Economic Perspectives*, 10(1), 141-157.

Auerbach, A. J., Devereux M. P., & Simpson H. (2010). Taxing corporate income. En Institute for Fiscal Studies (Ed.), *The Mirrlees Review: Dimensions of Tax Design*. Oxford: Oxford University Press.

Balestrino, A., Cigno, A., & Pettini, A. (2003). Doing wonders with an egg: direct and indirect taxation when households differ in market and non-market abilities. *Journal of Public Economics*, 6, 55-75.

Barzel, Y. (1976). An alternative approach to the analysis of taxation. *Journal of Political Economy*, 84, 1177-97.

Blundell, R. & Macurdy, T. (1999). Labor supply: a review of alternative approaches. En O. C. Ashenfelter & R. Card (Eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A (pp. 1559-1695). Amsterdam: North-Holland.

Boadway, R., Marchand M., & Pestieau, P. (1994). Towards a theory of the direct –indirect tax mix. *Journal of Public Economics*, 55, 71-88.

Cnossen, S. & Smart, M. (2005). Taxation of tabaco. En S. Cnossen (Ed.), *Theory and Practice of Excise Taxation*. Oxford University Press.

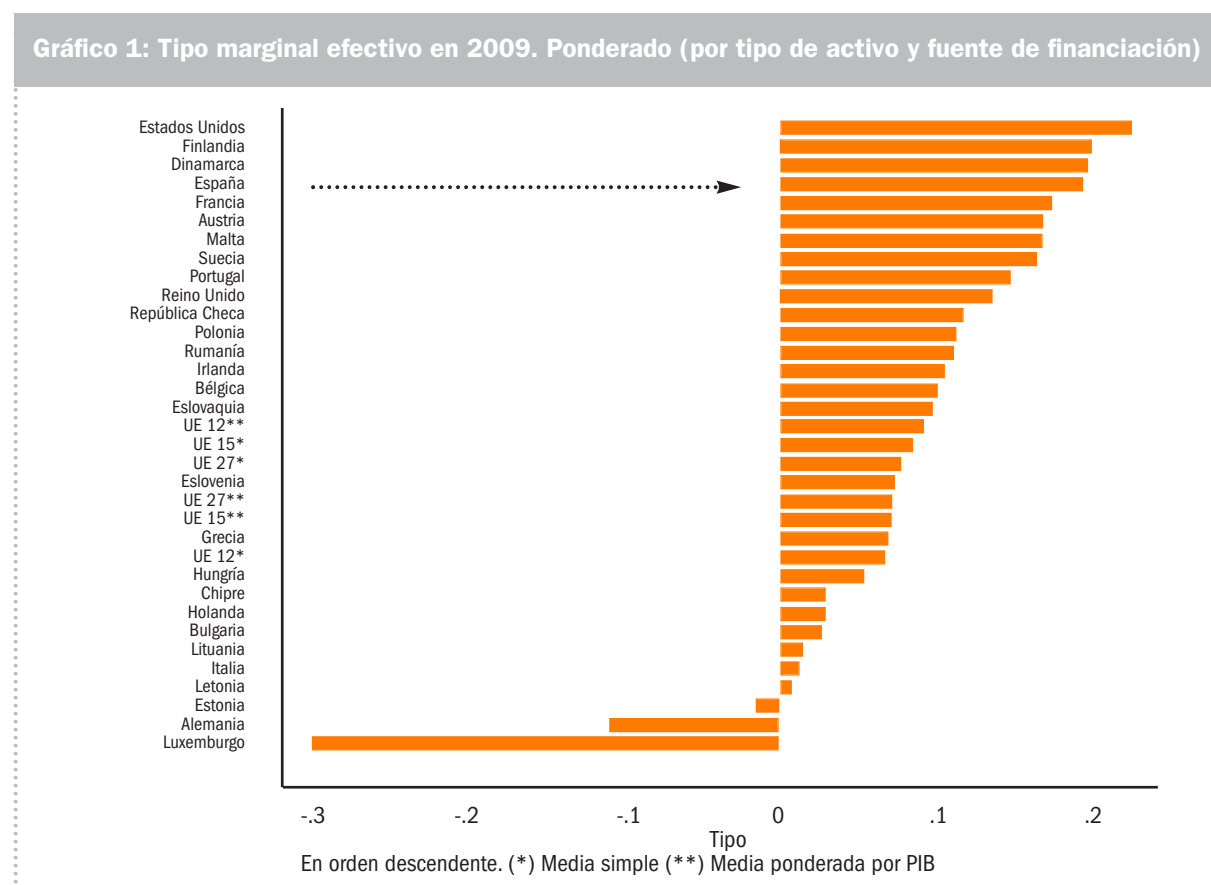
- Creedy, J.** (2011). *Tax and Transfer Tensions: Designing Direct Tax Structure*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Creedy, J. & Gemmell, N.** (2011). Tax rates and revenue changes: behavioural and structural factors. *Victoria University of Wellington Working Papers in Public Finance*, 11(5).
- Cremer, H. & Gahvari, F.** (1995). Uncertainty, optimal taxation and the direct versus indirect tax controversy. *The Economic Journal*, 105(432), 1165-1179.
- Cremer, H., Pestieau, P., & Rochet J. C.** (2001). Direct versus indirect taxation: the design of the tax structure revisited. *International Economic Review*, 42(3). 781-799.
- Dahlby, B.** (2003). Restructuring the Canadian tax system by changing the mix of direct and indirect taxes. En H. G. Gurbel (Ed.), *Tax Reform in Canada: Our Path to Greater Prosperity* (77-108). Vancouver: The Fraser Institute.
- Delgado, M. L., Salinas, J., & Sanz-Sanz, J. F.** (2001). Hidden tax burden of the personal income tax: evidence from recent tax reform in Spain. *Australian Tax Forum*, 16, 463-482.
- Delipalla, S. & Keen, M. J.** (1992). The comparison between ad valorem and specific taxation under imperfect competition. *Journal of Public Economics*, 49, 351-67.
- Delipalla, S. & O'Donnell O.** (2001). Estimating tax incidence, market power and market conduct: the European cigarette industry. *International Journal of Industrial Organization*, 19, 885-908.
- Devereux, M. P. & Griffith R.** (1998a). Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals. *Journal of Public Economics*, 68(3), 335-367.
- Devereux M. P. & Griffith R.** (1998b). The taxation of discrete investment choices. *Institute for Fiscal Studies Working Paper*, 16.
- Devereux, M. P. Griffith, R., & Klemm, A.** (2002). Corporate income tax reforms and international tax competition. *Economic Policy*, 35, 451-495.
- Devereux, M. P. & Griffith, R.** (2003). Evaluating tax policy for location decisions. *International Tax and Public Finance*, 10, 107-126.
- Devereux, M. P.** (2007). Development in the taxation of corporate profit in the OECD since 1965: rates, bases and revenues. *Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper*, 7(4).
- Devereux, M. P., Lockwood, B., & Redoano, M.** (2008). Do countries compete over corporate tax rates?. *Journal of Public Economics*, 92, 1210-1235.
- Díaz, C. & Delgado, M. L.** (1995). The compliance costs of personal income tax in Spain. En C. Sandford (Ed.), *Taxation Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath: Fiscal Publications.
- Evans, C.** (1998). Taxation compliance costs: some recent empirical work and international comparisons. *Australian Tax Forum*, 14(1), 93-122.
- Evans, C.** (2003a). Studying the studies: an overview of recent research into taxation operating costs. *eJournal of Tax Research*, 1(1), 64-92.
- Evans, C.** (2003b). *Taxing Personal Capital Gains: Operating Cost Implications*. Sydney: Australian Tax Research Foundation.
- Feldstein, M. S.** (1995). The effect of marginal tax rates on taxable income: a panel study of the 1986 Tax Reform Act. *Journal of Political Economy*, 103, 551-572.
- Feldstein, M. S.** (1999). Tax avoidance and the deadweight loss of the income tax. *Review of Economics and Statistics*, 81(4), 674-680.
- Giertz, S. H.** (2004). Recent Literature on Taxable Income Elasticities. *Technical Paper 2004-16*, Washington D. C.: Congressional Budget Office.
- Giertz, S. H.** (2009). The elasticity of taxable income: influences on economic efficiency

- and tax revenues, and implications for tax policy. En A. D. Viard (Ed.), *Tax Policy Lessons from the 2000s*.
- Hall, R. E.** (1999). Comments and discussion. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1999, 48-51.
- Hall, R. E. & Jorgenson, D.W.** (1967). Tax policy and investment behavior. *American Economic Review*, 57, 391-414.
- Hicks, J.** (1939). *Value and Capital*. Oxford University Press.
- Jorgenson, D.W.** (1963). Capital theory and investment behavior. *American Economic Review*, 53(2), 247-259.
- Kim, S. J.** (1998). Growth effect of taxes in an endogenous growth model: to what extent do taxes affect economic growth?. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 23, 125-158.
- King, M. A. & Fullerton, D. (Eds.)**. (1984). *The Taxation of Income from Capital: A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden, and West Germany*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lau, L. J. (Ed.)**. (2000). *Econometrics and the Cost of Capital*. Londres: The MIT Press.
- Lipsey, R. G. & Lancaster, K.** (1956). The general theory of second best. *The Review of Economic Studies*, 24(1), 11-32.
- Martínez-Vázquez, J., Vulovic, V., & Liu, Y.** (2010). Imposición directa versus imposición indirecta: tendencias, teoría e importancia económica. *Papeles de Economía Española*, 125/126, 77-111.
- Meade, J.** (1978). *The Structure and Reform of Direct Taxation: Report of a Committee Chaired by Professor J. E. Meade for the Institute for Fiscal Studies*. Londres: George Allen & Unwin.
- Messere, K. (Ed.)**. (1998). *The Tax System in Industrialized Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B.** (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill International Editions.
- Neumark, F.** (1994). *Principios de la Imposición*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- OCDE** (2006a). *Strengthening Tax Audit Capacities: General Principles and Approaches*. París: OCDE.
- OCDE** (2006b). *Strengthening Tax Audit Capacities: Innovative Approaches to Improve the Efficiency and Effectiveness of Indirect Income Measurement Methods*. París: OCDE.
- OCDE** (2006c). *Strengthening Tax Audit Capacities: Auditor Workforce Management –Survey Findings and Observations*. París: OCDE.
- OCDE** (2007). *Tax Administration in OCDE and Selected Non-OCDE Countries: Comparative Information Series*. París: OCDE.
- OCDE** (2008). *Study into the Role of Tax Intermediaries*. París: OCDE.
- OCDE** (2011). *Tax Administration in OCDE and Selected Non-OCDE Countries: Comparative Information Series*. París: OCDE.
- Pigou, A. C.** (1920). *The Economics of Welfare*. Londres: Macmillan
- Ramsey, F.** (1927). A contribution to the theory of taxation. *Economic Journal*, 37(145), 47-61.
- Romero, D., Sanz, J. F., & Castañer, J. M.** (2013). Sobre la regresividad de la imposición indirecta en España en tiempos de crisis: un análisis con microdatos de hogares. *Papeles de Economía Española*, 172-183.
- Sáez, E.** (2002). The desirability of commodity taxation under non-linear income taxation and heterogeneous tastes. *Journal of Public Economics*, 83, 217-230.
- Sáez, E.** (2004). Reported incomes and marginal tax rates, 1960-2000: evidence and policy implications. En J. Poterba (Ed.), *Tax Policy and the Economy* (Vol. 18, pp. 117-173). Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

- Sáez, E., Slemrod, J., & Giertz (2012).** The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: a critical review. *Journal of Economic Literature*, 50(1), 3-50.
- Sandford, C. (1973).** *The Hidden Costs of Taxation*. Londres: Institute for Fiscal Studies.
- Sandford, C. (Ed.). (1995).** *Tax Compliance Costs: Measurement and Policy*. Bath: Fiscal Publications.
- Sanz, J. F., Romero, D., & Barruso, B. (2011).** *Imposición Efectiva sobre las Rentas del Capital Corporativo: Medición e Interpretación. El Impuesto de Sociedades en España y en los países de la Unión Europea en el cambio de milenio*. Madrid: FUNCAS.
- Sanz, J. F., Arrazola, M., Rueda, N., & Romero, D. (2012).** Declared income and marginal tax rates: estimation of the taxpayer's behavioural reactions. *Mimeo*.
- Shaw et al. (2010).** Administration and compliance. En Institute for Fiscal Studies (Ed.) *The Mirrlees Review: Dimensions of Tax Design*. Oxford: Oxford University Press.
- Skeath, S. E. & Trandel, G. E. (1994).** A pareto comparison of ad valorem and specific taxation in noncompetitive environments, *Journal of Public Economics*, 53, 53-71.
- Slemrod, J. (1994).** Fixing the leak in Okun's bucket: optimal progressivity when avoidance can be controlled. *Journal of Public Economics*, 55(1), 41-51.
- Slemrod, J. (1995).** Income creation or income shifting? behavioural responses to the Tax Reform Act of 1986. *American Economic Review*, 85(2), 175-80.
- Slemrod, J. (2001).** A general model of the behavioral response to taxation. *International Tax and Public Finance*, 8, 119-128.
- Slemrod, J. & Kopczuk (2000).** The optimal elasticity of taxable income. *NBER Working Paper Series*, 7922.
- Slemrod, J. & Sorum, N. (1984).** The compliance costs of the US individual income tax system. *National Tax Journal*, 37(4), 461-474.
- Slemrod, J. & Yitzhaki, S. (1996).** The costs of taxation and the marginal efficiency cost of funds. *International Monetary Fund Staff Papers*, 43, 172-198.
- Smith, A. (1952).** *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Chicago: William Benton. (Obra original publicada en 1776).
- Sørensen, P. B. (2004).** Measuring taxes on capital and labor: an overview of methods and issues. En P. B. Sørensen (Ed.), *The Tax Burden on Capital and Labor*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Surrey, S. S. & McDaniel, P. R. (1980).** The tax expenditure concept and the legislative process. En H. J. Aaron and M. J. Boskin (Eds.), *The Economics of Taxation*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Talib, A. A. (1996).** The compliance costs of taxation. *Bulletin for IBFD*, 50(9), 418-421.

APÉNDICE⁹

A.- Tipos marginales y medios por activos (posición relativa de España marcada con flecha)



⁹ Todos los gráficos de este apéndice proceden de Sanz et al. (2011).

⁹ Todos los gráficos de este apéndice proceden de Sanz et al. (2011).

Gráfico 2: Tipo marginal efectivo en 2009. Inmuebles

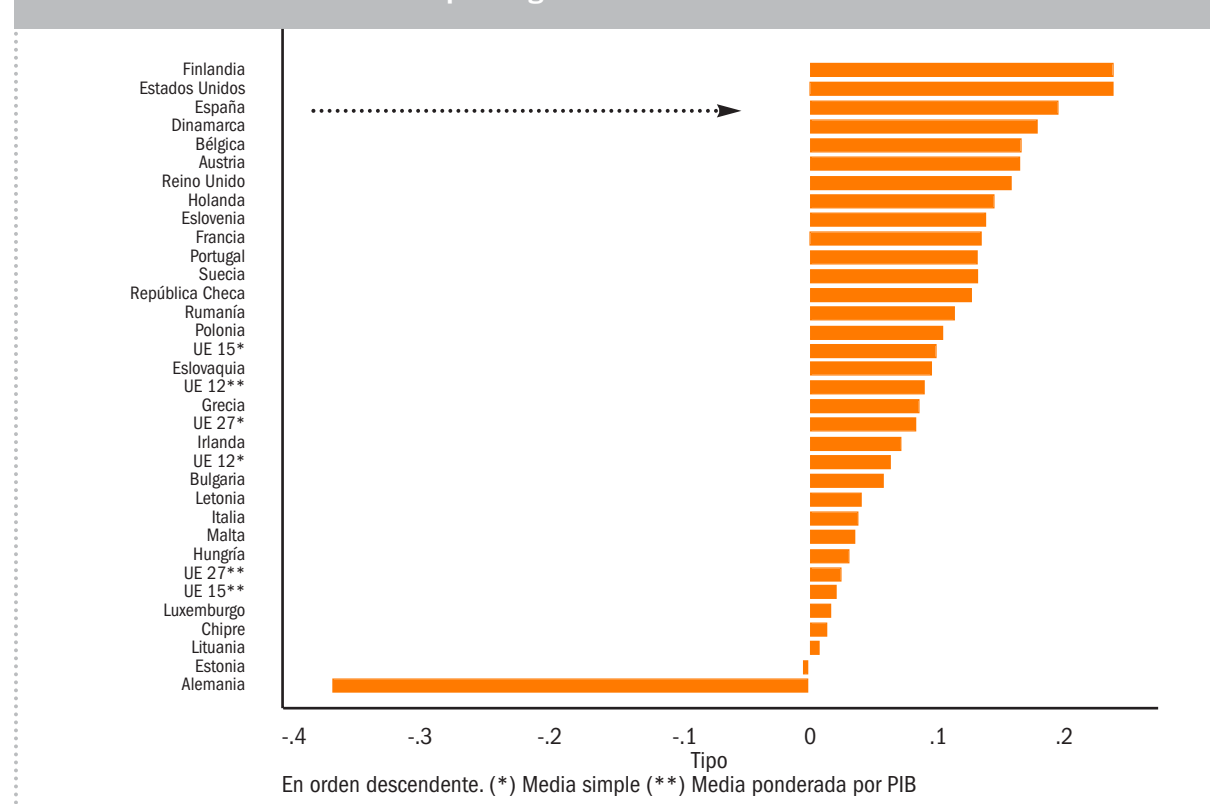


Gráfico 3: Tipo marginal efectivo en 2009. Maquinaria

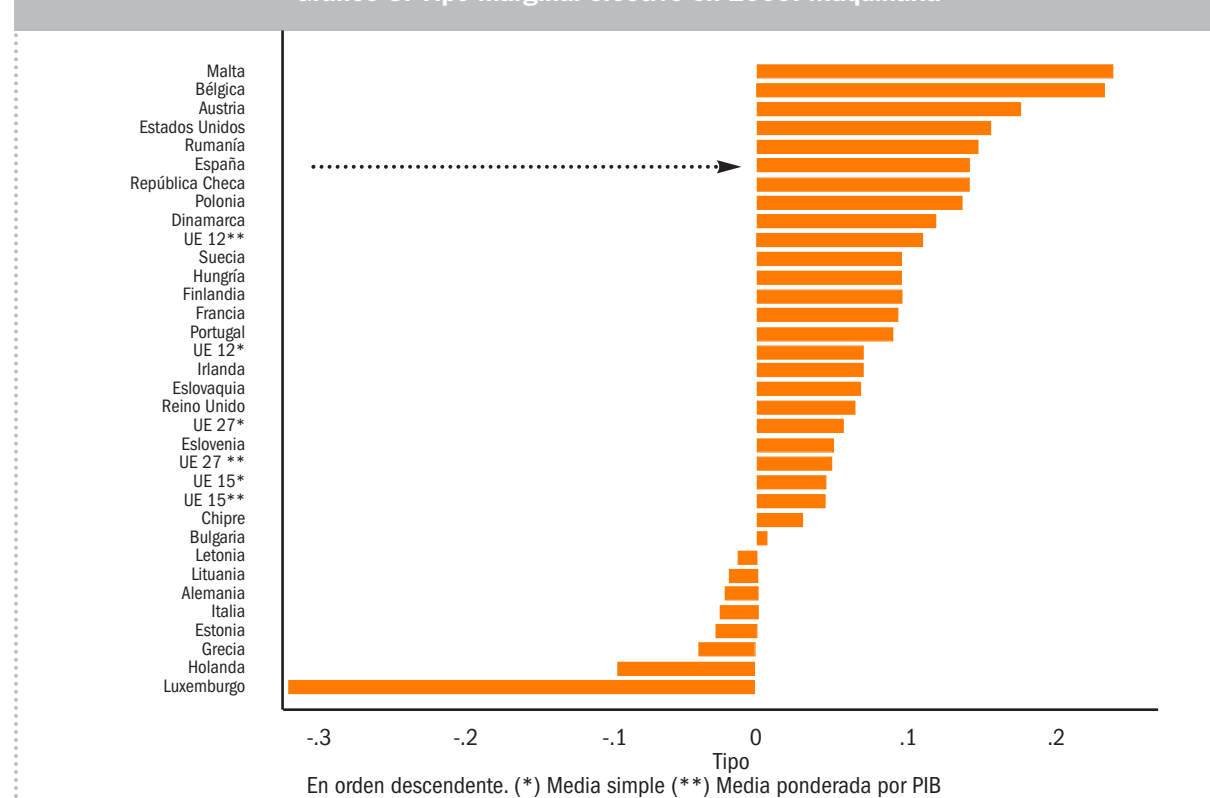


Gráfico 4: Tipo marginal efectivo en 2009. Equipos Informáticos

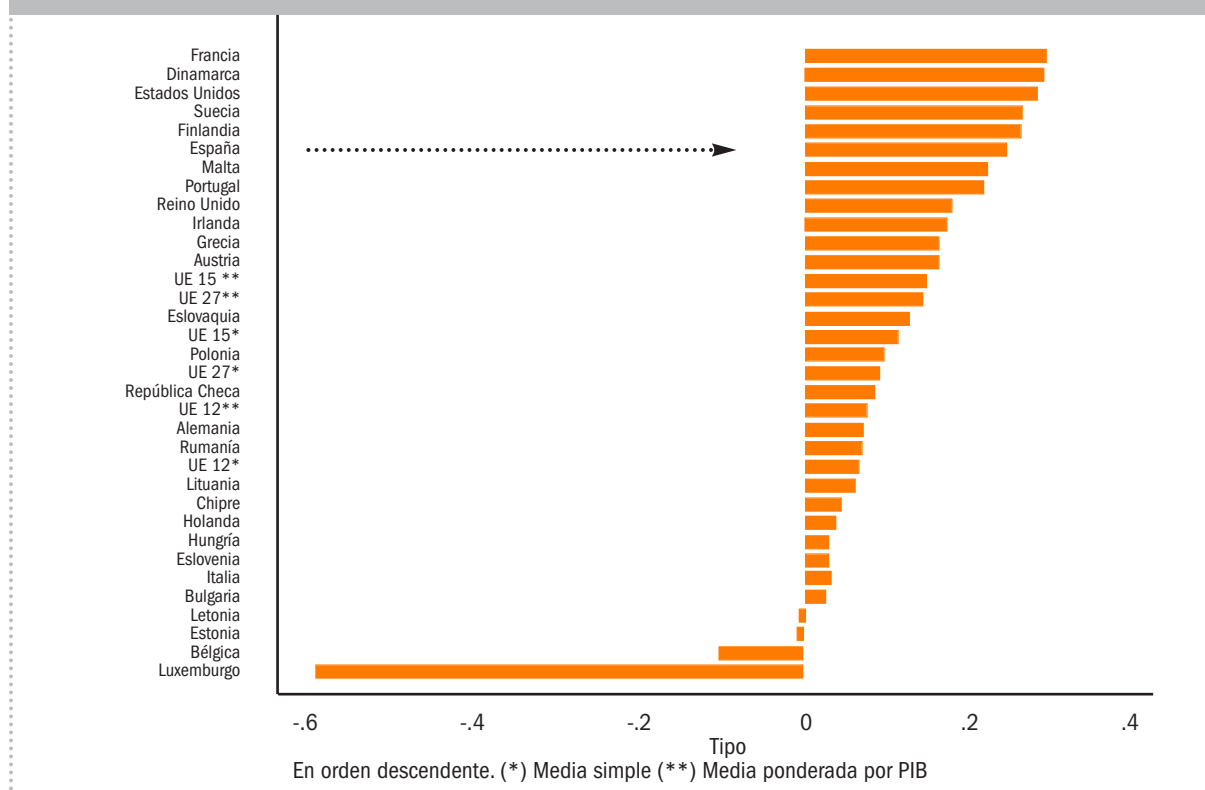


Gráfico 5: Tipo medio efectivo en 2009. Ponderado (por tipo de activo y fuente de financiación)

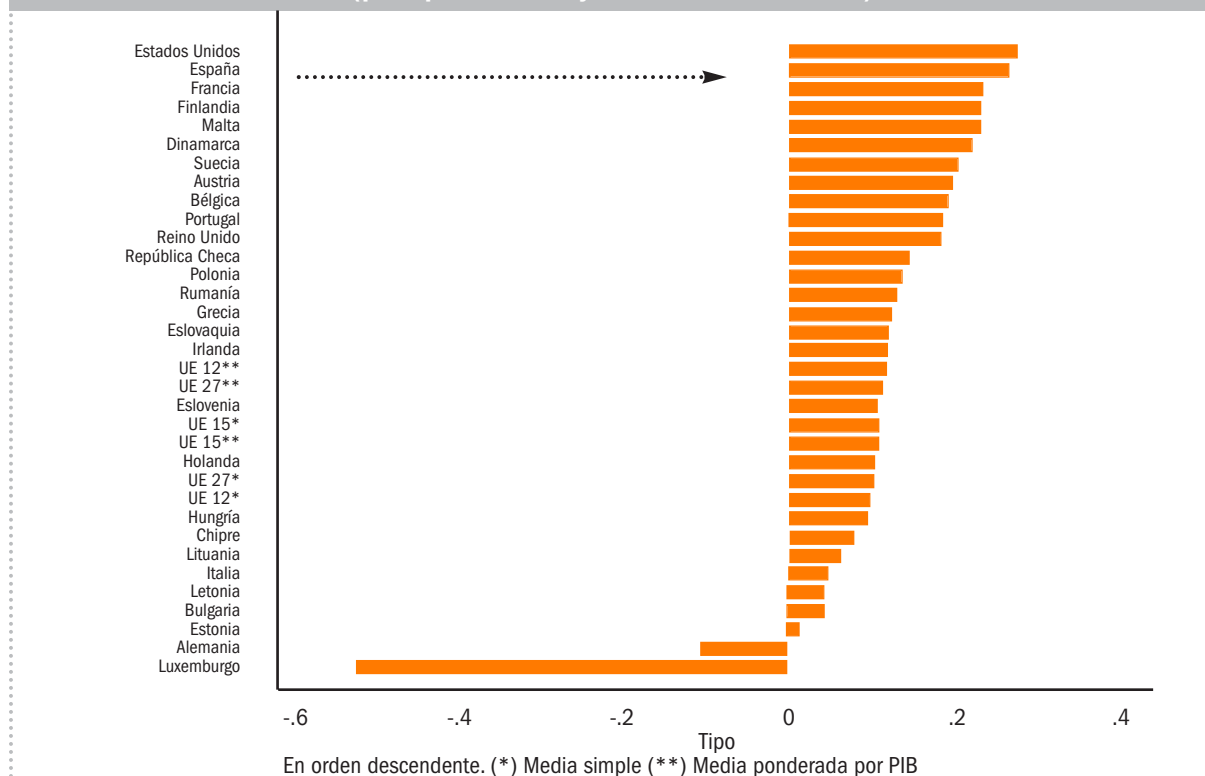


Gráfico 6: Tipo medio efectivo en 2009. Inmuebles

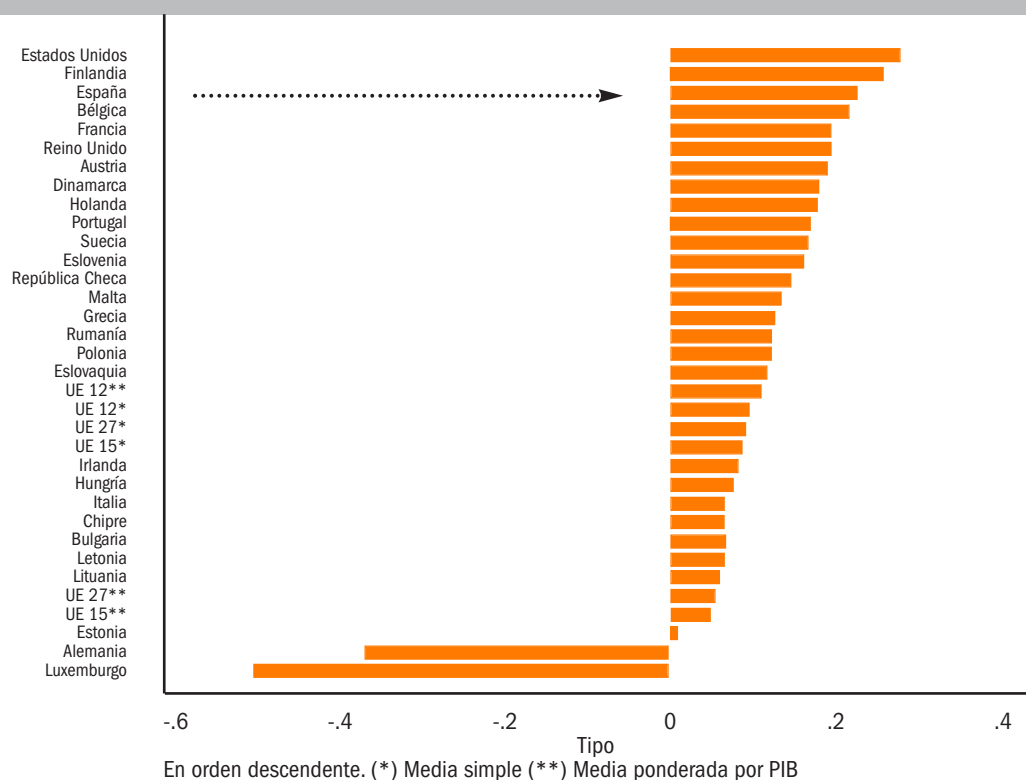


Gráfico 7: Tipo medio efectivo en 2009. Maquinaria

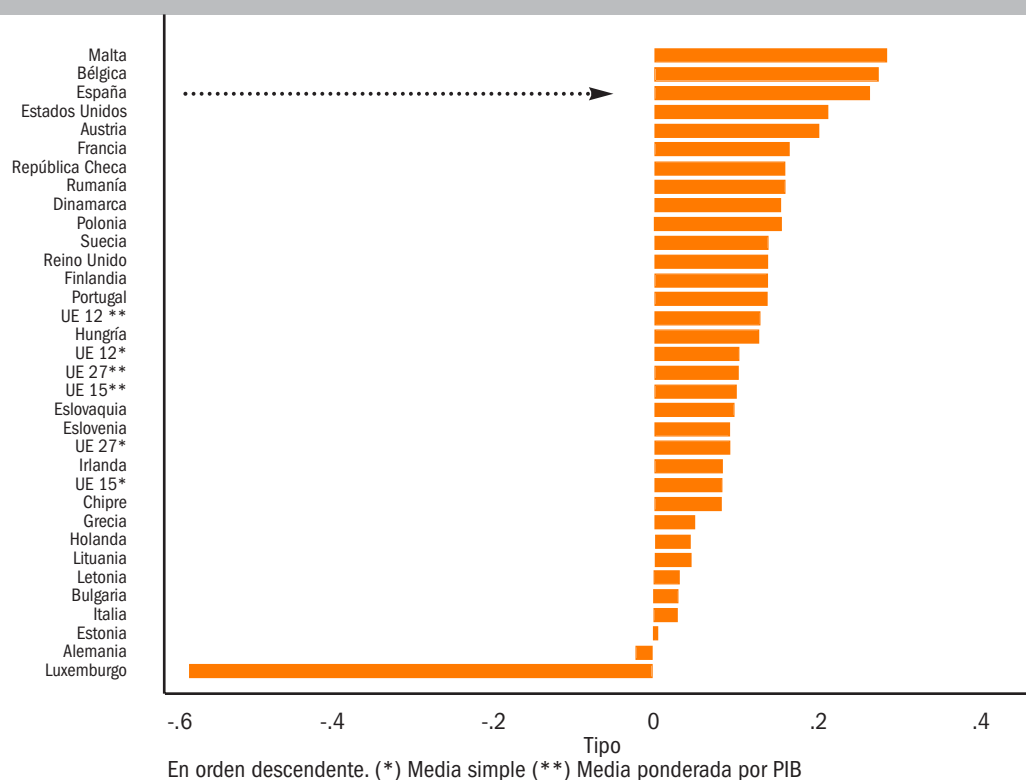
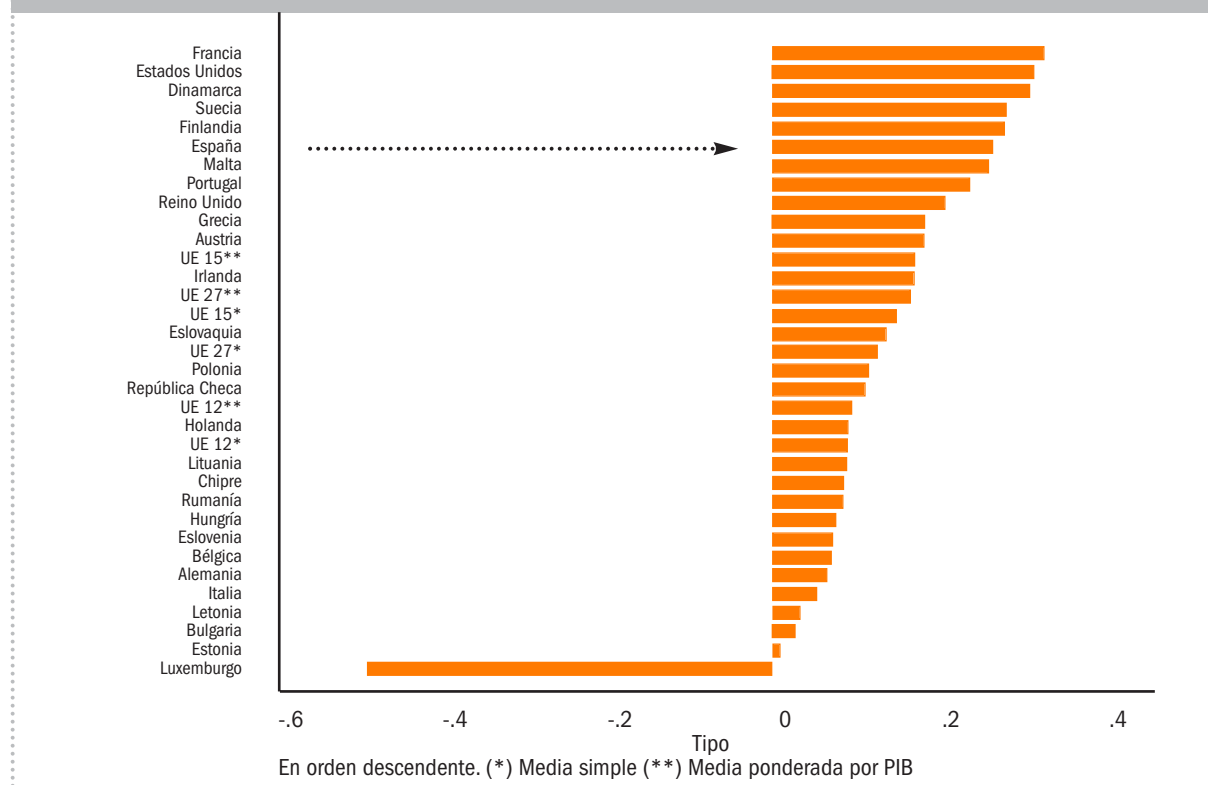


Gráfico 8: Tipo medio efectivo en 2009. Equipos informáticos



B.- Tipos marginales y medios por fuentes de financiación (posición relativa de España marcada con flecha)

Gráfico 9: Tipo marginal efectivo en 2009. Proyectos financiados con retención de beneficios

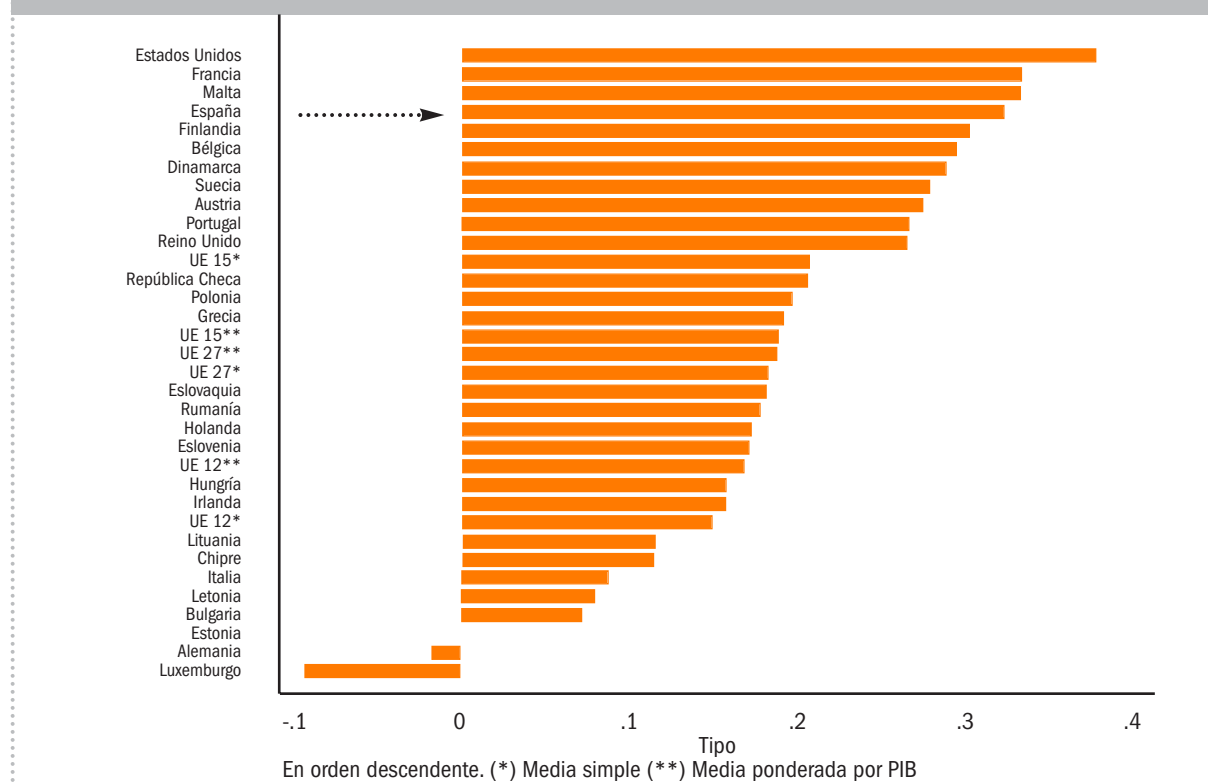


Gráfico 10: Tipo medio efectivo en 2009. Proyectos financiados con retención de beneficios

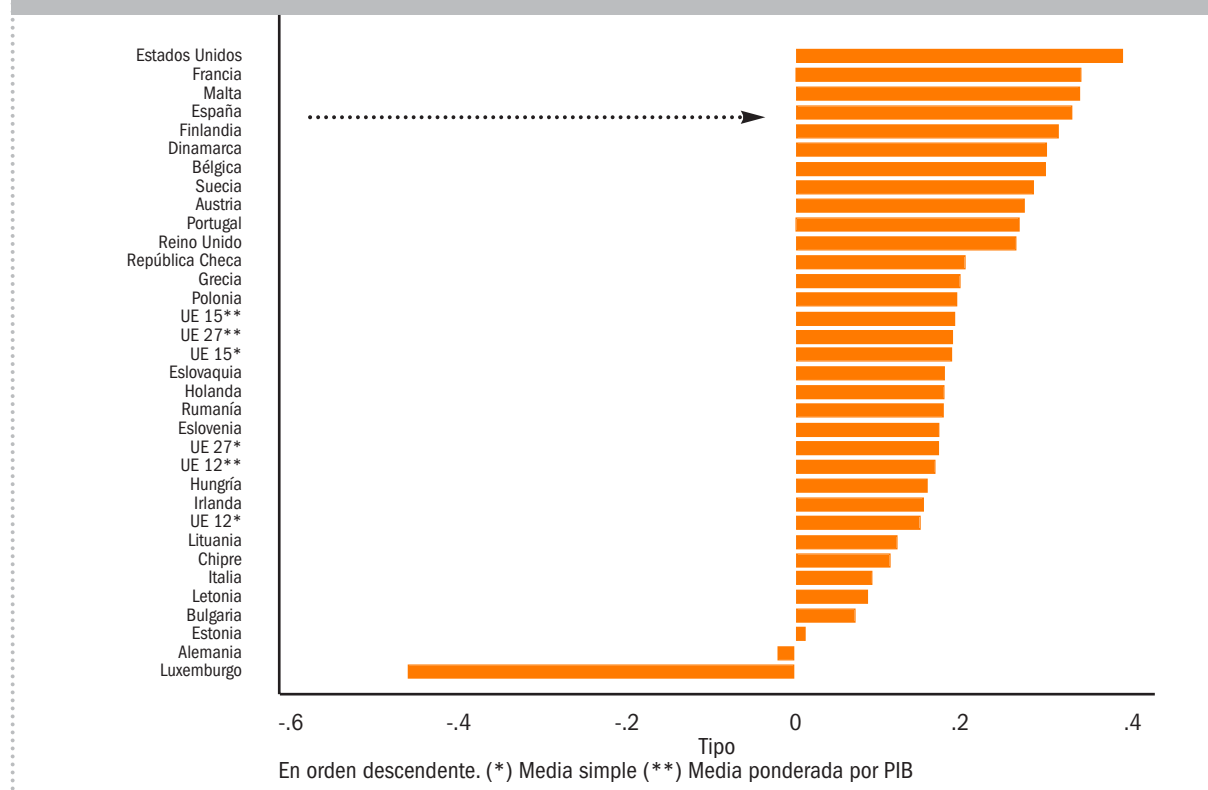


Gráfico 11: Tipo marginal efectivo en 2009. Proyectos financiados con deuda

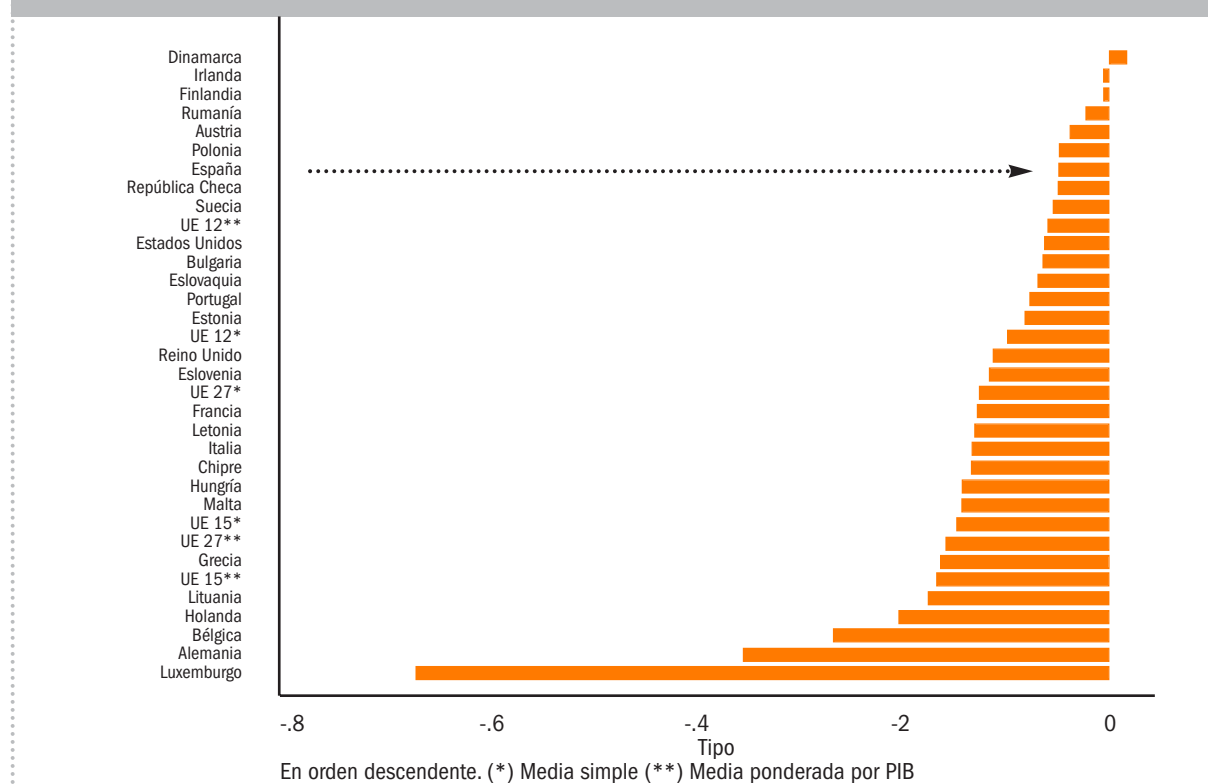


Gráfico 12: Tipo medio efectivo en 2009. Proyectos financiados con deuda

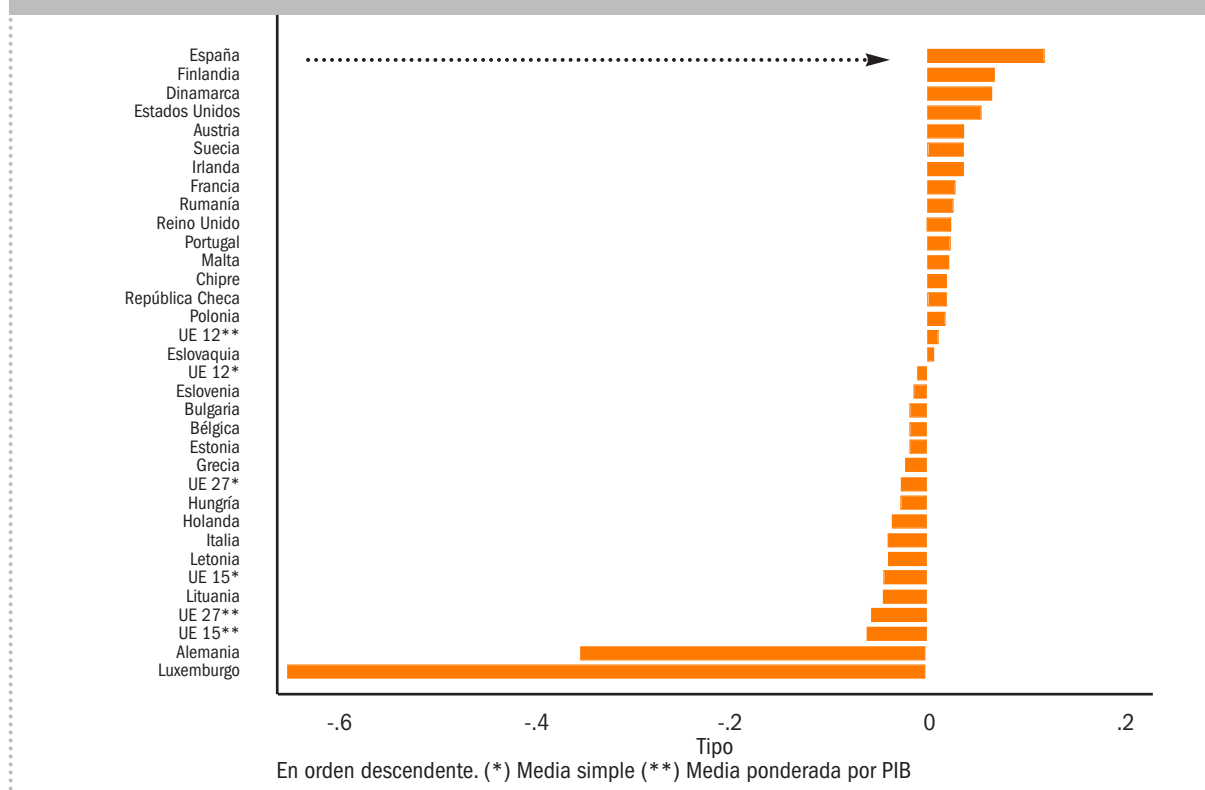


Gráfico 13: Tipo marginal efectivo en 2009. Proyectos financiados con emisión de acciones

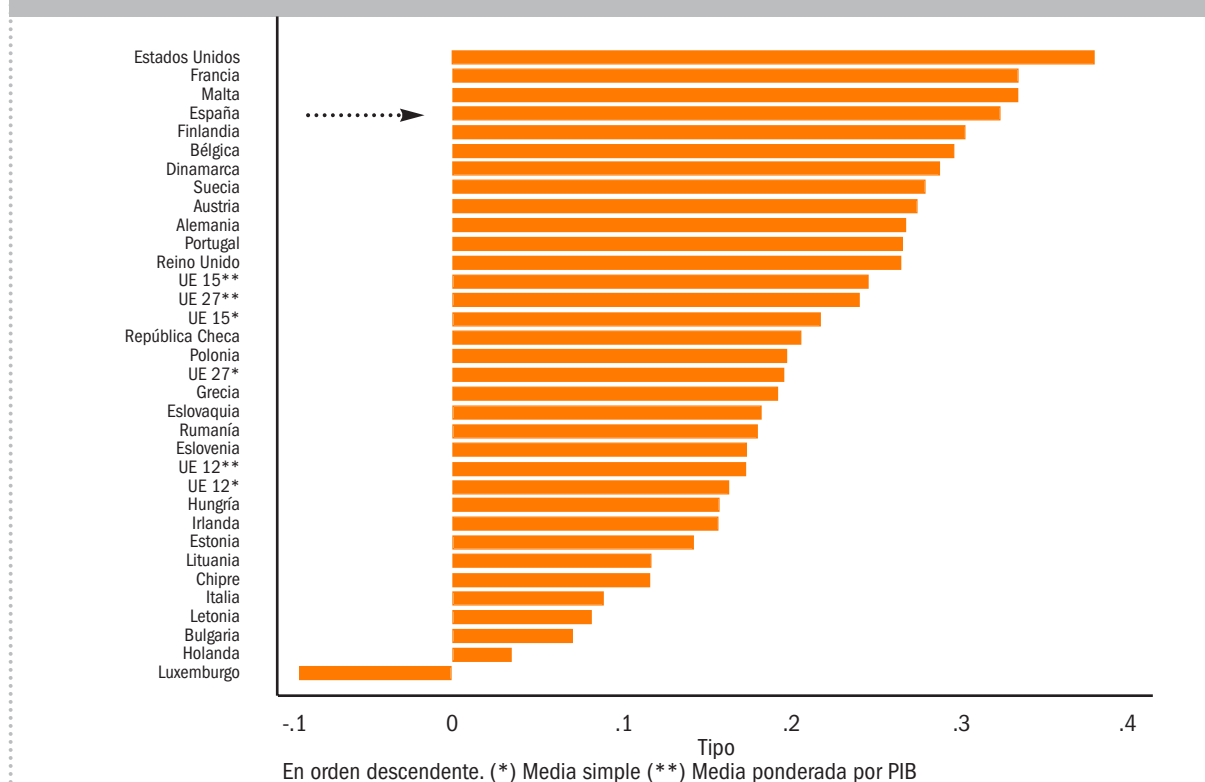
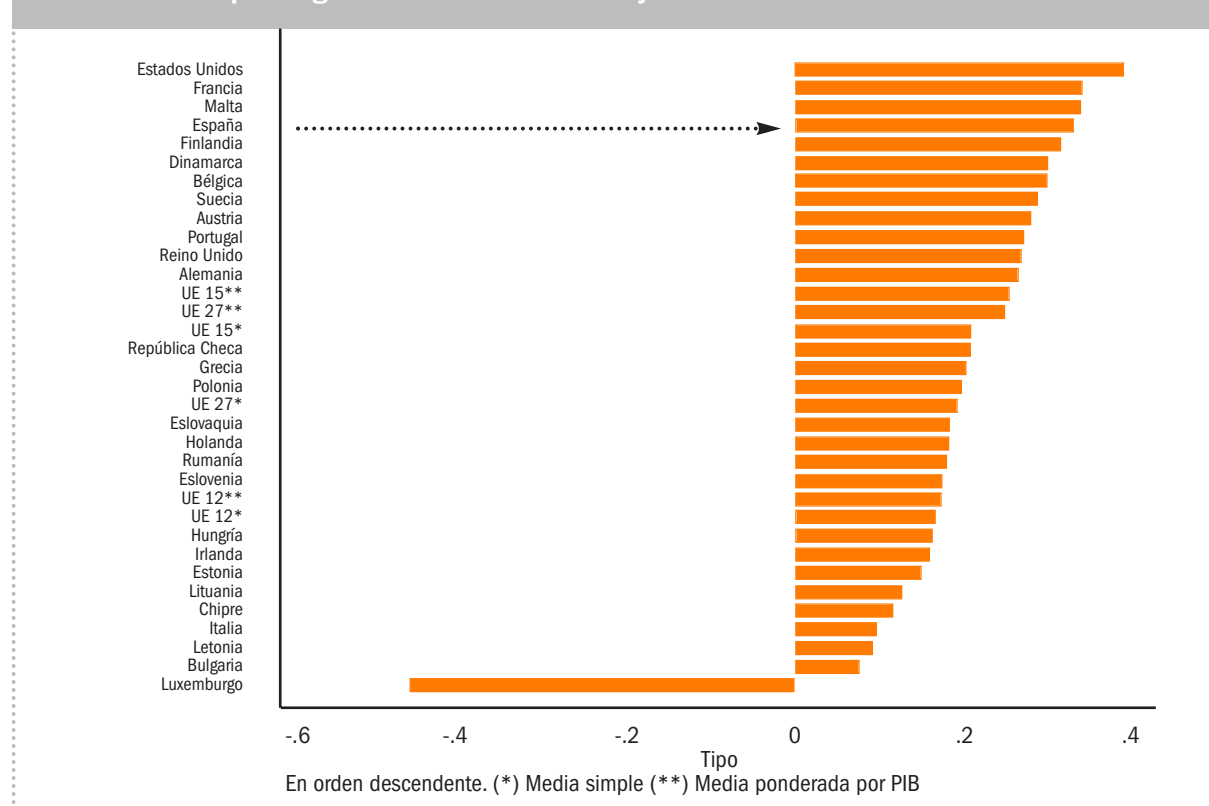


Gráfico 14: Tipo marginal efectivo en 2009. Proyectos financiados con emisión de acciones



LA POLÍTICA FISCAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO: ¿QUÉ NOS DICE LA EVIDENCIA MACROECONÓMICA?

Ismael Sanz

Universidad Rey Juan Carlos¹⁰

«Government Spending Is No Free Lunch».

Robert Barro (Harvard University)

Wall Street Journal. 22 de enero, 2009

I. INTRODUCCIÓN

La profunda y duradera crisis económica en la que se encuentra inmersa una parte del mundo desde 2008 ha incrementado el interés por el papel que puedan desempeñar los gobiernos para acelerar la recuperación. Se ha producido un vivo debate académico sobre si en estas circunstancias de recesión o estancamiento sería recomendable que los países llevaran a cabo estímulos fiscales para incrementar la demanda agregada, la producción y el empleo o si, por el contrario, es preferible implementar una política de austeridad presupuestaria que incremente la confianza de los inversores y mercados financieros en las perspectivas económicas y sanee las cuentas públicas. Aquellos que defienden los estímulos fiscales achacan la persistencia del estancamiento a la disciplina presupuestaria, convencidos del efecto positivo de las expansiones fiscales en la actividad económica a corto plazo, más aún en una situación como la actual con pocos peligros de una espiral inflacionista o de aumento de los tipos de interés. En general, la evidencia macroeconómica encuentra en una mayor proporción un impacto positivo del gasto público en el crecimiento económico a corto plazo, aunque como se verá hay estudios que cuestionan esta conclusión. A medio y largo plazo, por el contrario, la evidencia empírica mayoritaria apunta hacia un efecto distorsionador de los impuestos necesarios para financiar los gastos públicos, un impacto particularmente negativo en la generación de innovación y de progreso técnico, ralentizando la productividad de los países en su conjunto. Si las políticas fiscales expansivas van acompañadas de incrementos del déficit público, como suele ocurrir a menudo, entonces se deteriorarán además la estabilidad macroeconómica y la confianza en las

¹⁰ El autor ha publicado una versión más extensa sobre la relación entre la política fiscal y el crecimiento económico en Sanz y Sanz (2013). Serie de Macroeconomía del desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, Naciones Unidas).

perspectivas económicas futuras de un país, con la consiguiente disminución de la inversión y la posible aparición de problemas en la sostenibilidad de la deuda. La revisión de la literatura sobre la relación entre la política fiscal y la actividad económica se llevará a cabo separando sus efectos a corto, medio y largo plazo.

II. ESTÍMULOS VERSUS AJUSTES FISCALES EN TIEMPOS DE CRISIS ECONÓMICA

II.1 MODELOS TEÓRICOS: MULTIPLICADORES DE LOS ESTÍMULOS FISCALES

La literatura sobre la relación entre política fiscal y crecimiento a corto plazo se debate entre las teorías que predicen que los estímulos pueden aumentar el consumo agregado, la demanda y por tanto el PIB (modelo keynesiano y nekeynesiano) y la que sostiene que su efecto es nulo e incluso negativo (neoclásicos). El modelo keynesiano es un modelo de desequilibrio en el que se asume la rigidez de los precios. Este supuesto provoca que una política fiscal expansiva y su consiguiente incremento de la demanda agregada, se traduzca en un aumento de la producción de las empresas en lugar de generar inflación. El resultado final es un incremento del empleo (Ramey, 2011).

Por el contrario, el modelo neoclásico se basa en la teoría del ciclo de la vida de Modigliani y en la teoría de la renta permanente de Friedman, según las cuales, las decisiones sobre el consumo se toman en función de las perspectivas a largo plazo. Un aumento del déficit público financiado con deuda puede aumentar la renta a corto plazo de los ciudadanos pero estos son conscientes de que esa deuda acumulada tendrá que ser sufragada en el futuro con incrementos de impuestos, que reducirán la renta futura. De acuerdo a la denominada *equivalencia ricardiana* el efecto neto sobre la *renta permanente* será nulo, los individuos reducirán su consumo presente por el mismo valor del aumento del estímulo fiscal. La suma del consumo público y privado será la misma que si no hay política expansiva. El modelo nekeynesiano, por su parte, asume algunos de los argumentos de la *equivalencia ricardiana*, pero continúa sosteniendo que hay una parte del estímulo que repercute en un incremento de la demanda que, bajo el supuesto de rigidez de los precios, resulta en más producción y empleo. En suma, según esta teoría, la política fiscal pone en marcha recursos ociosos.

Precisamente, artículos recientes como los de Auerbach y Gorodnichenko (2012) y Giavazzi y McMahon (2013) señalan que el efecto de las políticas fiscales expansivas dependerán de las circunstancias de la economía, como la existencia de más o menos recursos ociosos. En concreto, el impacto de los estímulos fiscales sobre el crecimiento económico varían en función de:

- a) Existencia de recursos ociosos. En las fases económicas en las que se produce un mayor nivel de desempleo o capital físico sin utilizar, los estímulos

fiscales podrían poner a trabajar esos recursos ociosos, sin riesgo de generar mucha inflación.

- b) Efectividad de la política monetaria. En los períodos en los que la política monetaria pierde efectividad, la política fiscal es la única que puede afectar al crecimiento económico. Cuando el tipo de interés está próximo a su límite inferior de cero, los estímulos fiscales no tienen apenas riesgo de generar un aumento en los tipos de interés y en la inflación que terminen perjudicando la actividad económica.
- c) Porcentaje de población con restricción crediticia. Los individuos que tengan restricciones crediticias consumirán lo mismo tanto si se produce un estímulo fiscal como si no se lleva a cabo. Por lo tanto, la existencia de un porcentaje elevado de la población con restricciones crediticias limitará la validez de la *equivalencia ricardiana* e incrementará el efecto positivo de las políticas expansivas sobre la demanda.
- d) El grado de confianza que genera la economía. Cuando los agentes económicos y los mercados financieros confían en las perspectivas futuras de un país y en la situación de sus finanzas públicas reducen en menor medida su consumo e inversiones ante estímulos fiscales.
- e) La apertura comercial. La apertura comercial hace perder algo de efectividad a los estímulos fiscales porque una parte de su impacto se *filtrará* hacia el exterior en forma de mayores importaciones.

En las fases de recesión hay más recursos ociosos, la política monetaria no tiene canales para afectar a la economía y hay un mayor porcentaje de hogares con restricción crediticia. En estas circunstancias, las políticas expansivas tendrán mayor alcance. Por el contrario, en las fases de expansión económica el multiplicador del gasto público es próximo a cero. Cuando no hay recursos ociosos porque el desempleo es pequeño y la utilización del capital físico está próxima a su máxima capacidad, los estímulos fiscales se traducirán en mayor tipo de interés e inflación con el consiguiente efecto negativo sobre el crecimiento económico. Además, hay factores que contribuyen a que el multiplicador de los estímulos fiscales sea bajo, o incluso negativo, en cuyo caso sería oportuno realizar políticas fiscales contractivas. Roeger & in't Veld (2012) muestran que entre estos factores se encuentran la confianza que genere la economía de un país, la capacidad de su política monetaria de contrarrestar los efectos de las políticas fiscales contractivas y su competitividad. Incrementos en la confianza reducen la magnitud del multiplicador porque disminuirá los tipos de interés que afrontan los estados y, por consiguiente, también los del sector privado. De este modo, la disminución del consumo público podrá ser compensada en mayor medida por el aumento del consumo privado. Cuando la política monetaria tiene margen de actuación, el impacto de los ajustes fiscales se puede atenuar mediante, por ejemplo, disminuciones de los tipos de interés. Si el

país logra avances en su competitividad exterior por la menor inflación y por la transferencia de recursos humanos y financieros de sectores especializados en bienes no comercializables a sectores de bienes comercializables y de inversión entonces logrará mitigar también los efectos de los ajustes fiscales. En línea con estos factores que disminuyen el multiplicador fiscal, hay una parte de la literatura que sostiene que la política fiscal expansiva no es efectiva, ni siquiera en fases de recesión. Bils y Klenow (2004) señalan que los precios no son tan rígidos como suponen los keynesianos y neokeynesianos, de modo que los estímulos fiscales se terminan traduciendo en mayor inflación. Boskin (2012) sostiene que las administraciones públicas tienden a hacer permanentes los incrementos de gasto inicialmente temporales, eliminando la efectividad de los estímulos fiscales, y que muchos de los programas de aumento de gasto, particularmente los que se aprueban de forma precipitada en tiempos de recesión, no superarían un riguroso análisis coste-beneficio. Por lo demás, otro riesgo de las políticas expansivas fiscales es que surtan efecto cuando la economía ya esté recuperándose, un momento en el que el multiplicador del gasto es más bajo e incluso puede llegar a ser negativo.

II.2 RANGO DE ESTIMACIONES DE LOS MULTIPLICADORES FISCALES

Hay una larga literatura empírica que analiza la reacción a corto plazo del PIB o el consumo a aumentos en el gasto público o disminuciones de los impuestos, los denominados multiplicadores fiscales. El repaso de la evidencia se va a dividir entre los estudios que apuntan a multiplicadores de los estímulos fiscales elevados concluyendo que las políticas fiscales expansivas serán en consecuencia útiles; y aquellos otros estudios que presentan estimaciones en sentido contrario. Entre los primeros se encuentran Christiano et al. (2011) que hallan un multiplicador elevado para el gasto público incluso aún teniendo en cuenta el sentido de anticipación de los consumidores a largo plazo. Auerbach y Gorodnichenko (2012) hallan un multiplicador de 2,4 en las recesiones mientras que en las expansiones no llega a 1 en ningún momento y comienza a caer rápidamente hasta tornarse en negativo. Estos autores también corroboran que los aumentos de gastos previsibles tienen un menor efecto que los inesperados (*innovaciones*), porque los agentes económicos no disponen de tanto tiempo para reaccionar ante estos últimos reduciendo su consumo o inversión. También Hall (2009) encuentra un multiplicador de 1,7 cuando los intereses se encuentran próximos a su límite inferior de cero, una circunstancia que se produce en momentos de recesión, por un 0,7 en los tiempos más estables.

Entre los artículos que hallan multiplicadores bajos y que concluyen que los estímulos fiscales no son una herramienta eficaz se encuentra Barro (2009) que apunta a un multiplicador de 0,8. Por su parte, Iltetzki et al. (2010) confirma que la existencia de un tipo de cambios flexibles reduce el multiplicador hasta cero y que, en el caso de países con ratios de deuda sobre el PIB de más del 50%, puede llegar a ser negativo. Romer y Romer (2010) desarrollan un artículo pionero en el que analizan los cambios en la política fiscal desde 1950 en Estados Unidos. Estos dos

autores separan las modificaciones exógenas de los tipos impositivos (las que se no producen por la situación del PIB sino para disminuir el déficit, la deuda pública o por un nuevo impulso político) de las endógenas (como las que se registran motivadas por la buena o mala situación económica). Cuando Romer y Romer (2010) estiman los cambios en los tipos impositivos realmente exógenos en el crecimiento económico encuentran un efecto negativo superior al que se obtiene cuando no se excluyen los cambios endógenos: cada dólar de aumento en los impuestos genera tres de pérdida de PIB. Perotti (2012) también emplea esta metodología pero utilizando los ingresos fiscales realmente ejecutados en lugar de los devengados y encuentra un multiplicador de los impuestos de -1,5. En concreto este autor, halla que un aumento de los impuestos incrementa el PIB inicialmente, pero después de varios trimestres este efecto se convierte en significativamente negativo.

Si los multiplicadores de los impuestos son más elevados en términos absolutos que los de los gastos, entonces el aumento de los segundos financiados por incrementos de los primeros deprimirá más la economía. En este escenario, los estímulos fiscales que más pueden aumentar el PIB son los que están basados en disminuciones de los gravámenes porque los agentes privados no reaccionarán disminuyendo su consumo o inversión. Mountford y Uhlig (2009) hallan evidencia de multiplicadores más elevados (en términos absolutos) para los impuestos que para los gastos, y que incluso estos últimos se tornan negativos al segundo año. El resultado de estos dos autores es el más pesimista de todos sobre las políticas expansivas pues al efecto negativo de los impuestos se suma, en dos años, el de los gastos. Uhlig (2010) estima que incluso con los tipos de interés próximos al límite inferior, cada dólar de gasto público financiado por déficit reduce en tres el PIB en el futuro. Woodford (2011) también halla un multiplicador negativo incluso con tipos de interés tan bajos, porque los ciudadanos esperarán que los aumentos de gasto e impuestos permanezcan cuando los intereses se incrementen de nuevo, lo que provocará una mayor disminución del consumo y de la inversión privada.

II.3 ¿SERÍAN EFECTIVOS LOS ESTÍMULOS FISCALES EN LA SITUACIÓN ACTUAL DE CRISIS ECONÓMICA?

Los tipos de interés se encuentran próximos al límite inferior de cero a pesar de los elevados déficits públicos, de modo que la política monetaria ha perdido parte de su eficacia y los riesgos inflacionistas son menores. Cottarelli (2012) señala que las heridas que ha dejado la crisis financiera en los bancos impedirá que otras políticas monetarias menos ortodoxas, puedan surtir efecto para inducir a los bancos a aumentar los créditos que dan al sector privado para animar el consumo y la inversión. Para los países de la Eurozona la depreciación de sus monedas tampoco resolvería mucho, pues buena parte de su comercio internacional se produce con Estados miembros de la misma área. Como concluye DeLong (2012), la política fiscal es «the only game in town». En estas circunstancias, será más difícil que los hogares y las empresas puedan lograr préstamos con los que aumentar su consumo

presente en caso de que los gobiernos redujesen el gasto público, de modo que la *equivalencia ricardiana* pierde validez (Barrell et al., 2012).

Las políticas fiscales expansivas serán útiles para reducir la brecha entre el PIB potencial y el PIB real, porque aunque el primero haya podido reducirse como consecuencia de la crisis, el segundo ha disminuido aún más. El FMI (2012) coincide en señalar que para los mercados financieros son más importante las perspectivas de crecimiento de los países sin riesgo de quiebra soberana, que la propia situación de las finanzas públicas. De hecho, DeLong y Summers (2012) señalan que para los países con tipo de interés real por debajo del 5% un estímulo fiscal incrementa su PIB, incluso bajo los supuestos de multiplicadores fiscales pequeños de 0,5 o menos. Para este tipo de países sin riesgo inicial de quiebra soberana, las disminuciones del gasto pueden perjudicar las perspectivas económicas y la sostenibilidad de las finanzas públicas, terminando por aumentar el riesgo de los bonos soberanos y reduciendo el PIB y el empleo. En este mismo sentido se expresa Van Reenen (2012), que sostiene que para países como el Reino Unido en donde los tipos de interés que se pagan por la deuda pública son bajos y los riesgos de bancarrota son pequeños, la consolidación fiscal se podría graduar y centrar más en lograr una política fiscal que impulse el crecimiento económico a largo plazo.

Cottarelli (2012) señala que la austeridad tendrá efectos negativos sobre el crecimiento económico, sobre todo porque todos los socios comerciales están llevando ajustes fiscales a la vez, de modo que recomienda posponer los ajustes fiscales al momento en que la diferencia entre el PIB real y el potencial sea menor y los canales de los créditos funcionen mejor. Rendahl (2012) mantiene que existen dos tipos de equilibrios, y que los países se situarán en cada uno de ellos en función de la confianza que generen las expectativas económicas. Si un país se encuentra en una trampa de liquidez con un elevado y persistente desempleo, un incremento del gasto público no disminuye el consumo privado sino que se da lugar a un proceso en forma de bola de nieve por el que las perspectivas económicas mejoran, y por tanto también se incrementa la demanda privada lo que a su vez conduce a aumentos de fondos públicos que se pueden destinar a nuevos incrementos del gasto. Utilizando un modelo de equilibrio general dinámico y calibrándolo, este autor muestra que el multiplicador fiscal puede ser próximo a 2. Pero según Rendahl (2012) también se puede producir un equilibrio en el que malas perspectivas y la generación de pesimismo pueden alimentar el miedo y provocar una espiral en la que el miedo refuerza el miedo, y el ahorro y el desempleo se disparan. Carrère y de Melo (2012) analizan la evolución de las finanzas públicas y del PIB de 140 países durante el período 1972-2005 y encuentran que después de que un país experimente un *evento fiscal* –definido como un aumento de los gastos discrecionales sin incrementar significativamente el déficit– hay entre un 12% y un 18% de probabilidades más de que le suceda un período de cinco años con una tasa de crecimiento de al menos el 3,5% anual. Por su parte, el FMI (2012) señala que las economías están reaccionando a los ajustes fiscales peor de lo que preveía, por lo que habría que revisar al alza los

multiplicadores fiscales. Este informe presenta evidencia empírica basada en una muestra de 28 países, proporcionada por los economistas de esta institución Oliver Blanchard y Daniel Leigh, de que empleando multiplicadores fiscales de 0,5 los distintos organismos internacionales como el FMI, Banco Mundial, OCDE y Comisión Europea han sobrevalorado su predicción de crecimiento económico de 0,4 a 1,2 puntos. Esos errores en las predicciones económicas provienen de haber minusvalorado el multiplicador fiscal, que en lugar de ser próximo a 0,5 se encontraría más bien en el rango de 0,9-1,7.

Por su parte, los autores que se muestran reticentes a las políticas de estímulo fiscal sostienen que para los países con elevadas primas de riesgo, como es el caso de España, no hay más remedio que llevar a cabo un ajuste más rápido porque los mercados financieros no permitirían otra opción (Corsetti, 2012). Wyplosz (2012) señala que los países que sufren crisis de deuda soberana se enfrentan a mercados financieros que les exigen un crecimiento económico inmediato al mismo tiempo que disciplina fiscal, dos objetivos que pueden ser contradictorios a corto plazo. En los últimos dos años, además, se ha retomado la hipótesis de las *contracciones fiscales expansivas* desarrolladas por primera vez en la segunda mitad de la década de los 90. Giavazzi y Pagano (1990), (1996) analizan la experiencia de Irlanda y Dinamarca en 1992 y 1993 y encuentran que los ajustes fiscales llevados a cabo entonces dieron lugar a una expansión económica en esos países en los años subsiguientes. Las consolidaciones fiscales que han generado más crecimiento desde la II Guerra Mundial se han compuesto de 5 a 6 dólares de reducción de gastos por cada uno de aumento de los impuestos (Alesina y Ardagna, 2010). Este tipo de ajustes reduce la incertidumbre y genera confianza porque contribuye a que las expectativas del sector privado sobre aumentos futuros de los impuestos se disipen.

Alesina et al. (2012) confirman que los ajustes fiscales basados en reducciones de gasto son menos perjudiciales para el crecimiento pues provocan recesiones más suaves y de menor duración: a los dos años se ha recuperado el PIB en los 17 países analizados. Por el contrario, las consolidaciones por la vía de los aumentos de impuestos generan recesiones en todos los países sin signo de recuperación económica en los tres años siguientes. La confianza de los empresarios se recupera rápidamente después de un ajuste basado en reducciones de gasto y con ella se produce una disminución de los tipos de interés y un aumento de los activos financieros, algo que no ocurre con los aumentos de los impuestos (Alesina et al., 2012). Turrini (2012) muestra evidencia de que una disminución del gasto público en un 1% del PIB apenas aumenta el desempleo en una décima, y que además este efecto es más limitado si el país goza de una legislación laboral menos proteccionista. En los países con legislaciones laborales más proteccionistas habrá menos despidos como consecuencia de los ajustes fiscales pero también se crearán menos puestos de trabajo nuevos, con lo que el desempleo crecerá más, sobre todo el de larga duración. Corsetti (2012) elabora y calibra un modelo teórico en el que el riesgo de país genera un empeoramiento de los balances de los bancos y las

empresas y un incremento de la incertidumbre sobre posibles aumentos de los impuestos y las tasas, que termina traduciéndose en mayores tipos de interés para el sector privado. Este autor obtiene recomendaciones muy diferentes según se trate de un país con una elevada deuda pública y una alta sensibilidad de la prima de riesgo a variaciones en el déficit o, de aquellos otros países que se encuentran en una situación fiscal más cómoda. Para los primeros, el modelo concluye que la disminución de los gastos públicos produce una suave reducción de la demanda privada que se ve más que compensada por el aumento de la demanda inducida por la rebaja de los tipos de interés asociada a la mayor confianza que se genera en los mercados financieros. Unas tasas de crecimiento bajas para estos países con dificultades no suponen una evidencia de un fracaso de la austeridad fiscal, porque el escenario alternativo de aumento de los gastos públicos sería significativamente peor. Para los segundos, los países con mayor espacio fiscal, Corsetti (2012) concluye que los recortes presupuestarios «se derrotan a sí mismos» por cuanto que disminuyen la actividad económica y la demanda lo que revierte en un aumento del déficit público.

III. ¿SON REVERSIBLES LAS POLÍTICAS FISCALES DE CORTO PLAZO?

Boskin (2012) señala que la política fiscal a corto plazo debería estar pensada también para el medio y el largo plazo. Son los momentos de crisis en los que se pueden llevar a cabo reformas de calado y de largo alcance que logren establecer programas de gasto y de impuestos que favorezcan el crecimiento económico y la generación de empleo. A este respecto, uno de los problemas de los estímulos fiscales en fases de recesión es la posibilidad de que estos aumentos de gastos no se reviertan cuando se produzca la recuperación económica. Arnold et al. (2011) señalan que para que la política fiscal de corto plazo no comprometa la de largo plazo, es necesario encontrar medidas que permitan una recuperación económica al mismo tiempo que favorezcan las perspectivas en un horizonte más lejano. Entre estas medidas que cumplen ambos objetivos, Arnold et al. (2011) sitúan las disminuciones de los impuestos sobre la renta (incluidas las contribuciones a la Seguridad Social) a los hogares con menores ingresos. En esta misma línea de recomendación de evitar aumentos de impuestos en épocas de recesión, Alesina et al. (2012) muestran evidencia de que las consolidaciones basadas en disminuciones de gasto son más permanentes que las que consisten en incrementos de gravámenes y tienen más éxito en la consecución de disminuciones del déficit. Farmer y Plotnikov (2011) elaboran y calibran un modelo en el que la confianza en las perspectivas económicas se constituye en una variable clave, cuya disminución puede provocar pasar de un equilibrio con pleno empleo a otro con un elevado desempleo. Por su parte, Buti y Pench (2012) señalan que los países que se enfrentan a crisis financieras o sufren ya de elevados ratios de deuda pública sobre PIB, no podrán llevar a cabo ajustes graduales sino inmediatos. Los mercados financieros necesitarán una señal clara de que el gobierno está determinado a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Precisamente estos dos autores resumen los efectos que se derivan de los distintos tipos de ajustes fiscales empleando el modelo macroeconómico QUEST III (véase Tabla 2.1). Las consolidaciones que se llevan a cabo a través de disminuciones de los gastos tienen efectos negativos a corto plazo, pero a medio y largo plazo terminan por afectar positivamente al PIB a través de la confianza generada en el sector privado por la determinación en el control del déficit y la certeza de menos impuestos futuros, además del efecto positivo sobre la competitividad de la menor inflación y el trasvase de recursos al sector exportador. Las simulaciones de estos autores concluyen que los ajustes fiscales que se llevan a cabo a través de aumentos de impuestos tienen un efecto inicial algo menos negativo que los que se implementan a través de disminuciones del gasto, pero a medio y largo plazo son más perjudiciales por los desincentivos que crea en la oferta de trabajo, en la inversión de las empresas así como en la disposición a asumir riesgos y desarrollar innovaciones.

Tabla 2.1. Efectos de los ajustes fiscales sobre el PIB a corto, medio y largo plazo		
	CORTO PLAZO	MEDIO-LARGO PLAZO
Ajustes basados en disminuciones del gasto	Negativo	Positivo
Ajustes basados en aumentos de impuestos	Algo negativo	Negativo

Fuente: Buti y Pench, 2012.

Los estudios que se muestran más reticentes a llevar a cabo ajustes fiscales en fases de recesión reconocen que muchos países europeos tienen ratios de deuda sobre PIB que no son sostenibles y que a medio plazo tienen que resolver, pero plantean que los recortes se tienen que hacer de forma gradual y, en los países con *espacio fiscal*, proceder a posponerlos hasta que llegue la recuperación económica. Van Reenen (2012) señala que el hecho de que un gobierno sea responsable durante una fase de recesión llevando a cabo ajustes fiscales no garantiza que lo siga siendo en la recuperación, pues podría tratar de compensar la pérdida de servicios públicos anterior incrementando desmedidamente el gasto público. Y este sería el peor de los escenarios, porque la política fiscal sería entonces pro cíclica (Wren-Lewis 2011, Wyplosz, 2012). Las políticas fiscales pro cíclicas son desestabilizadoras para la economía puesto que en fases de expansión sobrecalientan la actividad, aumentan la inflación y alientan la creación de burbujas mientras que en las fases de recesión aumentan las caídas del PIB y del empleo (Frankel, 2012).

Mantener un equilibrio en las finanzas públicas a lo largo de los ciclos por la que aumentos de gasto corriente en la recesión se compensen con disminuciones en las expansiones sería lo más conveniente. Otro argumento que invita a no llevar a cabo ajustes fiscales es evitar el alargamiento de las crisis, unas fases que pueden dejar secuelas que perjudican la tasa de crecimiento una vez comenzada la recu-

peración. Entre estos efectos se incluye la depreciación del capital humano de los desempleados de larga duración o el retraso en la acumulación de capital tecnológico por la falta de inversión en I+D de las empresas que no pudieron acceder a créditos durante los años de la crisis (Aghion et al., 2012). En consecuencia, los estímulos fiscales a corto plazo también pueden tener efectos positivos a medio y largo plazo al evitar la depreciación del capital humano y el estancamiento o retroceso del capital tecnológico.

IV. LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LARGO PLAZO

Parece haber más estudios que encuentran un efecto positivo de las políticas fiscales expansivas en el crecimiento económico a corto plazo. Por el contrario, a largo plazo hay una mayoría que encuentra un impacto negativo en los aumentos del gasto público financiados por incrementos de los impuestos. Prescott (2002) estima que una parte importante del 30% de desventaja que tiene Europa en renta per cápita con respecto a Estados Unidos se debe al mayor tamaño del sector público del primero.

IV.1 RELACIÓN ENTRE IMPUESTOS Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Los modelos teóricos que en la década de los 70 y 80 del siglo pasado analizaron el efecto de los gravámenes sobre el crecimiento económico estudiaban cada figura impositiva por separado. Sin embargo, los artículos más recientes comienzan a integrar los diferentes tipos de imposición en un mismo modelo. Comenzaremos por el desarrollado en el trabajo seminal Mendoza et al. (1997) que incluye los impuestos sobre el capital, el trabajo y el consumo. Estos autores proponen un modelo teórico en el que un bien compuesto y el capital humano se generan a partir del capital físico y el propio capital humano. El crecimiento económico de equilibrio al que llegan estos autores es:

$$\gamma = \frac{1}{\theta} \left((D(1 - \tau^k)^{\alpha\beta}(1 - \tau^h)^{(1-\alpha)\beta}(u + Z)^{1-\alpha})^{\frac{1}{1-\alpha+\beta}} - \rho - \delta \right) \quad [1]$$

donde γ es el crecimiento económico de equilibrio, θ es la elasticidad intertemporal de sustitución, D es una expresión que recoge parámetros de las funciones de producción del bien compuesto y del capital humano, τ^k es el tipo impositivo sobre las rentas del capital, τ^h es el tipo impositivo sobre las rentas del trabajo (capital humano), v es el porcentaje del capital humano dedicado a la producción de bienes y Z el dedicado a la producción de nuevo capital humano; α y $(1-\alpha)$ son las elasticidades del bien compuesto sobre el capital físico y el humano respectivamente, β es la elasticidad de la acumulación del capital humano sobre el capital físico, ρ es la tasa de preferencia temporal y δ es la tasa de depreciación del capital físico y humano. La

expresión [1] muestra que el crecimiento económico se ve afectado negativamente por los tipos impositivos sobre las rentas del capital (τ^k) y sobre las rentas del trabajo (τ^h). Sin embargo los impuestos sobre el consumo (τ^c) no afectan de forma directa al crecimiento económico aunque sí lo hacen de forma indirecta a través de $(u+z)$, el tiempo dedicado a la producción de bienes y de nuevo capital humano. Si los aumentos de impuestos sobre el consumo reducen el tiempo dedicado al ocio $(1-u-z)$ entonces habrá un efecto negativo sobre la oferta de trabajo, la acumulación de capital humano y, por consiguiente, en el crecimiento económico. Turnovsky (2000) señalan además que los efectos de los impuestos al consumo sobre los ahorros serán más negativos que los de los impuestos sobre la renta proporcionales.

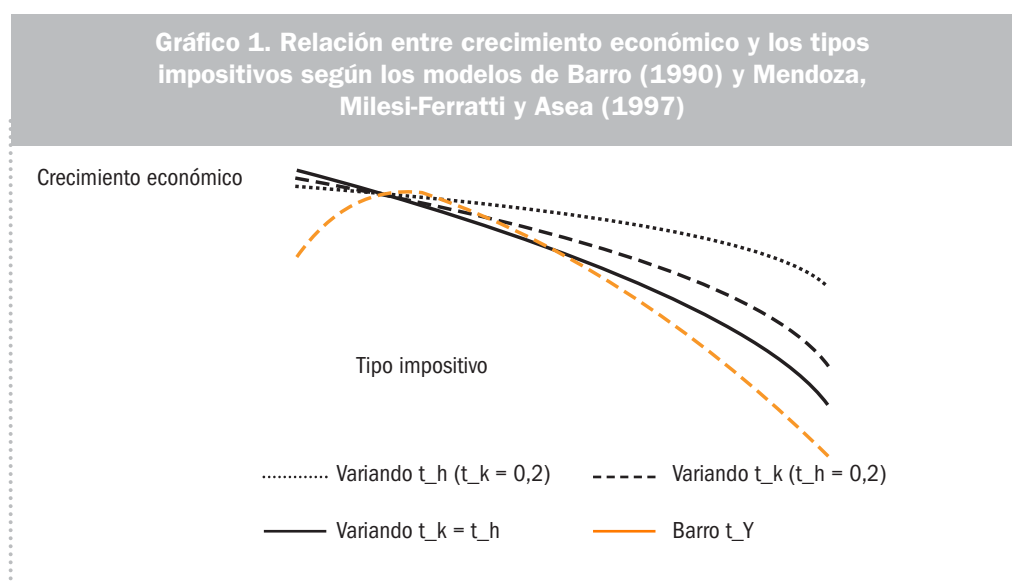
Los impuestos introducen una cuña entre la rentabilidad de las inversiones antes y después de los gravámenes. Esta cuña provoca distorsiones al evitar que algunas inversiones se materialicen o se desvíen a otros países o usos como el consumo. En el margen extensivo, el impuesto de sociedades reduce la creación de nuevas empresas y acelera la salida del mercado de las ya existentes. En el margen intensivo, este gravamen retarda la acumulación de stock de capital físico, lo que a su vez disminuye la productividad laboral y los salarios (Barro y Redlick, 2011). El impuesto de sociedades reduce el flujo de caja de las empresas y sus posibilidades de obtener financiación externa para acometer actividades de I+D o llevar a cabo nuevos proyectos de inversión (Carpenter y Petersen, 2002). Además, este gravamen crea distorsiones favoreciendo unos tipos de inversiones sobre otros. Las empresas acometerán más proyectos en los activos en los que las amortizaciones fiscales se puedan realizar más rápidamente frente a la verdadera depreciación económica. Los impuestos generan incentivos a financiarse en mayor medida a lo que sucedería sin gravámenes a través de deuda, pues el pago de los intereses es deducible, sobre la de emplear recursos propios. El elevado endeudamiento de las empresas ha sido uno de los elementos que ha contribuido a la generación de la crisis que estamos padeciendo actualmente. El impuesto individual sobre la renta también tiene efectos negativos sobre el crecimiento económico. El principal impacto del aumento de este tipo de gravámenes es la reducción de la oferta de trabajo. Si los impuestos aumentan, habrá dos tipos de efectos: el de sustitución –por el que al disminuir la remuneración del trabajo los individuos elegirán más ocio y menos trabajo– y el efecto renta –por el que al disminuir la renta neta los individuos desearán trabajar más para obtener mayor remuneración–. Los tipos impositivos marginales máximos sobre las rentas del trabajo pueden afectar al esfuerzo que realizan en el trabajo los individuos más productivos, así como a la creación de nuevos proyectos por parte de los emprendedores. Otro impacto colateral es el de aumentar los incentivos a la evasión fiscal.

Ahora bien, el efecto de los impuestos sobre el crecimiento económico dependerá del uso que se haga de esos fondos recolectados. El problema del modelo de Mendoza et al. (1997) es que no tiene en cuenta esa otra parte de los gastos públicos. El modelo de Barro (1990), que sienta las bases de los modelos endógenos de finanzas públicas y crecimiento económico, tiene la gran ventaja de que incorpora tanto los impuestos como el gasto público en la función de producción y en la

de utilidad, aunque omita el capital humano y asuma que la oferta de trabajo es exógena. Este modelo considera el capital público y el privado en una función de producción con rendimientos constantes a escala de un bien homogéneo, en el que el capital público se financia con un tipo impositivo uniforme sobre las rentas del trabajo y del capital. El modelo de Barro (1990) concluye que la tasa de crecimiento económico en el equilibrio será

$$\gamma = \frac{1}{\theta} (\alpha A (1 - \tau^\gamma) g^{(1-\alpha)} - \delta - \rho) = \frac{1}{\theta} (\alpha A (1 - \tau^\gamma) (\tau^\gamma)^{(1-\alpha)} - \rho - \delta) \quad [2]$$

donde g son los gastos públicos cada año en porcentaje del PIB y que en equilibrio presupuestario sería igual al tipo impositivo sobre la renta τ^γ , α es la elasticidad del bien homogéneo con respecto al capital privado y $(1-\alpha)$ con respecto al capital público. Las demás definiciones son las mismas que en la expresión [1]. Pues bien, la expresión [2] recoge de una forma muy clara la relación entre los tipos impositivos y el crecimiento económico. Por una parte, hay un efecto negativo captado en $(1 - \tau^\gamma)$ por cuanto que el gravamen disminuye la rentabilidad después de impuestos que obtienen las empresas, que reaccionarán invirtiendo en menor medida. Por otra parte, el término $(\tau^\gamma)^{(1-\alpha)}$ expresa el efecto positivo derivado de las externalidades que el capital público, financiado con los impuestos, tiene sobre la productividad de las empresas. Por tanto, el efecto de los impuestos sobre las rentas del capital y el trabajo y el crecimiento económico tienen forma de U invertida. Los impuestos afectan positivamente al crecimiento económico hasta un umbral a partir del cual su impacto es negativo. Empleando valores habituales para las elasticidades de la función de producción, tasas de sustitución y las preferencias temporales, el Gráfico 1 muestra la variación de la tasa de crecimiento económico en función de los tipos impositivos siguiendo el modelo de Barro (1990) y Mendoza et al. (1997), en función de las expresiones [1] y [2].



Fuente: Gemmell, Kneller y Sanz (2013)

La curva que sigue el modelo de Barro muestra que la relación entre el tipo impositivo y la actividad económica es positiva hasta el entorno del 25%, y que a partir de este umbral se torna negativa. Además, una vez pasado este umbral el efecto de los tipos impositivos es cada vez más negativo. El modelo de Mendoza et al. (1997) muestra que cuando las rentas del capital (t_k) y las del trabajo (t_h) aumentan, el efecto en el crecimiento económico es muy negativo. El impacto menos distorsionante sobre la actividad económica se produce cuando se mantiene fijo t_k y aumenta t_h . Es decir, que aunque los dos tipos impositivos tienen efectos negativos sobre el crecimiento, el del capital es aún más distorsionante.

Esta conclusión coincide con la tradicional de la teoría de la imposición óptima (Atkinson y Stiglitz, 1976) que señala que el tipo impositivo sobre el capital que maximiza el crecimiento económico es cero. Es decir, que lo óptimo sería eliminar los impuestos sobre las herencias, la propiedad, el de los beneficios empresariales, y el de los individuos sobre rentas del capital y compensar esta pérdida de recaudación impositiva incrementando los gravámenes sobre las rentas del trabajo y los del consumo. Algunos artículos recientes ponen en duda la conclusión de que los impuestos sobre el capital sean tan dañinos, o que lo sean más que los relativos a las rentas del trabajo, para el crecimiento económico y que su nivel óptimo sea cero. Conesa et al. (2009) elaboran un modelo cuyas calibraciones concluyen que un sistema óptimo gravaría el capital con un tipo elevado (en concreto sus cálculos lo sitúan en el 36%), mientras que las rentas derivadas del trabajo serían gravadas en un tipo único del 23%, con deducciones. Los tipos impositivos sobre las rentas del trabajo permiten ofrecer un seguro a *shocks* sobre la renta de los individuos además de ejercer el papel redistributivo del sistema fiscal. Piketty y Sáez (2012) señalan que los modelos previos no tienen en consideración el impacto de las herencias sobre los niveles de renta de los individuos y asumen mercados perfectos en los que los individuos siempre pueden transferir recursos de unos períodos de su vida a otros con un tipo de interés fijo y sin riesgo. Al tener en cuenta las herencias se obtiene que si los tipos impositivos sobre las rentas del trabajo son más elevados que los del capital se estará gravando más a aquellos con elevados ingresos como fruto de su esfuerzo, su formación y su carrera frente a aquellos individuos que deben su nivel de renta a la herencia recibida. Además, Piketty y Sáez (2012) señalan que a pesar de que los países tienen distintos tipos impositivos sobre el capital y a pesar de los cambios en los mismos dentro de un mismo país a lo largo del tiempo; la relación entre el capital y el PIB es similar entre los diferentes Estados y permanece estable. En consecuencia estos autores infieren que los gravámenes sobre el capital no deben influir tan negativamente en la inversión.

IV.2 EVIDENCIA EMPÍRICA DEL EFECTO DE LOS IMPUESTOS EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Los modelos empíricos que contrastan este modelo de Mendoza et al. (1997) y los que, basados en él, se han desarrollado posteriormente, emplean en sus estima-

ciones los tipos impositivos agregados medios y los agregados marginales. Estos tipos agregados medios, o tipos marginales contruidos, «probablemente no afectan a los tipos impositivos a los que se tiene que enfrentar ningún agente económico en particular» (Myles, 2007). La alternativa sería emplear los tipos impositivos que soportan los individuos y las empresas. El problema sería qué tipos impositivos microeconómicos se podrían emplear, porque los gravámenes a los que se enfrentan los individuos son distintos entre sí. Ante este problema, Gemmell et al. (2013) proponen utilizar los dos tipos impositivos, los agregados y los microeconómicos, de modo que las estimaciones empíricas puedan recoger gravámenes representativos (los tipos macroeconómicos) pero también los microeconómicos. De este modo se pueden captar los efectos de la progresividad, sobre todo de la del trabajo, y del aumento o estrechamiento de las bases imponibles. Además de los tipos impositivos agregados o/y microeconómicos, la evidencia empírica también tiene que decantarse entre emplear los medios y los marginales. Los efectos distorsionantes de los impuestos están ligados a los tipos marginales, más que a los medios. Los segundos están relacionados con el margen extensivo: afectan a las decisiones de las empresas sobre si establecerse o salirse del mercado o a la de los trabajadores sobre si ofrecen su mano de obra. Los tipos marginales inciden en mayor medida en el margen intensivo: la cantidad de inversión que la empresa realizará o las horas que estarán dispuestos a trabajar los trabajadores. Así, en el caso del impuesto sobre la renta de las empresas por ejemplo, los impuestos medios afectan a las decisiones de localización de las multinacionales de modo que gravámenes más bajos contribuyen a atraer inversión directa extranjera. Por su parte, los tipos marginales inciden en la magnitud de inversión que realizará una multinacional una vez que ya se ha establecido en un país.

En general, los tipos impositivos agregados y medios estarán más sujetos a problemas de endogeneidad, en el sentido que se verán más influidos por el ciclo económico, aunque los marginales también pueden estar afectados en menor medida por la situación económica si un gobierno decide bajarlos (subirlos) en un momento de crisis (expansión). Para solucionar esta endogeneidad, los propios Mendoza et al. (1997) sugieren un método que estima tipos medios agregados sobre la renta del capital, rentas del trabajo y el consumo, empleando estimaciones sobre las recaudaciones de impuestos y las bases imponibles. Este método soluciona parte del problema de endogeneidad porque descuenta la respuesta de las bases imponibles a cambios en el PIB. Hay otra parte de la endogeneidad, la relacionada con los efectos contemporáneos entre la recaudación impositiva, los cambios en los tipos impositivos y las modificaciones inducidas en los comportamientos de los agentes económicos que aún permanece. Mayor exogeneidad proporcionan los impuestos efectivos medios y marginales mirando «hacia el futuro» que proponen Devereux et al. (2002). Estos autores estiman tipos impositivos efectivos medios y marginales agregados para diversos países basándose en una hipotética inversión de una empresa y empleando información sobre los tipos estatutarios en cada país, sus diferentes tasas de depreciación que se permiten, el tipo de financiación, los tipos de interés y la inflación.

Gemmell et al. (2013) describen la evolución desde la década de los 70 de los tipos impositivos estimados según la metodología propuesta por Mendoza et al. (1997) y actualizados por McDaniel (2011). Los tipos medios sobre las rentas del trabajo y sobre el consumo han aumentado desde la mitad de los 70 en la OCDE. Los tipos medios sobre las rentas del capital se han mantenido, por el contrario, estables. Una evolución muy diferente es la que muestran los tipos impositivos máximos de sociedades y de la renta de las personas que han disminuido desde la década de los 80, una reducción que en el primer caso continúa aún produciéndose. Esta tendencia estable o creciente de los tipos medios y caída de los marginales es consistente con las conclusiones de Devereux (2007) en el sentido de que las bases imponibles se están aumentando a la vez que los tipos marginales se están reduciendo de modo que los tipos impositivos calculados como ratios de recaudación sobre la base, como los de la metodología de Mendoza et al. (1997), se mantienen estables o incluso decrecientes.

Mendoza et al. (1997) no encuentran un efecto significativo de los impuestos en el crecimiento económico. Utilizando datos de panel de la OCDE con medias de cinco años, hallan efectos limitados de los impuestos sobre la inversión (un incremento de 10 puntos de los impuestos disminuye en un 1%-2% la inversión) pero no encuentran un efecto sobre el crecimiento económico. Estos autores solo hallan un efecto negativo y significativo de los impuestos en el crecimiento económico cuando emplean datos anuales en lugar de medias de cinco años, lo que interpretan como que los gravámenes solo tienen efectos transitorios. Otros estudios como los de Angelopoulos et al. (2007) tampoco han encontrado efectos negativos de diversos impuestos en el crecimiento. Piketty et al. (2011) analizan una muestra de 18 países de la OCDE y no encuentran evidencia de que los países que han disminuido los impuestos de la renta hayan experimentado un mayor crecimiento de la productividad ni del PIB. En concreto, estos autores argumentan que el 1% de la población con mayores ingresos son, en algunos casos, individuos muy eficientes en la actividad de «búsqueda de rentas» y que obtienen unos salarios por encima de su productividad. Un aumento en los impuestos sobre las rentas del trabajo a este porcentaje de la población no disminuiría su productividad sino sus incentivos a realizar esas actividades de «búsqueda de renta» que no aportan valor añadido a la economía. En consecuencia, Piketty et al. (2011) concluyen que los tipos máximos sobre las rentas del trabajo pueden aumentarse sobre los niveles actuales sin perjudicar el crecimiento económico.

Gemmell et al. (2013) no encuentran evidencia de efectos robustos de los tipos medios de las rentas del capital en la actividad económica empleando una muestra de 17 países de la OCDE durante el período 1970-2004. Estos autores sí hallan un impacto negativo y significativo del tipo impositivo medio y marginal de las rentas del trabajo sobre el crecimiento, así como del de sociedades. En concreto, encuentran que la disminución en 10 puntos de los tipos marginales de las rentas sobre las personas incrementaría la tasa de crecimiento del PIB en 0,6 puntos anualmente y que una reducción de la misma magnitud del de sociedades lo aumentaría en 0,2

puntos al año. Gemmell et al. (2013) concluyen que el tipo impositivo marginal capta en mayor medida que el medio los efectos distorsionantes del gravamen sobre la inversión. Trabandt y Uhlig (2012) encuentran que el efecto de los impuestos depende del nivel ya alcanzado por estos. La mayoría de los países europeos se encuentran ya próximos a ese umbral a partir del cual incrementos adicionales de los impuestos tienen un impacto negativo en el PIB, a través de los efectos de oferta y demanda. Es decir, que los Estados miembros de la UE se encuentran en el máximo de las curvas de Laffer. Johansson et al., (2008) también hallan efectos negativos de los impuestos sobre el crecimiento económico con una muestra de países de la OCDE, aunque de diferente magnitud dependiendo de la figura impositiva de la que se trate. El mayor efecto distorsionante se corresponde con el impuesto de sociedades, seguido de los impuestos individuales de renta mientras que los del consumo son los menos perjudiciales. Romero-Ávila y Strauch (2008) confirman un impacto negativo de los dos primeros tipos impositivos en una muestra de países de la UE en el período 1960-2001. Harju y Kosonen (2012) analizan el efecto de las reformas impositivas llevadas a cabo en Finlandia en 1997 y 1998 y encuentran que por cada punto de disminución del tipo marginal sobre la renta a las empresas se incrementó en 0,2% la facturación y un 0,37% el margen de rentabilidad, aunque no aumentó el empleo. Estos autores señalan además que cuanto mayor es la progresividad de los impuestos mayor es su efecto negativo sobre el esfuerzo de los emprendedores y el crecimiento económico.

Los tipos medios del impuesto de sociedades pueden afectar a las decisiones de localización. Devereux et al. (2008) encuentran evidencia de que los países de la OCDE compiten crecientemente por atraer inversión directa extranjera mediante la reducción de los tipos impositivos sobre las sociedades, un proceso que se acelerará a medida que la globalización de la actividad económica se profundice. Los tipos impositivos de sociedades de un país se ven afectados por los de los países que disponen de gravámenes más bajos, de modo que obliga al primero a disminuir los suyos. Gemmell et al. (2013) encuentran que el crecimiento económico de un país se ve afectado negativamente cuando otro país que ya dispone de un impuesto de sociedades más bajo lo disminuye aún más. Este efecto no se produce cuando el país que baja sus tipos sobre los beneficios empresariales lo tiene más elevado. Por su parte los tipos de sociedades estatutarios inciden en las decisiones de las multinacionales sobre dónde situar sus beneficios (de Mooij y Ederveen, 2008). Grubert y Slemrod (1998) señalan que los movimientos de beneficios de las multinacionales suelen ser complementarios a movimientos reales de recursos. de modo que los impuestos de sociedades terminan afectando también por esta vía al crecimiento económico.

En cuanto a estudios que se centran solo en el impuesto sobre las rentas del trabajo, el reciente *survey* de Keane (2011), concluye que estos gravámenes reducen la oferta de horas de trabajo y también la inversión en capital humano. El consenso de la evidencia empírica es que el efecto sustitución domina al de renta y los impuestos sobre las rentas del trabajo definitivamente disminuyen la oferta de tra-

bajo y el esfuerzo que se destina al mismo. De hecho, Trabandt y Uhlig (2012) muestran que cuando se incorpora el capital humano a los modelos de crecimiento, el efecto de los impuestos sobre las rentas del trabajo y los del consumo sobre la actividad económica es mucho más negativo que cuando se excluyen. Esta mayor distorsión sobre la actividad económica proviene de que los impuestos sobre las rentas del trabajo, y en menor medida los del consumo, disminuyen la rentabilidad del trabajo, y por tanto, también la del capital humano, de modo que los individuos reaccionan adquiriendo menos formación. Las cotizaciones a la Seguridad Social perjudican la creación o mantenimiento del empleo (Bils and Klenow, 2008) mientras que Ben-Ner et al. (2009) encuentran que disminuyen los salarios de los trabajadores pero que no afectan al empleo.

En conclusión, la evidencia empírica mayoritaria haría recomendable reformas impositivas que reduzcan el impuesto de sociedades y el de la renta de los individuos, aumentando los que gravan el consumo y las propiedades inmóviles. Arnold et al. (2011) argumentan que los aumentos de los impuestos al consumo óptimos son los que se basan más en ampliaciones de la base imponible que en incrementos de las tasas impositivas. La Tabla 2.2 clasifica las figuras impositivas en función de su efecto en el crecimiento económico, en donde los gravámenes se sitúan bien entre los distorsionantes, y dentro de estos de mayor a menor impacto sobre el crecimiento económico, o entre los no distorsionantes (los del consumo). El impuesto sobre las propiedades se incluye entre los primeros porque aquellos que son móviles podrían transferirse a otros países.

Tabla 2.2. Clasificación de las diferentes figuras impositivas	
CLASIFICACIÓN TEÓRICA	CLASIFICACIÓN FUNCIONAL
Impuestos distorsionantes	Impuesto de sociedades
	Impuesto individual sobre las rentas del capital
	Impuesto sobre las rentas del trabajo
	Contribuciones a la Seguridad Social
	Impuesto sobre la nómina
Impuesto menos distorsionantes	Impuesto de propiedades
	Impuestos sobre los bienes y servicios
Otros ingresos	Impuesto sobre comercio internacional
	Otros ingresos

Dado que los efectos negativos de los impuestos están relacionados con los tipos marginales, una reforma de los gravámenes que disminuya el impacto sobre la actividad económica consistiría en la disminución de los tipos marginales y en el aumento de las bases imponibles, por ejemplo mediante la limitación de las deducciones y exenciones fiscales. Reformas fiscales que sobre el papel son neutrales desde la perspectiva de los ingresos públicos, como el aumento de la base imponible y la disminución de los tipos impositivos, pueden finalmente generar ingresos

públicos por el mayor crecimiento económico generado y la menor evasión fiscal (Feldstein, 2011). Jorgenson y Yun (2001) estiman que el aumento de las bases imponibles, aumentando los contribuyentes o las actividades que se gravan, podría llegar a incrementar hasta en un 6% anual la renta, y generar más empleo en el corto plazo y mayores salarios en el largo plazo.

Los impuestos generan distorsiones sobre la actividad económica de modo que cada euro recolectado en gravámenes genera desincentivos que reducen la actividad económica, que por ejemplo en el impuesto de sociedades se situaría en el entorno de 0,20 euros y en el de las rentas del trabajo en el 0,15 euros (Gemmell et al., 2011,b). Es decir, que un euro de impuestos reduce la economía privada en 1,2 en el caso del gravamen de sociedades (1,15 en el de la renta del trabajo): el propio euro recolectado y los 0,2 (0,15) adicionales de desincentivos creados. Por su parte, las distorsiones que crean los impuestos del consumo serían inferiores, incluso no significativas.

IV.3 EFECTOS DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA INNOVACIÓN Y LA PRODUCTIVIDAD

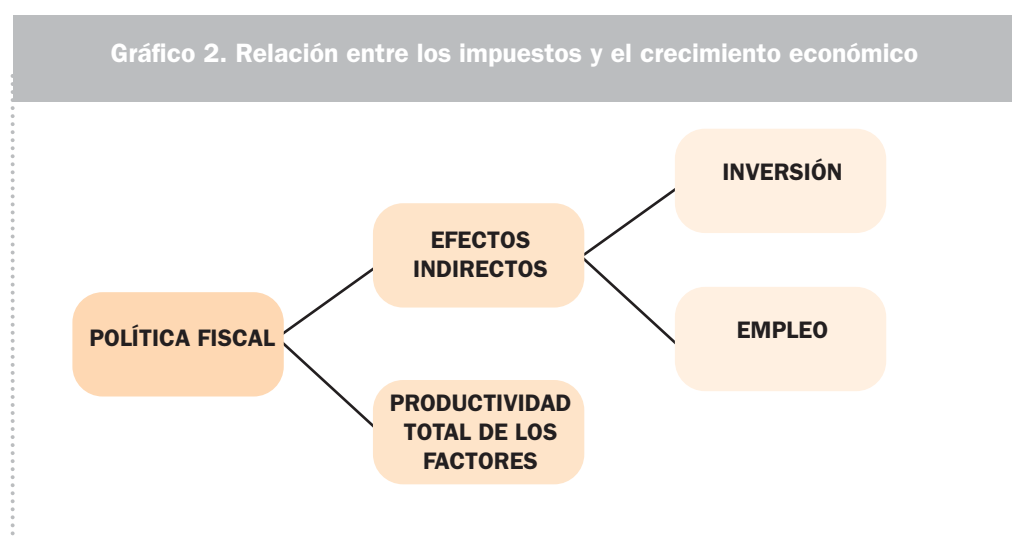
Un efecto de los impuestos sobre el crecimiento económico que se ha analizado más recientemente es el que se canaliza a través de la innovación. El modelo teórico de Peretto (2007) y el estudio empírico de Arnold et al. (2011) proponen que existe una relación entre la política fiscal y la Productividad Total de los Factores (PTF) más allá de su impacto en la inversión, a través del efecto en la innovación y el espíritu empresarial. En la medida en la que los impuestos de sociedades afectan a las decisiones de localización de las multinacionales, incidirán también en la PTF. Las multinacionales tienen habitualmente un mayor nivel tecnológico que las empresas nacionales, una mayor capacidad de gestión, personal más cualificado y, en definitiva, un mayor capital intangible. El resultado final es que las multinacionales disponen de una mayor PTF que se traslada a las empresas nacionales a través de los *spillovers* ('externalidades') que se generan por el efecto imitación o por la propia movilidad del personal. Bloom et al. (2002) confirman el efecto positivo de los créditos fiscales a la I+D en las actividades tecnológicas de las empresas utilizando datos macroeconómicos de la OCDE. Cullen y Gordon (2007) señalan que los impuestos de la renta sobre los individuos afecta a la disponibilidad de los emprendedores a tomar riesgos del mismo modo que puede reducir el esfuerzo que las personas están dispuestas a hacer en sus empleos. Gemmell et al. (2010) y Arnold et al. (2011) encuentran evidencia de que los tipos impositivos afectan a la PTF, a través de su efecto sobre la innovación y la disponibilidad a asumir riesgos. Arnold et al. (2011) apuntan a que los efectos negativos de los impuestos sobre la innovación y el espíritu emprendedor tienen más posibilidades de ser perdurables en el tiempo, mientras que su impacto en la inversión es de más corto plazo. Estos autores muestran evidencia de que los impuestos de sociedades reducen la inversión y la PTF, sobre todo en empresas grandes, establecidas desde hace años, y

pertenecientes a sectores muy rentables. Arnold et al. (2011) también proporcionan evidencia de que el impuesto marginal máximo sobre las rentas individuales reduce el crecimiento de la productividad de las industrias caracterizadas por unas elevadas tasas de entrada de nuevas empresas. Y hallan que las cotizaciones a la Seguridad Social disminuyen la productividad laboral de las industrias intensivas en trabajo. Griffith et al. (2011) muestran evidencia del impacto negativo del impuesto de sociedades en las aplicaciones de patentes de las filiales de multinacionales. Böhm et al. (2012) analizan las aplicaciones en la Oficina Europea de Patentes y encuentran que los tipos impositivos bajos sobre las patentes atraen la localización de patentes inventadas en el extranjero, sobre todo las que tienen un gran potencial de beneficios. Los países con elevados tipos impositivos observan como patentes de gran valor inventadas entre sus fronteras se registran en otros lugares con impuestos más bajos. Gemmell et al. (2011,b) encuentran que gran parte de los efectos de la política fiscal sobre el crecimiento se producen a través de efectos directos en la PTF y no tanto a través del impacto indirecto en la inversión, trabajo y capital humano. Por el contrario los gastos públicos productivos no afectan a la PTF, indicando que todo el efecto de este tipo de gastos sobre el crecimiento se produce a través de su impacto en los factores de producción: inversión, trabajo y capital humano. En definitiva, como concluyen Haufler y Stähler (2012) los impuestos no solo afectan a la inversión sino también a la calidad y rentabilidad de la misma.

Frente a la evidencia de que los impuestos afectan negativamente a la PTF de las empresas, Aghion y Kharroubi (2008) argumentan que las políticas de estabilización macroeconómica, sobre todo las que se llevan a cabo mediante aumentos de los gastos, permiten a las empresas continuar financiando sus actividades de I+D en las crisis económicas, con un efecto positivo en la productividad en el largo plazo. Estos autores encuentran que las políticas de estabilización interactuadas con una variable de dependencia financiera sectorial afectan positiva y significativamente a la productividad de las empresas. En esta misma línea, Aghion et al. (2011) elaboran un modelo teórico en el que las empresas pueden elegir entre dos tipos de proyectos: los de inversión de corto plazo que no contribuyen a incrementar el stock de conocimientos y los basados en aumentos de la productividad a largo plazo mediante programas de I+D. La realización de proyectos de inversión a largo plazo está sujeta a que la empresa sea capaz de superar posibles problemas de liquidez en los momentos de crisis económica. La predicción del modelo de Aghion et al. (2011), corroborada empíricamente con una muestra de sectores manufactureros de 15 países de la OCDE durante el período 1980-2005, es que las políticas fiscal contra cíclicas tienen un impacto positivo en la realización de actividades de I+D y el valor añadido de las ramas de actividad industriales, sobre todo en aquellas empresas con restricciones crediticias.

En el Gráfico 2 se observa los dos canales a través de los cuáles los impuestos afectan al crecimiento económico: los indirectos y los directos. Los primeros son los que han sido más estudiados y se refieren a los efectos de la imposición en los factores de producción (inversión y trabajo) y a través de ellos en el crecimiento eco-

nómico. Los segundos se han estudiado de forma mucho más reciente y son aquellos que se traducen en un efecto en el crecimiento económico sin modificar los factores de producción, sino por la incidencia directa de los gravámenes en la PTF. La existencia de esta relación directa entre los impuestos y el crecimiento económico concedería mayor relevancia a la política fiscal porque significaría que puede modificar la actividad económica sin necesidad de variar los *inputs*.



IV.4 RELACIÓN ENTRE GASTO PÚBLICO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

El modelo de Barro (1990) señala que el porcentaje de gasto público que maximiza el crecimiento económico es igual a la elasticidad de la producción con respecto al capital público. Ese es el umbral a partir del cual mayores niveles de gasto perjudican al crecimiento económico. Este trabajo teórico distingue entre los gastos públicos productivos, que entran en la función de producción del bien homogéneo por las externalidades positivas que generan para el capital privado, y los no productivos, que forman parte de la función de utilidad de los hogares pero no en la de producción.

Agénor (2008) extiende el modelo de Barro (1990) para incluir interacciones entre infraestructuras, sanidad y educación que permitan que las dos primeras afecten a la función de producción de la última. Semmler et al. (2007) construyen un modelo teórico cuya calibración concluye que la composición óptima entre estos tres tipos de gasto público es destinar dos tercios a la inversión pública, y un sexto a cada uno de los otros dos componentes considerados, educación y sanidad. La inversión genera inmediatamente externalidades en la producción privada que amplían los recursos de la economía y la propia disposición de fondos públicos. La sanidad y la educación, por el contrario, requieren de más tiempo para afectar al PIB. Blankenau y Simpson (2004) elaboran un modelo en el que se concentran solo en la relación entre gastos públicos en educación y crecimiento económico. Estos autores mues-

tran una relación no monotónica entre estas dos variables cuando se tiene en cuenta las distorsiones que puede generar su financiación (como la *U* invertida de Barro) y la especificación de la tecnología de la producción del capital humano (como, por ejemplo, la interacción de los *inputs* públicos, *inputs* privados y el capital humano de las generaciones precedentes). En suma, los efectos de algunos tipos de gasto en el crecimiento económico son complejos pues, como ocurre en el caso de la sanidad, pueden afectar por sí mismos a los *inputs* privados como la inversión y la oferta de empleo, pero también pueden ser complementarios a otros gastos como la educación.

El trabajo de Barro (1990) ha servido de base a varios de los trabajos empíricos realizados con posterioridad. Gemmell (2010) clasifica la evidencia empírica sobre la relación entre el gasto público y el crecimiento económico en dos generaciones: los estudios realizados hasta mediados de la década de los 90 y los que se realizaron después. Los primeros presentan resultados generalmente no robustos, porque, entre otras cosas no reconocen la restricción presupuestaria de los gobiernos que implica que cuando un gasto público productivo aumenta se tiene que considerar que ese incremento de recursos se debe financiar de alguna forma, bien con aumentos de los impuestos distorsionantes, de los no distorsionantes, incrementos en el déficit público o reducciones de los gastos no productivos. Además, los estudios de la primera generación incluyen en muchas ocasiones los gastos públicos totales sin tener en cuenta que bajo esa agregación hay aspectos que influyen negativamente mientras que otros lo hacen positivamente. El *meta-analysis* de Nijkamp y Poot (2004) revisa 93 artículos de esta primera generación de estudios sobre la relación entre gasto público y crecimiento económico y encuentra que los componentes del gasto que más positivamente influyen en la actividad económica son infraestructuras (transportes y comunicaciones) y educación. Para el resto de componentes no se halla un efecto robusto quizá porque muchos de esos artículos examinados no tienen en cuenta la restricción presupuestaria del gobierno y mezclan tipos de gastos con efectos negativos y positivos en el crecimiento bajo el mismo agregado.

Entre la segunda generación de estudios más robustos realizados a partir de 1995, se incluye el de Devarajan et al. (1996) que señalan que el impacto del gasto de las infraestructuras y de educación en el crecimiento no será siempre positivo, como tampoco será siempre negativo el de Seguridad Social. Por ejemplo, para los países en desarrollo, estos autores encuentran que los gastos destinados a infraestructuras están ya por encima de su nivel óptimo, marcado por su elasticidad en relación a la suma de las elasticidades de todos los gastos, de modo que su efecto sobre la actividad económica es negativo. Mendoza et al. (1997), de la Fuente (1997), y Schuknecht y Tanzi (2005) encuentran que el gasto público total afecta negativamente al crecimiento económico en una muestra de países de la OCDE. En esta misma línea y con una muestra similar, Miller y Russek (1997) hallan que el gasto público total financiado con impuestos (deuda) tiene un impacto negativo (neutro) en el crecimiento. Estos autores muestran también que el gasto en educación

tiene un efecto positivo en la actividad económica, mientras que sanidad, Seguridad Social y servicios económicos influyen negativamente. La evidencia de un impacto negativo de la inversión pública señalada por Devarajan et al. (1996) es refutada, en general, por la evidencia empírica de la mayoría de los estudios realizados desde el 2000, aunque es usual encontrar efectos negativos sobre el crecimiento económico para algunos de los demás componentes del gasto. Straub (2008) realiza una revisión de la literatura sobre el efecto de las infraestructuras en el crecimiento económico y encuentra que más de la mitad halla un efecto positivo y que, entre los pocos que hallan un impacto negativo, hay errores en la metodología para construir los indicadores de infraestructuras. Así, Haque y Kim (2003), Bose et al. (2007) y Adam y Bevan (2005) encuentran que los gastos públicos productivos en los países en vías de desarrollo aún están en el rango en el que continúan teniendo efectos positivos sobre el crecimiento económico.

De particular interés es el *paper* de Bose et al. (2007) que cruzan información entre el componente del gasto del que se trata (educación, sanidad, transportes y comunicaciones etc.) y su naturaleza (inversión, consumo, transferencias) y encuentran que las inversiones públicas y, sobre todo, las inversiones en educación tienen efectos positivos sobre el crecimiento económico. También M'Amanja y Morrissey (2005) hallan que la inversión pública aumenta el crecimiento aunque concluyen que los gastos de educación, junto con los de sanidad, asuntos económicos y los gastos corrientes, influyen de forma negativa. Angelopoulos et al. (2007) encuentran evidencia de un efecto positivo sobre el crecimiento económico derivado de la participación del gasto público productivo en el PIB para 23 países de la OCDE, mientras que el resto de los componentes del gasto público lo reduciría. Gemmell et al. (2009) hallan que aumentos en las partidas destinadas a infraestructuras y educación financiados con disminuciones proporcionales del resto de los componentes es positivo para el crecimiento económico en una muestra de 17 países de la OCDE en el período 1970-2004. Por el contrario, incrementar el porcentaje del gasto público destinado a servicios públicos generales, vivienda y defensa a costa de disminuciones del resto de funciones es perjudicial para la actividad económica.

Otras descomposiciones del gasto que realizan Gemmell et al. (2009) muestran que detraer recursos del consumo público para financiar más inversiones aumenta el crecimiento económico. Romero-Ávila y Strauch (2008) proporcionan evidencia de que la inversión pública afecta positivamente al crecimiento y, por el contrario, el tamaño del sector público, el gasto destinado a bienes y servicios y las transferencias corrientes ejercen una influencia negativa en los países de la Unión Europea durante el período 1960-2001. Alfonso y St. Aubyn (2008) encuentran también un efecto positivo del capital público en el crecimiento económico empleando la frontera de posibilidades de producción con datos de los países de la OCDE en varias secciones cruzadas del período 1970-2000, si bien muestran que este impacto es inferior al que tienen el capital físico y el capital humano.

LA POLÍTICA FISCAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO: ¿QUÉ NOS DICE LA EVIDENCIA MACROECONÓMICA?

Tabla 2.3. Estudios sobre composición del gasto y crecimiento incluyendo la forma de financiación

ESTUDIO	DATOS	VARIABLE DEPENDIENTE	MÉTODO	EFECTO EN EL CRECIMIENTO			COMENTARIOS
				POSITIVO	NEGATIVO	NINGUNO	
PAÍSES DESARROLLADOS							
Devarajan et al. (1996)	21 OCDE 1970-90	Crecimiento PIB per cápita	Panel	Capital, trans- portes y co- municaciones, sanidad	Corrientes, defensa educación		Controla por la ratio de impuestos/PIB. Las regresiones explican poco del crecimiento
Mendoza et al. (1997)	18 OCDE 1965-91	Inversión	Panel		Total de gasto público		El principal interés del paper son los tipos impositivos efectivos
		Crecimiento PIB per cápita	Panel			Total de gasto público	Gasto público que se emplea como variable de control, sin emplear descomposiciones
de la Fuente (1997)	21 OCDE 1965-85	Crecimiento del PIB	Panel		Gasto público financiado por impuestos		
		Niveles del PIB	Panel		Gastos públi- cos financia- dos déficit		
		Inversión privada	Panel		Consumo público		
Miller y Russek (1997)	16 OCDE 1975-84	Crecimiento PIB per cápita	Panel	Educación	Gasto público financiado por impuestos, sanidad, Seguridad So- cial, asuntos económicos	Gasto público financiado por deuda, defensa, transp. y co- municaciones	Resultados no robustos para financiación de la deuda y composición del gasto
Kneller et al. (1999) y Bleaney et al. (2001)	21 OECD 1970-95	Crecimiento PIB per cápita	Panel dinámico	Gastos pro- ductivos	Impuestos distorsionan- tes, déficit	Gasto no pro- ductivo, Seguridad Social	Tienen en cuenta la restricción presupuestaria del gobierno
Nijkamp y Poot (2004)	93 estudios, 1983-88	Crecimiento PIB o del PIB per cápita	Meta-análisis	Educación, in- fraestructuras	Resto de variables		La mayoría de los estudios analizados no son robustos
Schuknecht y Tanzi (2005)	22 países desarrollados 1960-2002	Crecimiento del PIB, empleo, indicadores sociales	Comparación antes de reformas fiscales y después	Disminucio- nes del gasto público aso- ciadas a au- mentos del crecimiento y el empleo		No hay impacto sobre los indicadores sociales	Los países que reducen el gasto lo están haciendo disminuyendo las transferencias y el pago de intereses
Gemmell et al. (2009)	17 países de la OCDE 1970-2004	Crecimiento del PIB	Panel dinámico Variables ins- trumentales	Transportes y comunica- ciones, educación	Servicios públicos generales, defensa y vivienda	Seguridad So- cial, sanidad, servicios económicos y servicios recreativos	La disminución del gasto en transportes y comunicaciones ha reducido la tasa de cre- cimiento en 0,07 puntos mientras que los au- mentos de educación la han subido en 0,09
Gemmell et al. (2011,b)	17 países de la OCDE 1970-2004	Crecimiento del PIB	Panel dinámico Variables instrumen- tales	Gastos públicos productivos	Impuestos distorsionan- tes	Déficit público	Aumentos en un 1% del PIB de los gastos productivos elevan el crecimiento en 0,12 puntos si se financian con déficit y en 0,26 si es con impuestos no distorsionantes o re- ducciones de gasto no productivo

Continúa tabla 2. 3.

UNA REFORMA FISCAL PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO

ESTUDIO	DATOS	VARIABLE DEPENDIENTE	MÉTODO	EFECTO EN EL CRECIMIENTO			COMENTARIOS
				POSITIVO	NEGATIVO	NINGUNO	
PAÍSES EN DESARROLLO							
Devarajan et al. (1996)	43 países 1970-90	Crecimiento del PIB per cápita	Panel	Gastos corrientes	Capital, transp. y comunicaciones, defensa, sanidad, educación		Controla por la ratio impuestos sobre PIB
Miller y Russek (1997)	23 países 1975-84	Crecimiento del PIB per cápita	Panel	Gasto financiado por impuesto, transp. y comunicaciones	Gastos financiados con deuda, educación, sanidad, Seguridad Social, sanidad, asuntos económicos		
Haque y Kim (2003)	15 países 1970-87	Crecimiento del PIB	Panel dinámico Variables instrumentales	Transp. y comunicaciones			Se centra en transporte y comunicaciones y comprueba que hay causalidad entre este gasto y crecimiento, y no a la inversa
Bose et al. (2007)	30 países 1970-90	Crecimiento del PIB	Panel dinámico	Capital, defensa, educación, inversión en educación, transp. y comunic., inversión en transp. y comunic.		Otras categorías de gasto	No tiene en cuenta la restricción presupuestaria del gobierno
			Variables Instrumentales	Capital, educación, inversión educación		Gasto corrientes	Considera la restricción presupuestaria del gobierno, controla por endogeneidad y cruza tipo de gasto con su naturaleza
Adam y Bevan (2005)	45 países 1970-99	Crecimiento del PIB per cápita	Panel dinámico	Gasto total, gasto productivo, déficit inferior al 1,5% del PIB	Ingresos totales, ingresos impositivos, otros ingresos, déficit superior al 1,5% del PIB	Transferencias	El efecto del déficit depende de la forma en la que se financie y del nivel de deuda
M'Amanja y Morrissey (2005)	Kenya 1964-2002	PIB real	Series temporales Test de causalidad	Inversión	Gastos corrientes, sanidad, educación, asuntos económicos	Otros gastos corrientes	Tiene en cuenta la restricción presupuestaria del gobierno Causalidad entre inversión y crecimiento
Muinel-Gallo y Roca-Sagalés (2011)	43 países de rentas medias y altas 1972-2006	PIB per cápita real	Panel		Gastos corrientes e impuestos directos	Inversión	La inversión no afecta al crecimiento pero sí reduce la desigualdad La inversión pública rompe el trade-off entre eficiencia y equidad

Urrunaga y Aparicio (2012) estiman un panel de datos con información para las 24 regiones del Perú correspondientes al período 1980-2009, y encuentran que las infraestructuras de servicios públicos (carreteras, electricidad y telecomunicaciones) explican parte de la diferente evolución del PIB de las regiones de ese país, pero que estos efectos son transitorios de modo que el crecimiento económico vuelve a su estado estacionario después de *shock* en la inversión pública. Gemmell et al. (2011,b) hallan que un aumento en un 1% del PIB de los gastos públicos productivos incrementaría la tasa de crecimiento a largo plazo en 0,12 puntos si se financia con déficit y del doble si es a través de aumentos en los impuestos no distorsionantes o disminuciones de gastos no productivos en una muestra de países de la OCDE durante el período 1970-2004. Muinelo-Gallo y Roca-Sagalés (2011) no encuentran un efecto positivo de la inversión pública en el crecimiento económico, pero sí en la equidad. Estos autores concluyen que las inversiones públicas mejoran la equidad en la distribución de la renta sin afectar negativamente a la eficiencia. La Tabla 2.3 recoge una revisión de la literatura de estudios que analizan la composición del gasto público y el crecimiento económico, teniendo en cuenta la forma de financiación de los mismos. Es decir, que se ha restringido el cuadro a estudios de la segunda generación del artículo, y entre ellos, a los que son más robustos pues tienen en cuenta la restricción presupuestaria.

La Tabla 2.4 muestra la conclusión de la mayoría de los estudios revisado en la literatura sobre el efecto de los distintos tipos de gasto en el crecimiento económico. Entre los gastos públicos productivos, con externalidades positivas en la función de producción privada, se encuentran los gastos destinados a las funciones de servicios públicos generales, defensa, educación, sanidad, vivienda y transportes y comunicaciones. Entre los gastos públicos no productivos que no tienen efectos sobre el crecimiento económico figuran los de Seguridad Social, servicios económicos (básicamente subvenciones a diferentes industrias) y servicios recreativos, culturales y deportivos.

Tabla 2.4 Clasificación funcional del gasto público

CLASIFICACIÓN TEÓRICA	CLASIFICACIÓN FUNCIONAL
Gastos productivos	Servicios públicos generales Defensa Educación Sanidad Vivienda Transporte y Comunicaciones
Gastos no productivos	Seguridad Social
Otros gastos	Recreación y servicios económicos Otros (pago de intereses)

Ahora bien, como ocurría en el caso de los impuestos, el efecto de los distintos componentes del gasto público sobre el crecimiento económico depende de su forma de financiación. La Tabla 2.5 presenta las diversas combinaciones posibles entre la financiación pública (impuestos distorsionantes, no distorsionantes y déficit) y su ejecución presupuestaria (gastos públicos productivos, no productivos, déficit).

Tabla 2.5 Aumentos de impuestos, gastos y déficit y su efecto en el crecimiento				
FINANCIADO POR:		GASTO PÚBLICO		DÉFICIT PÚBLICO
		PRODUCTIVO	NO PRODUCTIVO	
		Negativo/ positivo (elevados /bajos gastos)	Negativo	Ambiguo
Impuestos	Distorsionantes			
	No distorsionantes	Positivo	Cero	Positivo
Déficit público		Ambiguo	Negativo	-

Fuente: Gemmell, Kneller y Sanz (2011,b)

1. Un aumento de los impuestos distorsionantes destinado a gastos públicos productivos tendrá un efecto indeterminado. Si el país dispone ya de un nivel de tipos impositivos y stock de capital público elevados (bajos), por encima (debajo) del umbral óptimo, entonces el efecto sobre el crecimiento será negativo (positivo) tal y como recoge el Gráfico 1 de la U invertida del modelo de Barro. La financiación de gastos públicos no productivos mediante impuestos distorsionantes tendrá efectos claramente negativos en la actividad económica. El incremento de impuestos distorsionantes para disminuir el déficit público tiene un efecto ambiguo, porque se crean nuevas distorsiones en la economía para disminuir otras ya existentes.
2. En cuanto a los impuestos no distorsionantes si se destinan a gastos públicos productivos tendrán efectos positivos sobre el crecimiento económico. Los gastos públicos no productivos financiados por impuestos no distorsionantes no tendrán un impacto significativo sobre la actividad económica. El incremento de los impuestos no distorsionantes para disminuir el déficit público tendrá un efecto positivo sobre el crecimiento económico.
3. Finalmente aumentar el déficit público para incrementar los gastos públicos productivos tendrá un efecto ambiguo sobre la actividad económica que dependerá del nivel del stock de capital público ya existente, donde a mayor nivel mayor será la probabilidad de un efecto negativo. Lo que es claro es que un aumento del déficit para financiar gastos públicos no productivos tendrá un impacto negativo sobre el crecimiento económico.

IV.5 EFECTO DEL DÉFICIT Y LA DEUDA PÚBLICA EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El apartado anterior finaliza con un resumen de la evidencia empírica sobre el efecto del déficit en el crecimiento económico, según su forma de financiar las disminuciones en el mismo o los usos a los que se destinen sus aumentos. Gemmell et al. (2009) encuentran que el déficit público afecta negativamente al crecimiento económico cuando no se controla por la endogeneidad, pero una vez descontada la causalidad reversa no existe ninguna relación entre estas dos variables. Además, el impacto del déficit sobre la actividad económica depende del nivel de deuda pública ya acumulado por un país. Adam y Bevan (2005) desarrollan un modelo teórico en el que el efecto del déficit público sobre el crecimiento económico depende del nivel existente de deuda pública y de la forma en la que se financia el mismo (mediante impuestos, con financiación nacional, extranjera o mediante *seigniorage*). Desde una perspectiva de política fiscal, la forma de financiar el déficit menos dañina para el crecimiento es mediante el *seigniorage*, pero la inflación también puede tener efectos negativos sobre la acumulación de capital y, por tanto, sobre la actividad económica. La deuda pública puede tener, además, un efecto por sí sola en la actividad económica. Muellbauer y Murata (2011) encuentran que las elevadas ratios de deuda pública sobre el PIB en Japón explican que la evolución del consumo privado de este país hayan sido más descendentes que en otros. Estos autores argumentan que los hogares japoneses son más conscientes que por ejemplo los de Estados Unidos o del Reino Unido de que la mala situación de las finanzas públicas implicará menos gastos y más impuestos en el futuro. Panizza y Presbitera (2012) confirman que elevadas ratios de deuda pública sobre el PIB suponen una losa para el crecimiento económico. Kumar y Woo (2012) señalan que los países que además de una elevada deuda pública tienen por delante un proceso de envejecimiento tendrán una gran presión sobre sus arcas públicas que incidirá negativamente en sus tasas de crecimiento económico. El nivel de la deuda pública condiciona el efecto del déficit en el crecimiento económico.

RESUMEN DE IDEAS

- La evidencia empírica mayoritaria haría recomendable reformas impositivas que reduzcan el impuesto de sociedades y el de la renta de los individuos, aumentando los que gravan el consumo y las propiedades inmóviles. Los aumentos de los impuestos al consumo óptimos son los que se basan en ampliaciones de la base imponible más que incrementos de los tipos impositivos.
- Recaudar impuestos genera costes sociales superiores a la recaudación que por ellos se obtiene. Ejemplos de estos costes son los vinculados a las distorsiones que se generan en las decisiones de los agentes económicos, los

costes de su administración y los costes de cumplimiento que tienen que asumir los contribuyentes.

- Los efectos negativos de los impuestos están relacionados con los tipos marginales. La reforma de los gravámenes que disminuya el impacto sobre la actividad económica consistiría en la disminución de los tipos marginales y en el aumento de las bases imponibles, por ejemplo mediante la limitación de las deducciones y exenciones fiscales.
- Los impuestos generan distorsiones sobre la actividad económica de modo que cada euro recolectado en gravámenes genera desincentivos que reducen la actividad económica que, por ejemplo en el impuesto de sociedades, se situaría en el entorno de 0,20 euros y en el de las rentas del trabajo en el 0,15 euros. Por su parte, las distorsiones que crean los impuestos del consumo serían inferiores, incluso no significativas.
- Existe una relación entre la política fiscal y la Productividad Total de los Factores (PTF) más allá de su impacto en la inversión, a través del impacto negativo en la innovación y el espíritu empresarial
- Entre los gastos públicos productivos, con externalidades positivas en la función de producción privada, se encuentran los gastos destinados a las funciones de servicios públicos generales, defensa, educación, sanidad, vivienda y transportes y comunicaciones. Entre los gastos públicos no productivos que no tienen efectos sobre el crecimiento económico figuran los de Seguridad Social, servicios económicos (básicamente subvenciones a diferentes industrias) y servicios recreativos, culturales y deportivos.
- El efecto de los distintos componentes del gasto público sobre el crecimiento económico dependerá de su posible efecto positivo y del negativo del aumento de impuestos que se requerirá para financiarlo.

REFERENCIAS

- Adam, C. S. & Bevan, D. L. (2005). Fiscal deficits and growth in developing countries. *Journal of Public Economics*, 89, 571-597.
- Agénor, P. R. (2008). Fiscal policy and endogenous growth with public infrastructure. *Oxford Economic Papers*, 60, 57-87.
- Aghion, P., Hemous, D., & Kharroubi, E. (2011). Cyclical fiscal policy, credit constraints, and industry growth. *Bank for International Settlements Working Papers*, 340.
- Aghion, P., Hemous, D., & Kharroubi, E. (2012). Cyclical fiscal policy, credit constraints, and industry growth. *Journal of Monetary Economics*. (En prensa).
- Alesina A. & Ardagna, S. (2010). Large changes in fiscal policy: taxes versus spending. In R. Brown (Ed.), *Tax Policy and the Economy*, 24, 35-68.
- Alesina, A., Favero, C., & Giavazzi, F. (2012). the output effects of fiscal consolidations, *CEPR Discussion Paper*, 9105(agosto).
- Alfonso, A. & St Aubyn, M. (2009). Public and private inputs in aggregate production and growth: a cross country efficiency approach. En S. Barrios, L. Pénch, & A. Schaechter (Eds.), *European Economy: The Quality of Public Finances and Economic Growth* (pp. 223-242). Bruselas: Comisión Europea.
- Angelopoulos, K., Economides, G., & Kamas, P. (2007). Tax-spending policies and economic growth: theoretical predictions and evidence from the OECD. *European Journal of Political Economy*, 23, 885-902.
- Arnold, J., Brys, B., Heady, C., Johansson, Å., Schwellnus, C., & Vartia, L. (2011). Tax policy for economic recovery and growth. *Economic Journal*, 121(febrero), F59-F80.
- Atkinson, A. B. & Stiglitz, J. E. (1976). The design of tax structure: direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics*, 6, 55-75.
- Auerbach, A. & Gorodnichenko, Y. (2012). Measuring the output responses to fiscal policy. *American Economic Journal: Economic Policy*, 4(2), 1-27.
- Barrell, R., Dawn H., & Hurst, I. (2012). Fiscal consolidation part 2: fiscal multipliers and fiscal consolidations. *OECD Economics Department Working Paper*, 933.
- Barro, R. J. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy*, 98, S103-S125.
- Barro, R. J. & Redlick, C. J. (2011). Macroeconomic effects from government purchases and taxes. *Quarterly Journal of Economics*, 126(1), 51-102.
- Bils, M. & Klenow, P. (2004). Some evidence on the importance of sticky prices. *Journal of Political Economy*, 112, 947-985.
- Bils, M. & Klenow, P. (2008). *Fiscal Stimulus in the Form of Lower Payroll Taxes*. Stanford, California: SIEPR Policy Brief.
- Blankenau, W. F. & Simpson, N. B. (2004). Public education expenditures and growth. *Journal of Development Economics*, 73, 583-605.
- Bleaney, M., Gemmell, N., & Kneller, R. (2001). Testing the endogenous growth model: public expenditure, taxation and growth over the long run. *Canadian Journal of Economics*, 34, 36-57.
- Bloom, N., Griffith, R., & Van Reenen, J. (2002). Do R&D tax credits work? Evidence from a panel of countries 1979-1997. *Journal of Public Economics*, 85, 1-31.
- Böhm, T., Karkinsky, T., & Riedel, N. (2012). The Impact of Corporate Taxes on R&D and Patent Holdings. En *NBER Trans-Atlantic Public Economics Seminar of Business Taxation*.
- Bose, N., Haque, M. E., & Osborne, D. (2007). Public expenditure and economic growth: a

- disaggregated analysis for developing countries. *Manchester School*, 75, 533-556.
- Boskin, M.** (2012). Fiscal Policy for Economic Growth, *The Economists' Voice*, 9(1).
- Buti, M. & Pench, L.** (2012). Fiscal austerity and policy credibility. *Vox EU: Research-based policy analysis and commentary from leading economists*. Consultado en <http://www.voxeu.org/article/fiscal-austerity-and-policy-credibility>
- Carpenter, R. E., & Petersen, B. C.** (2002). Is the growth of small firms constrained by internal finance?. *The Review of Economics and Statistics*, 84(2), 298-309.
- Carrère, C. & de Melo, J.** (2012). Fiscal spending and economic growth: some stylized facts. *Working Paper FERDI*, 35. (También *World Development*, en prensa).
- Christiano, L., Eichenbaum, M., & Rebelo, S.** (2011). When is the government spending multiplier large?. *Journal of Political Economy*, 119(1), 78-121.
- Conesa, J. C., Kitao, S., & Krueger, D.** (2009). Taxing capital? Not a bad idea after all!. *American Economic Review*, 99(1), 25-48.
- Cottarelli, C.** (2012). The austerity debate: make haste slowly. En G. Corsetti (Coord.), *Austerity: Too Much of a Good Thing?*. Londres: CEPR.
- Cullen, J. B. & Gordon, R. H.** (2007). Taxes and entrepreneurial risk-taking: theory and evidence for the US. *Journal of Public Economics*, 91(7-8), 1479-1505.
- De la Fuente, A.** (1997). Fiscal policy and growth in the OECD. *CEPR Discussion Paper*, 1755.
- DeLong, B.** (2012). Spending cuts to improve confidence? No, the arithmetic goes the wrong way. En G. Corsetti (Coord.), *Austerity: Too Much of a Good Thing?*. Londres: CEPR.
- DeLong, B. & Summers, L. H.** (2012). Fiscal policy in a depressed economy. *Paper presentado en la conferencia, Spring 2012 Brookings Panel*.
- De Mooij & Ederveen** (2008). Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings, *Oxford Review of Economic Policy*, 24, 680-697.
- Devarajan, S., Swaroop, V., & Zou, H.** (1996). The composition of public expenditure and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, 37, 313-344.
- Devereux, M. P., Griffith, R., & Klemm, A.** (2002). Corporate income tax reforms and international tax competition. *Economic Policy*, 35, 451-495.
- Devereux, M. P.** (2007). Development in the taxation of corporate profit in the OECD since 1965: rates, bases and revenues. *Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper 07(04)*.
- Devereux, M. P., Lockwood, B., & Redoano M.** (2008). Do countries compete over corporate tax rates?. *Journal of Public Economics*, 92, 1210-1235.
- Farmer, R. & Plotnikov, D.** (2011). Does fiscal policy matter? Blinder and Solow revisited. *NBER Working Paper*, 16644. (También *CEPR Discussion paper*, 6504, *Macroeconomic Dynamics*, en prensa).
- Feldstein, M.** (2011). The Tax Reform Act of 1986: comment on the 25th anniversary. *NBER Working Paper*, 17532 (Octubre).
- Fiekowsky, S.** (1997). Pitfalls in the computation of effective tax rates paid by corporations. *USA Treasury Department OTA Paper*, 23.
- FMI** (2012). *World Economic Outlook*, Octubre. Washington DC: FMI.
- Frankel, J.** (2012). A lesson from the South for fiscal policy in the US and other advanced countries. *Comparative Economic Studies*. (En prensa).
- Gemmell, N., Kneller, R., & Sanz, I.** (2009). The composition of government expenditure

- and economic growth. En S. Barrios, L. Pench, & A. Schaechter (Eds.), *European Economy: The Quality of Public Finances and Economic Growth* (pp. 17-45). Bruselas: Comisión Europea.
- Gemmell, N.** (2010). Public expenditure and economic growth. What do we know?. Presentación al Banco Mundial, *Workshop on Fiscal Policy for Growth and Development*, Washington, DC.
- Gemmell, N., Kneller, R., & Sanz, I.** (2011). The timing and persistence of fiscal policy impacts on growth: evidence from OECD countries. *Economic Journal*, 121(Febrero), F33-F58.
- Gemmell, N., Kneller, R., & Sanz, I.** (2012). The growth effects of corporate and personal tax rates in the OECD. *Canadian Journal of Economics*. (En prensa).
- Giavazzi, F. & Pagano, M.** (1990). Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small european countries. *NBER Macroeconomics Annual 1990*, 5, 75-122.
- Giavazzi, F. & Pagano, M.** (1996). Non-Keynesian effects of fiscal policy changes: international evidence and the Swedish experience. *Swedish Economic Policy Review*, 3(1), 67-103.
- Giavazzi, F. & McMahon, M.** (2013). The household effects of government spending. *IGIER Working Paper*.
- Griffith, R., Miller, H., & O'Connell, M.** (2011). Corporate taxes and the location of intellectual property. *CEPR Discussion Papers*, 8424.
- Grubert, H. & Slemrod, J.** (1998). The effect of taxes on investment and income shifting to Puerto Rico. *Review of Economics and Statistics*, 80, 365-373.
- Haque, M. E. & Kim, D. H.** (2003). Public investment in transportation and communications and growth: a dynamic panel approach. *University of Manchester, Centre for Growth and Business Cycle, Research Discussion Paper*, 031.
- Harju, J. & Kosonen, T.** (2012). The impact of tax incentives on the economic activity of entrepreneurs. *NBER Working Paper*, 18442.
- Haufler, A. & Stähler, F.** (2012). Tax competition in a simple model with heterogeneous firms: how larger markets reduce profit taxes. *International Economic Review*. (En prensa).
- Jorgenson, D. & Yun, K.** (2001). *Investment Volume 3: Lifting the Burden: Tax Reform, the Cost of Capital, and U.S. Economic Growth*. Cambridge: MIT Press.
- Keane, M.** (2011). Labor supply and taxes: a survey. *Journal of Economic Literature*, 49(4), 961-1075.
- Kneller, R., Bleaney, M., & Gemmell, N.** (1999). Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries. *Journal of Public Economics*, 74, 171-90.
- M'Amanja, D. & Morrissey** (2005). Fiscal policy and economic growth in Kenya. *University of Nottingham, CREDIT Research Paper*, 05/06
- McDaniel, C.** (2011). Forces shaping hours in the OECD. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 3(4), 27-52.
- Mendoza, E., Milesi-Ferretti, G., & Asea, P.** (1997). On the ineffectiveness of tax policy in altering long-run growth: Harberger's superneutrality hypothesis. *Journal of Public Economics*, 66, 99-126.
- Miller, S. & Russek, F.** (1997). Fiscal structures and economic growth: international evidence. *Economic Inquiry*, 35, 603-613.
- Mountford, A. & Uhlig, H.** (2009). What Are the Effects of Fiscal Policy Shocks?. *Journal of Applied Econometrics*, 24(6), 960-992.
- Muellbauer, J. & Murata, K.** (2011). Consumption, land prices and the monetary transmission mechanism in Japan. En K.

- Hamada, A. K. Kashyap, & D. E. Weinstein (Eds.), *Japan's Bubble, Deflation and Long-term Stagnation* (pp. 175-216). Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Muinelo-Gallo, L. & Roca-Sagalés, O.** (2011). Economic growth and inequality: the role of fiscal policies. *Australian Economic Papers*, 50(2-3), 74.
- Myles, D.** (2007). Economic Growth and the Role of Taxation. Informe inédito preparado para la OECD. University of Exeter and IFS.
- Nijkamp, P. & Poot, J** (2004). Meta-analysis of the effects of fiscal policies on long-run growth. *European Journal of Political Economy*, 20, 91-124.
- Panizza, U. & Presbitero, A. F.** (2012). Public debt and economic growth: is there a causal effect?. *MoFiR Working Paper*, 65.
- Peretto, P. F.** (2007). Corporate taxes, growth and welfare in a Schumpeterian economy. *Journal of Economic Theory*, 137, 353-382.
- Perotti, R.** (2012). The effects of tax shocks on output: not so large, but not small either. *American Economic Journal: Economic Policy*, 4(2), 214-37.
- Piketty, T., Sáez, E., & Stantcheva, S.** (2011). Optimal taxation of top labor incomes: a tale of three elasticities. *CEPR Discussion Paper*, 8675.
- Piketty, T. & Sáez, E.** (2012). A theory of optimal capital taxation. *NBER Working Paper*, 17989.
- Prescott, E. C.** (2002). Prosperity and depression. *American Economic Review*, 92(2), 1-15.
- Ramey, V. A.** (2011). Can government purchases stimulate the economy?. *Journal of Economic Literature*, 49(3), 673-685.
- Rendahl, P.** (2012). Fiscal policy in an unemployment crisis. *University of Cambridge Working Paper*, Febrero.
- Roeger, W. & in 't Veld, J.** (2012). On the appropriate fiscal stance in the current crisis. Mimeografía de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea
- Romer, C. & Romer, D. H.** (2010). The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks. *American Economic Review*, 100(3), 763-801.
- Romero-Ávila, D. & Strauch, R.** (2008). Public finances and long-term growth in Europe: evidence from a panel data analysis. *European Journal of Political Economy*, 24, 172-191.
- Sanz, J. F. & Sanz, I.** (2013). Política fiscal y crecimiento económico: consideraciones microeconómicas y relaciones macroeconómicas. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Schuknecht, L. & Tanzi, V.** (2005). Reforming public expenditure in industrialised countries: are there trade-offs? *European Central Bank Working Paper*, 435.
- Semmler, W., Greiner, A., Diallo, B., Rezai, A., & Rajaram, A.** (2007). Fiscal policy, public expenditure composition and growth. *World Bank Policy Research Working Paper*, WPS4405.
- Trabandt, M. & Uhlig, H.** (2012). How do laffer curves differ across countries?. En A. Alesina & F. Giavazzi (Eds.), *Fiscal Policy After the Great Recession*. Chicago: University of Chicago Press and NBER. (En prensa).
- Turnovsky, S. J.** (2000). Fiscal policy, elastic labor supply, and endogenous growth. *Journal of Monetary Economics*, 45, 185-210.
- Turrini, A.** (2012). Fiscal consolidation in reformed vs. unreformed labour markets. *Vox EU: Research-based policy analysis and commentary from leading economists*. Consultado en <http://www.voxeu.org/article/>

fiscal-consolidation-reformed-vs-unreformed-labour-markets

Uhlig, H. (2010). Some fiscal calculus. *American Economic Review*, 100(2), 30-34.

Urrunaga, R. & Aparicio, C. (2012). Infraestructuras y crecimiento económico en Perú. *Revista CEPAL*, 107, 157-177.

Woodford, M. (2011). Simple analytics of the government expenditure multiplier. *Ameri-*

can Economic Journal: Macroeconomics, 3(1), 1-35.

Wren-Lewis, S. (2011). Lessons from failure: fiscal policy, indulgence and ideology. *National Institute Economic Review*, 217(1), R31-R46.

Wyplosz (2012). The austerity debate: make haste slowly. En G. Corsetti (Coord.), *Austerity: Too Much of a Good Thing?* (pp. 31-39). Londres: CEPR.

LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA PERSONAL EN ESPAÑA: UNA PROPUESTA A FUTURO

Salomón Aguado Manzanares

Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA)

Juan José Rubio Guerrero

Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM)

Desiderio Romero Jordán

Universidad Rey Juan Carlos (URJC)

Jorge Sainz González

Universidad Rey Juan Carlos (URJC)

Durante el transcurso de una comida en casa de Albert Einstein en Princeton, se dirigió a mí con su inimitable sonrisa diciendo: «lo más difícil en este mundo es entender el impuesto sobre la renta». Le respondí: «hay una cosa más difícil, su teoría de la relatividad». «Oh, no», contestó, «eso es fácil». A lo que la Sra. Einstein comentó: «Sí, para ti». Leo Mattersdorf, New York City

I. LA IMPOSICIÓN PERSONAL SOBRE LA RENTA: FUNDAMENTOS Y RESTRICCIONES

I.1 FUNDAMENTOS BÁSICOS DEL IRPF

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) constituye en España la figura principal del ordenamiento tributario español. Diversos factores lo convierten, al igual que sucede en todos los países desarrollados, en el eje fundamental de la política de ingresos públicos.

En primer lugar, debe destacarse su carácter de impuesto personal. Esto le confiere, tradicionalmente, un papel particular como instrumento esencial para alcanzar las metas redistributivas demandadas del sistema impositivo desde el ámbito de la equidad. La flexibilidad de su estructura de gravamen le permite cumplir esta función de forma adecuada, reflejando aquellas circunstancias personales y familiares que permiten satisfacer un reparto equitativo de su carga de acuerdo con las valoraciones sociales del legislador.

En segundo lugar, al tener la renta personal como objeto de imposición, el IRPF constituye una fuente principal de ingresos públicos. Desde el punto de vista de la

suficiencia financiera, los impuestos sobre la renta personal constituyen una de las principales aportaciones, si no la principal, al presupuesto de ingresos en cualquier país desarrollado. Se trata, además, de un poder recaudatorio de carácter universal, dada la generalidad que posee la renta para el espectro poblacional como magnitud gravada.

La combinación de estos factores –potencial recaudatorio y poder redistributivo–, junto con su forma de exacción general, directa, lo convierten en un tributo con un alto grado de percepción social, lo que en cierto modo lo ha situado como un eje de la política pública en todas las democracias desarrolladas.

Sin embargo, esta trascendencia cuantitativa no puede pasar por alto su incidencia sobre el sistema económico. Al gravar directamente la renta de todas las fuentes, sus efectos sobre el comportamiento de los individuos que prestan sus factores para su obtención no son despreciables y pueden distorsionar sus decisiones económicas. Desde el principio impositivo de neutralidad, es objetivo del diseño de un buen impuesto sobre la renta personal, precisamente, conseguir hacer mínimas estas posibles distorsiones sobre el comportamiento. Así, un impuesto de este tenor debe:

- Tratar de evitar las interferencias sobre el mercado de trabajo, tanto desde el lado de la oferta como del de la demanda.
- Tratar de gravar las rentas del capital sin que esto suponga desincentivos al ahorro frente a la opción de dirigir la renta hacia el consumo y sin provocar recomposiciones de las carteras de activos de estricta naturaleza fiscal.
- Asegurar que los contribuyentes mantienen un volumen de renta disponible suficiente para garantizar un desarrollo pleno de sus iniciativas de consumo y ahorro, elementos fundamentales para el nivel de bienestar.

En definitiva, un buen impuesto sobre la renta personal debe ser respetuoso con el principio de eficiencia económica, exigencia que desde una perspectiva macroeconómica equivale a solicitar su no beligerancia con el crecimiento económico estable, base primordial para la creación de empleo.

Desde esta misma óptica macroeconómica, debe resaltarse la importancia que el impuesto tiene desde una perspectiva activa, a través del principio de flexibilidad, que mediante la adecuada autorregulación del grado de presión fiscal debe permitir evitar la agudización de las fases de ralentización del crecimiento económico y la destrucción del empleo y la caída de la inversión, así como contribuir al control del nivel de precios en las fases de máxima expansión.

En todo caso, la opción elegida por cualquier sociedad respecto del modelo de imposición sobre la renta personal debe asegurar un tributo de gestión sencilla y

económica. Este requisito supone ahorrar al máximo todos los costes derivados de su aplicación, tanto los de cumplimiento que afectan a los propios contribuyentes, como los administrativos que ha de soportar la Administración Tributaria. Se trata de una máxima inevitable en un contexto de recursos escasos. Sin alcanzar esta meta, valores del tributo ya comentados, como la generalidad en su aplicación y, por ende, su poder redistributivo efectivo, serán difíciles de hacer realidad, sin ocultar las inevitables consecuencias financieras derivadas de ese incumplimiento fiscal. Según PwCoopers (2013), en España una empresa dedica 167 horas al año para cumplir con sus obligaciones formales y registrales derivadas de la aplicación de los impuestos. Este mismo informe señala que reducir la complejidad del sistema impositivo a niveles asimilables al resto de Europa supondría incrementar el PIB en un 0,25 puntos.

Todos estos valores hacen del IRPF un instrumento de la política tributaria y, evidentemente, de la política económica, fundamental para cualquier sociedad desarrollada. En este sentido, la preocupación por contar con un diseño adecuado de este impuesto constituye una cuestión de preocupación habitual de los gobiernos responsables, a la que nuestro país no ha permanecido ajeno en los últimos veinte años, con independencia de su ideología política.

Las exigencias de una profunda reforma tributaria, en línea con las que ya venían realizando los principales países de nuestro entorno, se veían, a partir de 1998, acrecentadas por nuestra plena integración a la última fase de la Unión Económica y Monetaria Europea. Además, la pertenencia al área del Euro supuso la adopción de un nuevo paradigma de política económica basado en el crecimiento económico estable a partir de una política fiscal equilibrada y no distorsionante de la actividad económica privada generadora de empleo. Indudablemente esto hace ineludible contar con instrumentos tributarios eficientes, en línea con los principios expuestos.

I.2 NUEVO ESCENARIO DE REFORMA FISCAL INTERNACIONAL

Así pues, debe tenerse en cuenta que en la actualidad la configuración de la política tributaria no puede llevarse a cabo de forma independiente respecto de nuestras exigencias de política fiscal. Y estas, hoy en día, no son otras que las comunes a todos los Estados miembros de la Unión Económica y Monetaria Europea.

Por tanto, cualquier proceso de reforma tributaria ha de ser entendido bajo los parámetros de una política fiscal basada en los principios ortodoxos de la estabilidad presupuestaria establecidos tanto en el propio Tratado de la Unión como en el marco de funcionamiento institucional fijado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los protocolos y normas que lo regulan.

A la vista de las experiencias habidas en los últimos años en la mayoría de los países desarrollados, puede defenderse que las reformas tributarias modernas se

orientan en la actualidad por la preponderancia del principio de eficiencia en la asignación de los recursos.

Sin renunciar a los valores constitucionalmente propugnados de equidad y solidaridad, la experiencia, tanto nacional como internacional, ha servido para mostrarnos de qué forma el papel redistributivo del sistema tributario se encuentra en realidad subordinado, en gran medida, a la capacidad de los impuestos para no cercenar la actividad económica.

De hecho, hemos asistido en las últimas dos décadas a un replanteamiento sobre el papel de los impuestos en relación con el principio de justicia distributiva, del que se ha concluido, con un elevado grado de consenso, en reconocer las limitaciones existentes en el sistema tributario, a la vez que se han reafirmado las potencialidades de otros instrumentos de la acción pública, más selectivos y orientados hacia la vertiente del gasto público. Las ganancias de eficiencia de esta forma de proceder en el ámbito de la equidad son enormes.

Si además tenemos en cuenta que los efectos de desincentivo que genera una excesiva progresividad formal terminan por erosionar la propia capacidad redistributiva del impuesto, no parece demasiado discutible que sin un nivel suficiente de actividad económica generadora de renta, el objetivo de redistribución en sí mismo no garantiza el acceso generalizado a niveles de bienestar social propios de países con elevados grados de desarrollo.

Sí parece más recomendable, en cambio, orientar la reforma de los sistemas tributarios, y en particular, de la imposición sobre la renta personal, hacia un respeto más exigente de la noción de equidad horizontal. Los tratamientos diferenciados injustificados en la distribución de las cargas impositivas de los contribuyentes se han mostrado en los últimos tiempos como uno de los principales factores condicionantes de la aceptación social de los impuestos y, en consecuencia, explicativo de su pérdida de generalidad efectiva. No obstante, la competencia fiscal internacional ha originado un proceso de desfiscalización de la rentas del capital al que haremos referencia en el capítulo correspondiente y que hay que asumir en espera de medidas de carácter internacional que pongan coto a esta práctica.

En un marco de política fiscal como el que se acaba de exponer parece razonable exigir que su diseño fomente los principales factores dinamizadores del crecimiento económico:

- El ahorro personal
- La inversión de iniciativa privada creadora de riqueza
- La oferta de trabajo

- La asunción de riesgos en la búsqueda de nuevas oportunidades de negocio empresarial
- La internacionalización de nuestro tejido productivo

Además, un modelo eficiente de IRPF debe evitar, con la eliminación de distorsiones, fenómenos de competencia fiscal desleal, protegiendo y no penalizando a los agentes productivos emprendedores y flexibles, como sucede con las pequeñas y medianas empresas.

I.3 GÉNESIS Y EVOLUCIÓN ESTRUCTURAL DEL IRPF EN ESPAÑA: PARADIGMAS FISCALES

La idea de un impuesto personal sobre la renta de las personas físicas de carácter general, personal y progresivo se introduce en España con la reforma tributaria de 1977, si bien ha conocido diferentes modelos derivados de los distintos objetivos de política económica y social que se han articulado a través de esta figura.

El proceso se inicia con la Ley 44/78, norma que llevó a sus últimas consecuencias la idea de generalidad y comunicación entre las diferentes fuentes de renta, de manera que se diseñó un impuesto sintético en el que la compensación entre cualquiera de ellas se llevaba a efecto sin ninguna limitación, por aplicación del concepto teórico de renta de Schanz-Haig-Simmons y documentado en la práctica a través del Informe Carter. Si revisamos la literatura hacendística, convendremos que, en el entorno de la década de los 70 y primeros 80, existía un paradigma, generalmente aceptado por la Academia, sobre los fundamentos de una buena política tributaria, resumidos por Auerbach (2009):

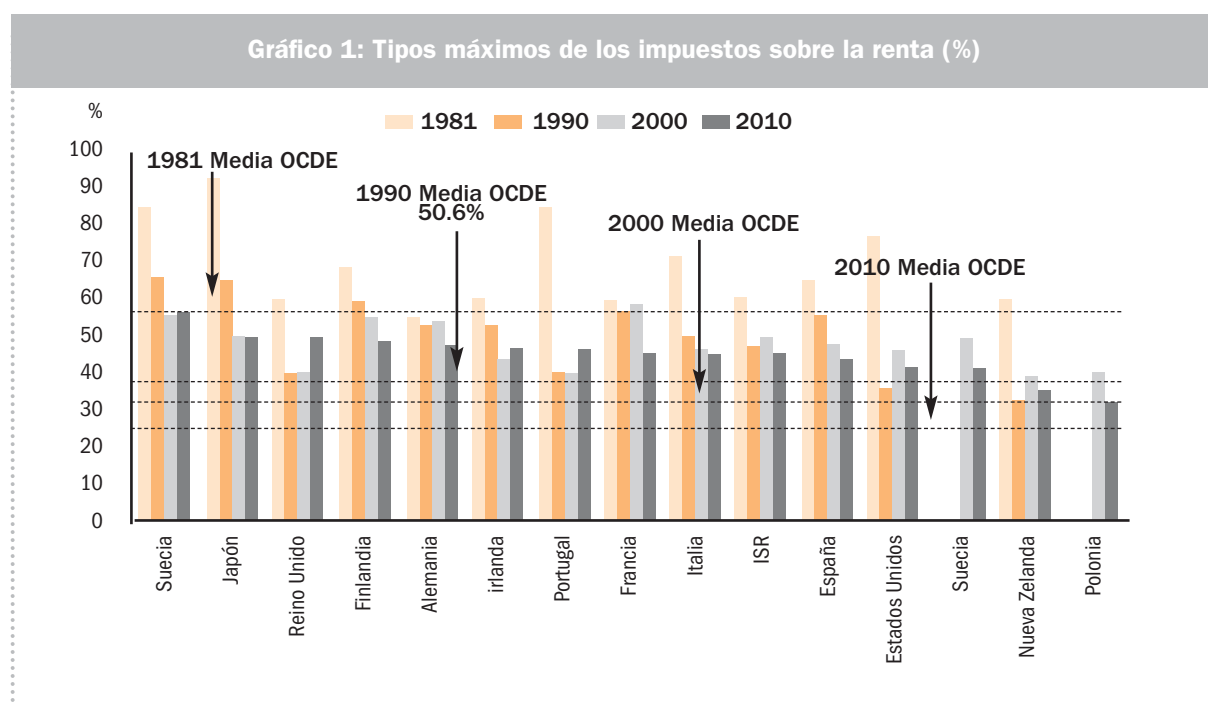
1. El impuesto ideal sería aquel que incidiese sobre una base extensiva de renta con tipos impositivos progresivos.
2. Se defendía, por razones de equidad vertical, la unidad familiar como unidad contribuyente básica.
3. Las ganancias de capital deberían tributar como un componente más en este impuesto. Este tipo de renta debería tributar cuando se realiza. No obstante, para mitigar los efectos de congelamiento (*lock-in effects*) se proponía, en su caso, la aplicación de tipos impositivos reducidos sobre este componente.
4. La integración de los impuestos personales y societarios sobre la renta se defendían como un modo de evitar problemas de diseño racional de las organizaciones empresariales y de neutralidad en las decisiones de financiación por capital o endeudamiento. Además, la deducción por doble imposición de dividendos

trataba de reducir las distorsiones derivadas de una menor tributación de las ganancias de capital.

5. El enfoque dominante para gravar los flujos de renta internacional era el de neutralidad en la exportación de capitales, aunque, con algunos requisitos, se aceptaba el enfoque de neutralidad en la importación de capitales.

Frente a este paradigma de imposición extensiva sobre la renta y en paralelo a la formulación de las características estructurales de los sistemas sobre la renta desarrolladas en los 70 y 80 y con el fin de resolver algunas distorsiones planteadas por este modelo en un contexto de reformas fiscales parciales, la teoría de la imposición óptima nos ha permitido consolidar un conjunto de prescripciones fuertemente arraigadas por los *policy makers* en los últimos 20 años. Mankiw (2009) y otros los resumen de forma magistral:

- Los tipos marginales sobre las rentas altas deben ser reducidos.
- El achatamiento de las tarifas puede resolver algunos problemas clásicos de la progresividad fiscal en el IRPF.
- Los impuestos deben personalizar la carga tributaria en función de las características del contribuyente y de su nivel de renta.
- Las rentas de capital deberían quedar exentas de tributación, o tener una tributación reducida en su caso.



Fuente: OCDE Revenue Statistics 2012

La mayor parte de los países de la OCDE parecen haber internalizado este mensaje, puesto que gran parte de sus integrantes han reducido significativamente sus tipos marginales más altos aplicables especialmente a los perceptores situados en los tramos altos de renta aunque sin olvidar las rentas medias. El Gráfico 1, muestra claramente cómo han ido descendiendo los tipos máximos de los impuestos sobre la renta. Así pues el IRPF español es un buen ejemplo, pues su tipo marginal máximo alcanzó el 68,47% en el año 1982, reduciéndose al 56% en 1988, al 48% en 1999, al 45% en 2003 y al 43% en 2007.

I.4 SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVA REFORMADORAS

Tras más de 12 años continuados de reducción de impuestos sobre las rentas del trabajo y tres reformas sustanciales en 1998, 2002 y 2006; el comportamiento de la recaudación de los impuestos tiene una tendencia claramente descendente. Así la recaudación del IRPF cae de 72.614 m€ a 63.857 m€ entre 2007 y 2009; es decir, un 12% de reducción mientras que, de forma global, los ingresos fiscales entre el mismo período han descendido más del 17%.

Esta fuerte reducción de los ingresos, junto con la necesidad de recuperar la senda de la estabilidad presupuestaria –principio que ha sido consolidado constitucionalmente en 2011–, que había sido dilapidada en años anteriores y que nos ha abocado al déficit presupuestario más alto de toda la historia de la hacienda pública en España, llevaron al gobierno a replantearse la situación recaudatoria. De esta forma, la Ley 39/2010 de Presupuestos Generales del Estado para 2011 y el Real Decreto-Ley 20/2011 de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público suponen un cambio cualitativo en la tendencia mostrada por el IRPF en los últimos diez años.

Se produce, en primer lugar, una elevación progresiva de los cuatro tramos existentes al incorporar dos tramos adicionales para rentas superiores a 120.000 y 175.000. Hasta ese momento (ejercicio económico de 2010) el tipo máximo que quedaba establecido en el 43% para las rentas superiores a 53.407,20 euros. Tras esta primera reforma, la escala de gravamen se estructura desde un tipo marginal del 24% para rentas hasta 17.707,20 euros, hasta un tipo del 45% para rentas superiores a 175.000€, en el caso de Comunidades Autónomas que no hayan establecido tarifa propia.

Por su parte, el aumento de la corresponsabilidad fiscal en el IRPF consecuencia del modelo de financiación autonómica del año 2007, implica que se abra la horquilla de tipos marginales máximos aplicables a cada CC.AA., siendo el tipo marginal máximo de Cataluña en aquél momento del 49% el más alto y el de Madrid y las Rioja, lo más bajos con el 44,9%. Es decir, un diferencial de tipo marginal máximo de 5 puntos, lo cual comienza a ser relevante a la hora de fijar residencia en determinadas Comunidades por motivos fiscales.

Además, con efecto del 1 de enero de 2010, desaparece el tipo fijo de tributación para rentas del ahorro, y se establece un tipo de tributación progresivo en base al cual los primeros 6.000€ de rendimiento quedan gravados al 19%, aplicándose el 21% para rendimientos superiores a 6.000€. Este proceso se agudiza a partir de 2011, reconociendo tres tipos del 21, 25 y 27% para rentas hasta 6.000€, 24.000€ y superiores.

En segundo lugar, y programado como una medida temporal para, de forma excepcional, hacer frente a la extremada situación financiera –que deja a la economía española al borde del rescate/intervención– obliga al Gobierno del PP surgido de las urnas en noviembre de 2011, a aplicar una nueva subida en los tramos del IRPF. Se añade un tramo adicional (pasando a ser 7) para rentas superiores a 300.000€. De esta manera, los tipos impositivos van del 24,75% para rentas inferiores a 17.707,20 hasta el 52% con un aumento de 7 puntos para rentas superiores a 300.000€. Con esta decisión, la elevación en los tipos marginales, el gobierno apostó por la opción, creemos, menos apropiada. Primero, porque como se ha expuesto en los capítulos precedentes, los impuestos directos son especialmente lesivos para el crecimiento. Segundo, porque el aumento de la carga por IRPF indujo una caída en la renta disponible y por tanto en el consumo, debilitando en mayor o menor grado los efectos recaudatorios esperados de la subida en los tipos de IVA en septiembre de 2012. Y por último porque, como se ha comprobado a principios de 2013, las ganancias en recaudación han sido muy reducidas.

En el Cuadro 1 se puede ver la evolución de los recientes cambios en la tarifa estatal. Esta circunstancia junto a los cambios producidos en las tarifas autonómicas y la incorporación del gravamen complementario provisional del IRPF ha aumentado la dispersión en los tipos marginales máximos entre CC.AA. de forma que en Cataluña se aplica el tipo más alto en el 56%, mientras que en Madrid se sitúa en el 51,90%.

Cuadro 1: Tipos marginales sobre rentas del trabajo en España (2007-2013)										
BASE IMPONIBLE DE CÁLCULO		REFORMA FISCAL 2006 (2007-2010)			AJUSTE FISCAL 2011 ⁽¹⁾			AJUSTE FISCAL 2012-2013 ⁽²⁾		
DESDE	HASTA	% ESTADO	% CCAA	% IRPF	% ESTADO	% CCAA	% IRPF	% ESTADO	% CCAA	% IRPF
-€	17.707,20 €	15,66%	8,34%	24,00%	12,00%	12,00%	24,00%	12,75%	12,00%	24,75%
17.707,20 €	33.007,20 €	18,27%	9,73%	28,00%	14,00%	14,00%	28,00%	16,00%	14,00%	30,00%
33.007,20 €	53.407,20 €	24,14%	12,86%	37,00%	18,50%	18,50%	37,00%	21,50%	18,50%	40,00%
53.407,20 €	120.000,00 €	27,13%	15,87%	43,00%	21,50%	21,50%	43,00%	25,50%	21,50%	47,00%
120.000,00 €	175.000,00 €	27,13%	15,87%	43,00%	22,50%	21,50%	44,00%	27,50%	21,50%	49,00%
175.000,00 €	300.000,00 €	27,13%	15,87%	43,00%	23,50%	21,50%	45,00%	29,50%	21,50%	51,00%
300.000,00 €	sin límite	27,13%	15,87%	43,00%	23,50%	21,50%	45,00%	30,50%	21,50%	52,00%

(1) Ley 39/2010 de Presupuestos Generales del Estado para 2011

(2) Real Decreto-Ley 20/2011 de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público

Fuente: OCDE – Taxing Wages (2008; 2009; 2010; 2011; 2012 y 2013)

II. TIPOS MARGINALES EFECTIVOS DE LAS RENTAS DEL TRABAJO

Seguidamente se analiza el impacto de los impuestos sobre la oferta de trabajo. Para ello, utilizamos el concepto de tipo marginal efectivo apoyándonos en la literatura desarrollada y ampliada por McKee et al. (1986), González-Paramo y Sanz (1994) y actualizada por Romero y Sanz (2005). Tal noción de tipo marginal efectivo se identifica con la carga impositiva que en el margen soporta el factor trabajo teniendo en cuenta las cargas asociadas tanto a impuestos directos como indirectos. La principal ventaja de esta medida es que permite entender desde un enfoque de análisis parcial los efectos incentivo/desincentivo que la fiscalidad introduce en las decisiones de un agente representativo. Siguiendo a McKee, Visser and Saunders (1986) definimos el tipo marginal efectivo, T_L , como el cociente entre la cuña impositiva, C , y el salario real, w/p :

$$\tau_L = \frac{C}{w/p} = \left[\frac{t_{WE}(1 - t_{IS}D_{IS})(1+t_C) + t_C + T_L}{1+t_C} \right] \quad [1]$$

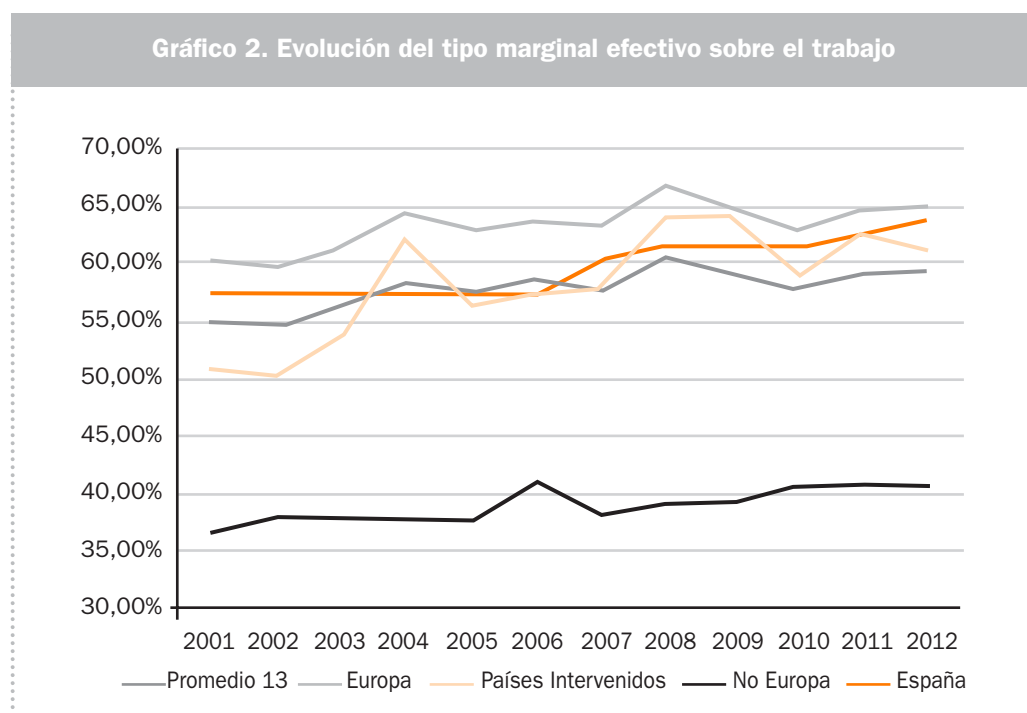
La cuña impositiva se construye por diferencia entre el coste salarial neto soportado por el demandante de trabajo y el salario efectivamente recibido por el oferente una vez descontados los impuestos. El término $t_{WE}(1 - t_{IS}D_{IS})$ representa el coste neto de las cotizaciones sociales para el empleador siendo t_{IS} el tipo de gravamen del Impuesto de Sociedades y D_{IS} el porcentaje de deducción de las cotizaciones sociales en el Impuesto de Sociedades. Asimismo, el término $\frac{t_C}{1+t_C}$ recoge los impuestos sobre el consumo soportados por el consumidor y $\frac{T_L}{1+t_C}$ es el coste fiscal neto que soporta el trabajador donde recoge los impuestos soportados por el factor trabajo:

$$T_L = t_{WA} + t_{IRPF} - (t_{IRPF} \times D_{IRPF} \times t_{WA}) \quad [2]$$

En la expresión anterior, t_{WA} representa el porcentaje de las cotizaciones sociales que corren a cargo de los trabajadores –parte de las cuales pueden desgravarse en el IRPF a un porcentaje D_{IRPF} – y t_{IRPF} es el tipo marginal en el IRPF. En resumen, la estructura impositiva viene dada por cuatro componentes: (1) tipo marginal de las rentas del trabajo, (2) cotizaciones a la Seguridad Social soportadas por empleador y empleado, (3) impuestos sobre el consumo de bienes y servicios y, finalmente, (4) Impuesto sobre Sociedades. En los cálculos de las expresiones [1] y [2] se ha tomado como referencia los ingresos obtenidos por un Trabajador Industrial Medio, de acuerdo a la nomenclatura y datos ofrecidos en la publicación de la OCDE *Taxing Wages*. A efectos comparativos, asumimos que dicho agente representativo carece de cargas familiares así como de ingresos procedentes de rentas del capital. Empleando esta metodología, seguidamente se ofrece una comparación de tipos marginales efectivos para una selección de 13 países donde están representados los estados del sur de Europa (Italia, Grecia, Portugal y España), del centro-norte de Europa (Francia, Alemania, Finlandia y Suecia), los países intervenidos antes de

2013 (Irlanda, Grecia y Portugal), así como las economías de Reino Unido, Australia, Estados Unidos y Japón.

El Gráfico 2 muestra los resultados obtenidos ofreciendo diferentes desagregaciones de los trece países analizados. Los resultados muestran una tendencia ligeramente creciente desde el inicio de la crisis que resulta más acusada en España. En 2012, el tipo marginal efectivo se situó en España en el 63,83%, por encima de la media del 61,31% de los tres países intervenidos hasta esa fecha (Grecia, Portugal e Irlanda) y muy por encima del 40,35% de los países no europeos. No obstante, como se puede ver en el Cuadro 2, el tipo marginal efectivo español se situó en 2012 por debajo del 68,28% de Alemania o del 77,42% de Francia. La información recogida en el Cuadro 3, muestra asimismo que el peso de las cotizaciones sociales a cargo del empleador es muy elevado, tan solo por debajo Francia, Italia y Suecia.



Fuente: Elaboración propia

LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA PERSONAL EN ESPAÑA: UNA PROPUESTA A FUTURO

Cuadro 2. Tipos marginales efectivos sobre el trabajo

	ALEMANIA	AUSTRALIA	ESPAÑA	ESTADOS UNIDOS	FINLANDIA	FRANCIA	GRECIA	IRLANDA	ITALIA	JAPÓN	PORTUGAL	REINO UNIDO	SUECIA
2000	66,93%	41,95%	57,28%	37,75%	73,48%	86,71%	54,48%	66,28%	69,41%	30,26%	50,73%	47,48%	70,29%
2001	66,06%	41,89%	57,28%	37,67%	71,99%	68,91%	54,48%	47,11%	68,30%	30,45%	49,97%	47,33%	69,47%
2002	66,37%	41,82%	57,44%	37,86%	71,25%	68,53%	54,48%	46,15%	67,80%	33,38%	49,97%	47,29%	67,61%
2003	67,10%	41,69%	57,28%	37,81%	70,01%	68,50%	63,59%	46,14%	71,58%	32,76%	51,07%	48,60%	70,43%
2004	68,76%	41,69%	57,28%	37,73%	69,47%	72,40%	63,59%	63,40%	71,58%	32,73%	58,55%	48,62%	68,26%
2005	67,45%	41,69%	57,28%	37,39%	69,25%	71,81%	63,59%	46,13%	66,29%	33,05%	58,18%	48,63%	82,45%
2006	70,04%	41,88%	57,28%	45,83%	69,00%	72,54%	65,02%	46,88%	66,61%	34,38%	59,70%	48,63%	82,03%
2007	64,41%	41,93%	60,06%	37,20%	69,49%	69,03%	65,08%	47,27%	67,78%	35,42%	60,30%	48,66%	82,05%
2008	71,05%	41,93%	61,56%	39,03%	73,02%	69,42%	66,48%	63,81%	69,86%	35,66%	61,19%	47,28%	81,97%
2009	70,56%	42,21%	61,39%	39,18%	71,47%	69,42%	65,28%	65,93%	69,86%	35,47%	60,72%	45,90%	66,45%
2010	67,73%	42,08%	61,39%	42,81%	71,12%	68,48%	64,72%	50,20%	70,09%	36,56%	61,16%	47,25%	66,52%
2011	71,14%	41,90%	62,40%	41,93%	69,17%	68,65%	69,57%	51,65%	70,39%	38,43%	65,71%	49,70%	67,06%
2012	68,28%	42,34%	63,83%	41,53%	69,51%	77,42%	69,69%	52,59%	70,83%	37,48%	61,64%	49,86%	67,06%
Media del período	68,14%	41,92%	59,37%	39,52%	70,63%	71,68%	63,08%	53,35%	69,26%	34,31%	57,61%	48,10%	72,43%
Media 2000-2008	67,57%	41,83%	58,08%	38,70%	70,77%	71,98%	61,20%	52,58%	68,80%	33,12%	55,52%	48,06%	74,95%
Media 2009-2012	69,43%	42,13%	62,25%	41,36%	70,32%	70,99%	67,31%	55,09%	70,29%	36,99%	62,31%	48,18%	66,77%

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 3. Evolución de los componentes del tipo marginal efectivo

	(1) TIPO MARGINAL DE LA RENTA DEL TRABAJO		(2) COTIZACIÓN A SEGURIDAD SOCIAL DEL TRABAJADOR		(3) COTIZACIÓN A SEGURIDAD SOCIAL DEL EMPRESARIO		(4) IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO DE BIENES Y SERVICIOS		(5) IMPUESTO DE SOCIEDADES	
	2000-2008	2009-2012	2000-2008	2009-2012	2000-2008	2009-2012	2000-2008	2009-2012	2000-2008	2009-2012
Australia	31,50	31,63	-	-	6,10	6,13	10,00	10,00	32,76	30,00
Finlandia	39,13	38,56	6,44	7,04	24,44	22,65	22,00	22,50	28,58	25,25
Francia	20,67	20,0	13,54	13,69	46,46	43,76	19,71	19,60	36,93	34,42
Alemania	36,17	32,63	20,94	20,68	20,48	19,53	16,67	19,00	47,04	26,59
Grecia	17,83	21,17	15,97	16,18	28,03	28,31	18,33	21,00	37,31	22,50
Irlanda	28,43	30,49	5,07	5,01	11,03	10,75	21,00	21,63	20,76	12,50
Italia	30,62	29,64	9,26	9,49	32,95	32,08	20,00	20,25	35,41	27,50
Japón	11,62	13,38	11,68	13,07	12,56	13,83	5,00	5,00	40,62	37,15
Portugal	19,44	25,03	11,00	11,00	23,75	23,75	19,00	21,50	33,41	27,38
España	23,32	26,70	6,35	6,35	30,50	29,90	16,00	17,00	34,44	30,00
Suecia	34,75	24,5	7,00	7,00	32,63	31,42	25,00	25,00	28,00	27,15
Reino Unido	23,52	22,18	8,9	9,32	10,45	10,80	17,50	18,13	29,78	26,50
Estados Unidos	22,64	29,25	7,65	6,65	8,01	9,67	7,98	2,10	39,32	38,15

Fuente: OCDE Revenue Statistics 2012 y anteriores

III. UNA PROPUESTA DE FUTURO

Partiendo de las consideraciones teóricas expresadas, de la propia evolución de nuestro IRPF y del efecto de tipo efectivo marginal de la rentas del trabajo, en la comparación realizada en el contexto internacional, se plantean una serie de cuestiones relevantes en relación al diseño presente y futuro de nuestro sistema fiscal, que afectan al modelo general de la tributación sobre la renta personal y, específicamente, al tratamiento fiscal de las rentas del trabajo, dejando para un capítulo posterior los elementos reformadores de la fiscalidad sobre las rentas del capital.

III.1 EL MODELO DE IRPF

La primera cuestión a analizar es el modelo de impuesto sobre la renta deseable en España. A lo largo de los últimos diez años y en paralelo a las modificaciones producidas en el IRPF, se han barajado dos opciones clásicas en el ámbito académico para implementar una reforma fiscal en nuestro país. Por un lado, la aplicación de un impuesto lineal sobre la renta en España y, por otro, la dualización del impuesto sobre la renta.

En el primer caso, la **imposición lineal**, se trata de una propuesta fuertemente debatida en el ámbito académico. El impuesto lineal (*flat tax*) se caracteriza por aplicar sobre una base imponible extensiva un único tipo marginal. La introducción de un mínimo exento en esa estructura impositiva asegura la existencia de progresividad. Los potenciales costes recaudatorios, inasumibles en una situación presupuestaria como la actual, junto con las dificultades de su marketing político (ya que los principales perdedores se concentrarían en los contribuyentes de rentas medias), ha impedido hasta el momento su plena consideración como opción reformista aplicable en los países avanzados.

El impuesto lineal sobre la renta está funcionando razonablemente bien en países sin tradición fiscal donde no existen ganadores o perdedores posreforma y no son evaluables los efectos distributivos positivos ni negativos que se derivan de un cambio tan trascendental (Estonia, Letonia, Lituania, Rusia, Serbia, Ucrania, Eslovaquia, Georgia y Rumania). En la práctica fiscal de los países avanzados, el modelo *flat tax* cabe considerarlo como indicador de una dirección fiscal deseable, si bien la mayoría de los países han sido más cautos y han tendido a un aplanamiento de las tarifas hasta situarlas en 4, 3 y hasta 2 tramos. Estas razones fueron las que aparcaron esta propuesta como línea reformadora en España en la década anterior y parece no estar en la agenda política en estos momentos de necesidades recaudatorias.

En el segundo caso, la **dualización de los impuestos sobre la renta del trabajo** plantearía convertir nuestro actual modelo impositivo en un impuesto dual. Durante la última década las excepciones a una fórmula integral de tributación de las rentas, como la propuesta por Schanz-Haig-Simons y aplicable en España hasta 2006,

han sido continuas y crecientes, especialmente para las rentas del capital. Como ejemplo, destacaríamos la aplicación de retenciones liberatorias para dividendos e intereses, las exenciones para ganancias de capital a medio/largo plazo, las exenciones para no residentes o las bases diferenciadas a tipos especiales, que han existido en nuestra legislación.

Los principales objetivos de la dualización son, por un lado, aligerar la tributación de las rentas del capital en un marco de fuerte movilidad internacional de capitales y con riesgos graves de desfiscalización de estas rentas, y, por otro, simplificar al máximo la estructura de los actuales tipos, recurriendo a fórmulas casi proporcionales. Su diseño técnico consiste en articular una tributación separada de las rentas en función de su procedencia, de forma que se aplique una tarifa de tipos impositivos progresiva sobre las rentas del trabajo, en sentido amplio, y un tipo único proporcional sobre las rentas del capital. Al mismo tiempo, se produce un acercamiento del tipo impositivo del Impuesto sobre Sociedades al tipo de gravamen aplicado a los rendimientos de capital en el impuesto.

Las experiencias más conocidas de este modelo son las aplicadas en Suecia (1991), Noruega (1998), y, con alguna variante, Holanda (2001), donde podríamos destacar como efectos positivos:

- Aumenta la neutralidad de la fiscalidad ante la inversión en activos alternativos.
- Reduce la posibilidad de articular economías de opción entre el IRPF y el IS.
- Reduce la fiscalidad del capital mobiliario para evitar la deslocalización.

Como efectos negativos, la introducción de problemas de inequidad horizontal al apartarse del modelo tradicional de tributación:

- Supone una reducción de la progresividad del impuesto.
- Plantea problemas de articulación práctica en los casos de rentas mixtas del trabajo y del capital.
- Puede favorecer la elusión fiscal por medio de la transformación de rentas del trabajo en rendimientos de capital, sin olvidar los problemas de transición de un modelo a otro.

El principal obstáculo sobre la dualización es la presión social ejercida por el debate progresividad/proporcionalidad, aplicado sobre todo al tratamiento diferenciado de rentas. A pesar de ello, la reforma del IRPF que se formula en 2006 ha transcurrido por el camino de lo que denominaríamos una dualización imperfecta del IRPF, al dejar fuera de la tributación del ahorro los rendimientos del capital inmobiliario y las rentas del ahorro afectas a actividades económicas, entre otras cuestiones.

En nuestra opinión, no procede un cambio significativo en la estructura de dualización imperfecta que mantiene el actual IRPF español, y, en su caso, se debería tender hacia un sistema puro de imposición dual.

III.2 TRATAMIENTO DE LOS RENDIMIENTOS DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

La segunda cuestión a plantear afecta al tratamiento de los rendimientos de actividades económicas y el papel que juega en estos momentos el régimen de módulos en nuestro sistema fiscal. Con relación a este sistema, en el lado favorable de la balanza se encuentra la reducción de los costes de cumplimiento para el contribuyente, mientras que como aspectos negativos debe destacarse la erosión de la equidad, tanto vertical como horizontal, así como la conexión con el fraude fiscal. Este régimen, que ha podido tener cierta justificación en fases incipientes de desarrollo económico y fiscal, no tiene justificación en la actualidad cuando cualquier empresario individual o profesional tiene acceso a sistemas contables más o menos sofisticados que les permiten registrar la totalidad de sus compras, ventas y gastos. En consecuencia, dados los problemas de cuantificación de bases reales que el sistema plantea, parece razonable:

- Limitar al máximo o replantearse íntegramente el régimen (Ley 7/2012 de 29 de Octubre).
- Excluir del régimen de módulos a aquellos sectores que, por su amplia interrelación con otros, pueden constituir puntos esenciales para la difusión de tramas de evasión fiscal.

III.3 FIJACIÓN DEL MÍNIMO EXENTO PERSONAL Y FAMILIAR

Los mínimos personales y familiares son, en el diseño de un IRPF, elementos trascendentales en la fijación del nivel de progresividad del impuesto. Este mínimo, que establece el consumo necesario para la cobertura de las necesidades básicas de la familia y que varía en función de las circunstancias personales, familiares y especiales del contribuyente, debe incorporar una identidad entre el consumo necesario para cubrir las necesidades básicas de la unidad contribuyente y la renta no sometida al pago del impuesto. Su objetivo fundamental es delimitar la capacidad de pago del contribuyente, vinculada al concepto de renta disponible que debe constituir la base del impuesto. En definitiva, se trata de que la base imponible recoja la renta disponible de los contribuyentes una vez cubiertas sus necesidades básicas, al considerarse que esta magnitud constituye una medida más ajustada de la verdadera capacidad de pago. Evidentemente, el mínimo exento personal y familiar tiene que considerar no solo la existencia de un nivel básico de renta exenta sino también los ajustes asociados a las diferentes cargas familiares soportadas por el contribuyente y a las distintas situaciones que puedan presentarse en el ámbito familiar alterando su capacidad de pago, y, especialmente, en este proceso de enve-

cimiento progresivo de la sociedad española, las restricciones que introduce el fenómeno de la dependencia.

Las circunstancias económicas y sociales de la crisis han convertido en una necesidad la revisión de la cuantía de los mínimos personales y familiares en el IRPF habida cuenta que la inflación acumulada desde la última reforma del IRPF, en 2006, supera el 17%. En ausencia de tal corrección, la factura fiscal de los contribuyentes españoles se ha visto incrementada en estos últimos trece años por el simple aumento en los precios. Para hacernos una idea del impacto que la inflación puede llegar a tener sobre la carga fiscal por IRPF; Sanz, Castañer y Romero (2009) han documentado que la no corrección de los elementos del IRPF, que entre 2004 y 2006 fueron expuestos a una inflación acumulada del 9,93%, generó una recaudación extra de 7.235 millones de euros.

III.4 ¿ES IMPORTANTE LA PROGRESIVIDAD FISCAL?

Gran parte de los economistas modernos (Habegger, por ejemplo) consideran que la política redistributiva debe hacerse a través del instrumento presupuestario; a través de políticas activas de gasto público en educación, sanidad, integración social, dependencia, etc. Es necesario recaudar con eficiencia para poder incrementar el volumen de recaudación aplicable a las políticas de gasto. La realidad fiscal ha puesto de manifiesto que, en todo caso, la progresividad fiscal ha podido contribuir a un reparto más justo de la carga tributaria.

El Cuadro 4 recoge los tipos marginales en el IRPF en los países de la Unión Europea. Lo más llamativo es que el tramo final de una renta de 60.000€ tributará al 47%, tipo de gravamen que estaría entre los más altos de Europa y siempre teniendo en cuenta que, en nuestro entorno, aunque se ha invertido la tendencia a la rebaja de tipos en los impuestos directos, no ha sido tan abrupta como en España. Así, los tipos impositivos marginales del IRPF se han colocado entre los cuatro más elevados de Europa, lo que puede disuadir a algunas personas a establecer su residencia en nuestro país. Además, los tipos a los que se gravan las rentas medias también se sitúan en la mitad superior de los marginales de nuestro entorno.

Cuadro 4. Tipos marginales de IRPF en la UE-27 en 2012

Países	Tipos	Países	Tipos
Suecia	57,50%	Luxemburgo	41,30%
Dinamarca	56,00%	Eslovenia	41,00%
Bélgica	54,50%	Chipre	35,00%
España	51,9-56%	Malta	35,00%
Holanda	52,00%	Polonia	32,00%
Austria	50,00%	Letonia	25,00%
Reino Unido	50,00%	Estonia	21,00%
Portugal	49,00%	Eslovaquia	19,00%
Finlandia	48,70%	Hungría	16,00%
Irlanda	48,00%	Rumania	16,00%
Alemania	47,50%	Lituania	15,00%
Francia	45,00%	República	15,00%
Grecia	45,00%	Checa	15,00%
Italia	44,50%	Bulgaria	10,00%

Fuente: Ernst & Young

III.5 ¿CÓMO AFECTAN LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A LA FISCALIDAD PERSONAL?

En relación al uso de la capacidad normativa por parte de las CC.AA. podemos señalar que estas han utilizado con profusión su capacidad normativa en cuanto al uso de la tarifa, en general, para elevar los tipos impositivos sobre la tarifa base estatal, aunque existen tres autonomías (Madrid, La Rioja, y Valencia) que han tratado de compensar la elevación propuesta por el Estado. Como ya hemos señalado, la actual dispersión de tipos impositivos marginales comienza a hacer atractiva la fijación de residencia en aquellas comunidades de menor tributación, así como el desarrollo de nuevos negocios y actividades económicas en estas.

Así, se puede llegar a que contribuyentes con rentas elevadas tributen al tipo marginal del 56% como es el caso de Cataluña. Por el contrario, en dos regiones la tarifa es un poco más baja que la que se aplica por defecto, en 2012: Madrid y La Rioja. En ambos territorios, el tipo marginal máximo de 2012 es del 51,9%. Respecto a las deducciones de la cuota en el tramo autonómico, aunque se ha incrementado significativamente el número total de deducciones autonómicas llegando en 2011 a un total de 169, esto es, una media de 11,27 deducciones por Comunidad, la regulación ha sido muy restrictiva, sometiendo el disfrute de estos beneficios fiscales a condiciones muy estrictas y de regulación complicada. La consecuencia inmediata es que el impacto recaudatorio de toda esta panoplia de ventajas fiscales no ha sido muy elevado, por lo que se puede argumentar que ha sido más el efecto político de compromiso con determinados comportamientos económicos y sociales que

el efecto real en términos de reducción de la carga tributaria de los contribuyentes. La técnica de la legislación tributaria autonómica en muchos casos entraña problemas, no solo porque sea de difícil aplicación y comprensión, sino porque a veces incumple principios tributarios básicos o atenta contra la normativa comunitaria.

Las Comunidades Autónomas también han aplicado diferentes mínimos exentos familiares que benefician básicamente a las familias monoparentales con varios hijos a su cargo o a las familias numerosas.

III.6 EL EFECTO DE LA INFLACIÓN

Por último, el impuesto debe someter a gravamen la «verdadera capacidad económica» de los contribuyentes. En ausencia de medidas correctoras, esa verdadera capacidad económica queda distorsionada por efecto de la inflación imponiendo a los contribuyentes una carga extra –un impuesto silencioso– no percibida como tal por los contribuyentes. De no corregirse apropiadamente las tarifas y los mínimos y deducciones expresados en euros, la distorsión será más grande cuanto mayor sea la inflación. Téngase en cuenta, además, que estos efectos tienen carácter acumulativo. En aras de una mayor transparencia y justicia distributiva parece apropiado introducir mecanismos de corrección parcial o total de tales efectos.

RESUMEN DE IDEAS

- La renta media española está gravada a niveles similares a Suecia o Dinamarca a pesar de que estos países nos superan ampliamente en niveles de renta.
- Un impuesto sobre la renta con siete tramos que van desde el 13% al 56%, más las deducciones estatales y autonómicas, hacen que este impuesto no cumpla los parámetros de sencillez impositiva.
- En torno al 60% de la fiscalidad sobre el trabajo es consecuencia del sistema de cotizaciones a la Seguridad Social español, muy por encima de la media de los países de la OCDE.
- Se propone un sistema dual como modelo impositivo para las rentas del trabajo, combinado con un tratamiento adecuado de las rentas del capital y alineado con la tributación empresarial.
- Se propone una reforma del sistema de estimación de base por módulos, al constituir un sistema injusto y arcaico y constituir el primer paso para el fraude fiscal.

- Se hacen necesarios la actualización y el recálculo de las cuantías de los mínimos personales y familiares debido a los cambios en los patrones de consumo de la sociedad española y a los efectos de la inflación en su cuantía real.
- Se plantea que el impuesto ha de cumplir el objetivo de recaudar adecuadamente para que se puedan implementar políticas de gasto social, es decir, buscar la redistribución de rentas por el lado de los gastos y no de los ingresos.
- Los Regímenes Forales, Madrid y La Rioja han utilizado el tramo autonómico del IRPF para rebajar los tipos a todos los niveles de renta, mientras que Cataluña, Andalucía o Asturias han utilizado el impuesto autonómico para penalizar a las rentas más altas. Ello está planteando fórmulas de emigración y establecimiento de negocios por motivos fiscales.
- Limitar la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas sobre la imposición de las rentas del trabajo porque supone una complejidad de sistema que distorsiona y no redunda en una mejor capacidad de financiación, se trata de política de maquillaje con efectos perversos sobre la fijación de residencia y la localización de actividades económicas.
- Corrección del efecto de la inflación, como mecanismo para hacer tributar las rentas reales factoriales.

REFERENCIAS

- Auerbach, A.** (2009). Directions in tax and transfer theory. Consultado en <http://taxreview.treasury.gov.au>
- Castañer, J. M. et al.** (2004). Simulación sobre los hogares españoles de la reforma del IRPF 2003: efectos sobre la oferta laboral, recaudación, distribución y bienestar. *Papeles de Trabajo Instituto de Estudios Fiscales*, 10(2004).
- Eurostat** (2013). Taxation trends in the European Union. Consultado en http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2013/report.pdf
- Fatas, A. & Mihov, I.** (2001). Government size and automatic stabilizers: international and intranational evidence. *Journal of International Economics*, 55(1), 3-28.
- García, J., González-Páramo, J. M., & Zabalza, A.** (1989). Una aproximación al coste de eficiencia de la tributación familiar en España. *Moneda y Crédito*, 188, 211-242.
- González-Páramo, J. M. & Sanz, J.F.** (1994). La fiscalidad sobre el factor trabajo. *Economía y Sociología del Trabajo*, 25-26, 144-161.
- KPMG International** (2012). KPMG's individual income tax and Social Security rate. Survey.
- Rawdanowicz, L., Wurzel, E., & Christensen, A.** (2013). The equity implications of fiscal consolidation. *OCDE Economics Department Working Paper*, 1013.
- Mankiw, G.; Weinzierl, M., & Yagan, D.** (2009). Optimal taxation in theory and practice. *NBER Working Paper*, 15071.
- McKee, M. J., Visser, J., & Saunders, P.** (1986). Marginal tax rates on the use of labour and capital in OECD countries. *OECD Economic Studies*, 7, 45-101.
- Picos Sánchez, F.** (2004). Modelo Dual de IRPF y equidad: un nuevo enfoque teórico y su aplicación al caso español. *Papeles de Trabajo Instituto de Estudios Fiscales*, 8(04). Ministerio de Economía y Hacienda.
- Paturot, D., Mellbye, K. & Brys, B.** (2013). Average personal income tax rate and tax wedge progression in OECD countries, *OECD Taxation Working Papers*, 15.
- PriceWaterhouseCoopers** (2013). *Paying Taxes*, 2013.
- Romero, D. y Sanz, J. F.** (2005). An international comparison of marginal effective tax rates on labour use. *Australian Tax Forum*, 20(1).
- Romero, D. y Sanz, J. F.** (2007). Personal income taxation: the cornerstone of the tax system in a democracy. En J. Martínez-Vázquez & J. F. Sanz-Sanz (Eds.), *Fiscal Reform in Spain: Accomplishments and Challenges*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Romero, D. & Sanz, J. F.** (2012). Evaluación del impacto recaudatorio en las reformas de IRPF e IVA en 2012. *Papeles de Economía Española*. (En prensa).
- Rubio Guerrero, J. J. & Ruiz, P.** (2010). Dos décadas de IRPF en España: un balance. *Revista Económica de Catalunya*, 61. Colegio de Economistas de Catalunya.
- Mooij, R. & Nicodème, G.** (2008). Corporate tax policy and incorporation in the EU. *International Tax and Public Finance*, 15(4), 478-498.
- Sanz, J. F., Castañer, J. M., Romero, D., Prieto, J. & Fernández, F.** (2003). *Microsimulación y comportamiento laboral en las reformas de la imposición sobre la renta personal: el Simulador del Impuesto sobre la Renta Personal del Instituto de Estudios Fiscales*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Sanz, J. F. & Romero, D.** (2012). The budgetary measures introduced during the new government's first 100 days. *Spanish Economic and Financial Outlook*, 1, 56-74.
- Sanz, J. F., Romero, D., & Álvarez, S.** (2008). *La protección de la familia en la Unión Europea: Análisis comparado y simulación de reformas aplicadas a España*. Bilbao: Fundación BBVA.

Sanz, J. F., Romero, D., & Castañer, J. M. (2009). Análisis de reformas del Impuesto sobre la Renta Personal a partir de Microdatos Tributarios. *El Simulador de la Fundación de las Cajas de Ahorros*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros.

Torres, C., Mellbye, K., & Brys, B. (2012). Trends in personal income tax and employee Social Security contribution schedules. *OECD Taxation Working Papers*, 12. OECD Publishing.

VVAA (1997, 2002). *Informes para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*. Madrid: Secretaría de Estado de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales.

VVAA & Instituto de Estudios Fiscales (2001). *Evaluación de los efectos de la reforma del IRPF en la Ley 40/1998*. Madrid: Secretaría de Estado de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

ANEXOS

AÑO 2001

	(1) Tipo marginal de las rentas del trabajo	(2) Cotización a Seguridad Social del trabajador	(3) Cotización a Seguridad Social del empresario	(4) Impuesto del consumo de bienes y servicios	(5) Impuesto de sociedades	(A) PROPORCIÓN DE IMPUESTOS SOBRE LAS RENTAS DEL TRABAJO	(B) TIPO MARGINAL EFECTIVO SOBRE LAS RENTAS DEL TRABAJO
PAÍS							
Australia	31,50%	0,00%	6,30%	10,00%	34,00%	31,50%	41,89%
Finlandia	40,26%	6,54%	25,00%	22,00%	29,00%	44,17%	71,99%
Francia	20,13%	13,47%	42,89%	19,60%	37,76%	30,89%	68,91%
Alemania	36,05%	20,55%	20,55%	16,00%	52,03%	49,19%	66,06%
Grecia	12,60%	15,90%	27,96%	18,00%	40,00%	26,50%	54,48%
Irlanda	21,10%	4,90%	12,00%	21,00%	24,00%	24,97%	47,11%
Italia	29,91%	9,19%	33,88%	20,00%	37,00%	36,35%	68,30%
Japón	11,60%	10,00%	10,52%	5,00%	40,87%	20,44%	30,45%
Portugal	14,00%	11,00%	23,75%	17,00%	35,20%	23,46%	49,97%
España	22,45%	6,35%	30,60%	16,00%	35,00%	27,37%	57,28%
Suecia	27,19%	7,01%	32,82%	25,00%	28,00%	32,29%	69,47%
Reino Unido	23,75%	8,25%	9,82%	17,50%	30,00%	30,04%	47,33%
Estados Unidos	21,85%	7,65%	7,82%	7,60%	39,34%	27,83%	37,67%

Fuente: Elaboración Propia

AÑO 2005

	(1) Tipo marginal de las rentas del trabajo	(2) Cotización a Seguridad Social del trabajador	(3) Cotización a Seguridad Social del empresario	(4) Impuesto del consumo de bienes y servicios	(5) Impuesto de sociedades	(A) PROPORCIÓN DE IMPUESTOS SOBRE LAS RENTAS DEL TRABAJO	(B) TIPO MARGINAL EFECTIVO SOBRE LAS RENTAS DEL TRABAJO
PAÍS							
Australia	31,50%	0,00%	6,00%	10,00%	34,00%	31,50%	41,69%
Finlandia	37,75%	6,35%	24,00%	22,00%	29,00%	41,70%	69,25%
Francia	23,22%	13,58%	43,84%	19,60%	37,76%	33,65%	71,81%
Alemania	37,28%	21,43%	20,73%	16,00%	52,03%	50,71%	67,45%
Grecia	25,20%	16,00%	28,06%	18,00%	40,00%	37,17%	63,59%
Irlanda	20,91%	5,09%	10,75%	21,00%	24,00%	24,94%	46,13%
Italia	27,91%	9,19%	33,08%	20,00%	37,00%	34,54%	66,29%
Japón	11,26%	11,84%	12,78%	5,00%	40,87%	21,77%	33,05%
Portugal	23,50%	11,00%	23,75%	19,00%	35,20%	31,92%	58,18%
España	22,45%	6,35%	30,60%	16,00%	35,00%	27,37%	57,28%
Suecia	45,00%	7,01%	32,46%	25,00%	28,00%	48,85%	82,45%
Reino Unido	23,77%	9,23%	10,74%	17,50%	30,00%	30,81%	48,63%
Estados Unidos	21,25%	7,65%	7,80%	8,00%	39,34%	27,27%	37,39%

Fuente: Elaboración Propia

UNA REFORMA FISCAL PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO

AÑO 2007

	(1) Tipo marginal de las rentas del trabajo	(2) Cotización a Seguridad Social del trabajador	(3) Cotización a Seguridad Social del empresario	(4) Impuesto del consumo de bienes y servicios	(5) Impuesto de sociedades	(A) PROPORCIÓN DE IMPUESTOS SOBRE LAS RENTAS DEL TRABAJO	(B) TIPO MARGINAL EFECTIVO SOBRE LAS RENTAS DEL TRABAJO
PAÍS							
Australia	31,50%	0,00%	6,00%	10,00%	30,00%	31,50%	41,93%
Finlandia	37,57%	6,73%	24,00%	22,00%	28,25%	41,77%	69,49%
Francia	18,01%	13,69%	43,59%	19,60%	35,31%	29,23%	69,03%
Alemania	27,95%	21,15%	20,00%	19,00%	39,23%	43,19%	64,41%
Grecia	24,40%	16,00%	28,06%	19,00%	34,25%	36,50%	65,08%
Irlanda	20,85%	5,15%	10,75%	21,00%	13,38%	24,93%	47,27%
Italia	29,21%	9,49%	32,08%	20,00%	34,00%	35,93%	67,78%
Japón	13,62%	12,08%	12,96%	5,00%	40,21%	24,05%	35,42%
Portugal	23,50%	11,00%	23,75%	21,00%	30,25%	31,92%	60,30%
España	26,25%	6,35%	30,15%	16,00%	35,00%	30,93%	60,06%
Suecia	44,49%	7,01%	32,42%	25,00%	28,00%	48,38%	82,05%
Reino Unido	23,72%	9,28%	10,80%	17,50%	30,00%	30,80%	48,66%
Estados Unidos	21,25%	7,65%	7,78%	7,70%	39,32%	27,27%	37,20%

Fuente: Elaboración Propia

AÑO 2009

	(1) Tipo marginal de las rentas del trabajo	(2) Cotización a Seguridad Social del trabajador	(3) Cotización a Seguridad Social del empresario	(4) Impuesto del consumo de bienes y servicios	(5) Impuesto de sociedades	(A) PROPORCIÓN DE IMPUESTOS SOBRE LAS RENTAS DEL TRABAJO	(B) TIPO MARGINAL EFECTIVO SOBRE LAS RENTAS DEL TRABAJO
PAÍS							
Australia	31,50%	0,00%	6,40%	10,00%	30,00%	31,50%	42,21%
Finlandia	40,69%	6,31%	23,00%	22,00%	26,00%	44,43%	71,47%
Francia	18,00%	13,70%	43,60%	19,60%	34,43%	29,23%	69,42%
Alemania	35,48%	20,63%	19,48%	19,00%	30,17%	48,78%	70,56%
Grecia	21,00%	16,00%	28,06%	19,00%	25,00%	33,64%	65,28%
Irlanda	43,50%	6,50%	10,75%	21,50%	12,50%	47,17%	65,93%
Italia	29,21%	9,49%	32,08%	20,00%	27,50%	35,93%	69,86%
Japón	13,53%	12,18%	12,91%	5,00%	39,54%	24,05%	35,47%
Portugal	23,50%	11,00%	23,75%	20,00%	26,50%	31,92%	60,72%
España	26,25%	6,35%	29,90%	16,00%	30,00%	30,93%	61,39%
Suecia	24,49%	7,01%	31,42%	25,00%	28,00%	29,78%	66,45%
Reino Unido	21,88%	9,12%	10,61%	15,00%	28,00%	29,01%	45,90%
Estados Unidos	21,75%	7,65%	9,63%	8,40%	39,25%	27,74%	39,18%

Fuente: Elaboración Propia

LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA PERSONAL EN ESPAÑA: UNA PROPUESTA A FUTURO

AÑO 2011

	(1) Tipo marginal de las rentas del trabajo	(2) Cotización a Seguridad Social del trabajador	(3) Cotización a Seguridad Social del empresario	(4) Impuesto del consumo de bienes y servicios	(5) Impuesto de sociedades	(A) PROPORCIÓN DE IMPUESTOS SOBRE LAS RENTAS DEL TRABAJO	(B) TIPO MARGINAL EFECTIVO SOBRE LAS RENTAS DEL TRABAJO
PAÍS							
Australia	31,50%	0,00%	5,97%	10,00%	30,00%	31,50%	41,90%
Finlandia	36,65%	7,15%	22,50%	23,00%	24,50%	41,18%	69,17%
Francia	16,73%	13,68%	43,86%	19,60%	34,43%	28,11%	68,65%
Alemania	31,63%	20,88%	19,73%	19,00%	15,83%	45,90%	71,14%
Grecia	21,79%	16,21%	28,56%	23,00%	20,00%	34,47%	69,57%
Irlanda	27,82%	3,18%	10,75%	21,00%	12,50%	30,12%	51,65%
Italia	29,91%	9,49%	32,08%	20,00%	27,50%	36,56%	70,39%
Japón	13,28%	13,42%	14,20%	5,00%	30,00%	24,92%	38,43%
Portugal	28,00%	11,00%	23,75%	23,00%	25,00%	35,92%	65,71%
España	26,25%	6,35%	29,90%	18,00%	30,00%	30,93%	62,40%
Suecia	24,61%	6,99%	31,42%	25,00%	26,30%	29,88%	67,06%
Reino Unido	22,48%	9,52%	11,01%	20,00%	26,00%	29,86%	49,70%
Estados Unidos	31,75%	5,65%	9,72%	0,00%	35,00%	35,61%	41,93%

Fuente: Elaboración Propia

AÑO 2012

	(1) Tipo marginal de las rentas del trabajo	(2) Cotización a Seguridad Social del trabajador	(3) Cotización a Seguridad Social del empresario	(4) Impuesto del consumo de bienes y servicios	(5) Impuesto de sociedades	(A) PROPORCIÓN DE IMPUESTOS SOBRE LAS RENTAS DEL TRABAJO	(B) TIPO MARGINAL EFECTIVO SOBRE LAS RENTAS DEL TRABAJO
PAÍS							
Australia	32,00%	0,00%	5,94%	10,00%	30,00%	32,00%	42,34%
Finlandia	36,48%	7,62%	22,80%	23,00%	24,50%	41,32%	69,51%
Francia	28,71%	13,69%	44,00%	19,60%	34,40%	38,47%	77,42%
Alemania	31,88%	20,73%	19,58%	19,00%	30,20%	45,99%	68,28%
Grecia	21,70%	16,50%	28,56%	23,00%	20,00%	34,62%	69,69%
Irlanda	27,81%	3,19%	10,75%	23,00%	12,50%	30,11%	52,59%
Italia	29,91%	9,49%	32,08%	21,00%	27,50%	36,56%	70,83%
Japón	13,30%	13,70%	14,45%	5,00%	39,50%	25,18%	37,48%
Portugal	24,50%	11,00%	23,75%	23,00%	31,50%	32,81%	61,64%
España	28,05%	6,35%	29,90%	18,00%	30,00%	32,62%	63,83%
Suecia	24,60%	7,00%	31,42%	25,00%	26,30%	29,88%	67,06%
Reino Unido	22,54%	9,46%	10,92%	20,00%	24,00%	29,87%	49,86%
Estados Unidos	31,75%	5,65%	9,73%	0,00%	39,10%	35,61%	41,53%

Fuente: Elaboración Propia

LA TRIBUTACIÓN DE LOS RENDIMIENTOS DEL CAPITAL EN ESPAÑA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Juan José Rubio Guerrero

Universidad de Castilla-La Mancha

Santiago Álvarez García

Universidad de Oviedo

«Evitar impuestos es una de las pocas actividades intelectuales que produce beneficios económicos».

John M. Keynes (1883-1946)

I. INTRODUCCIÓN

Las tres últimas décadas han sido pródigas en reformas fiscales. En este contexto, a pesar de las importantes diferencias entre los sistemas tributarios de los distintos países, tanto de los que forman parte de la Unión Europea como de los otros Estados miembros de la OCDE, muchos de los cambios adoptados difieren en los detalles, pero son similares en el espíritu, como ha observado Zubiri (2001: 13).

Uno de los rasgos más destacados de este proceso de reforma es la controversia sobre el papel que deben jugar los impuestos personales sobre la renta. Pechman (1990:1) agrupa las posiciones críticas con este tributo en dos tendencias: la que considera que los impuestos progresivos sobre la renta influyen negativamente en los incentivos económicos, y la que considera que los impuestos sobre la renta deben ser sustituidos por impuestos sobre el consumo. Ambas tendencias tienen en común el cuestionamiento del modelo tradicional, desarrollado a partir del principio de capacidad de pago, que somete a tributación una base imponible de renta extensiva –incluyendo las ganancias de capital–, a la que se aplican unos tipos impositivos progresivos.

Los altos tipos impositivos existentes en la década de los ochenta constituían un importante desincentivo para la actividad económica, especialmente en relación con la oferta de trabajo y del ahorro. Por otra parte, estos tipos nominales elevados no aseguraban la progresividad del impuesto, tal y como muestran diferentes estudios que se han realizado sobre la distribución de la carga tributaria en varios países (como los de Feldstein, 1977, o Kotlikoff y Summers, 1985). Este resultado era consecuencia de la proliferación de beneficios fiscales, en forma de deducciones, desgravaciones

y créditos fiscales, que implicaban una importante erosión de la base imponible, introduciendo una brecha progresiva entre la renta gravable y el concepto de renta extensiva. Esta pérdida de generalidad del impuesto sobre la renta personal provocaba un efecto adverso en su equidad horizontal y vertical y su capacidad de redistribución.

Estos factores han propiciado un cambio en la jerarquía de los principios clásicos de la imposición, en el que las consideraciones de equidad vertical y redistribución han pasado a ocupar un segundo plano a favor de otros tres principios que han adquirido especial relevancia (Rubio Guerrero, 2010:67):

- El de eficiencia económica, tratando de primar la neutralidad del sistema impositivo en la asignación de los recursos realizada por el mercado, y de reducir las distorsiones fiscales sobre la misma.
- El de sencillez en la aplicación y gestión de los sistemas tributarios, intentando que los costes de administración por parte de las agencias tributarias y de cumplimiento por parte de los contribuyentes sean lo más reducido posible.
- El de equidad horizontal, como principio que busca evitar tratamientos diferenciados de las rentas en función de su origen.

En la práctica, estos principios se concretan en una serie de soluciones técnicas que se han ido incorporando a las estructuras fiscales de los distintos países a lo largo del proceso de reformas.

Los principales cambios se pueden sintetizar de la siguiente forma (Rubio Guerrero, 2010:67-68):

- Extensión de las bases imponibles de los impuestos personales sobre la renta, eliminando deducciones, bonificaciones y tratamientos fiscales privilegiados.
- Reducción de los tipos impositivos marginales máximos en el Impuesto Personal sobre la Renta y de los tipos impositivos del Impuesto sobre Sociedades, combinada con una reducción del número de tramos en el Impuesto sobre la Renta y, en algunos casos, un aumento de los tipos mínimos.
- Adopción de medidas compensatorias para mantener la recaudación, principalmente mediante un aumento en los tipos impositivos del Impuesto sobre el Valor Añadido y la implementación de nuevos impuestos sobre consumo específicos.

Sin embargo, en la práctica, ningún país de la OCDE ha adoptado totalmente un impuesto sobre la renta extensiva. Contraviniendo el principio de equidad horizontal, en mayor o menor medida, todos otorgan tratamientos singulares a deter-

minados rendimientos como retribuciones en especie, rentas imputadas, ganancias de capital, o pensiones.

Este problema se ha visto agudizado por la internacionalización de la economía mundial y por los procesos de competencia fiscal internacional, que han provocado una importante deslocalización del capital, principalmente del financiero. Bachetta y Caminal (1991: 24) resaltan que: «una mayor movilidad del capital permite a los inversores elegir con mayor facilidad el país con tratamiento fiscal más favorable y, por consiguiente, las decisiones en materia de política impositiva por parte de cada país se ven crecientemente influenciadas por las decisiones tomadas por los demás países. Esta interdependencia introduce un elemento estratégico en las políticas tributarias de los distintos gobiernos, dada la existencia de incentivos importantes a competir por el capital, bajando los niveles impositivos».

II. MODELOS DE TRIBUTACIÓN DE LAS RENTAS DEL CAPITAL Y PLUSVALÍAS: UN ANÁLISIS COMPARADO

Esta situación ha inspirado reformas fiscales radicales, en las que se trata de implementar modelos de imposición lineal o dual sobre la renta.

Los impuestos lineales (*flat tax system*) consisten en la aplicación de un tipo impositivo único sobre una base imponible definida en un sentido amplio como el ingreso total obtenido por el contribuyente, de la que se deduce una cierta cantidad correspondiente a un mínimo exento, en función de las circunstancias personales y familiares del contribuyente. Algunas propuestas (Atkinson, 1995) combinan un impuesto lineal con un ingreso mínimo básico para todos los ciudadanos, es decir, con un impuesto negativo mediante una transferencia de ingresos a las personas cuyos ingresos están por debajo del mínimo exento.

Los principales argumentos a favor de este impuesto son su simplicidad, su mayor equidad horizontal, el incremento de la progresividad real que provoca la desaparición de los beneficios fiscales y las ganancias de eficiencia que se podrían derivar de la reducción de los tipos impositivos marginales. En su contra tiene sus potenciales costes recaudatorios, el hecho de que limita la equidad vertical y los costes de transición desde un impuesto sobre la renta convencional, ya que los principales beneficiarios del cambio serían los contribuyentes de rentas elevadas y los que se situaran por debajo del mínimo exento, resultando perdedores los contribuyentes con rentas medias. Esta situación explica que, salvo Islandia (2007), los países que han adoptado este tipo de impuesto provengan fundamentalmente del este de Europa, en el proceso de transición de una economía comunista a otra de mercado. Así, Estonia y Lituania lo implantaron en 1994, Lituania en 1997, Rusia en 2000, Ucrania y la República Eslovaca en 2004, etc.

(Keen et.al., 2008, han realizado un análisis en profundidad de este proceso de implantación y sus efectos).

La otra alternativa consiste en la aplicación de impuestos duales (*dual income tax*). La filosofía de los impuestos duales consiste en articular una tributación separada de las rentas en función de su procedencia, de forma que se aplica una tarifa de tipos impositivos progresiva sobre las rentas ganadas (rendimientos del trabajo y, en su caso, de actividades profesionales), y un tipo único proporcional sobre las rentas de capital (y en su caso sobre los rendimientos empresariales). Al mismo tiempo, se produce un acercamiento (y en algunos casos equiparación) del tipo impositivo del Impuesto sobre Sociedades al tipo de gravamen aplicado a los rendimientos de capital en el Impuesto sobre la Renta Personal.

Los impuestos duales pretenden aumentar la neutralidad de la fiscalidad ante la inversión en activos alternativos, reducir la posibilidad de articular economías de opción entre el Impuesto sobre la Renta Personal y el Impuesto sobre Sociedades y reducir la fiscalidad sobre el capital mobiliario para evitar su deslocalización. Evidentemente, conllevan una reducción de la progresividad del impuesto, e introducen problemas de inequidad horizontal al apartarse del modelo tradicional de tributación extensiva para gravar diferenciadamente las rentas en función de su origen. Por otra parte, plantean problemas de articulación práctica en los casos de rentas mixtas de trabajo/capital, y pueden favorecer la elusión fiscal por medio de la transformación de rentas de trabajo en rendimientos de capital.

La justificación económica de este tipo de impuestos es sencilla, se encuentra en la elevada elasticidad de la oferta de capital en comparación con la más reducida elasticidad de la oferta de trabajo. Así se argumenta que:

En un mundo con libertad de movimientos de capitales, si un país pretendiese aumentar la imposición sobre los rendimientos del ahorro, para conseguir que este se invirtiese en su territorio tendría que ofrecer rentabilidades brutas antes que impuestos más elevadas que las de sus competidores, lo cual conduciría a menores retribuciones para el factor trabajo. De hecho, tal situación sería equivalente a la existencia de un gravamen implícito sobre los rendimientos del factor trabajo, por lo que algunos opinan que resulta más adecuado gravar directamente el trabajo que hacerlo indirectamente mediante un impuesto sobre el rendimiento del ahorro. Un impuesto sobre los rendimientos del capital, al reducir la oferta de este factor –y, consiguientemente, las inversiones– termina por elevar la rentabilidad bruta del capital y reducir paralelamente la retribución del trabajo, es decir, termina por incidir sobre el trabajo dada la falta de elasticidad de su oferta. En la búsqueda de una mayor equidad mediante una elevación de los impuestos sobre los rendimientos del capital se terminaría así gravando más al trabajo, aunque de forma no visible (Ministerio de Hacienda, 2002:73).

El primer país que adoptó en Europa un impuesto dual fue Dinamarca en 1987, aunque en 1993 se realizó una reforma que supuso su práctica eliminación. Esta reforma no significó, sin embargo, la vuelta a un impuesto sintético sobre la renta, sino a un sistema de imposición analítica de muy compleja articulación (de hecho el impuesto estatal sobre la renta presenta cuatro bases imponibles distintas). Siguiendo su ejemplo, y empujados por los importantes flujos de capital generados entre ellos, el resto de países nórdicos adoptaron impuestos duales a principios de la década de los 90: Suecia en 1991, Noruega en 1992 y Finlandia en 1993.

Los impuestos duales aplicados en Suecia y Finlandia suponen la separación completa de la tributación de las rentas ganadas –a las que se aplica una tarifa de tipos impositivos progresiva– de la de las rentas de capital, que tributan a un tipo proporcional que, en el caso de Finlandia, coincide con el tipo de gravamen del impuesto sobre sociedades.

El modelo noruego es mucho más complejo, ya que se articula mediante la aplicación de dos impuestos: un impuesto sobre la renta neta (recaudado tanto a nivel estatal como local) y un impuesto adicional aplicado sobre la cuantía bruta de los rendimientos procedentes de ciertas fuentes (que se aplica a nivel estatal). La base imponible del impuesto sobre la renta neta o impuesto general sobre la renta está constituida por la totalidad de rendimientos obtenidos por el sujeto pasivo. Como el impuesto sobre la renta bruta recae únicamente sobre las remuneraciones de asalariados, las pensiones y otros pagos sociales y las rentas obtenidas por autónomos, tenemos en la práctica un sistema dual puro en el que los rendimientos de capital tributan a un tipo proporcional igual al tipo impositivo aplicado en el impuesto sobre sociedades.

En el año 2001 Holanda realizó una reforma similar, aunque sin llegar a adoptar un modelo dual puro. La reforma holandesa supuso «una disminución generalizada de los tipos del impuesto sobre la renta y, en particular, en el nivel de tributación del factor trabajo, reducción que se financia mediante sendos incrementos en el nivel de gravamen del impuesto sobre el valor añadido y de los impuestos medioambientales. Otra novedad significativa se deriva de la integración en el nuevo tributo del impuesto sobre la renta con el impuesto sobre el patrimonio, de forma que este último desaparece como tal del sistema tributario holandés» (Durán Cabré, 2002:101).

Otro país que ha introducido importantes modificaciones en la tributación de los rendimientos procedentes del ahorro ha sido Austria, con la reforma fiscal llevada a cabo en los años 1993-1994. Sin embargo, el caso austriaco difiere sustancialmente de los sistemas duales analizados: ni afecta a todos los rendimientos de capital, ni se ha aproximado la tributación de este a la de las sociedades. Adicionalmente la reforma se impulsó por una causa distinta a las que motivaron los

cambios en los países nórdicos: en Austria existe el secreto bancario, por lo que no es posible establecer un control eficaz por parte de las autoridades fiscales de los rendimientos procedentes del ahorro.

La reforma austriaca consistió en el establecimiento de una retención en origen liberatoria (*whitholding tax*), inicialmente a un tipo del 22% incrementado posteriormente hasta el 25% sobre los intereses percibidos de entidades financieras. Esta retención sustituye al impuesto sobre la renta y también al de sucesiones ya que los activos que devenguen rendimientos sometidos a la misma quedan exentos del pago de este (no así en el caso de donaciones). Además, si la aplicación de la retención liberatoria supone una mayor tributación que la que resultaría de aplicar al rendimiento la mitad del tipo efectivo del contribuyente en el impuesto sobre la renta, este puede solicitar que se le aplique dicho tipo.

En el año 1994 el sistema amplió su ámbito de aplicación para incluir los intereses de actividades económicas no desarrollados por personas jurídicas y los dividendos distribuidos por sociedades nacionales a sus accionistas (aunque en estos casos no se produce la exención de tributación de los activos en el impuesto sobre sucesiones).

En definitiva, la variedad y complejidad técnica son las características más relevantes de las diferentes soluciones adoptadas en los países de la OCDE para el sometimiento a imposición de las rentas del capital y, especialmente, las ganancias y pérdidas patrimoniales en la imposición personal. No obstante, siguiendo el trabajo del Instituto de la Empresa Familiar (2011:24,25), podemos distinguir una serie de modelos impositivos con las siguientes características básicas:

1. Aquellos en los que el gravamen de las rentas del capital y las ganancias de capital se realizan bajo lo que se denomina un modelo dual puro. El modelo dual puro de imposición fue concebido a finales de los 90 con la finalidad de reducir la tributación de las rentas del capital y evitar su deslocalización en un entorno global fuertemente competitivo caracterizado por la libertad de circulación de capitales y creciente competencia fiscal internacional entre Estados para captar ahorros de residentes de territorios terceros. Como modelos duales puros de imposición personal sobre la renta actualmente vigentes en la UE podemos citar, aunque con algunos matices menores, los sistemas impositivos de Suecia, Finlandia, Polonia e incluso el singular modelo holandés que deja exentas, bajo ciertas condiciones, las ganancias de capital.

A este modelo responde también, aunque con matizaciones, el sistema fiscal español, dado que se aplica una tarifa separada, en vez de un tipo único, a rendimientos de capital mobiliario y a la mayor parte de ganancias de capital (21% para los primeros 6.000€, del 25% para los siguientes 18.000€ y del 27% para los

rendimientos que superan los 24.000€). A las rentas del capital inmobiliario se les aplica la tarifa general, por lo que podríamos catalogar al sistema española como un modelo dual impuro.

2. Son mayoría, sin embargo, los Estados en los que el gravamen de las ganancias y pérdidas patrimoniales tiene lugar en el marco de un modelo fiscal modificado, en el que solo ciertas rentas del capital, especialmente las ganancias y pérdidas patrimoniales, se someten a un tratamiento fiscal ventajoso, consistente en la tributación de las plusvalías a un tipo especial de gravamen. A este modelo responderían los sistemas impositivos existentes en Bélgica, Italia, Francia y Estados Unidos. El sistema aplicado en Estados Unidos es muy similar al aplicado en España hasta la entrada en vigor de la Ley 35/2006, ya que las plusvalías a largo plazo (más de un año) se someten a tributación con carácter general al tipo fijo del 15%. En 2013, España ha recuperado la tributación de las ganancias de capital de menos de un año a la tarifa general, de forma coyuntural. Otros países, como Irlanda o el Reino Unido, aplican un impuesto independiente para el gravamen de las ganancias y pérdidas patrimoniales, aunque en este último caso las plusvalías tributan a un tipo fijo de gravamen del 18 o el 28% en función de la cuantía del resto de las rentas.
3. Existe, asimismo, un conjunto de Estados que aplican, mediante la adopción de diferentes soluciones técnicas, ciertas exenciones, bonificaciones o reducciones impositivas para ganancias patrimoniales que cumplan ciertos requisitos, integrándose en la base imponible sujeta a la tarifa general. En este apartado, podemos distinguir dos grupos de países:
 - a) Gran parte de los países dejan exentas de tributación, total o parcialmente, las ganancias patrimoniales a largo plazo (es decir, las no especulativas). Es el caso de Alemania, Austria, Francia, Italia, Luxemburgo, Portugal, la República Checa y Eslovaquia. España ha aplicado un sistema histórico de reducción de las plusvalías en función del tiempo y el tipo de activo, lo que suponía en algunos casos, la exención total de la plusvalía por el mero transcurso del tiempo. Este sistema desaparece con la Ley 35/2006, aunque se continúa aplicando de forma transitoria a los elementos adquiridos antes de 1994 por la parte de la plusvalía imputable al período transcurrido entre el momento de adquisición y esa fecha.
 - b) Un grupo reducido de países eximen totalmente y con carácter general las ganancias patrimoniales obtenidas por personas físicas, con independencia de su período de generación aunque con algunas excepciones por elementos patrimoniales. Son los casos de Holanda y Chipre.
4. Por último, están los países que aplican modelos de imposición lineal sobre la renta, de manera que las ganancias patrimoniales son gravadas al tipo único

existente en la imposición personal sobre la rentas de personas físicas. Es el caso de Eslovaquia, Estonia, Hungría, Islandia, República Checa, Rumanía y Rusia.

Por lo que respecta al tratamiento fiscal de las plusvalías en función del tipo de elemento patrimonial al que se refieren, podemos sintetizar las siguientes consideraciones:

1. Un elevado número de países de la UE deja exentas las plusvalías generadas por la transmisión de participaciones en el capital de entidades y de ciertos tipos de activos financieros, siempre que cumplan una serie de requisitos temporales mínimos de tenencia y las participaciones transmitidas no supongan un porcentaje significativo del capital (participaciones de control). Alemania, Austria, Bélgica, Luxemburgo y la República Checa son ejemplos de este tratamiento.

En algunos países se aplica un tratamiento fiscal diferenciado a las plusvalías derivadas de participaciones sustanciales. Por ejemplo, en USA se establece una exención del 50% o 75%, según los casos, de las plusvalías derivadas de la venta de las participaciones de ciertas compañías de reducida dimensión poseídas durante, al menos, 5 años. En el caso de España, están exentas las plusvalías derivadas de la transmisión de acciones adquiridas antes del 31-12-91 (acciones con cotización oficial en bolsas) y del 31-12-1988 (en el caso de acciones sin cotización), si bien, desde la eliminación de los coeficientes de abatimiento, únicamente están exentas las ganancias patrimoniales generadas hasta el 20 de enero de 2006.

2. Por lo que se refiere a plusvalías derivadas de la transmisión de bienes inmuebles, Holanda establece una exención general por la transmisión de bienes inmuebles. Por su parte, gran parte de los países establecen una exención total cuando el período de tenencia supera ciertos umbrales de tenencia, que pueden ir de 20 años en Eslovenia a 3 años en Lituania. En España, están exentas las plusvalías derivadas de inmuebles adquiridos antes del 31-12-1986, si bien, desde la eliminación de los coeficientes de abatimiento, únicamente están exentas las ganancias generadas hasta el 20 de enero de 2006.

Algunos países establecen exenciones parciales. En el caso de España, la exención total prevista en la legislación anterior a 2006 se ha convertido en exención parcial en función del tiempo transcurrido entre el 20 de enero de 2006 y la fecha de transmisión del elemento patrimonial, por aplicación del régimen transitorio en el IRPF español.

Por último, en la mayoría de los países existe una exención o un tratamiento fiscal muy ventajoso para las plusvalías derivadas de la transmisión de la vivienda

habitual que van desde la exención incondicional o la exención total o parcial en función de la reinversión en nueva vivienda habitual.

III. TRIBUTACIÓN DE LOS RENDIMIENTOS DEL CAPITAL Y PLUSVALÍAS EN EL IRPF ESPAÑOL

En el año 1990, ante la entrada en vigor de la directiva sobre libertad de circulación de capitales (de 1988), el Ministerio de Hacienda español (1990: 31-34) aludió a los problemas futuros para someter a tributación estos rendimientos, refiriéndose a la «restricción europea» en el diseño del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: «la restricción europea no debe entenderse como el riesgo de que el ahorro emigre buscando una mayor eficacia financiera, ni porque a un residente español se le vaya a aplicar el sistema fiscal que aplican a sus residentes otros países europeos, sino porque las posibilidades de eludir las obligaciones fiscales del país de residencia son mayores». Evidentemente, esta posibilidad hace que «los contribuyentes europeos estarán incentivados a colocar sus ahorros de forma que estos tributen como no residentes en los países vecinos».

Con motivo de la Reforma Fiscal realizada en el año 1991, se plantea la necesidad de diseñar un sistema más neutral que reduzca las distorsiones creadas por el impuesto, reconociéndose que penaliza el ahorro financiero frente al inmobiliario, y de estimular el ahorro de las economías domésticas, fomentando el ahorro popular. Para preparar el sistema fiscal español para la libertad de movimientos de capitales de 1993 se considera preciso adoptar:

1. Una estrategia *ofensiva*, destinada a atraer el capital extranjero, fomentando las inversiones de no residentes.
2. Una estrategia *defensiva*, destinada a evitar que el ahorro nacional se localice en otros mercados financieros.

Es evidente que las estrategias *ofensivas* resultan imprescindibles en un proceso como este: ningún no residente invertirá en un país en el que la fiscalidad es significativamente mayor que en el resto de mercados alternativos. Sin embargo, los resultados de las estrategias *defensivas* resultan más cuestionables. Principalmente porque, como ha destacado Zubiri (2001: 35), en la medida en que los inversores nacionales puedan obtener en el extranjero una fiscalidad nula y una garantía de opacidad fiscal, no se les podrá desincentivar mediante reducciones de la fiscalidad nacional, a no ser que se elimine esta.

En un contexto de revisión del modelo fiscal de renta extensiva con integración de las rentas del capital en la base imponible de forma incondicional, en el que

buena parte de los países de la OCDE realizaban importantes recortes en los tipos marginales más altos, aplicables a los perceptores de rentas elevadas, el agotamiento del modelo de impuesto vigente desde 1978 se manifestaba en diferentes aspectos:

- a) La pérdida de elasticidad recaudatoria, que impedía el aprovechamiento del potencial recaudatorio del impuesto ante la evolución favorable de la actividad económica, a pesar de sus elevados niveles formales de gravamen.
- b) Su negativa influencia sobre la creación de empleo, amplificado por su interacción con el sistema de cotizaciones a la Seguridad Social. Este problema afectaba de forma global al mercado de trabajo, en la medida que su incidencia sobre la brecha entre salario real y coste del factor trabajo condicionaba la extensión de la demanda de trabajo, con el consiguiente estrechamiento de la creación de nuevos puestos de trabajo y con un reflejo directo sobre la tasa de paro. Los efectos negativos sobre la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo eran también muy importantes, dado un sistema de tratamiento de la renta familiar excesivamente penalizador de la renta disponible de las familias.
- c) En el ámbito del ahorro familiar, el IRPF de mediados de los años noventa introducía efectos bastante indeseables. En primer lugar, con niveles de inflación elevados, el gravamen efectivo de muchos rendimientos erosionaba de forma muy significativa los rendimientos reales de los activos de colocación, con el consiguiente incentivo hacia el consumo. Pero, además, la enorme heterogeneidad de tratamientos fiscales contemplados en una normativa compleja y enormemente cambiante provocaba una importante recomposición de las carteras de activos por motivos estrictamente fiscales, cuando no la deslocalización del ahorro fuera de nuestro sistema financiero.
- d) En cuanto al principio de equidad, ese modelo de IRPF tendió a concentrar una importante cantidad de tratamientos particulares en sus deducciones y beneficios fiscales, que llevaban a una alta vulneración del principio de equidad horizontal. Además, el diseño de una estructura de alta progresividad formal requería una disminución de la presión fiscal efectiva mediante todo tipo de consideraciones particulares al gravamen general del impuesto. Esto aparejaba una concentración de la presión fiscal en aquellos contribuyentes, generalmente asalariados con pocas posibilidades de beneficiarse de algún tipo de rebaja impositiva, con el consecuente freno al papel redistributivo real del impuesto.
- e) La complejidad derivada de la excesiva proliferación de tratamientos particulares, en muchos casos injustificados, junto con estructuras impositivas de gravamen en muchos casos obsoletas, suponía unos elevadísimos costes de gestión del

impuesto, tanto de cumplimiento por parte de los contribuyentes como administrativos para la Agencia Estatal de Administración Tributaria. No debe pasarse por alto que esta complejidad, en un contexto de escasez de recursos, se termina plasmando en una reducción de los recursos disponibles para la lucha contra el fraude fiscal, al tener que dedicar la Administración Tributaria muchos de ellos a la simple gestión de la intrincada normativa.

- f) El tratamiento de la internacionalización de nuestras actividades generadoras de renta era manifiestamente insuficiente en el anterior modelo de IRPF.

Con este marco de política fiscal, parecía razonable exigir un nuevo diseño fiscal que fomentase los principales factores dinamizadores del crecimiento económico: el ahorro personal, la inversión privada, la oferta de trabajo, la asunción de riesgos empresariales y la internacionalización de nuestro tejido productivo. Además, un modelo eficiente de IRPF debía evitar, con la eliminación de distorsiones, fenómenos de competencia fiscal desleal, protegiendo a los agentes productivos emprendedores.

La Ley 40/1998 significó un cambio en la estructura del impuesto en línea con este nuevo paradigma de política fiscal. En primer lugar, definió la capacidad contributiva a partir del concepto de renta discrecional, aquella de la que el sujeto pasivo puede potencialmente disponer y que exceda la que obligatoriamente ha de dedicar a la cobertura de las necesidades esenciales propias y de los miembros de su familia que de él dependan económicamente. Se sustituyeron el tramo de renta gravado a tipo cero y las deducciones de la cuota por circunstancias personales y familiares por reducciones de la base imponible en concepto de mínimos personales y familiares, en función de las características de la unidad contribuyente (familias monoparentales, tributación conjunta de matrimonios), la existencia de ascendientes o descendientes a cargo del sujeto pasivo o la presencia de minusvalías.

Un segundo objetivo de la Ley 40/1998 fue la consecución de un impuesto más neutral, reduciendo las distorsiones que el impuesto introduce en la adopción de las decisiones de inversión de los agentes económicos. Así, en su Exposición de Motivos, se plantea como una necesidad la adaptación de nuestro impuesto al modelo vigente en los países de nuestro entorno, puesto que en el contexto del mercado único: «las decisiones de política fiscal pueden determinar consecuencias no deseables si se alejan de los criterios seguidos por el resto de los países occidentales en materia de política fiscal».

Y por lo que se refiere a los rendimientos de capital mobiliario, se va más allá, tratando de evitar discriminaciones entre productos financieros similares y, al mismo tiempo, favorecer e impulsar el ahorro de las familias. En este sentido, la Exposición de Motivos afirma que: «se introduce una notable mejora en la tributación del

ahorro, procurando un tratamiento neutral a las distintas formas de ahorro: se aclara la fiscalidad de los sistemas alternativos a los Planes de Pensiones, mejorando su regulación actual al servicio de la neutralidad, y se da un tratamiento sencillo y unitario, favorable al ahorro a largo plazo, a los rendimientos derivados de contratos de seguros. En este terreno, se ha optado por un esquema de máxima simplicidad en la calificación, evitando las injustificadas discriminaciones actuales entre las diferentes modalidades de contratación».

La Ley 46/2002 de Reforma Parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, continúa el camino abierto por la Reforma de 1998, avanzando en la extensión de las bases imponibles y la disminución de los tipos impositivos, adoptando nuevas medidas de fomento de la neutralidad impositiva sobre los rendimientos del capital, y profundizando en las medidas de protección a la familia y a las situaciones de dependencia.

La filosofía que subyace a esta reforma es la necesidad de adaptar el impuesto sobre la renta personal a la cambiante realidad de la sociedad española, con el objeto de fomentar el ahorro, la inversión y el empleo. Al mismo tiempo, se ha buscado atender en mayor medida las necesidades de las familias y de los discapacitados y hacer frente a los nuevos retos que plantean el envejecimiento de la población y la baja natalidad, potenciando los sistemas de previsión y de ahorro a largo plazo. Todo ello se compatibiliza con el cumplimiento de los compromisos previstos en el programa de estabilidad presupuestaria.

En el ámbito de la fiscalidad del ahorro, las medidas propuestas fueron de enorme envergadura. Detrás de las mismas hubo un debate técnico de gran altura, en el seno de las Comisiones para la Reforma del IRPF dirigidas por el profesor Lagares, que permitió proponer el aumento al 40% en la reducción de los rendimientos del ahorro a más de dos años, la tributación al 15% de las plusvalías derivadas del ahorro a más de un año o, entre otras propuestas más técnicas, la libertad para cambiar los ahorros entre fondos de inversión sin coste fiscal. Se consideró que sería difícil alcanzar una mayor neutralidad en el tratamiento de los productos del ahorro si no se eliminasen los problemas fiscales que dificultan el cambio entre las distintas materializaciones del ahorro, sin perjuicio del plazo. Aunque el problema del denominado *lock-in* fiscal resultaba general, era especialmente acusado en el caso de cambio de la materialización entre diversos fondos de inversión, cuya solución fue abordada por la ley 6/2000, aunque de forma insuficiente, con los denominados *unit linked*. En este sentido, no deberíamos perder de vista que, desde el punto de vista puramente tributario, lo que interesa es el mantenimiento del ahorro durante un período determinado y no necesariamente la permanencia de ese ahorro en un cierto tipo de colocación. Por ello, las normas fiscales deberían proteger solo el mantenimiento del ahorro y no su colocación indefinida en un producto determinado, pues de ese modo se incide gravemente en la eficiencia de los mercados al distorsionarlos.

De ahí que la Ley 46/2002 introdujera la eliminación de las trabas fiscales que dificultaban la movilidad entre las posiciones que los inversores mantengan en los fondos de inversión, a cuyo efecto, el mero cambio de tales posiciones hacia colocaciones en otros fondos, siempre que el producto líquido de la inversión se encontrase en ningún momento a disposición de su titular, no debería generar ganancias o pérdidas patrimoniales.

Destacamos, también, el hecho de que las plusvalías derivadas del ahorro a más de un año tributarían al tipo más bajo de la escala de gravamen propuesto en la citada Ley, esto es, el 15%. No obstante, la realidad es que esta norma ha seguido manteniendo en gran parte la diversidad en el tratamiento de las distintas fórmulas del ahorro, lo que justificó la reforma de las rentas del ahorro en 2006, en el sentido de dualizar la tributación de las rentas del capital.

Asimismo, debemos recordar las medidas para fomentar el ahorro a largo plazo destinado a previsión, incorporando, entre otras, la posibilidad de que los seguros que tuviesen las mismas características que los planes de pensiones individuales pudiesen disfrutar del mismo tratamiento.

Los sistemas de previsión y ahorro a largo plazo constituyen elementos esenciales para la estabilidad económica y social de cualquier país. De ahí que su adecuado tratamiento tributario constituya un elemento clave en la configuración de todo impuesto personal sobre la renta en los momentos actuales. En este sentido, la Ley 46/2002 ha considerado que la reducción existente para la determinación de la base liquidable en concepto de aportaciones a sistemas de previsión, tanto a mutualidades de previsión social como a planes de pensiones, debería mantenerse en términos generales. Brevemente, recordar que tal régimen consiste en una reducción en la base imponible del IRPF de las cantidades abonadas a la mutualidades de previsión social y de las aportaciones realizadas por los partícipes en planes de pensiones, incluyendo las contribuciones del promotor que le hubiesen sido imputadas al contribuyente en concepto de rendimientos del trabajo, con unos límites cuantitativos máximos. En 2001 desapareció el límite porcentual sobre rendimientos del trabajo y de actividades económicas y de la limitación existente en cuanto a la naturaleza de los rendimientos con los que se podría nutrir la aportación, por lo que podrían ser partícipes personas que obtuviesen cualquier tipo de rendimientos o ganancias patrimoniales de las que se integran en la base imponible general del IRPF. Estos límites fueron recuperados posteriormente en las propuestas reformadoras de la Administración socialista.

En cuanto a los contratos de seguros de vida, se consideró que las aportaciones a los mismos deberían tener similar tratamiento que las aportaciones a los sistemas de pensiones, dentro de un límite anual conjunto con estos últimos. Para ello era necesario que las entidades de seguros instrumentasen legalmente un seguro que respondiese, como los planes de pensiones, a las mismas condiciones de iliquidez y, en el caso de los seguros colectivos, de portabilidad, titularidad de los

beneficiarios, comisiones de control y no discriminación. En este sentido, el Ley 46/2002 preveía la creación de una figura nueva los *planes de previsión asegurados* que tendrían el mismo tratamiento que las aportaciones a planes de pensiones, siempre que se cumpliesen un conjunto de requisitos reglamentarios. Asimismo, se produjo un aumento importante de las cantidades que se pueden aportar a los planes de pensiones con reducción fiscal.

Con las limitaciones propias de actuar sobre mercados y activos tan sensibles a los cambios en la fiscalidad, en 2006 se pretende avanzar una casilla en el tratamiento más neutral de las rentas derivadas del ahorro, eliminando algunas diferencias no justificables existentes entre los distintos instrumentos en los que se materializa. Se trata de seguir avanzando en este ajuste para evitar que las diferencias en la presión fiscal de los diferentes instrumentos distorsione la rentabilidad financiero-fiscal de los activos y, en consecuencia, comprometa, por razones fiscales, las decisiones racionales de los inversores sobre su cartera de activos financieros. Este tratamiento se vincula al cambio más importante que se ha producido en la configuración misma de la base imponible y en el cálculo del impuesto, al haberse producido una *dualización imperfecta* del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Bajo la premisa de establecer un marco más neutral en la tributación de las rentas derivadas del ahorro, aparece una nueva clasificación de las rentas gravables sobre las que se aplican tipos de gravamen distintos. El capítulo IV del Título III de la Ley 35/2006, en sus artículos 44 a 46, establece la clasificación de las rentas y distingue entre la renta general, que tributa según la tarifa progresiva de cuatro tramos, y la renta del ahorro, que tributaba a un tipo proporcional en aquel momento.

Mientras que la renta del ahorro se define indicando explícitamente los componentes de la misma, esto es, los rendimientos obtenidos por la participación en los fondos propios de cualquier entidad, por la cesión a terceros de capitales propios y los procedentes de operaciones de capitalización, de contratos de seguros de vida o invalidez y de imposición de capitales, así como las ganancias y pérdidas patrimoniales que se pongan de manifiesto, con ocasión de transmisiones de elementos patrimoniales, con independencia de su período de generación, la renta general se define por eliminación, al indicar que estará formada por los rendimientos y las ganancias y pérdidas patrimoniales que no tengan la consideración de renta del ahorro, así como las imputaciones de renta. Se consagra así lo que podríamos denominar una dualización imperfecta del IRPF, al dejar fuera de la tributación del ahorro los rendimientos del capital inmobiliario y las rentas del ahorro afectas a actividades económicas, entre otras cuestiones.

La principal consecuencia es que la renta del ahorro así conformada, pasa a tributar al tipo proporcional del 18% (11,11% para el Estado y 6,9% para las Comunidades Autónomas en espera de la aprobación del nuevo marco de financiación autonómica).

Cambios discutibles son los que afectan a la tributación de los mecanismos de ahorro previsional como complemento del sistema público de pensiones. En primer lugar, la Ley 35/2006 se propuso concentrar los incentivos fiscales en aquellos instrumentos cuyas percepciones se reciban en forma de renta vitalicia, por cuanto se consideraba que las pensiones deben considerarse como un salario diferido, de manera que se pueda constituir una prestación que permita la aproximación de las rentas del contribuyente al último salario percibido durante su vida laboral. Por ello, la reducción del 40% cuando se perciben prestaciones en forma de capital, solo resulta aplicable a las derivadas de los regímenes públicos de previsión social (Seguridad Social, clases pasivas, mutualidades obligatorias de funcionarios, colegios de huérfanos y otras instituciones similares). Para el resto de las prestaciones en forma de capital derivadas de sistemas privados de previsión social desaparece esta reducción, estableciéndose un régimen transitorio de reducción para las aportaciones realizadas con fecha anterior a la entrada en vigor de la ley con el fin de salvaguardar los derechos adquiridos en el antiguo régimen. Adicionalmente, los seguros de dependencia y los planes de previsión social empresarial se incluyen entre los sistemas de previsión social cuyas prestaciones constituyen rendimientos del trabajo. Asimismo, se conceden beneficios fiscales a los planes de previsión social empresarial y aparece un nuevo producto con tratamiento fiscal específico como es el Plan Individual de Ahorro Sistemático, de aplicación en otros sistemas tributarios, y que consiste en mantener su tributación en el momento de la aportación y dejar exenta de tributación su rescate cuando este se produzca, en vez de diferir la tributación de las rentas incorporadas a este régimen; con algunos requisitos y condiciones, con lo cual se amplían las modalidades de ahorro previsional con ventajas fiscales *a la carta*.

Con respecto a las reducciones por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social, únicamente reducen la base imponible general, estableciéndose de nuevo límites a las aportaciones susceptibles de reducir la base imponible, que habían desaparecido con la legislación anterior. En concreto, se establece como límite el menor de 10.000 euros o el 30% de los rendimientos del trabajo y de actividades económicas (se vuelven a utilizar estas dos fuentes de renta para establecer los límites), o 12.500 o el 50% para contribuyentes mayores de 50 años. La justificación, ciertamente endeble, no es otra que la constatación de que la media de los últimos años en aportaciones a estos instrumentos de previsión social no superaba los 2.000 €, si bien incentivaba, al margen de los objetivos de la previsión social, aportaciones muy elevadas para determinados contribuyentes con alta capacidad económica, constituyéndose como una mecanismo de elusión fiscal.

Finalmente, la Ley 35/2006 asume la cobertura privada de la contingencia de gran dependencia como un elemento protegible en el ámbito fiscal. Para ello se configuran dos tipos de medidas: las dirigidas a aquellas persona que sean grandes dependientes, para las que se prevé la posibilidad de movilizar su patrimonio

inmobiliario con vistas a obtener flujos de renta que les permita disponer de recursos para paliar las necesidades económicas, y, por otra parte, las dirigidas a aquellas personas que quieran cubrirse de un eventual riesgo de incurrir en una situación de gran dependencia. En este sentido, y dado que la vivienda habitual es la principal manifestación del ahorro familiar en nuestro país, se incorporan mecanismos que permiten hacer líquida esta inversión, sin coste fiscal para hacer frente a estas contingencias.

Las modificaciones recientes del tratamiento tributario de las rentas del capital se producen con la crisis fiscal como telón de fondo. La necesidad de aumentar la recaudación para contribuir al proceso de consolidación presupuestaria llevó a que, con efectos de 1 de enero de 2010, desapareciera el tipo fijo de tributación para rentas del ahorro, estableciéndose un gravamen progresivo en base al cual los primeros 6.000€ de rendimiento tributan al 19%, aplicándose un tipo del 21% para rendimientos superiores a 6.000€. Asimismo, con el fin de evitar una desfiscalización excesiva de los rendimientos del capital mobiliario de las SICAV, se introduce la obligación de integrarlos en la base imponible del IRPF si proceden de las reducciones de capital con devolución de aportaciones, así como la obligación de integrar en la base imponible la prima de emisión de las SICAV que sean objeto de devolución a los socios (art. 94 LIRPF). Así pues, la calificación de estas rentas como rendimiento del capital mobiliario determina la sujeción de las mismas al régimen de retenciones a cuenta del impuesto.

En relación a los rendimientos del capital inmobiliario, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 incluye una medida, prevista en la Ley de Economía Sostenible, por la que se modifican los requisitos para la aplicación de la reducción del 100% en el arrendamiento de bienes inmuebles destinados a vivienda. En este sentido, desde enero de 2011, los requisitos para dicha reducción se refieren a arrendatarios que tengan entre 18 y 30 años (antes 35) y que obtengan rendimientos superiores al IPREM. Asimismo, se define un régimen transitorio para aquellos contratos que hubiesen sido firmados con anterioridad al 1 de enero de 2011 con arrendatarios mayores de 30 años, manteniéndose el derecho a la aplicación de la reducción hasta que el inquilino cumpla la edad de 35 años. Además, se eleva la reducción general por arrendamiento de vivienda del 50 al 60% con el fin de poner en el mercado un mayor volumen de viviendas en alquiler.

Dentro del elenco de medidas para reducir o invertir la dinámica de pérdida recaudatoria experimentada en el IRPF en los últimos años, y dar cumplimiento a uno de los objetivos básicos de la economía española como es la articulación de una política fiscal decidida a atajar el déficit estructural de las cuentas públicas, se ha producido con efectos para 2012 y 2013, nuevos cambios significativos, que afectan tanto a la tarifa como a la tributación específica de la base imponible del ahorro, incrementándose los tramos aplicables a esta últimas de manera que los primeros 6.000€ tributarán al 21%, los 18.000 siguientes al 25% y el resto al 27%.

IV. PROPUESTAS EN RELACIÓN CON EL DISEÑO DEL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL EN EL TRATAMIENTO DE LAS RENTAS DEL CAPITAL

En definitiva, y como conclusiones más relevantes de esta dinámica temporal de ajuste de la estructura fiscal, de los condicionantes externos y macroeconómicos y de las obligaciones de consolidación fiscal que nos imponen nuestros compromisos con la Unión Europea, podemos destacar las siguientes ideas-fuerza respecto al diseño de nuestro sistema fiscal en el ámbito específico de las rentas del capital y de las plusvalías:

1. No procede un cambio significativo en la estructura que mantiene el actual IRPF español y, en su caso, se debería tender hacia un sistema puro de imposición dual. La transición hacia este sistema podría realizarse mediante el gravamen de las rentas del ahorro, de manera provisional, no a un tipo fijo y único, sino a una tarifa ligeramente progresiva, lo que permitiría compatibilizar la obtención de una recaudación adicional con un tratamiento racional de estas rentas, para evitar problemas de desfiscalización y posible huída de capitales. El cambio debería suponer incorporar a la rentas del ahorro los rendimientos del capital inmobiliario, amén de los rendimientos de capital y plusvalías generadas a partir de elementos afectos a actividades económicas. Para ello sería precisa, a su vez, una reforma de la tributación de estos rendimientos, a partir de la aplicación de un sistema de estimación directa de bases imponibles, que permita diferenciar la parte que procede del trabajo autónomo de la parte que se debe considerar rendimiento de capital. Este cambio obligaría a eliminar el sistema de estimación objetiva de bases imponibles, cuya pervivencia no tiene sentido en un contexto en que los costes de cumplimiento y control del impuesto han disminuido de forma importante.
2. En relación al tratamiento de la vivienda en el IRPF, resulta imprescindible comentar algunos aspectos temporales sobre su tratamiento fiscal. El legislador tal vez para dar cumplimiento al principio rector de política económica contenido en el Art. 47 CE en virtud del cual, «todos tenemos derecho a una vivienda digna» establece una serie de reducciones en la base o deducciones en la cuota del impuesto, siempre que se adquiriera un bien y se destine al alquiler o a ser la vivienda habitual del contribuyente. En el primer caso, se establecen reducciones en el rendimiento neto imputable del 60 o del 100% en función del tipo y características del arrendatario. Por su parte, la compra de bienes inmuebles probablemente haya sido el principal destino del ahorro de los contribuyentes. Esta razón subjetiva se ha visto desde hace unos años favorecida por el tratamiento fiscal de este tipo de inversión, y si a ello añadimos que la adquisición de la vivienda habitual implica en la mayoría de los casos, una decisión que va a vincular el ahorro del contribuyente un número considerable de años, se llega fácilmente a la conclusión que una alteración sustancial en el tratamiento fiscal de la misma afectará a la planificación fiscal del contribuyente.

En la Ley 40/1998, el tratamiento de la vivienda habitual sufrió una profunda transformación con respecto al tratamiento dado a la misma en anteriores regulaciones del Impuesto. En la Ley 18/1991, la vivienda habitual tributaba como rendimiento de capital inmobiliario no arrendado. Se imputaba como ingresos un 2% o un 1,1% del valor catastral dependiendo de que estuviese o no actualizado, y se deducían como gastos el IBI, y los intereses de capitales ajenos invertidos en la adquisición de la vivienda. El legislador en aquel momento, con buen criterio, hizo suyas las recomendaciones hechas en el Informe de la Comisión Lagares para la reforma del IRPF, señalando que si se suprimía en el impuesto la tributación de la vivienda habitual, por coherencia, no podría el contribuyente deducirse gastos, por lo que la Ley 40/1998 estableció la deducción tanto del capital invertido en la adquisición de la vivienda como de los intereses directamente en la cuota íntegra del impuesto. Y además, modificó los porcentajes. Anteriormente se permitía una deducción en la cuota del 15 por 100 con el límite 30 por 100 de la base liquidable. En la Ley 40/1998, se deduce un 25 por 100 en los dos primeros años hasta 750.000 ptas. y el resto un 15%. Por su parte, en los terceros años y sucesivos, se deducen un 20% hasta 750.000 ptas. y para el resto un 15 por 100.

En términos generales, para los sujetos pasivos con bases superiores a 30.000 euros, el régimen vigente era menos favorable que el previsto en el anterior régimen aunque también dependía de circunstancias como la cuantía del crédito hipotecario, el período de amortización, etc. Esta observación puede contrastarse rápidamente, pues el legislador consciente de que el nuevo sistema podría ser más perjudicial que el anterior, estableció un sistema de compensación económica recogida en la Disposición Transitoria cuarta de la Ley del Impuesto siempre que el contribuyente hubiese adquirido su vivienda en una fecha anterior al 4 de mayo de 1998.

Posteriormente, esta deducción se limitó al 15% (7,5% correspondiente al Estado, y 7,5% a las Comunidades Autónomas, aunque podrían ser aumentadas o disminuidas por estas en función de su política fiscal específica), con un límite de base imponible afecta de 9.015 € anuales. La base de la deducción está constituida por las cantidades satisfechas para la adquisición o rehabilitación de la vivienda que constituya o vaya a constituir la residencia habitual del contribuyente, incluidos los gastos que hayan corrido a cargo del adquirente y, en el caso de financiación ajena, la amortización, los intereses, el coste de los instrumentos de cobertura del tipo de interés variable de los préstamos hipotecarios y demás gastos derivados de la misma (notaría, escrituras, impuestos etc.).

El comportamiento del mercado inmobiliario y la constatación de que el promotor podría capitalizar el valor de la deducción en el precio de venta de la vivienda llevó a las autoridades fiscales a replantearse la idoneidad de mantener este tipo de deducción en el sistema fiscal español. Para ello, en el año 2010, aunque se preveía una desaparición total o parcial de la misma, se prorrogó el

régimen fiscal de la deducción por adquisición de vivienda habitual con la idea de limitarla en su aplicación en 2011. Se había anunciado la desaparición de esta deducción en 2011 para contribuyentes que tuviesen una base imponible superior a 24.000€, siendo previsible un régimen transitorio que permitiese mantener el derecho a deducir en los términos existentes en aquel momento a las compras realizadas antes de ese momento. De hecho, con efectos de 2011, se revisó el régimen eliminando su aplicación a contribuyentes con base imponible superior a los 24.000€. Sin embargo, el Real Decreto-Ley 20/2011, en su Disposición Final Segunda, rehabilita, con efectos para 2011, es decir con efecto *retroactivo*, el régimen de deducción por vivienda habitual existente en 2010 con una base máxima de deducción de 9.040€. Es decir, para 2011 y siguientes se podría deducir un 15% (7,5%+ 7,5% en principio para las CC.AA.), sin limitación de base imponible del contribuyente. Esta medida se justifica en el hecho de potenciar el mercado inmobiliario, fuertemente deprimido por la crisis económica, y por la dificultad de trasladar el beneficio a los precios de la vivienda, rompiendo con la tendencia de beneficio al promotor y no al comprador de la vivienda, dada la importante bajada de precios de la misma que se observa en el mercado.

Sin embargo, las dificultades de consolidación fiscal de las cuentas públicas y, muy probablemente, alguna de las condiciones impuestas por la UE a nuestras autoridades fiscales para acceder a ayudas financieras comunitarias, van a obligar a eliminar para 2013 la deducción por adquisición de vivienda habitual, sin efectos retroactivos, es decir, aquellos que disfrutaban de esta deducción antes del 1 de enero de 2013 y que hubiesen aplicado este concepto en las declaraciones anteriores a 2012, mantendrán de forma transitoria el régimen fiscal preexistente.

En definitiva, se trata de un movimiento de ida y vuelta que en nada beneficia la estabilidad del mercado inmobiliario y la posible planificación de inversiones fundamentales de las economías domésticas, creando incertidumbres y alterando temporalmente los precios de venta de los bienes inmuebles de forma artificial por lo que distorsionan la asignación de recursos de un sector fundamental y altera las decisiones estratégicas de los usuarios de vivienda en cuanto a compra o alquiler de vivienda habitual. Consideramos que los instrumentos fiscales destinados a incentivar comportamientos del contribuyente respecto a la decisión de adquisición/alquiler de vivienda habitual deben ser limitados al máximo o eliminados, dejando a la vertiente del gasto público y a otros mecanismos administrativos y financieros, las cuestiones de socialización del acceso a la vivienda a través de la potenciación de viviendas en régimen de alquiler o viviendas de promoción pública que cubran este frente de las políticas sociales, así como una colaboración público-privada en la articulación de mecanismo de financiación accesible a los ciudadanos.

3. La sociedad española está sufriendo un proceso de envejecimiento progresivo e imparable con una esperanza de vida creciente. Los cambios en la tasa de dependencia en las próximas décadas van a ser de enorme trascendencia ya que pasaremos de cuatro personas activas por mayor de 65 años a menos de dos. Parece evidente que, si queremos evitar que el nivel de renta del ciudadano caiga dramáticamente en el momento de jubilación deberá complementarse el primer pilar del sistema de pensiones con otros instrumentos de ahorro para la vejez, tanto las empresas (segundo pilar), como el individuo (tercer pilar).

La estructura del ahorro en España está sesgada hacia activos reales como la vivienda y poco hacia activos financieros. Dentro de los activos financieros, el ahorro previsional ha sido el pariente pobre de la composición del ahorro particular, alcanzando volúmenes y tasas de penetración muy modestos en comparación con otros países europeos, experimentando además un retroceso, como consecuencia de la crisis y la caída de la valoración de los activos. En España, según datos de Inverco, los fondos de pensiones suponen el 8% del PIB, mientras que la media en Europa es del 70%. La cobertura también es baja; solo el 48% de la población ocupada tiene constituido un plan de pensiones, muy por debajo del 80% de otros países desarrollados. En este sentido, una adecuada fiscalidad sobre este tipo de ahorro, en línea con los países de nuestro entorno económico y social puede ser un indicativo de la tendencia que debe marcarse en nuestro país.

Como elementos más relevantes, debería considerarse una revisión de los beneficios fiscales del ahorro a largo plazo, de forma que clara y comprensible para el ciudadano. En este sentido, teniendo en cuenta que la fiscalidad no debería distorsionar las decisiones de inversión real o financiera de los ahorradores, se podría crear una cuenta de ahorro que permitiría realizar inversiones en distintos tipos de activos financieros, disfrutando del mismo tratamiento fiscal que los productos previsionales actuales, como los planes de pensiones. De alguna manera, el camino seguido por los Planes de Previsión Asegurados y los PIAS nos marcan la tendencia. Dentro de este ámbito también habría que potenciar el ahorro a través de los planes de empresas, como ocurre en otros países.

Por último, resulta fundamental, para aumentar la neutralidad fiscal sobre los rendimientos vinculados al ahorro previsional, la necesidad de descontar la inflación y gravar solo los rendimientos reales del ahorro. Asimismo, será necesario en la fase de desacumulación del Plan, diferenciar claramente la parte de la renta, periodificada en su caso, que corresponde a la mera acumulación de capital, la cual tributaría al tipo marginal de gravamen del contribuyente como renta diferida en su momento, y la parte debida a la capitalización del Fondo, que debería tributar como cualquier otra forma de ahorro al tipo que se esta-

blezca para esta clase de rentas en cada momento. Dadas las dificultades técnicas para acometer esta segregación, la Comisión para la Reforma del IRPF de 2002 propuso una sencilla solución, consistente en la integración de toda la prestación en la base imponible general, previa homogeneización de su cuantía mediante la aplicación de un coeficiente corrector que, a la vista de la duración media del período de su formación y posterior aplicación, se estimó que podría situarse en un valor del 0,8.

RESUMEN DE IDEAS

- La variedad y complejidad técnica son las características más relevantes de la tributación de las rentas del capital y las ganancias patrimoniales en los países de la OCDE.
- En los años noventa, la aplicación de Impuestos sobre la Renta con tipos marginales muy elevados ha introducido efectos indeseables sobre el ahorro familiar, incentivando el consumo.
- La heterogeneidad de tratamientos fiscales complejos y cambiantes provocaba una importante recomposición de las carteras de activos por motivos fiscales y una deslocalización del ahorro fuera de nuestras fronteras.
- Los modernos enfoques de imposición óptima, en un contexto de revisión del modelo fiscal de renta extensiva, defienden que las rentas del capital deben quedar exentas de tributación o tener una tributación reducida en su caso.
- Las reformas realizadas en los años 2000 pretendieron la consecución de un impuesto más neutral, reduciendo las distorsiones en la adopción de las decisiones de inversión de los agentes económicos.
- En el año 2006, se implantó en España un sistema de imposición dual imperfecta, al dar un tratamiento fiscal diferenciado a las rentas generales y del ahorro, aunque dejando fuera de esta base los rendimientos del capital inmobiliario y otras rentas del capital, especialmente las vinculadas a actividades empresariales y profesionales.
- En cuanto al ahorro previsional, la reforma del 2006 supone un paso atrás al limitar la disponibilidad de los planes de pensiones, penalizando la disposición de los fondos como capital.
- La necesidad de aumentar a corto plazo la recaudación para contribuir a la consolidación presupuestaria ha llevado a introducir una cierta progresividad

en el tratamiento de las rentas del capital en el IRPF. De cara al futuro, es necesario reconstruir un tratamiento más neutral de las rentas del capital, avanzando hacia la aplicación de un sistema dual puro.

- En relación al ahorro previsional, a largo plazo es necesaria una revisión de los beneficios fiscales del ahorro, abriendo la posibilidad de crear una cuenta de ahorro que permita realizar inversiones en distintos tipos de activos, disfrutando de un tratamiento fiscal asimilable al de los planes de pensiones.
- Para aumentar la neutralidad fiscal de estos productos sería necesario descontar el efecto de la inflación y gravar solo los rendimientos reales, así como dar un tratamiento de renta del capital y no de salario diferido a la parte capitalizada de los Fondos de Pensiones.

REFERENCIAS

- Atkinson, A. B. (1995). *Public Economics in Action: The Basic Income Flat Tax Proposal*. Oxford: Oxford University Press.
- Bacchetta, P., Caminal, R. (1991). ¿Es deseable la coordinación internacional de la imposición sobre el capital?. *Moneda y Crédito*, 192, 247-279.
- Durán Cabré, J. M. (2002). *El Impuesto Lineal y el Impuesto Dual como modelos alternativos al IRPF: Estudio teórico y análisis empírico aplicado al caso español*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Investigación 5/02.
- Feldstein, M. (1977). The surprising incidence of a tax on pure rent: a new answer to an old question. *Journal of Political Economy*, 85, 349-360.
- Instituto de la Empresa Familiar (2011). Análisis comparativo de los principales impuestos en la Unión Europea, Estados Unidos y países BRIC. *Documento 161* (julio). Madrid.
- Keen, M., Kim, Y., Versano, R. (2008). The flat tax(es): principles and experience. *International Tax and Public Finance*, 15, 712-751.
- Kotlikoff, L. J., Summers, L. H. (1985). Tax incidence. En A. J. Auerbach & M. Feldstein (Eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 1 (pp. 1043-1092). Amsterdam: North-Holland.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1990). *Informe sobre la Reforma de la Imposición Personal sobre la Renta y el Patrimonio*. Madrid.
- Ministerio de Hacienda (2002). *Informe sobre la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*. Madrid.
- Pechamn, J. A. (1990). The future of the Income Tax. *American Economic Review*, 80(1), 1-20.
- Romero, D., Sanz, J. F. (2007). Personal income taxation: the cornerstone of the tax system in a democracy. En J. Martínez-Vázquez & J. F. Sanz-Sanz (Eds.), *Fiscal Reform in Spain: Accomplishments and Challenges*. Cheltenham: Edward Elgard.
- Rubio Guerrero, J. J. (2010). La influencia de la academia en las reformas tributarias: una síntesis. *Papeles de Economía Española*, 125-126, 62-76.
- Zubiri, I. (2001). Las reformas fiscales en los países de la Unión Europea: causas y efectos. *Hacienda Pública Española, Monografía 2001*, 13-52.

CARACTERÍSTICAS DE LA FISCALIDAD EMPRESARIAL EN ESPAÑA: PERSPECTIVAS REFORMADORAS

Juan José Rubio Guerrero

Universidad de Castilla-La Mancha

«Reforma fiscal es cuando prometen reducir los impuestos sobre las cosas que se gravan desde hace tiempo y para ello crean nuevos sobre las cosas que aún no están gravadas».

Edgar Faure

I. INTRODUCCIÓN

En una economía de mercado, en la que las principales decisiones económicas son adoptadas por agentes empresariales privados, el estudio y la consideración de los tributos que afectan y que recaen sobre la actividad empresarial resulta fundamental. En este capítulo vamos a tratar de analizar la fiscalidad empresarial en España con sus características, sus efectos y las principales alternativas de reforma teniendo en cuenta el contexto en el que nos movemos como país y las restricciones institucionales derivadas de nuestra pertenencia a la Unión Europea. En este ámbito, no son despreciables las restricciones a la estructura de la fiscalidad empresarial nacional que incorpora la armonización fiscal en el Espacio Económico Europeo.

En primer lugar, resulta fundamental considerar la múltiple y diferente perspectiva desde la que se puede enfocar el estudio de la fiscalidad empresarial. Los gobiernos y las administraciones tributarias darán prioridad a los efectos recaudatorios y las cuestiones que de ello se derivan como la gestión e inspección de los tributos, es decir, al cumplimiento efectivo de las obligaciones tributarias. Por su parte, los contribuyentes empresarios pondrán máxima atención en la estructura de tipos nominales, efectivos y marginales a la hora de adoptar decisiones empresariales de cara a optimizar fiscalmente la rentabilidad de las mismas. El enfoque de los economistas tiende a analizar los efectos económicos generales y las distorsiones en la toma de decisiones y asignación de recursos que la fiscalidad empresarial genera. En este sentido, vamos a integrar los diferentes enfoques, aunque siempre con una perspectiva económica.

Así pues, si consideramos la perspectiva económica y la posibilidad de traslación de los impuestos, las sociedades no tienen capacidad de pago per sé. Cualquier tributo que incida sobre la actividad empresarial, bien sea sobre transmisión de

bienes, factores productivos o beneficios va a ser soportado, en última instancia, por personas físicas, sean consumidores de los productos, trabajadores o propietarios del capital invertido en las sociedades. Sin embargo, también es cierto que no todos los tributos son igualmente determinantes a la hora de adoptar decisiones empresariales sobre producción, inversión, financiación o empleo. El impacto de la fiscalidad empresarial depende del enfoque de la misma y de su papel recaudatorio o de ordenación económica. Por ejemplo, las cotizaciones sociales tienen un impacto relevante sobre la oferta de trabajo aunque su función básica es la recaudatoria con el fin de recabar recursos suficientes para el mantenimiento del sistema de Seguridad Social. Por su parte, el sistema tributario influirá en las decisiones empresariales en la medida que altere los costes efectivos de sus *inputs*, trabajo y capital. Teniendo en cuenta la disparidad de efectos económicos que genera la fiscalidad empresarial, en este capítulo nos vamos a centrar básicamente en la imposición sobre beneficios societarios, sin olvidar algunas referencias fundamentales al régimen de cotizaciones sociales de los empresarios.

II. EVOLUCIÓN Y PESO DE LA FISCALIDAD EMPRESARIAL EN ESPAÑA

El Cuadro 1 presenta información sobre el peso de la fiscalidad empresarial respecto al PIB para un conjunto seleccionado de países de la OCDE y para el total. Por comparación se pueden observar algunos rasgos representativos de la fiscalidad empresarial en España:

1. El peso de los impuestos empresariales en el PIB es mayor en España que en el conjunto de la OCDE para el año 2010, último año para el que se dispone de datos comparativos a nivel internacional para el conjunto de la OCDE. Este rasgo se reproduce históricamente debido sobre todo al peso que tienen las cotizaciones sociales del empleador en el conjunto de la fiscalidad empresarial. De hecho, las cotizaciones sociales superan en un 60% la media de la zona OCDE.
2. Mientras que la fiscalidad sobre beneficios societarios se ha comportado en consonancia con el ciclo económico, es decir, aumentado en fases expansivas y decreciendo en fases depresivas, las cotizaciones sociales se han mantenido constantes en torno al 8,5% del PIB español en los últimos diez años, muy por encima del 5,3% que representa como media en la OCDE.
3. El peso del Impuesto de sociedades en el PIB es, en España, aproximadamente un 61% del que tienen, por término medio, en los países de la OCDE.

Cuadro 1. Fiscalidad empresarial en países desarrollados (1985-2011) (en porcentajes de PIB Nacional) OCD										
	1985	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Beneficios Empresariales										
Suecia	1.656	1.635	3.920	3.683	3.643	3.708	2.984	2.995	3.460	3.461
Japón	5.620	6.397	3.665	4.236	4.763	4.790	3.894	2.579	3.207	3.266
Alemania	2.209	1.681	1.811	1.797	2.183	2.191	1.897	1.344	1.512	1.700
Francia	1.905	2.238	3.070	2.425	2.982	2.981	2.932	1.468	2.135	2.534
Reino Unido	4.659	3.519	3.619	3.305	3.919	3.378	3.670	2.759	3.052	2.839
Estados Unidos	1.926	2.443	2.573	3.151	3.411	3.013	1.975	1.797	2.682	2.596
Italia	3.111	3.778	2.896	2.780	3.397	3.793	3.696	3.094	2.829	2.686
España	1.419	2.866	3.060	3.856	4.138	4.672	2.826	2.233	1.770	1.803
Total	2.589	2.580	3.446	3.554	3.757	3.753	3.463	2.824	2.898	N/c
2. Cotizaciones sociales (empleados)										
Suecia	11.923	13.611	10.487	10.249	9.558	9.597	8.731	8.526	8.660	7.539
Japón	4.133	3.733	4.383	4.555	4.287	4.211	4.299	4.838	5.115	N/c
Alemania	6.832	6.632	7.200	6.727	6.527	6.289	6.309	6.857	6.740	6.757
Francia	11.998	13.611	11.013	11.081	11.113	10.957	11.014	11.324	11.252	11.415
Reino Unido	3.385	3.504	3.489	3.670	3.718	3.807	3.961	3.880	3.827	3.883
Estados Unidos	3.502	3.547	3.467	3.377	3.327	3.269	3.279	3.267	3.235	3.267
Italia	8.330	8.800	8.337	8.709	8.615	8.874	9.161	9.346	9.207	9.181
España	8.446	8.268	8.588	8.271	8.729	8.794	8.743	8.466	8.472	8.337
Total OCDE	4.685	4.564	5.282	5.205	5.125	5.159	5.263	5.367	5.304	N/c

Fuente: OCDE Estadísticas de recaudaciones fiscales y elaboración propia

4. En consecuencia, el principal rasgo diferenciador de España es el gran peso que tienen las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social que se han mantenido casi invariables en los últimos 25 años.

Como muestra el Cuadro 2, la participación del impuesto de sociedades ha sido tradicionalmente modesta, alcanzando su máximo en el año 2007 con 44.823 m€ lo que viene a representar el 4,7% del PIB español. A partir de este año, se produce un desplome de la recaudación hasta los 16.198 m€ como consecuencia de la crisis económica y de la caída del excedente empresarial, aunque se apunta una leve recuperación en 2011 debido a las medidas normativas adoptadas durante este ejercicio. Con apoyo de los datos contables y estadísticos disponibles tanto por el Banco de España como por el Ministerio de Hacienda, la imposición sobre beneficios

Cuadro 2. Recaudación total Estado (millones de euros)

	2007	2008	2009	2010	% 07 - 10	% 09 - 10
Impuesto sobre la Renta	72.614	71.341	63.857	66.977	-7,76%	4,89%
Impuesto sobre Sociedades	44.823	27.301	20.188	16.198	-63,86%	-19,76%
IRNR	2.427	2.262	2.342	2.564	5,64%	9,48%
Otros	115	107	74	88	-23,48%	18,92%
Total	119.979	101.011	86.461	85.827	-28,46%	-0,73%
Impuesto sobre el Valor Añadido	55.851	48.021	33.567	49.086	-12,11%	46,23%
Impuestos Especiales	19.786	19.570	19.349	19.806	0,10%	2,36%
Tráfico exterior	1.720	1.566	1.318	1.522	-11,51%	15,48%
Impuesto sobre Primas de Seguro	1.491	1.502	1.406	1.435	-3,76%	2,06%
Otros	13	18	15	44	238,46%	193,33%
Total I. Indirectos	78.861	70.677	55.655	71.893	-8,84%	29,18%
Otros	1.836	1.765	1.907	1.816	-1,09%	-4,77%
Total ingresos gestionados por la AEAT	200.676	173.453	144.023	159.536	-20,50%	10,77%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

societarios en España se ha caracterizado por un alto grado de dispersión en los tipos medios efectivos entre sectores y empresas que, aunque se ha reducido en los últimos años, se mantiene en elevados niveles. Este rasgo resulta especialmente significativo si tenemos en cuenta que casi el 90% de las empresas españolas tributan por el régimen especial de empresas de reducida dimensión. Este hecho se debe fundamentalmente a la distinta capacidad que tienen las sociedades para hacer uso de los diferentes beneficios fiscales (exenciones, bonificaciones, deducciones fiscales en cuota, etc.). El tipo medio efectivo varía significativamente en función del volumen de ingresos declarados, pero, en todo caso, la diferencia entre el tipo medio efectivo de gravamen y el tipo legal nos ilumina sobre la intensidad en el uso de los beneficios fiscales por parte de las empresas sujetas al impuesto.

Cuadro 3. Tipos impositivos implícitos sobre rentas empresariales en la Unión Europea

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	1995 a 2010	2000 a 2010
Bélgica	20,3	23,4	24,5	28,2	27,9	24,4	24,1	23,1	22,3	21,9	21,8	22,4	20,9	21,2	16,4	16,0	-4,3	-8,3
Bulgaria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rep. Checa	39,1	27,8	40,2	25,8	27,8	24,5	25,9	28,5	29,0	27,5	24,7	24,3	23,7	22,0	20,0	19,6	-19,5	-4,9
Dinamarca	19,3	21,1	21,1	27,4	19,7	23,0	21,1	20,0	22,3	24,9	26,7	28,7	28,0	23,5	18,9	-	-	-
Alemania	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Estonia	-	-	-	-	-	4,1	3,0	4,7	6,5	6,9	5,7	5,8	6,7	7,6	13,0	7,1	-	3,1
Irlanda	-	-	-	-	-	-	-	-9,4	9,6	9,7	9,7	10,2	8,8	8,5	7,6	6,8	-	-
Grecia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21,5	16,7	18,5	17,0	18,3	17,8	-	-
España	-	-	-	-	-	30,7	28,5	31,4	31,2	35,2	43,5	51,9	63,3	35,1	24,7	-	-	-
Francia	22,1	26,5	26,5	24,7	28,4	29,0	32,1	28,7	24,0	25,4	24,3	30,0	27,7	25,9	14,7	21,6	-0,5	-7,4
Italia	19,6	21,9	26,2	19,0	22,5	19,2	23,6	21,0	24,7	21,4	20,8	27,1	30,6	32,2	33,4	27,4	7,8	8,2
Chipre	23,7	26,7	27,9	31,2	35,5	29,9	30,7	31,9	28,3	23,0	26,2	29,4	35,8	32,5	35,9	37,1	13,4	7,2
Letonia	61,6	47,9	14,9	17,1	12,6	7,3	8,0	8,8	6,8	8,1	9,9	11,3	13,1	18,5	8,1	4,5	-57,1	-2,9
Lituania	20,1	12,7	10,5	10,3	7,4	4,0	2,5	2,6	5,7	7,3	8,0	10,8	9,8	11,1	8,1	3,7	-16,4	-0,2
Luxemburgo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hungría	-	-	27,2	26,0	29,6	34,0	28,1	20,7	19,6	17,6	17,1	14,9	18,7	19,0	21,1	8,6	-	-25,4
Malta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Países Bajos	19,8	23,5	22,3	22,7	21,8	18,4	17,2	18,0	14,4	14,4	12,4	12,0	10,2	10,9	7,7	6,5	-13,3	-11,9
Austria	24,8	27,7	28,0	28,7	26,9	26,8	36,8	28,1	26,7	26,1	23,7	22,9	24,2	25,4	24,6	22,4	-2,4	-4,4
Polonia	46,8	51,6	46,2	42,7	42,5	37,1	37,2	37,0	21,9	18,7	21,0	19,1	20,3	20,3	14,9	12,8	-34,0	-24,3
Portugal	17,0	18,9	21,1	19,5	21,9	25,5	23,0	23,1	20,6	20,5	21,9	23,3	27,4	36,0	-	-	-	-
Rumanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Eslovenia	16,6	28,0	20,5	18,9	16,5	20,7	22,9	25,3	21,3	23,1	33,7	30,3	30,6	28,6	23,5	25,1	8,5	4,4
Eslovaquia	51,2	52,8	49,8	52,7	49,7	40,2	32,5	34,4	34,8	22,6	23,3	20,3	19,8	21,7	22,5	19,2	-32,0	-21,0
Finlandia	18,4	21,9	23,9	26,8	26,2	31,3	19,1	22,3	20,1	19,7	18,8	16,5	18,3	19,4	16,9	18,0	-0,4	-13,3
Suecia	16,8	19,1	20,3	19,8	24,0	32,7	23,7	18,8	18,1	18,1	23,3	18,4	23,2	17,2	25,4	27,2	10,3	-5,5
Reino Unido	23,3	24,6	29,1	29,3	30,2	31,0	31,8	23,9	19,4	19,6	23,5	26,0	22,6	22,9	17,7	-	-	-
Noruega	23,7	21,8	21,4	21,7	23,7	21,6	21,2	21,6	19,3	20,6	19,4	20,8	20,1	19,5	22,5	23,6	-0,1	2,0
Islandia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Continúa cuadro 3

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	1995	2000
																	a 2010	a 2010
MEDIA UE-27																		
Ponderada	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aritmética	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MEDIA EUR-17																		
Ponderada	21,0	24,4	25,8	23,2	25,5	25,2	26,9	24,9	23,8	23,9	24,5	26,9	30,9	28,5	20,9	20,6	-0,4	-4,6
Ponderada (ajust.)	22,1	24,9	25,9	23,8	25,7	24,7	26,4	24,8	23,8	23,9	24,5	28,9	30,9	26,5	21,3	21,6	-0,4	-3,1
Aritmética	23,3	27,1	27,1	27,2	27,7	25,0	24,5	23,2	21,9	20,7	22,0	22,8	24,5	23,0	19,9	18,7	-4,6	-6,3
Aritmética (ajust.)	21,4	24,1	24,0	24,2	24,5	23,6	23,2	23,1	21,9	20,8	22,0	22,8	24,5	23,0	21,1	20,4	-1,0	-3,2
MEDIA UE-25																		
Ponderada	22,1	24,9	26,8	25,2	26,9	27,1	28,0	24,6	22,6	22,6	24,1	27,3	28,1	25,0	20,2	20,2	-1,9	-8,9
Ponderada (ajust.)	22,7	25,2	26,8	25,4	26,8	26,8	27,6	24,5	22,5	22,6	24,1	27,3	28,1	25,0	20,5	20,5	-2,2	-6,2
Aritmética	27,1	28,0	26,7	26,2	26,2	24,7	23,6	22,0	20,3	19,6	21,0	21,5	22,8	21,7	18,7	16,7	-10,3	-7,9
Aritmética (ajust.)	25,1	25,9	24,8	24,4	24,4	23,8	22,9	22,0	20,4	19,7	21,0	21,5	22,8	21,7	19,5	18,1	-7,0	-5,7
INDICADORES DE CONVERGENCIA																		
Desv. Estánd/media	50,7	41,3	37,3	36,7	37,9	41,1	41,9	42,6	39,6	36,7	40,6	46,0	52,0	37,3	41,6	55,6	4,9	14,5
Desv. Estánd/media (ajust.)	50,7	41,3	37,3	36,7	37,9	41,1	41,9	42,6	39,6	36,7	40,6	46,0	52,0	37,3	41,6	55,6	4,9	14,5
Max-min	44,9	40,0	39,3	42,5	42,3	36,2	34,7	34,4	29,1	28,3	37,8	46,1	56,6	28,5	28,3	33,3	-11,6	-2,9

(1) En porcentaje

(2) Los datos para Grecia son provisionales para los años 2003-2010

Ver notas explicatorias en el anexo B

Fuente: Servicios de la Comisión Europea

En definitiva, en el ámbito de los países desarrollados, los impuestos de sociedades se caracterizaban hace tres décadas de la siguiente manera:

- Tributación sobre rendimientos de recursos propios, siguiendo el criterio de renta mundial.
- Tipos impositivos nominales bastante altos (entre el 45 y el 50% en los promedios de los países de la OCDE).
- Bases imponibles relativamente estrechas y un ámbito de aplicación mucho más limitado que el actual.
- La recaudación del impuesto baja en la OCDE, especialmente en Europa tanto en relación a otras figuras tributarias como en relación al PIB.

- Los incentivos fiscales a la inversión distan mucho de cumplir el objetivo para el que fueron diseñados, con un diseño poco racional y distorsionador de decisiones empresariales.
- Mecanismos poco desarrollados para evitar la doble imposición económica de dividendos y participación en beneficios de los accionistas.
- Escasa relevancia del contexto internacional en el diseño del impuesto.

Todo esto cambia y aparecen nuevas tendencias de imposición societaria a finales del siglo pasado y en la primera década de este. Según Albi (2010), estas tendencias se concretan en los asuntos siguientes:

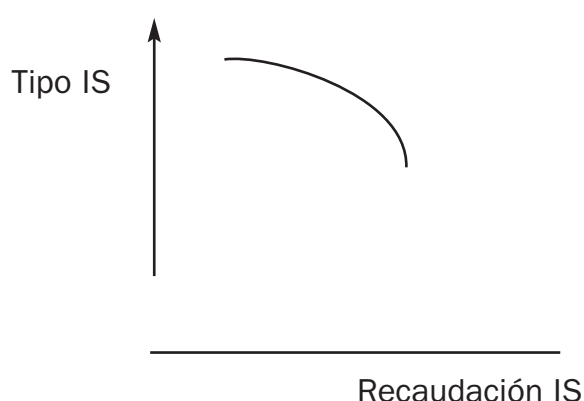
- Tipos impositivos nominales y efectivos más bajos.
- Aumentos recaudatorios hasta el inicio de la crisis en 2007.
- Ampliaciones de la base imponible.
- Revisión de los fundamentos y objetivos de los estímulos fiscales.
- Revisión de las ventajas fiscales para la empresas de reducida dimensión.
- Coordinación internacional de la tributación societaria.

Esta coincidencia entre la reducción de los tipos nominales del IS e incrementos importantes en la recaudación son explicables a partir de diferentes trabajos académicos, pero que se resumen en OCDE (2007):

- a) La evidencia empírica parece confirmar que la rentabilidad media de las inversiones ha crecido en las últimas dos décadas, debido a la innovación tecnológica y al desarrollo de los mercados internacionales.
- b) La reducción del tipo nominal, al reducir el coste de uso del capital, incrementa el número de proyectos de inversión intramarginales viables, por lo que al aumentar el número de proyectos de inversión se incrementa la base imponible efectivamente gravada en cada país.
- c) El incremento de la recaudación con tipos bajos en el IS se puede explicar por una entrada de inversiones o un trasvase de beneficios desde países con alta fiscalidad empresarial con el fin de recortar la carga tributaria. Este corolario soporta el hecho de que la recaudación por IS se ha incrementado más en los países pequeños abiertos que en los grandes países.

- d) El aumento del sector societario y financiero en gran parte de los países, a través de un trasvase de actividades económicas desde el sector no societario al societario.
- e) Reducción del incentivo al uso de técnicas de vaciamiento de beneficios en ciertos países, como son los precios de transferencia o la subcapitalización, debido a la reducción de la ventaja comparativa que suponen los expedientes de planificación fiscal internacional.
- f) Mejoras en el cumplimiento fiscal reduciendo la elusión y evasión fiscal debido a mejoras en la gestión tributaria y el control de los contribuyentes personas jurídicas.

Estas razones pueden justificar la existencia de una *relación parabólica* entre tipo impositivo y recaudación del IS. Según esta relación, para tipos altos de IS, una reducción del tipo puede inducir un aumento de la recaudación. El mecanismo por el que se puede lograr este resultado es que una reducción de tipos puede provocar un efecto potenciador del crecimiento económico, una reducción de la evasión fiscal, un incentivo a la atracción de inversiones exteriores.



III. PRINCIPIOS IMPOSITIVOS DE LA FISCALIDAD EMPRESARIAL

La actual construcción normativa de la imposición societaria en España está edificada a partir de un conjunto de principios básicos formulados en el Informe para la Reforma del Impuesto de Sociedades (1994) y asumidos, con mayor o menor éxito, en la Ley 43/1995 y desarrollos posteriores. Estos principios básicos son los siguientes:

- El **principio de neutralidad** que demanda que la aplicación del tributo no altere la asignación de recursos que realiza el mercado y, en consecuencia, no condicione gravemente el comportamiento económico de los contribuyentes cuando se adop-

tan en ausencia de impuestos. En definitiva, es un principio que reconoce la primacía del mercado como instrumento fundamental para llevar a cabo una eficiente asignación de los recursos. En este sentido, las autoridades fiscales deben velar en todo momento para que las decisiones empresariales se adopten respetando las reglas del mercado y sin que la variable fiscal pueda, de forma indiscriminada, favorecer a unos sectores económicos respecto de otros. No obstante, cabe la posibilidad, como comentaremos más adelante, de puntuales actuaciones de naturaleza fiscal, a través de este impuesto, que permitan superar equilibrios ineficientes del mercado que adopten las formas de *fallos de mercado*, así como favorecer cierta discriminación positiva a favor de sectores que, por su trascendencia económica y social, deban ser favorecidos cuando adoptan decisiones estratégicas comprometidas con los fundamentos de la Política Fiscal definida por las autoridades.

- El **principio de competitividad** que exige que el impuesto de sociedades se integre como una palanca más del conjunto de instrumentos de política fiscal destinados a salvaguardar la competencia, productividad e inversión de los sectores económicos del país. En este sentido, el impuesto de sociedades puede y debe cumplir un papel como instrumento de ordenación económica promoviendo actuaciones en determinadas áreas o sectores más débiles, pero también en los más relevantes o más dinámicos, por el efecto arrastre que generan, en aras a competir en los mercados nacionales e internacionales en igualdad de condiciones con el resto de las empresas del sector. Esta es una de las razones por las que se articulan en el Impuesto de Sociedades un conjunto de regímenes fiscales especiales (el régimen de empresas de reducida dimensión, por ejemplo), o beneficios fiscales que adoptan la forma de exenciones, bonificaciones y deducciones que pretenden incentivar comportamientos estratégicos transcendentales en las decisiones empresariales.
- El **principio de coordinación y sistematización** que es el que demanda la existencia de una mayor integración entre los impuestos personales que gravan la renta de los contribuyentes. Es decir, se trata de una fuerte coordinación entre los impuestos sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y el impuesto sobre la renta de no residentes (IRNR) con el impuesto que grava la renta de las sociedades. Se pretende con ello, fundamentalmente, evitar estrategias de planificación fiscal vinculadas a la forma jurídica de organización de los negocios, así como reducir o eliminar los múltiples supuestos de doble imposición económica de las rentas. La tendencia histórica ha sido, por un lado, habilitar fórmulas de transparencia fiscal –recurrente en el tiempo– o regímenes especiales para determinados tipos de sociedades (sociedades patrimoniales, por ejemplo) con el fin de reducir los incentivos a operar con una y otra forma jurídica por razones fiscales, mientras que, en el ámbito de la doble imposición, se han perfeccionado los mecanismos para evitar la doble imposición económica de los dividendos a través de deducciones en la cuota, pero también, con las últimas reformas parciales de la LIS, con alguna exención en la base.

- El **principio de armonización, coordinación y normalización internacional**. El fenómeno de la globalización económica exige adoptar medidas de coordinación entre los diferentes sistemas tributarios de los países con el fin de evitar solapamientos o lagunas en la tributación internacional. En definitiva, se trata de lograr que la variable fiscal no sea una peligrosa arma arrojadiza entre Estados con el fin de deslocalizar negocios e inversiones hacia territorios con mayores beneficios fiscales. Esta necesidad se convierte en perentoria en el ámbito de la Unión Europea por cuanto la existencia misma del Mercado Único Europeo exige una fuerte coordinación de la normativa reguladora de los impuestos de sociedades para facilitar que las empresas de todos los Estados miembros puedan competir en dicho mercado en igualdad de condiciones. La Comisión Europea ha planteado cuatro propuestas distintas sobre la tributación de las sociedades en Europa. Se trata de:

1. La tributación según las normas del Estado de residencia (*Home State Taxation*).
2. La aplicación de una base común consolidada.
3. Un impuesto europeo sobre la renta de las sociedades.
4. La propuesta de una base armonizada, obligatoria y única.

A estas propuestas cabría añadir una quinta que, a pesar de que no se trata en rigor de una de las propuestas de la Comisión Europea, ha estado presente históricamente en los diferentes informes que las instituciones europeas han encargado a los expertos independientes sobre la armonización del IS. Se trata de la armonización de los tipos de gravamen del mismo. Si nos atenemos al comportamiento de las autoridades fiscales de los Estados miembros en los últimos años, estamos asistiendo a un proceso de *armonización de facto* de los tipos impositivos del IS, con una rebaja significativa de los tipos nominales, acelerada con la incorporación de los diez nuevos miembros que han adoptado una política fiscal agresiva para captar inversiones. En esta línea, España ha rebajado en un plazo de tres años (2006-2008) su tipo general del 35 al 30% para situarse ligeramente por encima del tipo general aplicable en la UE-15, mientras que el tipo aplicable a las pequeñas y medianas empresas se ha rebajado al 25% para un primer tramo de base imponible, manteniendo el 30% para el resto de base. Recientemente, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 ha situado los tipos de micropymes que mantengan o generen empleo en el 20 y 25% respectivamente¹¹, como instrumento de fomento empresarial y mantenimiento del empleo en una situación crítica como la que atraviesa la economía española.

¹¹ Se trata de entidades que tengan un importe neto de su cifra de negocios inferior a 5m€ y que la plantilla media sea menor de 25 empleados, siempre que realicen, efectivamente, actividades de naturaleza económica.

Otro principio determinante es el de transparencia que exige que el contribuyente comprenda claramente cuál es la naturaleza de su obligación tributaria, lo que no se consigue con un sistema de complejo diseño, de difícil administración o poco claro en cuanto a la certidumbre de las cuotas tributarias. Para ello es fundamental que el contribuyente pueda discernir entre lo que es y lo que no es gravable, lo cual está relacionado con una correcta definición de los principales componentes de la base imponible y la vinculación entre contabilidad y fiscalidad. En este sentido, El Real Decreto Legislativo 4/2004, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto de Sociedades (TRIS) ha sufrido en 2009 una modificación importante para adaptar la legislación fiscal a la reforma contable derivada de la aprobación del nuevo Plan General de Contabilidad adaptado a la Normas Internacionales sobre Información Financiera.

En este punto, conviene recordar que en el período 2009-2012 han sido publicadas más de 60 normas tributarias en España que afectan al Impuesto de Sociedades. Esta vorágine legislativa incide claramente en un alejamiento de este principio. No parece una buena política tributaria el estar modificando las reglas de juego constantemente en aras de garantizar un nivel de recaudación, ya que afecta a la seguridad jurídica de las decisiones de los inversores, especialmente, la de los foráneos a medio plazo; y compromete la aplicación de capitales en nuestro país. No conviene perder la perspectiva global del sistema tributario ni su estabilidad a medio plazo así como la coherencia interna del impuesto ya que la estabilidad normativa en asuntos económicos y tributarios es un valor fundamental de cualquier sociedad desarrollada.

En definitiva, los principios que subyacen a la articulación del Impuesto de Sociedades son permanentes y deben iluminar las perspectivas reformadoras del impuesto a futuro. Estos fundamentos son:

- La orientación de su evolución con los principios de neutralidad, transparencia, sistematización, coordinación internacional y competitividad.
- La armonización de las normas fiscales con las contables.
- La integración del IS con el IRPF.
- La reordenación y sistematización de los regímenes tributarios especiales.
- La racionalización de los incentivos fiscales.
- La coordinación con las prácticas fiscales de la UE y los países de su entorno.

IV. CARACTERIZACIÓN DE LA IMPOSICIÓN SOCIETARIA EN ESPAÑA

El Impuesto de Sociedades es un tributo de carácter directo y naturaleza personal que grava la renta de las sociedades y demás entidades jurídicas de acuerdo

con las normas de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre y demás normas de desarrollo, reglamentarias y de sistematización, sobre las que luego volveremos.

De esta definición podemos destacar una serie de características que permiten configurar técnicamente la figura:

Se trata de un **tributo** por adecuación al Artículo 2.1 de la Ley 58/2003 General Tributaria, de 17 de diciembre, donde se señala que los tributos son ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos. Además, el mismo artículo reconoce la importancia que determinados tributos tienen como instrumentos de la política económica general y para atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución Española por lo que se confirma el importante papel de ordenación económica que tienen determinados tributos, entre ellos, el Impuesto de Sociedades.

a) Es un impuesto **directo** en la medida en que:

- No cabe la traslación jurídica del impuesto desde el sujeto pasivo (persona jurídica o entidad encargada del cumplimiento de las obligaciones formales y registrales definidas como parte de la obligación tributaria ante la Hacienda Pública) al contribuyente (pagador real del impuesto) a través de la repercusión del impuesto vía precios de los bienes o servicios. No obstante, esta afirmación es bastante cuestionada por la doctrina ya que, a menudo, se plantea si realmente el pagador último del impuesto es la sociedad o bien el consumidor final al que se traslada la carga impositiva a través de un aumento de los precios de los productos. Esta consideración adquiere mayor relevancia y se refuerza, desde el punto de vista contable, al considerar, a partir de 1990, que el impuesto de sociedades constituye un gasto más de la estructura de costes de la empresa a la hora de calcular los precios y, en consecuencia, un gasto a incorporar en la cuenta de pérdidas y ganancias, aunque posteriormente genere un ajuste extracontable, para el cálculo de la Base Imponible del IS, en concepto de *impuesto de sociedades devengado*. La posibilidad de traslación impositiva de naturaleza económica hacia consumidores o factores de producción ha sido una de las causas alegadas por los críticos a esta figura tributaria para defender su desaparición ya que en última instancia incide sobre accionistas, personas físicas y trabajadores.
- Grava el beneficio de la sociedad como manifestación directa de la capacidad de pago de la misma que constituye su renta personal generada, frente a los impuestos indirectos que gravan la manifestación de capacidad de pago representada a través de la renta consumida.

- Es un impuesto periódico, a diferencia de los impuestos indirectos que se devengan de forma instantánea. Desde un punto de vista teórico, lo ideal sería gravar al contribuyente en función de la renta generada en su ciclo vital para poder personalizar adecuadamente la carga tributaria. Sin embargo, dado que la realización del hecho imponible –obtención de beneficios por una entidad– se prolonga a lo largo del tiempo de forma indefinida, obliga al legislador a fragmentar ese hecho en períodos impositivos que coinciden con el ejercicio económico de la sociedad y que, de forma general, vienen a ajustarse al ejercicio anual.
- b) Es un impuesto **personal**, de naturaleza subjetiva, en contraposición a los impuestos reales, de naturaleza objetiva. Esto es así porque el IS pretende gravar la renta global y sintética del sujeto pasivo, pero atendiendo a las circunstancias personales –que no familiares– del contribuyente, entendiendo que, entre estas circunstancias personales, están las de índole económica que le permiten utilizar los beneficios fiscales habilitados por la autoridad fiscal en beneficio particular. Eso implica que dos entidades con el mismo beneficio puedan pagar impuestos diferentes en función de sus circunstancias personales. En definitiva, **la personalización de la carga tributaria en el IS se produce a través de elementos tales como:**
- La aplicación del sistema de estimación directa como método de determinación de las bases imponibles.
 - La admisión de la compensación de bases imponibles negativas de ejercicios anteriores.
 - La existencia de exenciones objetivas y subjetivas.
 - El uso de exenciones, bonificaciones y deducciones de la cuota discrecionales en función de la voluntad del contribuyente.
- c) Se trata de un impuesto básicamente **sintético** ya que las distintas partidas positivas y negativas confluyen en la base imponible sin distinciones especiales y sin interesar su origen, para conformar una renta global que se sujeta al impuesto. Esta nota resulta de cierta relevancia cuando en el otro gran impuesto personal (IRPF) se está produciendo una vuelta al modelo analítico de tributación de la renta a través de una cierta dualización del impuesto.
- d) Debe configurarse como un impuesto **proporcional** aplicando tipos impositivos fijos, por lo que a medida que aumenta la base imponible, la cuota crece proporcionalmente en el mismo porcentaje. El IS es un impuesto en el cual no procede, a priori, la incorporación de tarifas progresiva salvo por razones estrictamente recaudatorias. Existen razones de eficiencia económica que inhabilitan esta figura tributaria para aplicar tarifas progresivas básicamente por dos razones: en primer

lugar, porque la política de redistribución de rentas a través de impuestos debe afectar al beneficiario último de la renta societaria que es el accionista, siempre y en última instancia, persona física; y, en segundo lugar, porque el establecimiento de tarifas implicaría, desde el punto de vista de la eficiencia económica, una mayor tributación a las empresas que obtengan más beneficios, que se presume son las más eficientes en sus estrategias competitivas, lo que supondría una penalización a esta eficiencia si las tarifas aplicables fuesen progresivas. Este razonamiento teórico no impide que se puedan diferenciar tipos impositivos en función de la forma y naturaleza del negocio de la entidad, como fórmula de incentivo, ayuda o protección a determinadas formas asociativas empresariales o a ciertos tipos de negocios. En particular, el artículo 28 del TRIS establece diferentes tipos impositivos fijos que originan cuotas proporcionales en función del tipo y naturaleza de la entidad.

- e) Se trata de un **impuesto complementario del IRPF** y que exige una estrecha coordinación para evitar comportamientos estratégicos de los contribuyentes para desarrollar sus negocios y definir su forma asociativa en función de las diferencias de fiscalidad que puedan originarse como consecuencia de la gestión del negocio como persona física o entidad. En este sentido, la aproximación de tipos entre IRPF e IS, especialmente los marginales máximos de la tarifa del IRPF, la eliminación de los problemas de doble imposición económica de dividendos o la creación de sociedades instrumentales para embalsar beneficios con el fin de promediar bases en la imposición personal de los partícipes son elementos a considerar para lograr una correcta incardinación de ambas figuras tributarias.

V. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA IMPOSICIÓN SOCIETARIA EN ESPAÑA

Uno de los problemas históricos que ha presentado el Impuesto de Sociedades en su evolución ha sido su **dispersión normativa**, derivada, fundamentalmente, de la aparición de múltiples regímenes fiscales especiales, que junto a innumerables reformas parciales del impuesto, han venido obligando a una labor de sistematización y codificación de forma individual por los estudiosos del Derecho Tributario, no exenta de riesgos vinculados a la seguridad jurídica y a dificultades de carácter interpretativo.

La referencia legal reguladora del Impuesto de Sociedades es la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, cuyo desarrollo se dicta en el Reglamento del Impuesto de Sociedades, aprobado por el RD 437/1997, de 14 de abril. Una de las características codificadoras más relevantes de esta norma respecto a su predecesora (Ley 61/1978) ha sido la casi total integración de los regímenes especiales dispersos en numerosas leyes especiales. En la actualidad quedan con una regulación específica:

- las Sociedades Cooperativas, cuyo régimen jurídico fiscal se recoge en la Ley 27/99, de 16 de julio, y su régimen fiscal en la Ley 20/1990, de 19 de diciembre
- las entidades no lucrativas, cuya regulación se encuentra en los artículos 5 a 14 de la ley 49/2002 de régimen fiscal de las Entidades sin fines lucrativos y de los Incentivos Fiscales al mecenazgo.

La ley 10/1996, de 18 de diciembre, de medidas fiscales urgentes sobre corrección de la doble imposición interna intersocietaria y sobre incentivos a la internacionalización de las empresas, introdujo un nuevo régimen de deducción de la doble imposición interna regulado en el artículo 28 de la LIS, así como el régimen de exención de impuestos de fuente extranjera bajo ciertas condiciones. Por su parte, las Leyes 40/1998, del IRPF y 41/1998, del IRNR han modificado sustancialmente la LIS, especialmente la última, al articular un régimen casi autónomo de tributación de los antiguos sujetos pasivos por obligación real de contribuir en el Impuesto de Sociedades. La ley 6/2000, de 13 de diciembre ha permitido la no integración en la base imponible de las rentas correspondientes al prestamista en determinadas operaciones de préstamo de valores, ha ampliado el plazo de cómputo de las deducciones para evitar la doble imposición internacional y ha establecido la no retención de los rendimientos derivados de la distribución de la prima de emisión de acciones o participaciones y de la reducción de capital.

La ley 46/2002, de 18 de diciembre de reforma parcial del IRPF, IS e IRNR, modificó el tratamiento fiscal de las Agrupaciones de interés económico españolas y europeas y de las Uniones Temporales de empresas, derogó el régimen de transparencia fiscal y creó un nuevo régimen de las sociedades patrimoniales, que ha desaparecido con la reforma desarrollada en la Ley 35/2006. Por su parte, la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de medidas de reforma económica, ha establecido un régimen fiscal especial de entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas.

Conviene no olvidar, también, que las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año, así como las leyes de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden social, coloquialmente denominadas «leyes de acompañamiento» han dado nueva redacción a numerosos preceptos recogidos originariamente por la Ley 43/1995. Entre ellas destacamos:

- la Ley 24/2001, de 27 de diciembre que modificó, entre otros aspectos, el tratamiento de la tributación de los beneficios extraordinarios y del régimen de consolidación fiscal, y
- la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, que ha introducido diversas medidas como, por ejemplo, la mejora de la deducción por actividades de I+D e innovación tecnológica.

En consecuencia, se ha reeditado una cierta dispersión normativa que se ha tratado de resolver con la promulgación del Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, donde se desarrolla el Texto Refundido de la Ley del Impuesto de Sociedades.

En línea con la necesidad de seguir defendiendo la posición competitiva de nuestras empresas en la órbita internacional, así como simplificar la estructura del Impuesto de Sociedades y lograr un mayor neutralidad, se abordó una nueva revisión del Impuesto de Sociedades durante el año 2005. Esta reforma se ha estructurado en dos fases. La primera abordó la reducción de los tipos de gravamen y la simplificación de la estructura del impuesto y se materializó en la ya citada Ley 35/2006. La segunda fase ha sido consecuencia de la necesidad de armonizar el Impuesto con las modificaciones de la legislación mercantil, que conllevaba cambios en la normativa contable como consecuencia de su adaptación a las NIIF. Por ello, la Ley 16/2007, de 4 de julio, de reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable a la Unión Europea, contiene una disposición adicional octava que modifica la Ley del Impuesto sobre Sociedades.

En la primera fase, se redujo, como ya hemos comentado, el tipo general de IS del 35 al 30% de forma gradual en dos años (32,5 en 2007 y 30% en 2008). Asimismo, la reforma prestó especial atención a las pymes con una reducción de 5 puntos en sus tipos impositivos en un solo ejercicio. Por otro lado, se estableció que esta reducción fuese acompañada de una reordenación (recorte) de las deducciones, definiéndose un calendario para la supresión de algunas de ellas, con el objetivo de facilitar la adecuación al nuevo régimen de deducciones de las decisiones empresariales en un horizonte temporal amplio (en general, de 5 años).

En este sentido, la reforma ha mantenido las bonificaciones vinculadas a Canarias, todas las deducciones que persiguen eliminar la doble imposición, la deducción por reinversión de beneficios extraordinarios (adaptando el porcentaje de deducción del 20 al 12% como consecuencia de los ajustes en el tipo de IS (30%) y del tipo impositivo de las ganancias de capital en el IRPF (18%), así como la introducción de ciertas correcciones con el fin de asegurar la reinversión en verdaderas actividades productivas y la deducción por creación de empleo para trabajadores discapacitados. Mención especial merece la deducción por actividades de I+D e innovación tecnológica, cuya aplicación se mantiene otros cinco años, al objeto de que las empresas puedan adaptar sus políticas de inversión al nuevo marco de ayudas públicas de impulso a estas actividades¹², si bien se reducen los porcentajes de deducción en una proyección a cinco años. Además, se introduce un nuevo instrumento incentivador de estas actividades, alternativo al fiscal, consistente en una bonificación del 40% de las cotizaciones a la Seguridad Social, a cargo del empre-

¹² Las autoridades fiscales consideraron que era más operativo y de mayor impacto una política directa de ayudas a estas actividades vía subvención que otras implementada vías beneficios fiscales. En cualquier caso, esta opción está en este momento sujeta a revisión permanente por lo que parece previsible el mantenimiento «sine die» de estas deducciones en el futuro ya que esta prevista la elaboración de estudios relativos a la eficacia de estos incentivos y de otro como el de la actividad cinematográfica.

sario, correspondiente al personal investigador. También mantienen su aplicación hasta 2012, las bonificaciones y deducciones relacionadas con la actividad cinematográfica, como consecuencia de lo dispuesto en la Disposición Final segunda de la Ley del Cine.

Las deducciones que se van reduciendo paulatinamente, como regla general, tienen prevista su completa desaparición a partir del año 2011. Sin embargo, esta reducción gradual se prolongará hasta 2014 respecto a la actividad exportadora de libros y de las deducciones por inversiones en bienes de interés cultural y edición de libros¹³.

Así pues, la reducción general de tipos impositivos se ha visto compensada con una reducción gradual de gran parte de los incentivos fiscales a determinadas actividades en un período de cinco años. Asimismo, resulta destacable la desaparición del régimen de sociedades patrimoniales que incorpora la Ley 35/2006 que sustituyó al régimen de transparencia fiscal.

La segunda fase de la reforma del IS es consecuencia de que este impuesto parte del resultado contable para determinar la base imponible sujeta a tributación. Las modificaciones en el IS se han realizado con el objetivo de que los cambios contables afectasen lo menos posible a la cuantía de la base imponible. Se pretendía, con ello, que las modificaciones contables fueran neutrales en la carga fiscal del IS. En este sentido, se mantiene, a efectos fiscales, el tratamiento del fondo de comercio, de manera que se seguirá depreciando fiscalmente aún cuando a efectos contables no se amortice. Asimismo, se ha dado nueva redacción al régimen de las deducciones por reinversión al objeto de permitir que las desinversiones o inversiones en valores representativos de entidades, con carácter empresarial, puedan aplicar este incentivo y no se vean discriminadas por el tipo de actividad que desarrolla la entidad de cuyo capital son representativos estos valores. Al margen de las modificaciones basadas en la reforma contable, se ha introducido en el IS un nuevo régimen fiscal sobre los ingresos derivados de la cesión de patentes y otros intangibles que hayan sido creados por la empresa en el marco de una actividad innovadora. En concreto, se establece una exención parcial del 50% de tales ingresos., con el fin de favorecer la internacionalización de las empresas innovadoras y reducir nuestra dependencia tecnológica del exterior.

En 2011, las medidas introducidas y los efectos recaudatorios previstos en un contexto de limitación de la pérdida recaudatoria abrupta producida en el IS, se resumen en los siguientes:

1. Diferimiento de ciertos beneficios fiscales en el fondo de comercio, consistente en la limitación de la deducibilidad del Fondo de Comercio, tanto generado en las adquisiciones de negocio como en las operaciones de reestructuración empre-

¹³ La única deducción que desapareció en 2007 ha sido la prevista por inversiones para la implantación de empresas en el extranjero al ser consideradas por la UE como ayuda de Estado incompatible con el ordenamiento comunitario.

sarial, mediante el establecimiento de un límite anual máximo de la centésima parte del mismo en lugar de la vigésima parte.

3. Introducción de límites para la deducción de los gastos financieros, consistente en la limitación de la deducibilidad de tales gastos netos, que serán deducibles con un límite del 30% del beneficio operativo del ejercicio.
4. Introducción de un límite para la libertad de amortización para empresas que no sean de reducida dimensión. Esto es, se elimina la libertad de amortización no vinculada al mantenimiento de empleo y para los sujetos pasivos que tuviesen cantidades pendientes de aplicar por este concepto, se establece un límite del 20% de la Base imponible previa a su aplicación y a la compensación de bases imponibles negativas.
5. Establecimiento de un gravamen especial sobre las rentas procedentes del extranjero . Así, se establece un gravamen especial del 8% o del 10% de las rentas de fuente extranjera que se derivan de la repatriación de dividendos o la transmisión de la participación en entidades que, pese a realizar actividades empresariales en el extranjero, se localizan en territorios que impiden la aplicación del régimen de exención previsto en la norma.
6. Introducción de un límite mínimo de cálculo de pago fraccionado para cantidades con una cifra de negocios superior a 20 m€. Estos pagos no podrán ser inferiores al 10% del resultado positivos de la cuentas de Pérdidas y Ganancias del ejercicio, calculado para los tres, nueve y once primeros meses de cada año natural, minorado en las bases imponibles pendientes de compensar. En casos especiales, este límite se reduce al 4%.

La política tributaria durante el año 2012 y 2013, sigue los fundamentos señalados, y se ha desarrollado bajo la premisa única y fundamental de ayudar al proceso de consolidación fiscal ante el comportamiento de las finanzas públicas en una fase profunda de crisis económica. Para ello, se han adoptado y reformado un conjunto de medidas fiscales que pretenden un aumento significativo de la recaudación como vía para conseguir la estabilidad de las finanzas públicas. Las medidas adoptadas han afectado al Impuesto de Sociedades tratando de combinar medidas de carácter general como otras de carácter selectivo con la perspectiva de una posible recuperación futura de la tributación incurrida como consecuencia de las mismas. En primer lugar, se han introducido medidas de moderación y supresión de determinados beneficios fiscales o de tratamientos favorables de carácter selectivo. Estas medidas pretenden aumentar el tipo efectivo de gravamen y tienen como justificación técnica la extensión de las bases imponibles lo que permitiría el establecimiento, con carácter general, de tipos impositivos más moderados, en línea con las recomendaciones de la UE. Entre ellas, pueden señalarse la limitación en 2012 y 2013 de la deducción del fondo de comercio; la rebaja del 35 al 25% del límite de la cuota al que están sujetos los beneficios fis-

cales con forma de deducciones por actividades en el IS; la limitación de la deducción por libertad de amortización pendiente de aplicar, recuperable, y su posterior supresión; y la imputación en la base imponible de 25% de la exención por doble imposición internacional.

VI. ALTERNATIVAS REFORMADORAS DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES

Cualquier enfoque reformador de la fiscalidad empresarial, en estos momentos, debe ser consciente del contexto económico en el que estamos inmersos con una crisis de enorme magnitud y con déficits públicos importantes. Dada la elevada dimensión de tales déficits, va a ser necesario actuar para su corrección, no solo a través de la vertiente del gasto público, sino también a través de un aumento de los ingresos público y, especialmente, de los impositivos. Pero este ajuste debe ser compatible con el fenómeno de la internacionalización de las economías mundiales lo que supone una ampliación y liberalización de los mercados que se traduce en un aumento significativo de la movilidad internacional del capital y el desarrollo de una competencia fiscal importante, que hace más atractivas las inversiones a través de una reducción de la fiscalidad sobre las inversiones reales y financieras de las empresas. La compatibilidad de mayor recaudación para la consolidación fiscal y menores cargas tributarias para hacer atractivo un territorio en la práctica empresarial, obliga a ser imaginativo en las líneas reformadoras de la fiscalidad empresarial y, en especial, del Impuesto de Sociedades. En este sentido, podemos hablar de dos tipos de estrategias reformadoras:

- a) Aquellas que pretenden modificaciones radicales de las estructuras del Impuesto de Sociedades.
- b) Aquellas que pretenden ajustes puntuales en la estructura actual del Impuesto de Sociedades actuando sobre elementos de base o cuota sin modificaciones fundamentales de la estructura del impuesto.

Estructuras alternativas al Impuesto de Sociedades

Estas propuestas se formulan en la mayoría de los casos haciendo abstracción de la actual coyuntura económica y desde una perspectiva de la mayor neutralidad del impuesto en la toma de decisiones empresariales, fundamentalmente, en cuanto a la elección de la formas de financiación empresarial y en relación a las formas de organización de los negocios. Entre estos sistemas podemos señalar:

- El *cash-flow tax*, en el que grava la diferencia entre las entradas y salidas de fondos. Este impuesto, planteado por la Comisión Meade (1978), pretende aplicar la filosofía de un impuesto sobre el gasto personal, considerando que todos los gastos, incluyendo los de capital, son deducibles fiscalmente. Este tipo de im-

puesto puede tomar diferentes formas, según la opción de las bases gravadas. La base R comprende los flujos de entradas reales, es decir, todas las ventas, incluidas las de los activos fijos, menos los flujos de salida, esto es, todas las compras, incluyendo las de los activos fijos y salarios. La base R+F incluye además los flujos financieros de entrada netos de los flujos financieros de salida. Por su parte, la base S se compone de flujos de salida accionariales, incluyendo los dividendos pagados y las reducciones en las acciones propias, menos los flujos de entrada accionariales, es decir, los dividendos percibidos más la emisión de nuevas acciones. Las bases R+F y S tienen efectos equivalentes.

Alternativamente, los impuestos societarios sobre flujos de fondos se pueden aplicar utilizando alguna variante de imposición sobre el Valor Añadido con una base formada por la sustracción, de las ventas, de todos los *inputs*, incluidas las compras de activos fijos y los costes laborales. Estos dos tipos de impuestos, IFC e IVAIR, pueden aplicarse utilizando tanto el criterio de la fuente como el destino. En cualquier caso, la aplicación de una figura de este tipo plantearía serios problemas de transición y estaría sujeta a una aplicación generalizada internacional para evitar problemas de compatibilidad de sistemas fiscales.

El Impuesto de Sociedades con deducción por coste de oportunidad de los fondos propios (*allowance for corporate equity*). Este impuesto permite una deducción equivalente a multiplicar el tipo de interés nominal, libre de riesgo, por el montante de los fondos propios propios, ello supone un tratamiento similar a la financiación mediante endeudamiento y la financiación a través de fondos propios, lo que reduce las distorsiones fiscales en la financiación empresarial en beneficio de la financiación externa y los riesgos de excesivo apalancamiento empresarial por motivos fiscales. En consecuencia, reduce el coste de uso del capital, mejorando los niveles de inversión. Además, supone una aproximación a los beneficios normales y, por tanto, equivale a gravar las rentas puras generadas.

El principal problema de esta fórmula es de naturaleza recaudatoria ya que supondría una reducción importante de los ingresos por este impuesto que podrían estimarse entre el 15 y el 25%, dependiendo de la forma de estimación de los parámetros fiscales que compongan la deducción. También incentiva la utilización de la forma societaria en la actividad empresarial o profesional de las personas físicas, siempre que no se aplique la ACE al empresario individual.

El impuesto global sobre las rentas empresariales (*comprehensive business income tax*). Este impuesto plantea la opción opuesta al ACE y, por lo tanto, desde el punto de vista recaudatorio, resulta más interesante. Este impuesto anula la deducción del coste de financiación ajena de los impuestos de sociedades tradicionales, de modo que la deuda y la financiación propia reciben el mismo tratamiento fiscal. *A contrario sensu*, el coste de uso de capital se incrementa y se reduce el nivel de inversión. Sin obviar los problemas en sectores como el financiero con altos niveles de endeudamiento.

El Impuesto sobre el Valor del negocio (*business value tax*) se trata de un impuesto que pretende gravar el valor añadido de la empresa, calculando la base como las ventas menos las compras y las deducciones por depreciación, no siendo deducibles ni los gastos financieros ni los salarios. Es decir, se trata de la base convencional de un impuesto de sociedades a la que se vuelven a sumar los costes laborales y los costes de financiación ajena.

La experiencia en la aplicación operativa de estas alternativas ha sido muy escasa y fundamentalmente se han puesto de manifiesto serios problemas de transición. Considerando nuestro entorno económico próximo, Bélgica ha aplicado un sistema similar al ACE a nivel estatal, mientras que Italia ha aplicado una especie de *business value tax*, a nivel regional. Por su parte, El Reino Unido –a través del Régimen Fiscal para el Mar del Norte– así como Noruega o Estonia han venido aplicando esquemas tributarios similares a un impuesto sobre flujos de fondos, aunque en el caso de Estonia ha tenido problemas de aplicación al infringir la directiva comunitaria matriz-filial en lo referente a la distribución de beneficios hacia la empresa matriz.

El principal problema de las fórmulas ACE e IFF son las importantes pérdidas recaudatorias que se producirían al gravar solo las rentas económicas que excedan del rendimiento normal de la inversión. La OCDE (2007) ha estimado que la introducción del ACE belga ha generado un coste recaudatorio del 10,4% de la cuota del impuesto preexistente, sin considerar los efectos dinámicos. Para compensar esta pérdida de ingresos, la OCDE considera la necesidad de aumentar el tipo nominal del IS. Sin embargo, este incremento podría tener un impacto negativo significativo sobre volumen de inversión societaria doméstica, sobre las decisiones de localización internacional de empresas o el volumen de inversión directa extranjera. Además de inducir a las sociedades a trasladar sus beneficios fuera del país, podría también provocar una reducción de los salarios siempre que la mayor carga fiscal pueda ser trasladada al factor trabajo.

En suma, se trata de **fórmulas fiscales que podrían tener justificación desde la perspectiva de la neutralidad impositiva** al equiparar los tratamientos fiscales de la financiación propia y ajena y gravar rentas económicas que exceden el rendimiento normal de la inversión, pero generan efectos recaudatorios graves que requerirán unos tipos impositivos nominales elevados para obtener un volumen suficiente de recaudación.

Por su parte, el *Regional Tax on Productive Activities* (IRAP) introducido en Italia en 1998, es muy similar al BVT. Su base contiene fundamentalmente salarios, beneficios normales, rentas y costes de financiación ajena. Es un impuesto sobre el valor añadido de la sociedad, en forma de renta neta, ya que las dotaciones por depreciación son deducibles. Los beneficios totales y los costes de financiación se gravan de forma uniforme, no discriminando entre recursos propios y deuda. Este impuesto se ha aplicado siempre a nivel local.

Ajustes puntuales en la estructura del impuesto de sociedades

La ampliación de bases imponibles como alternativa a la elevación de los tipos impositivos está siendo una práctica habitual en gran parte de los países periféricos de la Unión Europea en una situación de crisis que obliga a recuperar la pérdida recaudatoria producida de forma abrupta en un período de tres años. Esta ampliación lleva aparejada la extensión del ámbito del impuesto a nuevos sujetos pasivos o a la limitación y eliminación de mecanismos de exención tanto por razones subjetivas como por tipo de renta.

Las diferencias entre el beneficio contable y el beneficio fiscal que se concreta en la base imponible se están recortando de forma significativa, de manera que los ajustes extracontables negativos se han limitado de forma sustancial. En este sentido, las reglas de amortización se están aproximando a la depreciación real de los activos, evitando tratamientos generosos de las amortizaciones como mecanismo de incentivo a la capitalización empresarial. En España, hemos pasado en los últimos dos años de unas formulas muy generosas de amortización de tangibles e intangibles, que permitían libertad de amortización en gran parte de las situaciones, a una reducción de los coeficientes de amortización en un 30%, permitiendo una compensación fiscal del 70% del valor del elemento patrimonial, en su caso. Solamente en el caso de las pymes se ha mantenido un régimen fiscal de amortizaciones ventajoso en términos relativos. Esta situación coyuntural, por razones de consolidación fiscal, debería modificarse a corto plazo ya que, si tomamos como referencia a la UE, tanto las tasas de amortización fiscal como los métodos legalmente reconocidos para amortizar activos, aunque siguen difiriendo mucho entre países, las diferencias son cada vez menores y esta dinámica nos aleja de la convergencia en los sistemas de amortización generalmente aceptados.

Asimismo, **se está endureciendo la regulación fiscal sobre las transacciones a precios que no son de mercado o las reglas que se refieren a la infracapitalización.** En España, se acaba de incorporar una limitación a la deducción por gastos financieros con el fin de incrementar las bases y que se defiende como un mecanismo para evitar el excesivo apalancamiento de las sociedades españolas por la discriminación que establece frente a la financiación propia. En esta línea, el IS español estaría avanzado hacia un *a modo de comprehensive business income tax*.

En relación a las pérdidas, la compensación retroactiva ha sido un procedimiento poco aplicado, pero que cada vez se está limitando más, mientras que la práctica habitual ha sido la compensación hacia adelante, es decir, hacia ejercicios futuros. En este sentido, España ha optado por limitar la compensación de pérdidas de ejercicios anteriores hasta un límite de la base imponible en función del tipo de sociedades y su volumen de ingresos, de manera que sea imposible hacer que una base imponible sea cero por compensación de bases negativas de ejercicios anteriores. Aunque, en compensación, se amplía el período de compensación de las bases negativas.

Una tendencia generalizada en el ámbito de la UE ha sido también **ignorar los ajustes por inflación debido a la estabilidad de precios en la que opera la eurozona**. Solamente se han venido aplicando en la venta de activos fijos. En el caso de España, el efecto de la inflación solo se considera en la transmisión de elementos patrimoniales que forman parte del activo fijo inmobiliario. En cualquier caso, el efecto acumulativo de la inflación debería generar algún mecanismo de revalorización de elementos patrimoniales a través de una regularización de sus valores, sin coste fiscal. Esta opción ha sido implementada en España en 2012 pero con una carga fiscal mínima como elemento recaudatorio.

En relación a las plusvalías o ganancias de capital derivadas de la transmisión de activos, es práctica general su tributación en el momento de realización, si bien se suelen permitir tratamientos fiscales favorables que van desde la exención de la plusvalía por reinversión hasta el diferimiento de la misma combinado con la aplicación de deducciones que permitan reducir el tipo efectivo de tributación de la plusvalía correspondiente. Por su parte, la tendencia observable en los últimos años en la UE ha sido limitar la compensación de minusvalías de forma importante, aunque aquí la práctica fiscal entre países es múltiple y variada.

Otra forma de aumentar la recaudación en el IS, que no se articula en base sino en cuota, es la utilización de los incentivos fiscales a la realización de determinadas actividades. Resulta evidente que la eliminación de las deducciones por inversión en activos y actividades contribuye a mantener o incrementar la recaudación a pesar de la caída o mantenimiento de los tipos nominales. Pero hay razones también para su revisión ya que los incentivos a la inversión pueden generar, a corto plazo, costes de eficiencia importantes que afectan negativamente a la composición de la inversión y al mercado laboral. El volumen y las tasas de crecimiento del gasto en inversión, tanto privada como pública, tienen importantes repercusiones en el nivel de actividad económica de un país, tanto en el corto como en el largo plazo. La literatura económica en el último cuarto de siglo demuestra palmariamente que los efectos positivos de estas variables sobre crecimiento, productividad, estabilidad macroeconómica y empleo de calidad justifican la implementación de mecanismos de diferente perfil que contribuyan a fomentar la inversión empresarial¹⁴.

Para tal fin, los gestores públicos disponen de un amplio instrumental de intervenciones que se pueden resumir en tres grandes áreas:

- Participación directa en proyectos de inversión pública en general y en investigación, desarrollo e innovación, en concreto.
- Subvenciones y ayudas directas a actividades de esta naturaleza.

¹⁴ A este respecto, ver, por ejemplo, el clásico trabajo de Barro y Sala-i-Martin de 1992.

- Incentivos fiscales a la inversión empresarial y a la investigación, desarrollo e innovación así como al fomento de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en el ámbito empresarial.

Cualquier acción de política económica integral que pretenda incentivar este tipo de comportamientos, determinantes de la productividad y competitividad de cualquier economía desarrollada, exige una actuación concertada de todo este instrumental para evitar solapamientos e inconsistencias, especialmente, cuando en su diseño e implementación actúan diferentes gestores (en nuestro caso, diferentes administraciones públicas territoriales). Si una de las funciones básicas del impuesto es la ordenación económica de determinados comportamientos de los contribuyentes, esta es una de las razones por las que se articulan en el Impuesto de Sociedades un conjunto de regímenes fiscales especiales (empresas de reducida dimensión) o beneficios fiscales¹⁵ que adoptan la forma de exenciones, bonificaciones y deducciones que pretenden incentivar comportamientos estratégicos trascendentales en las decisiones empresariales como:

- La localización empresarial por razones geoestratégicas y de internacionalización de la empresa española (exportaciones y creación de sucursales en el extranjero).
- Protección del medioambiente.
- Gasto de formación profesional.
- Fomento del uso de instrumentos de previsión social empresarial.
- Investigación, desarrollo e innovación y fomento de nuevas tecnologías, entre otros.

Este tipo de medidas fiscales está muy presente en los países desarrollados, abarcando, como se ha puesto de manifiesto en numerosos estudios de la OCDE, múltiples objetivos temporales y espaciales, bajo la filosofía de que cierto *dirigismo fiscal* es consustancial al papel económico del Estado y para ello están la política tributaria y el Impuesto de Sociedades. En este sentido, el Libro Blanco para la Reforma del Impuesto de Sociedades (1994) estableció tres criterios que deberían fundamentar su aplicación:

- Distinción nítida entre los incentivos fiscales de carácter coyuntural y aquellos otros que tratan de fomentar la inversión en determinados sectores, regiones, empresas o actividades, de manera permanente.
- Los incentivos fiscales de carácter coyuntural deberían establecerse únicamente mediante ley de presupuestos.

¹⁵ Se entiende por beneficio o incentivo fiscal aquella acción que pretende reducir la carga fiscal del contribuyente si cumple, en tiempo y forma, una serie de requisitos establecidos en la legislación fiscal con el fin de conseguir determinados objetivos de política tributaria establecidos por el Gobierno.

- Los incentivos fiscales de carácter permanente deberían fundarse en la corrección de equilibrios ineficientes de mercado (externalidades). Estos incentivos deberían tener un carácter marcadamente selectivo.

Para el caso español, una exploración detallada de la vigente normativa reguladora del Impuesto de Sociedades ha puesto de relieve la sensibilidad de los sucesivos gobiernos respecto a la necesidad de fomentar la inversión empresarial desde diferentes ámbitos. Sin embargo, hemos asistido al hecho de que las últimas reformas del IS han roto con esta filosofía al replantearse la supervivencia de gran parte de los incentivos fiscales existentes. Podría entenderse como correcta esta dinámica siempre que, detrás de esta decisión, haya existido un estudio pormenorizado del coste-eficacia de las medidas que desaparecen para evitar lanzar a los mercados señales equívocas sobre los pilares de la política fiscal y su estabilidad temporal vinculada a la seguridad jurídica de la toma de decisiones empresariales. En este sentido, debemos destacar la reconsideración que se ha hecho en 2009 en relación a la eliminación del proyectado desarbolamiento de los incentivos fiscales a la I+D en el Impuesto de Sociedades.

El bloque fundamental de incentivos selectivos a la inversión empresarial lo encontramos en la cuota del Impuesto de Sociedades. La batería ha sido amplia y bien planteada, aunque, como ya hemos comentado, con la reforma del 2006 se ha iniciado un camino de recorte sistemático de estos beneficios fiscales que van a limitar el acceso a estos incentivos a partir del 2011. A nivel internacional, y a pesar de la tendencia al recorte de los incentivos fiscales a la inversión, existen tres líneas de acción que han mantenido su régimen de protección:

- La investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica y la promoción de las tecnologías de la información.
- La inversión orientada a la protección del medio ambiente o al uso de fuentes renovables de energía.
- Los costes de formación de personal, incluyendo los derivados de proporcionar a los empleados conexión a Internet o equipos informáticos.

El sistema tributario español ha apostado decididamente por fomentar la inversión en investigación, desarrollo e innovación tecnológica. Los efectos de los gastos tanto en términos microeconómicos (calidad de los bienes, competitividad, etc.), como macroeconómicos (crecimiento económico, ventajas comparativas, proyección internacional de la economía, etc.) justifican el apoyo fiscal a este tipo de inversión en cualquier situación, pero especialmente en una situación crítica como la actual. En la mayoría de los países, la investigación básica se realiza fundamentalmente a través de la participación directa de los Gobiernos en los proyectos de investigación. Complementariamente, los incentivos fiscales son la fórmula más utilizada para estimular los gastos de I+D de las empresas privadas con una lógica de mercado. En

este sentido, podemos decir que la batería de incentivos fiscales a la I+D+i hasta la reforma tributaria de 2006 ha sido, con diferencia, la más potente de los países de la OCDE, aunque con escasa utilización por parte de nuestro tejido empresarial que iba entrando paulatinamente en el uso de estos mecanismos, en unos casos por necesidad en otros por convicción. Asimismo, se han ido resolviendo los problemas administrativos de calificación de las inversiones como I+D que planteaban en su momento problemas de seguridad jurídica en su aplicación.

En un apartado que aborda los incentivos fiscales a la inversión no podemos dejar de lado la importancia que los gobiernos de España han concedido y conceden a la inversión efectuada por las empresas de pequeña y mediana dimensión (pymes). Este tipo de empresas desempeña un papel fundamental en el tejido empresarial español. Según el DIRCE (2013), de las 3.191.416 pymes existentes en nuestro país (99,8% del total de empresas), 101.923 son sociedades anónimas (3,2%), 1.121.528 son sociedades limitadas (35,10%), 21.679 son sociedades cooperativas (0,7%) y 180.067 adoptan otras formas jurídicas (5,66%)¹⁶. Las restantes pymes adoptan la forma de empresas individuales o comunidades de bienes que tributan en el IRPF por actividades empresariales o por el régimen de atribución de rentas.

Su menor dimensión les hace vulnerables a una problemática específica en su quehacer diario que exige especial protección. De toda ella, y en el momento actual de crisis económica caracterizada por un componente de crisis financiera con racionamiento de la oferta de crédito, uno de los problemas más acuciantes es la menor capacidad para financiar proyectos de inversión, fruto, en gran medida, de las imperfecciones y abusos de los mercados de capital que han contribuido a esa limitación de crédito. En este sentido, existe un amplio conjunto de trabajos aplicados al caso español que ponen de manifiesto que la capacidad de obtención de financiación está estrechamente ligada a características como el tamaño de las empresas o su pertenencia a un grupo empresarial y/o financiero. Por ello, parece fundamental, en este momento, el desarrollo específico de incentivos fiscales orientados a las empresas de reducida dimensión.

Los regímenes especiales del IS hacia las pymes son variados en la UE, pero tienden a aplicar tipos menores sobre la totalidad o parte de la base imponible, con una reducción de la carga no sustancial a nivel individual pero sí a nivel agregado, por lo que supone una importante reducción recaudatoria agregada. Entre los mecanismos más utilizados a nivel comparado figuran:

- Las amortizaciones aceleradas y la libertad de amortización en ciertos casos.
- Las provisiones globales para posibles deudores insolventes.

¹⁶ Se trata de sociedades colectivas, comanditarias, asociaciones, y organismos autónomos y otros, siendo en su mayoría sujetos pasivos del IS.

- Incrementos en los créditos fiscales, con especial relevancia en actividades como la innovación tecnológica, el acceso a las tecnologías de la información, la formación y las prácticas medioambientales.

Las razones que soportan este tratamiento fiscal especial son múltiples y variadas. Desde la existencia de fallos de mercado tales como la falta de información o las barreras de entrada a negocios generadas por grandes empresas, hasta las dificultades de acceso al crédito y a los mercados financieros, pasando por las dificultades de costes de cumplimiento de la legislación tributaria que les exige desviar recursos humanos y materiales a la vertiente fiscal.

Mediante estos incentivos, se favorece la autofinanciación empresarial –vía reducción de coste– y por tanto la puesta en rentabilidad de proyectos de inversión necesarios para incentivar la demanda de inversión que permita hacer despegar la economía española. Los incentivos fiscales contemplados en nuestro impuesto de sociedades están bien perfilados para contribuir a este despegue y solo es necesario potenciar sus efectos ya que van dirigidos a la recuperación en el menor tiempo posible de la inversión y a la aplicación de tipos reducidos de gravamen que permitan minorar unos impuestos que van directamente contra la cuenta de pérdidas y ganancias de estas sociedades.

Sin embargo, estos tratamientos preferenciales tienen también su problemática. Además de la ya comentada pérdida recaudatoria, incorporan un incentivo a la segmentación de sociedades por motivos fiscales, lo cual puede suponer una pérdida en la eficiencia de la gestión de los negocios al romper las economías de escala de producción y distribución. Para evitar estos comportamientos, las legislaciones tienden a incorporar cautelas en la definición de pymes en función de la cifra de negocios, tratando de incorporar en su caracterización a los grupos empresariales y familiares.

Otro problema se deriva de la tendencia a organizar los negocios de forma asociativa y de la difícil interrelación entre rentas personales y rentas de capital en pequeños negocios. Una última consideración, se deriva del hecho de aceptar una discriminación fiscal en función del tamaño de la entidad y no en función de su capacidad de crecimiento e innovación, lo cual no resulta muy consistente con la neutralidad que se predica de la fiscalidad societaria.

VII. LA REFORMA DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES EN ESPAÑA: PROPUESTAS EN UN CONTEXTO DE CRISIS

Reconociendo la dificultad tanto técnica como política de abordar una reforma fundamental del Impuesto de Sociedades en España en línea con las propuestas formuladas en el apartado anterior, en este apartado vamos a hacer referencia a las grandes líneas de trabajo en la reforma de IS en una perspectiva de salida de la

crisis y como elemento coadyuvante del crecimiento económico. La primera cuestión que surge es si se debe incrementar el tipo impositivo del impuesto en línea con lo que ha venido ocurriendo con la fiscalidad sobre consumos en los últimos dos años con el fin de lograr una rápida consolidación fiscal. La respuesta más general, tanto desde el punto de vista académico como el empresarial, ha sido negar tal posibilidad debido a los efectos desincentivos que se podrían producir limitando las posibilidades de crecimiento económico al limitar la capacidad de inversión y autofinanciación del sector societario español.

En sentido contrario, no está claro que la tendencia a la baja de los tipos nominales del IS, en este momento, sea un elemento dinamizador de la actividad empresarial, con alguna excepción. Existen múltiples factores que soportan este aserto:

- Si asumimos que la naturaleza de la crisis económica por la que transitamos es de insuficiencia de demanda, los recortes en los tipos impositivos del Impuesto de Sociedades, dada la debilidad de la demanda agregada, habrían sido ineficaces para impulsar la inversión.
- En las tres últimas décadas el tipo nominal del IS se ha reducido en la UE en más de 20 puntos. El nivel del tipo medio en 2011 en el conjunto de la UE-27 se sitúa en torno al 23%, nivel bastante ajustado. Si consideramos la relación parabólica detectada por Clausing (2007) entre el tipo impositivo y la recaudación del IS de la que ya hemos hablado, parece que para el conjunto de la UE estaríamos en el tramo decreciente de la curva con lo que una reducción de tipos podría suponer una pérdida recaudatoria, lo que sería incompatible con una situación de necesaria consolidación fiscal.

Cuadro 4. Tipo impositivo nominal máximo. Impuesto Sociedades OCDE (2012)

Australia	30%	Hungría	19%	Polonia	19%
Austria	25%	Islandia	20%	Portugal	31,50%
Bélgica	34%	Irlanda	12,50%	Eslovaquia	19%
Canada	26,10%	Israel	25%	Eslovenia	20%
Chile	20%	Italia	27,50%	España	30%
República Checa	19%	Japón	39,50%	Suecia	26,30%
Dinamarca	25%	Corea	24,20%	Suiza	21,20%
Estonia	21%	Luxemburgo	28,80%	Turquía	20%
Finlandia	24,50%	México	30%	Reino Unido	24%
Francia	34,40%	Holanda	25%	Estados Unidos	39,10%
Alemania	30,20%	Nueva Zelanda	28%		
Grecia	20%	Noruega	28%		

- La Unión Europea es una zona de bajo tipo nominal del IS en el contexto internacional, si lo comparamos con países como Estados Unidos, Japón, India o Brasil, por lo que no parece necesario, desde el punto de vista de la competencia internacional, seguir reduciendo el tipo nominal en esta área. Sin embargo, este razonamiento no es válido para España ya que nuestro país tiene un tipo 3 puntos por encima de la media de la UE-15 y 7 por encima de la UE-27, por lo que **podría ser razonable reducir el tipo nominal español hasta el entorno del 25-27%**.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta el comportamiento cíclico que tiene la recaudación del IS, sería fundamental aplicar medidas que cooperen en el logro de una mayor productividad y que incentiven el crecimiento económico. Para ello será necesario utilizar el impuesto como palanca que incentive la inversión empresarial, la innovación, la asunción de riesgos empresariales, con impuestos que minimicen las distorsiones sobre las decisiones estratégicas de naturaleza empresarial. Las políticas de ampliación de bases, con una reducción temporal de tipos en función del acercamiento a los objetivos de déficit público programados, son las más adecuadas en el contexto actual de crisis en la que nos movemos.

Por su parte, la lucha contra el fraude fiscal internacional es otra de las cuestiones que deben incrementar la recaudación en el Impuesto de Sociedades. Para ello, sería necesario:

- Un control más estrecho de los grandes contribuyentes.
- Un control más eficaz de las transacciones transfronterizas.
- Una mayor y mejor coordinación con las administraciones tributarias de otros países, siendo fundamental el apoyo incondicional del proceso de armonización y coordinación de la imposición societaria en el contexto de la Unión Europea.

RESUMEN DE IDEAS

- El peso de los impuestos empresariales en España es mayor que en el conjunto de la OCDE, debido al peso que tienen las cotizaciones en el conjunto de la fiscalidad empresarial. Las cotizaciones sociales superan en un 60% la media de la zona OCDE.
- El peso del Impuesto de Sociedades en el PIB es, en España, un 61% del que tienen, por término medio, en los países de la OCDE. La participación del Impuesto de Sociedades ha sido tradicionalmente modesta en la recaudación, alcanzando su máximo en 2007 con 44.823 m€, es decir, un 4,7% del PIB español.

- La imposición sobre beneficios societarios en España se ha caracterizado por un alto grado de dispersión en los tipos medios efectivos entre sectores y empresas que, aunque se ha reducido en los últimos años, se mantiene en elevados niveles.
- Hasta 2007 se ha constatado a nivel internacional y nacional una coincidencia entre la reducción de los tipos nominales de IS e incrementos importantes en la recaudación que no solo se explican por aumentos en los beneficios en fases expansivas del ciclo, sino por razones estructurales vinculadas al aumento de la rentabilidad media de las inversiones y a la reducción del coste de uso del capital.
- La reciente evolución normativa del Impuesto de Sociedades en España ha confirmado que la reducción general de tipos impositivos se ha visto compensada con una reducción gradual de gran parte de los incentivos fiscales a determinadas actividades en un período de cinco años.
- La política tributaria en el impuesto español en los últimos tres años se ha adoptado con la idea de colaborar en el proceso de consolidación fiscal tratando de conseguir un aumento significativo de la recaudación. Para ello se han adoptado tanto medidas generales como selectivas que pretenden básicamente moderar o suprimir tratamientos fiscales favorables con el fin de aumentar el tipo efectivo de gravamen extendiendo las bases imponibles y sin modificar los tipos nominales de tributación.
- En España, en los últimos dos años, hemos pasado de fórmulas generosas de amortización de activos –especialmente la libertad de amortización– a una limitación de la aplicación de los coeficientes de amortización. Asimismo, se ha endurecido la regulación fiscal sobre transacciones a precios de no mercado, las reglas de infracapitalización, la compensación de pérdidas o la utilización de los incentivos fiscales.
- Teniendo en cuenta el comportamiento cíclico que tiene la recaudación del Impuesto de Sociedades, sería fundamental aplicar medidas que cooperen en el logro de una mayor productividad y que incentiven el crecimiento económico.
- Las políticas de ampliación de bases, con una reducción temporal de tipos en función del acercamiento a los objetivos de déficit público programados, son las más adecuadas en el contexto actual de crisis.
- Como complemento, la lucha contra el fraude fiscal internacional basada en el control más estrecho de los grandes contribuyentes, un control más eficaz de las transacciones transfronterizas y una mayor coordinación entre las administraciones tributarias contribuirá a potenciar el efecto recaudatorio del propio impuesto.

REFERENCIAS

- Albi, E.** (2010). Impuesto sobre Sociedades: la investigación económica y los criterios para su reforma en España. *Instituto de Estudios Fiscales, Documentos*, 13.
- Albi, E.** (2011). The challenges of corporate income taxes in a globalized world. En E. Albi & Martínez-Vazques (Eds.), *The Elgar Guide to Tax Systems*. Traducido al español en *Papeles de Economía Española*, 125-126, 147-181.
- Auerbach, A.** (2002). Taxation and corporate financial policy. En A. Auerbach & M. Feldstein (Eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 3. Amsterdam: North-Holland.
- Brondolo, J.** (2009). Collecting taxes during an economic crisis: challenges and policy options. *IMF Taxation Working Papers*, 1. OECD Publishing.
- Brys, B., Matthews, S., & Owens, J.** (2011). *Tax Reform: Trends in OECD countries*. OECD Taxation Working Papers, 1. OECD Publishing.
- Clausing, K. A.** (2007). Corporate tax revenues in OECD countries. *International Tax and Public Finance*, 14, 21-37.
- Devereux, M. P.** (2006). Developments in the taxation of corporate profit in the OECD since 1965: rates, bases and revenues. Conferencia del Alliance for Competitive Taxation.
- Devereux, M. P., Griffith, R., & Klemm, A.** (2002). Corporate income tax reforms and international tax competition. *Economic Policy*, 35.
- De Mooij, R. & Devereux, M. P.** (2009). Alternative systems of business tax in Europe: an applied analysis of ACE and CBIT reforms. *European Commission Taxation Papers, Working Paper*, 17.
- DIRCE** (2013). *Dirección General de Industria y PYMES*. Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Gobierno de España
- European Commission** (2012). *Taxation trends in the European Union*. EUROSTAT.
- European Tax Handbook** (2012). *International Bulletin for Fiscal Documentation*. Países Bajos.
- Institute for Fiscal Studies** (2010). *Mirrlees Review: Dimensions of Tax Design*. Oxford: Oxford University Press.
- Institute for Fiscal Studies** (2011). *Mirrlees Review: Tax by Design*. Oxford: Oxford University Press.
- Jerez, L.** (2010). *El impuesto de flujos de caja empresarial: una alternativa al Impuesto Sobre la Renta de Sociedades*. Madrid: FUNCAS.
- Keen, M., Klemm, A., & Perry, V.** (2010). Tax and crisis. *Fiscal Studies*, 31, 43-79.
- Labeaga, J. M. & Martínez-Ros, E.** (2012). Influencias de las políticas públicas de incentivos a la I+D+i sobre la propensión innovadora y el comportamiento de la empresa española. *Papeles de Economía Española*, 132, 108-128.
- OCDE** (2007). Fundamental Reforms of Corporate Income Tax. *Tax Policy Studies*, 16.
- Paredes, R.** (2010). Evolución del Impuesto sobre Sociedades en el proceso de internacionalización de la empresa española. En J. A. Rodríguez Ondarza, et al. (Eds.), *Impuesto de Sociedades*. Madrid: Civitas-Thomson Reuters.
- Rubio Guerrero, J. J. & Gutiérrez Lousa** (2002). La reforma del Impuesto sobre Sociedades y la internacionalización de la economía española. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1-2.
- Rubio Guerrero, J. J. (Ed.)** (2003). *Manual del Impuesto sobre Sociedades*. Madrid: Manuales de la Escuela de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales.
- Rubio Guerrero, J. J.** (2010). Principios impositivos y características del Impuesto de Sociedades en España. En J. A. Rodríguez Ondarza, et al. (Eds.), *El Impuesto de Sociedades*. Madrid: Civitas-Thomson Reuters.
- Sanz, J. F., Romero, D. & Barruso, B.** (2011). Imposición efectiva sobre las rentas del

capital corporativo: medición e interpretación. Madrid: FUNCAS.

Sanz, J. F. (2010). Algunas matizaciones al funcionamiento del impuesto societario. *Papeles de Economía Española*, 125-126.

Sanz Gadea, E. (2011). El Impuesto sobre Sociedades: ¿un impuesto en crisis?. *Crónica Tributaria*, 141, 35-48.

Shackelford, D. A., Shaviro, D. & Slemrod, J. (2010). Taxation and the financial sector. *National Tax Journal*, 63(4), 781-806.

Slemrod, J. (2009). Lessons for tax policy in the Great Recession. *National Tax Journal*, 62(3), 387-397.

LA IMPOSICIÓN INDIRECTA EN ESPAÑA: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE REFORMA

José Félix Sanz Sanz

Universidad Complutense de Madrid

Desiderio Romero Jordán

Universidad Rey Juan Carlos

*«No tenemos, nunca tuvimos, y jamás
podremos tener un sistema fiscal voluntario».*

Donald C. Alexander

Comisionado de la Agencia Tributaria Americana

I. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se pasa revista a cuestiones relacionadas con la imposición indirecta española. Inicialmente se hace un breve recorrido por la reciente evolución del IVA y los impuestos especiales que gravan determinados consumos considerados de demérito. Tras este paseo por la historia de los recientes cambios acaecidos en España se ofrece en la sección tercera una comparativa con el contexto europeo. Finalmente, en la sección cuarta se hace una diagnosis de la situación actual y se proponen alternativas de reforma para el sistema fiscal indirecto español.

II. LA FISCALIDAD DEL CONSUMO EN ESPAÑA: ANÁLISIS COMPARADO

El 1 de enero de 1986, coincidiendo con la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE), entró en vigor el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) sustituyendo al Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas (IGTE), vigente desde la reforma tributaria de 1964. La apuesta por un impuesto de las características del IVA, con ausencia de efectos piramidación y neutral en exportaciones e inversión, cerró la creación de un sistema tributario moderno iniciada en 1978 con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto de Sociedades y el Impuesto General sobre el Patrimonio.

II.1 IMPLANTACIÓN Y CAMBIOS EN LOS TIPOS DE GRAVAMEN DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

Desde enero de 1986, el IVA se ha constituido en el pilar de la imposición indirecta en España al gravar la práctica totalidad del consumo final, con la excepción de la

sanidad, el alquiler de vivienda, los servicios financieros y los seguros. La recaudación por IVA en 2012 alcanzó el 29,9% de los ingresos tributarios, cifra que se eleva al 40,7% cuando tenemos en cuenta el total de impuestos indirectos (IVA y accisas).

La recaudación en IVA depende de la interacción de varios factores entre los que se encuentran la definición de la base, la estructura de tipos de gravamen y el comportamiento del consumo sujeto a IVA. Como veremos a lo largo de este capítulo, el recurso al aumento de los tipos de gravamen ha sido la práctica habitual para incrementar la recaudación debido a que la estructura de la base imponible está fijada en buena medida por la normativa comunitaria.

En su primer año de vigencia, el IVA incluyó en su estructura tres tipos de gravamen: un incrementado del 33% aplicable a bienes de lujo (automóviles, embarcaciones de recreo, joyas etc.), un tipo reducido del 6% aplicable, entre otros, a alimentos, medicinas, libros, vivienda, transporte de viajeros y hostelería y, por último, un gravamen general del 12%. Durante 1992, en plena crisis económica, se acometieron dos cambios. El primero, que operó desde enero de ese año, redujo el tipo incrementado en 5 puntos al tiempo que se elevó un punto el tipo general. El segundo, en vigor desde agosto, elevó el tipo general del 13% al 15%.

En enero de 1993 se introdujo un nuevo tipo del 3%, denominado superreducido, que desde esa fecha somete a gravamen parte de los bienes que hasta 1992 venían siendo gravados a tipo reducido –básicamente, alimentos no elaborados, medicinas, coches y prótesis de minusválidos o libros–. Un año más tarde, en 1994, se elevaron todos los tipos de gravamen en un punto para compensar la reducción de las cotizaciones sociales a la Seguridad Social en un intento por reducir las altas tasas de desempleo que a finales de 1993 se situaron en el 23,9%¹⁷. Esta estructura de tipos de gravamen (4%, 7% y 16%) se mantuvo estable hasta julio de 2010. Desde esa fecha el tipo reducido aumentó en un punto y el normal en 2 puntos para hacer frente al impacto de la fuerte caída de ingresos públicos. Este mismo motivo sirvió para esgrimir la subida de tipos que entró en vigor en julio de 2012 y que consistió en aumentar el tipo reducido del 8% al 10% y el normal del 18% al 21%. Asimismo, se introdujeron modificaciones de modo que un reducido número de bienes pasó de estar gravado al tipo superreducido a estarlo a tipo normal –por ejemplo el material escolar–. Asimismo, otro conjunto de bienes (como entradas a teatros, cines, espectáculos o servicios de peluquería) que antes soportaban el tipo reducido pasaron a gravarse al tipo normal.

¹⁷ Sobre el impacto de este tipo de reformas, Bajo y Gómez-Plana (2010), han encontrado en la última década que una reducción de 1,5 puntos en las cotizaciones a cargo de empresarios compensada con un aumento de 2 puntos de IVA generaría un aumento en el nivel de empleo del 0,4%. En este mismo sentido BBVA (2009) ha estimado que una reducción de 3,5 puntos en cotizaciones empresariales compensada con un aumento de 2 puntos en los tipos de IVA generaría un aumento de empleo del 1,41%.

Tabla 1. Evolución en los tipos de gravamen de IVA

	1986 (ENERO)	1992 (ENERO)	1992 (AGOSTO)	1993 (ENERO)	1995 (ENERO)	2010 (JULIO)	2012 (SEPTIEMBRE)
Superreducido	—	—	—	3	4	4	4
Reducido	6	6	6	6	7	8	10
Normal	12	13	15	15	16	18	21
Incrementado	33	28	28	—	—	—	—

II.2 ORIGEN Y EVOLUCIÓN EN LOS TIPOS DE GRAVAMEN DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES

El IVA, como impuesto general sobre el consumo, coexiste con una cesta de impuestos que gravan determinados consumos como las bebidas con contenido alcohólico, el tabaco o la energía. Son los denominados Impuestos Especiales, o *accisas* en la nomenclatura comunitaria, cuya justificación económica es variada, yendo desde internalizar las externalidades negativas que genera el consumo *pecaminoso* de bienes de demérito, su alta eficacia recaudatoria al gravar bienes de baja elasticidad de demanda, hasta el hecho de que sirven para corregir problemas de información asimétrica e incompleta.

Los impuestos especiales, tal como los conocemos en la actualidad, se introdujeron en el sistema tributario español en enero de 1980 (Ley 39/1979 de 30 de noviembre)¹⁸. Fueron tres las accisas que comenzaron a estar operativas en el sistema fiscal español. Primero, el Impuesto sobre Alcoholes Etílicos y Bebidas Alcohólicas (aguardientes, alcoholes etílicos, cervezas y sidras con más de 15 grados así como vinos de cualquier clase con más de 23 grados). Segundo, un Impuesto sobre el Petróleo y sus Derivados y, por último, un Impuesto sobre las Labores del Tabaco. La incorporación de España a la CEE obligó a reformar la estructura de los impuestos especiales (Ley 45/1985 de 23 de diciembre). De este modo, las accisas vigentes desde 1986 son: el Impuesto sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, el Impuesto sobre la Cerveza, el Impuesto sobre Hidrocarburos y el Impuesto sobre las Labores del Tabaco. Sucesivamente fueron creados el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte en 1993, el Impuesto sobre Primas de Seguros en 1997 y el Impuesto sobre la Electricidad en 1998. Por tanto, en 1998 queda configurada la estructura de impuestos especiales actualmente vigente.

¹⁸ En esa fecha, estaban aún vigentes el Impuesto sobre el Lujo, el Impuesto sobre Bebidas Refrescantes o el Impuesto sobre el Uso del Teléfono. Estos impuestos fueron absorbidos, junto al Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas, por el IVA.

Tabla 2. Evolución en los tipos de gravamen de las accisas

	1998	2003	2006	2009	2012	VALOR DE LA ACCISA MONETARIA EN 2012 CORREGIDA POR INFLACIÓN (98-12) ¹³	DESVIACIÓN RESPECTO AL VALOR CORREGIDO EN 2012
1. Espirituosos y licores							
Accisa por litro de alcohol puro ¹ euros/litro	6,8515	6,8515	8,3025	8,3025	8,3025	9,97	-20,1%
2. Cerveza							
Grado Plato (de 11 a 15) ¹ euros/litro	0,0838	0,0838	0,0996	0,0996	0,0996	0,1220	-22,5%
3. Cigarrillos							
Accisa proporcional % sobre precio venta	54	54	57 ⁴	57 ⁶	55 ⁹	—	—
Accisa específica euros/1000 unidades (accisa mínima por cada 1.000 unidades)	3,01	3,91	8,20 ⁴	8,2 ⁷	19 ¹⁰	4,38	76,9%
4. Cigarros puros % sobre precio venta							
(accisa mínima por cada 1.000 unidades)	12,5	12,5	13,5	14,5 (32)	15,8	—	—
5. Picadura de tabaco							
Accisa proporcional % sobre precio venta	37,5	37,5	41,5	41,5	41,5	—	—
Accisa específica — euros /kg (accisa mínima euros/kg)	—	—	6 (50)	8 (75) ¹²	—	—	—
6. Picadura para pipa							
Accisa proporcional % sobre precio venta	22,5	22,5	25	26	28,4	—	—
7. Electricidad Tipo de gravamen (%)	4,864	4,864	4,864	4,864	4,864	—	—
8. Gasolina sin plomo³ euros / litro	0,395	0,395	0,395	0,424	0,457	0,575	-25,8
9. Gasóleo euros / litro	0,265	0,293	0,293	0,331	0,331	0,385	-16,5
10. Gasóleo para calefacción euros / litro	0,773	0,847	0,847	0,847	0,847	1,125	-32,8
11. Impuesto sobre determinado medios de transporte⁴	4,74	4,74	4,74	4,74	4,74	—	—
% en función de emisiones							
12. Impuesto especial sobre primas de seguro % sobre precio	6	6	6	6	6	—	—

(1) En Península (2) Incluyendo tramo estatal del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Hidrocarburos (3) Menor a 97 octanos

(4) Desde febrero de 2006 (5) 70€ desde Noviembre de 2006 (7) 10,20€ a partir de junio (8) 91,30€ a partir de junio (9)

53,1€ desde julio (10) 19,1€ desde septiembre (12) 119,1€ desde julio (12) 80€ desde julio (13) Aplicando una tasa de inflación acumulada entre enero de 1998 y enero de 2012 del 45,6%.

La Tabla 2 sintetiza los tipos de gravamen que han operado sobre tales accisas a lo largo del tiempo. Cada una de estas figuras tributarias tiene particularidades en lo que respecta a los tipos de gravamen: (i) en algunos casos el tipo es una proporción mientras que en otros es una cantidad expresada en euros en función de alguna unidad física; (ii) a los cigarrillos y a la picadura de tabaco se les grava simultáneamente con una accisa proporcional y otra específica; y, por último, (iii) en algunos casos se contempla la existencia de un tipo mínimo de gravamen expresado en euros.

A diferencia de lo que sucede con las accisas *ad valorem*, las accisas específicas son sensibles a la inflación reduciéndose su valor real efectivo en el caso de que no se indicien. A efectos ilustrativos se ha computado el valor que tendrían tales accisas en 2012 si hubieran sido corregidas por el incremento de los precios acontecido entre 1998 y 2012 –la variación del Índice de Precios al Consumo publicada por el INE es del 45,6%–. Con la excepción de la accisa específica de los cigarrillos, el resto de las accisas específicas han crecido a un ritmo claramente inferior al de la inflación. La desviación en las bebidas alcohólicas y espirituosas es del 20,1%, en la cerveza es del 22,5, 25,8% en la gasolina sin plomo, 16,5% el gasóleo de automoción y 32,8% el gasóleo de calefacción. En los cigarrillos, sin embargo, el incremento de la accisa específica ha sido un 76,9%, muy por encima de la variación en los precios. Este aumento de la presión fiscal del tabaco explica que la accisa soportada por este bien representaba el 25% en 1998 en tanto que en 2012 era del 38%.

III. EL PESO DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS EN EL CONTEXTO EUROPEO

La Tabla 3 ofrece una comparativa del peso de los impuestos directos, indirectos y cotizaciones en España y en la UE-27. Los datos revelan que la imposición indirecta en los países de la Unión Europea (UE) ha sido el componente principal del *tax mix* en el período comprendido entre 1995 y 2010 (último año disponible). No obstante, ese no fue el caso de España, ya que las cotizaciones a la Seguridad Social fueron la exacción de mayor peso dentro de los ingresos impositivos, ocupando la imposición indirecta el segundo puesto, al menos hasta 2007. Llama la atención el hecho de que mientras en el agregado europeo los impuestos indirectos fueron ganando peso durante ese período –1,6 puntos entre 1995 y 2010– la evolución en España fue la opuesta, al recogerse una pérdida de 0,2 puntos en el mismo período de tiempo. Sorprendentemente la partida que más se incrementó en España durante esos años fueron las cotizaciones sociales (1,9 puntos).

Tabla 3. Tax mix en la UE-27

AÑOS	UE- 27			ESPAÑA		
	INDIRECTOS	DIRECTOS	COTIZACIONES	INDIRECTOS	DIRECTOS	COTIZACIONES
1995	37	32,4	30,7	33,2	32,1	36,7
1996	37,1	32,5	30,6	33	32,7	36,8
1997	36,9	32,8	30,4	33,8	32,2	36,5
1998	37,5	32,6	30	34,9	31,4	35,6
1999	37,7	32,2	30,2	35,6	30,9	35,1
2000	37,5	32,1	30,5	35,1	31,2	35,3
2001	37,2	32,1	30,8	34,4	31,1	36,1
2002	37,5	31,8	30,9	33,8	32,3	35,5
2003	38,1	31,3	30,7	34,9	30,6	36
2004	38,7	31	30,4	35,2	31	35
2005	39,1	31,1	30	35,5	32	33,7
2006	39	31,7	29,4	34,9	33,4	32,9
2007	38,2	32,8	29	32,1	36,4	32,7
2008	37,6	32,8	29,7	30,6	33,8	37,3
2009	37,6	31,2	31,4	29,6	32,8	40,5
2010	38,6	30,4	31,1	33	30,9	38,6
1995 - 2010	1,6	-2	0,5	-0,2	-1,2	1,9
2000 - 2010	1,1	-1,7	0,6	-2,1	-0,3	3,3

Fuente: Comisión Europea (2012)

La Tabla 4 ofrece, para el año 2010, los niveles de presión fiscal indirecta y el peso relativo de los impuestos indirectos sobre el total de la recaudación impositiva en los 27 países de la UE. La información contenida en dicha tabla muestra que España presenta, junto a Eslovaquia, uno de los menores índices de presión fiscal por impuestos indirectos. Concretamente, el índice de la recaudación en porcentaje del PIB es del 10,6% frente a una media ponderada del 13,2%. La cifra observada en España está muy alejada de la existente en algunos países de nuestro entorno como Alemania (11,4%), Portugal (13,6%), Italia (14,2%) o Francia (15,1%). Los resultados ofrecidos muestran asimismo una desigual composición en la cesta de impuestos indirectos. Para el agregado de los 27 países de la UE, el IVA representaba, en media, el 53,17% de la recaudación por impuestos indirectos en tanto que los impuestos especiales apenas aportaron el 20,08%. Por Estados, el IVA alcanzaba al 65% en algunos países como Lituania, Alemania, Rumanía, Finlandia o Estonia en tanto que en otros como Italia o Francia se situaba alrededor del 45%. España se encuentra en una posición intermedia con peso del 52,1%. Con relación a los Impuestos Especiales, también es visible su desigual importancia recaudatoria, oscilando entre el 14,24% (en Francia) y el 33,32% (en Bulgaria). El peso de tales impuestos en España es del 21,3%.

Tabla 4. Recaudación por impuestos indirectos en la UE (2010)

ESTADOS	EN % PIB	SOBRE INGRESOS IMPOSITIVOS	DESGLOSE DE IMPUESTOS INDIRECTOS		
			IVA	IIEE	OTROS
Alemania	11,4	29,8	64,11	22,57	13,33
Bélgica	13,3	30,3	53,45	16,26	30,29
Luxemburgo	11,9	32	51,35	27,78	20,87
Finlandia	13,5	32	62,7	25,84	11,46
Holanda	12,5	32,2	58,04	18,21	23,75
España	10,6	33	52,13	21,36	26,52
Italia	14,2	33,5	43,93	14,39	41,68
República Checa	11,5	34	60,72	31,93	7,35
Austria	14,7	35	54,05	16,67	29,28
Dinamarca	16,9	35,4	58,47	19,73	21,79
Francia	15,1	35,5	46,45	14,24	39,31
Reino Unido	13,2	36,9	50,01	26,46	23,53
Eslovaquia	10,4	37,2	60,82	28,08	11,1
Eslovenia	14,6	38,5	58,24	29,29	12,49
Grecia	12,3	39,7	58,4	26,58	15,02
Suecia	18,2	39,7	53,63	15,38	30,99
Irlanda	11,7	41,4	55,33	22,28	22,39
Estonia	14,2	41,7	61,68	30,37	7,95
Malta	13,9	41,8	55,72	21,73	22,55
Letonia	11,5	42,2	57,47	30,62	11,91
Portugal	13,6	43,1	57,62	20,61	21,77
Polonia	13,8	43,5	56,21	30,44	13,35
Chipre	15,6	43,8	58,86	22,26	18,84
Lituania	12,1	44,7	65,42	27,08	7,5
Rumanía	12,3	45,2	63,23	27,31	9,46
Hungría	17,2	45,5	50,68	19,22	30,1
Bulgaria	15,2	55,4	60,79	33,32	5,89
Media UE-27:					
ponderada	13,2	34,4			
aritmética	13,5	38,6	53,17	20,08	26,74

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea (2012)

III.1 TIPOS DE GRAVAMEN DEL IVA

Como resultado del proceso armonizador, la normativa comunitaria ha establecido un nivel mínimo del 15% para el tipo normal y la posibilidad de que los Estados miembros puedan aplicar uno o dos tipos reducidos no inferiores al 5%¹⁹. La Tabla 5 recoge los tipos impositivos del IVA vigentes en los Estados miembros a uno de julio de 2012. Esta tabla pone de manifiesto la gran dispersión que existe en la UE, tanto en el número de tipos impositivos aplicables como en la magnitud de los mismos. Concretamente, algunos países (como Irlanda) aplican hasta 6 tipos diferentes, mientras que en otros (como Dinamarca) solo existe un único tipo de gravamen. En relación a España el tipo impositivo normal hasta julio de 2010 se situaba entre los más bajos de la UE (el 16%), sin embargo tras las reformas de 2010 (que lo elevó al 18%) y la más reciente de septiembre de 2012 (que lo situó en el 21%) se posiciona en un nivel medio respecto al resto de Estados miembros.

La necesidad de buscar ingresos impositivos adicionales en un contexto de crisis como el actual ha hecho que recientemente muchos países hayan elevado sus tipos impositivos por IVA –Portugal, Irlanda y Grecia tienen un tipo normal del 23%–. En los últimos tres años, solo seis países (Bélgica, Dinamarca, Austria, Eslovenia y Suecia) han mantenido sus tipos. Por lo que respecta al tipo normal, 14 Estados lo han incrementado siendo llamativos los casos de Luxemburgo (con un aumento del tipo de 7 puntos) o de España, Reino Unido y Rumanía (que lo han elevado cinco puntos). Es más, en este corto período de tiempo algunos países, como España, Luxemburgo, Portugal, Grecia o Reino Unido, han llevado a cabo hasta dos incrementos consecutivos de tipos impositivos muy próximos en el tiempo. En relación al tipo reducido, este se ha elevado en siete países (Bulgaria, República Checa, Grecia, España, Letonia, Portugal y Polonia) y otros cuatro estados (Francia, Irlanda, Luxemburgo y Malta) han introducido un nuevo tipo reducido²⁰. Ahora bien, la dispersión de tipos y la falta de uniformidad en su aplicación provocan que algunos de los bienes o servicios a los que se puede aplicar el tipo reducido queden sujetos en unos estados a un tipo reducido (incluido el cero) mientras que en otros lo estén incluso al normal. Este es el caso por ejemplo de los productos alimenticios, el suministro del agua, los productos farmacéuticos, los equipos médicos para discapacitados, los libros, periódicos o revistas, que en algunos países tributan al tipo cero (como ocurre en Reino Unido, Malta o Irlanda) mientras que en otros lo hacen al tipo normal, superior incluso al 20% (como en Rumanía, Bélgica, Dinamarca, Hungría o Suecia). Algo similar ocurre con algunas entregas o prestaciones de servicios, como el transporte de viajeros, las licencias de televisión, las vivien-

¹⁹ Si bien el Artículo 97.1 de la Directiva 2006/112/CE establece que desde el 1 de enero de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2010, el tipo normal no puede ser inferior al 15%, la Directiva 2010/88/UE amplía dicho plazo hasta finales del año 2015.

²⁰ Eslovaquia también introdujo un tipo reducido nuevo del 6% en 2010, si bien lo eliminó un año después. Para un análisis más detallado de la evolución de los tipos impositivos del IVA en la UE Véase *Comisión Europea (2012): VAT rates applied in the Member States of the European Union. Situation at 1st July 2012.*

das y los servicios sociales, los servicios funerarios o la entrega de viviendas nuevas, que en algunos países están exentos de IVA mientras que en otros tributan al tipo normal.

Tabla 5. Tipos impositivos aplicados en el IVA en los países de la UE en 2012

ESTADOS	TIPO SUPERREDUCIDO	TIPO REDUCIDO	TIPO NORMAL	TIPO PARKING ¹
Bélgica*		6 y 12	21	12
Dinamarca*		-	25	
Alemania		7	19	
Grecia		6,5 y 13	23	
España	4	10	21	
Francia	2,1	5,5 y 7	19,6	
Irlanda**	4,8	9 y 13,5	23	13,5
Italia*	4	10	21	
Luxemburgo	3	6 y 12	15	12
Holanda		6	21	
Austria		10	20	12
Portugal		6 y 13	23	13
Finlandia*		9 y 13	23	
Suecia*		6 y 12	25	
Reino Unido**		5	20	
República Checa		14	20	
Estonia		9	20	
Chipre		5 y 8	17	
Letonia		12	21	
Lituania		5 y 9	21	
Hungría		5 y 18	27	
Malta**		5 y 7	18	
Polonia		5 y 8	23	
Eslovenia		8,5	20	
Eslovaquia		10	20	
Bulgaria		9	20	
Rumanía		5 y 9	24	

*Aplicación de un tipo cero

¹ La Directiva 92/77/CEE también contemplaba que a los Estados miembros que gravasen con un tipo reducido bienes y servicios que pasaban a gravarse al tipo normal, podían aplicarles un tipo reducido, nunca inferior al 12%; es el denominado tipo *parking*.

Veáse Comisión Europea (2012):

VAT rates applied in the Member States of the European Union. Situation at 1st July 2012.

III.2 TIPOS DE GRAVAMEN DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES

Como parte del proceso armonizador, la UE ha establecido como en el caso del IVA unas alícuotas mínimas, dejando libertad para que los Estados fijen tipos por encima de dichos valores. Seguidamente, analizamos las diferencias en los tipos de gravamen en los más relevantes: el Impuesto sobre las Labores del Tabaco, el Impuesto sobre Hidrocarburos y Combustibles y el Impuesto sobre el Alcohol y las Bebidas Alcohólicas.

El impuesto especial sobre las labores del tabaco

Este impuesto, a efectos de su aplicación, diferencia varias categorías de tabaco: a) cigarrillos, b) cigarros puros y cigarrillos, c) picadura fina para liar cigarrillos y d) otros tabacos para fumar. La Directiva 2011/64/UE, de 21 de Junio, es la que establece y regula los tipos impositivos mínimos actualmente vigentes. Debe destacarse además que dicha normativa fija un incremento progresivo para los próximos años de estos tipos de gravamen, lo que hace prever un incremento mantenido de la carga fiscal indirecta del tabaco en el futuro inmediato. En relación con los cigarrillos, la Tabla 6 recoge, a julio de 2012, los tipos específico y *ad valorem* aplicados en los Estados miembros, así como el porcentaje del precio minorista que representan los impuestos indirectos (con y sin IVA).

Como puede observarse, España, con una accisa relativa del 65,1%, no se encuentra entre los países de la UE con los impuestos especiales más gravosos (sexto por la cola). No obstante, España pasa a situarse en una posición intermedia cuando además de los impuestos especiales se toma en consideración el IVA (80,35% del precio final). Una peculiaridad de los impuestos españoles sobre el tabaco es la fuerte desproporción que existe entre el tipo específico y el tipo *ad valorem*: mientras el primero es muy bajo el segundo es el más alto de la UE. Este desequilibrio entre tipo específico y *ad valorem* es fuente de importantes distorsiones en el consumo de las distintas categorías de productos y subproductos del tabaco, lo que exigiría su nivelación como ocurre en la mayoría de los países de la Unión.

Tabla 6. Porcentaje de impuestos sobre el precio final de los cigarrillos en la UE

PAÍS	ESPECÍFICO (1000 UNIDADES)	AD VALOREM (% PRECIO VTA.)	TOTAL (SIN IVA) % DEL PRECIO MEDIO PONDERADO	TOTAL CON (IVA) % DEL PRECIO MEDIO PONDERADO
Luxemburgo	17,25	48,09	57,08	70,12
Chipre	40	40	60,94	75,47
Italia	8,9	54,26	58,42	75,78
Alemania	92,6	21,87	59,95	75,91
Austria	35	42	59,73	76,4
Bélgica	16,25	52,54	59,5	76,86
Malta	77	25	62,23	77,49
República Checa	45,02	28	61,02	77,69
Lituania	40,55	25	61,04	78,39
Holanda	138,23	7,57	62,48	78,45
Dinamarca	90,7	21,65	59,22	79,22
Eslovenia	34,15	39,06	62,94	79,6
Rumanía	53,18	20	60,89	80,24
España	19	55	65,1	80,35
Francia	27,58	54,57	64,25	80,64
Finlandia	22,5	52	62	80,7
Portugal	78,37	20	62,02	80,72
Suecia	152,85	1	60,83	80,83
Letonia	35,25	34	63,92	81,28
Reino Unido	180,26	16,5	65,46	82,12
Eslovaquia	58	23	65,71	82,52
Irlanda	233,11	9,04	64,08	82,78
Grecia	20,37	52,45	65,01	83,7
Polonia	39,02	31,41	65,58	84,28
Estonia	42,18	33	67,72	84,38
Hungría	40,41	31	64,13	85,39
Bulgaria	51,64	23	69,98	86,65

Fuente: Comisión Europea (2012): Excise Duty Tables. Part III.- Manufactured tobacco.

El impuesto especial sobre hidrocarburos

La Directiva 2003/96/CE, de 27 de octubre, regula la fiscalidad de los productos energéticos y la electricidad en la UE, fijando los tipos impositivos mínimos aplicables. La Tabla 7 muestra los impuestos indirectos aplicables a gasolinas y gasóleos en la UE a octubre de 2012. Nuevamente existen diferencias significativas entre los Estados miembros. España se sitúa por debajo de la media comunitaria, siendo el noveno país con la fiscalidad más baja.

Tabla 7. El impuesto sobre la gasolina y el gasóleo en la UE (2012)

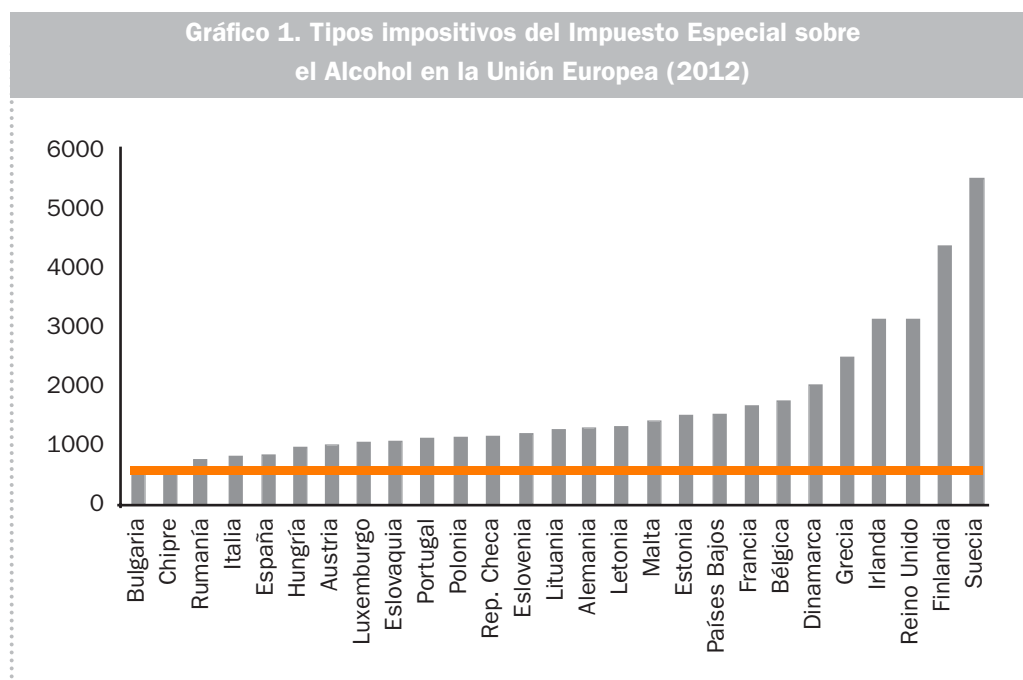
Estado	GASOLINA SIN PLOMO					GASÓLEO AUTOMOCIÓN				
	Precio antes	Impuestos especiales	IVA	Precio venta minorista	Impuestos sobre precio final	Precio antes impuestos	Impuestos especiales	IVA	Precio venta minorista	Impuesto sobre precio final
Austria	0,744	0,482	0,245	1,471	49,42	0,779	0,397	0,235	1,411	44,79
Bélgica	0,748	0,614	0,286	1,648	54,61	0,859	0,428	0,27	1,557	44,83
Bulgaria	0,747	0,363	0,222	1,332	43,92	0,778	0,322	0,22	1,32	41,06
Chipre	0,741	0,359	0,187	1,287	42,42	0,828	0,33	0,197	1,355	38,89
República Checa	0,731	0,516	0,25	1,497	51,17	0,777	0,44	0,244	1,461	46,82
Dinamarca	0,774	0,587	0,34	1,701	54,5	0,833	0,444	0,319	1,596	46,28
Estonia	0,645	0,423	0,214	1,282	49,69	0,714	0,393	0,222	1,329	49,35
Finlandia	0,683	0,65	0,307	1,64	58,35	0,777	0,47	0,287	1,534	45,39
Francia	0,78	0,607	0,272	1,659	52,98	0,806	0,428	0,242	1,476	46,7
Alemania	0,71	0,654	0,259	1,623	56,25	0,815	0,47	0,244	1,529	47,08
Grecia	0,707	0,67	0,317	1,694	58,26	0,769	0,412	0,272	1,453	46,53
Hungría	0,751	0,419	0,316	1,486	49,46	0,817	0,386	0,325	1,528	49,39
Irlanda	0,751	0,588	0,308	1,647	54,4	0,79	0,479	0,292	1,561	51,86
Italia	0,704	0,313	1,803	56,41	0,828	0,593	0,299	1,72	41,84	
Letonia	0,717	0,408	0,236	1,361	47,32	0,784	0,33	0,234	1,348	40,15
Lituania	0,744	0,434	0,247	1,425	47,79	0,793	0,302	0,23	1,325	38,9
Luxemburgo	0,687	0,462	0,172	1,321	47,99	0,779	0,33	0,166	1,275	42,97
Malta	0,469	0,23	1,509	46,32	0,787	0,382	0,211	1,38	45,47	
Holanda	0,784	0,73	0,318	1,832	57,21	0,836	0,431	0,266	1,533	42,59
Polonia	0,75	0,38	0,26	1,39	46,04	0,794	0,33	0,259	1,383	42,51
Portugal	0,855	0,584	0,331	1,77	51,69	0,883	0,366	0,287	1,536	42,86
Rumanía	0,676	0,36	0,249	1,285	47,39	0,768	0,316	0,26	1,344	42,91
Eslovaquia	0,799	0,515	0,263	1,577	49,33	0,841	0,386	0,246	1,473	42,14
Eslovenia	0,758	0,491	0,25	1,499	49,43	0,821	0,361	0,237	1,419	41,38
España	0,712	0,425	0,239	1,376	48,26	0,809	0,331	0,24	1,38	52,68
Suecia	0,698	0,62	0,33	1,648	57,65	0,802	0,554	0,339	1,695	54,39
Reino Unido	0,753	0,674	0,286	1,713	56,04	0,815	0,674	0,298	1,787	

Fuente: Comisión Europea (2012). Europe's Energy Portal: Fuel prices, Octubre 2012.

Algo similar ocurre en relación con el gasóleo para automoción. Aunque el precio antes de impuestos de este producto se sitúa en una posición intermedia, el impuesto especial que se exige es muy bajo (331€/1000l) –próximo al mínimo previsto en la normativa europea (330€/1000l)–, lo que hace que el peso de los impuestos indirectos (especiales e IVA) sobre el precio final se sitúe en el 41,38% (el quinto más bajo de la UE 27), prácticamente cuatro puntos por debajo de la media europea.

El impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas

En las Directivas 92/83/CEE y 92/84/CEE de 19 de octubre se establece la armonización de las estructuras de los impuestos especiales sobre el alcohol y se fijan los tipos impositivos mínimos. El Gráfico 1 presenta los tipos exigidos sobre el alcohol etílico en cada uno de los estados miembros de la UE, representando la línea horizontal el tipo mínimo previsto en la normativa comunitaria²¹. En términos relativos, España sigue ocupando un puesto relativamente modesto en la escala de gravamen por impuestos especiales sobre el alcohol y bebidas derivadas.



Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea (2012):
Tablas de impuestos especiales Parte I.— Bebidas Alcohólicas, julio de 2012.

²¹ De todos los productos gravados por este impuesto, es sin duda el alcohol etílico el que más ingresos proporciona. Así, mientras en 2011, en España, el 72,27% de los ingresos por el impuesto sobre el alcohol procedieron del alcohol etílico; el 26,22% lo hicieron de la cerveza y tan solo el 1,51% de los productos intermedios.

No obstante lo anterior, con el fin de eliminar el déficit tarifario del sector eléctrico, el 27 de diciembre de 2012 España aprobó la Ley 15/2012, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, que introduce una serie de medidas fiscales no consideradas anteriormente pero que aumentarán aún más la carga fiscal indirecta española. Estas consisten básicamente en:

- Creación de tres nuevos impuestos: uno sobre el valor de la producción de la energía eléctrica (del 7% de la producción de energía incorporada al sistema eléctrico), otro sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica, y un tercero sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos en instalaciones centralizadas.
- Eliminación de la exención existente para el gas natural destinado a usos distintos del carburante o al uso como carburante en motores estacionarios, que pasa a estar sujeto a un nuevo tipo impositivo de 0,65€/gigajulio. Se fijan además nuevos tipos de gravamen para el gasóleo (29,15€/1000 litros) y el fuelóleo (12 €/tonelada) que se destinen a la producción de electricidad o a la cogeneración de electricidad y de calor en centrales combinadas (hasta ahora exentas del impuesto).
- Eliminación de la exención existente en el Impuesto sobre el Carbón para el carbón utilizado en la producción de energía eléctrica y en la cogeneración de electricidad y calor. Creación de una nueva tasa, denominada *canon* por la utilización de aguas continentales para la producción de energía eléctrica, del 22% del valor económico de la energía producida.

IV. FACTORES CLAVE PARA LA REFORMA DE LA IMPOSICIÓN INDIRECTA EN ESPAÑA

Seguidamente se ofrece una discusión de los elementos clave que deberían tenerse en cuenta en futuras reformas de la imposición indirecta en España. Estos factores abarcan desde cuestiones puramente legales –los límites que implícitamente introduce la normativa comunitaria– a las meramente recaudatorias pasando por consideraciones de eficiencia, equidad, crecimiento económico y sencillez administrativa.

IV.1 QUÉ REFORMAR: RESTRICCIONES INHERENTES A LOS IMPUESTOS ARMONIZADOS

Tanto el IVA como las accisas son impuestos armonizados de modo que muchos de los elementos que conforman sus respectivas estructuras han sido fijados por la normativa comunitaria. En el caso del IVA, cuestiones esenciales relativas a la definición

del hecho imponible, de la base imponible, las actividades exentas, las deducciones o la facultad de establecer regímenes simplificados reservada a los países se encuentran reguladas por la Sexta Directiva (77/388/CEE del Consejo de 17 de mayo de 1977). Algunos de estos elementos del impuesto fueron objeto de una regulación posterior, como la armonización en los tipos de IVA (Directiva 92/77/CEE de 19 de noviembre) o el régimen jurídico del tráfico intracomunitario (Directiva 91/680/CEE de 16 de diciembre). En consecuencia, dado este contexto jurídico, y al contrario de lo que sucede con impuestos no armonizados como el IRPF, las opciones de reforma del IVA están restringidas. El margen de maniobra se limita, en esencia a:

- La modificación de los tipos de gravamen.
- La reasignación de algunas bases.
- La modificación en el tratamiento de los regímenes especiales.

Las reformas introducidas en España desde 1986 se han centrado fundamentalmente en la primera de las opciones. No obstante, la reciente reforma de 2012 ha incorporado ciertas modificaciones en la base, entre las que se encuentran los cambios introducidos en el cine, teatro y espectáculos y la compra de material escolar (con excepción de los libros) que han pasado a estar gravados a tipo normal.

Las posibilidades de reforma de los Impuestos Especiales se encuentran con el mismo tipo de restricciones que el IVA al encontrarse armonizados. Así, la Directiva 92/12 de 25 febrero de 1992 regula de forma general los bienes objeto de gravamen en tanto que existe un conjunto de normas específicas donde se regulan los elementos de carácter más estructural así como los tipos mínimos de gravamen aplicables. Concretamente, el alcohol y las bebidas alcohólicas se encuentran regulados por las Directivas 92/83 y 92/84; el tabaco, por las Directivas 92/59 y 92/79; y la energía, por la Directiva 2003/96. Esta circunstancia justifica que los cambios introducidos en España sobre el alcohol, hidrocarburos y energía hayan consistido casi con exclusividad el aumento de los tipos de gravamen.

IV.2 ¿SON TAN REGRESIVOS LOS IMPUESTOS INDIRECTOS?

Entre los contribuyentes se encuentra muy arraigada la idea de que los impuestos indirectos son fuertemente regresivos. Aunque existen formas alternativas de medir la progresividad de un impuesto, la medida más popular es la que se fundamenta en analizar la evolución de los tipos medios (cociente entre la cuota y renta) cuando aumenta el gasto –o la renta– de la unidad contribuyente. Esta medida se denomina por los economistas *progresión del tipo medio*. Cuando el tipo medio es creciente con el gasto se puede afirmar que el impuesto analizado es progresivo, siendo regresivo cuando los tipos medios decrecen a medida que aumenta el gasto del contribuyente. Un impuesto que exige de los contribuyentes tipos medios iguales –o similares– con

independencia de su capacidad económica se denomina impuesto proporcional. Otra interesante medida de progresividad –global– es el índice de Kakwani que compara la desigualdad con que se distribuyen el gasto del hogar y el de sus impuestos. De modo que cuanto más desigualmente se distribuyan las cuotas del impuesto mayor será la progresividad del mismo. Es decir, la progresividad se define como alejamiento de la proporcionalidad de los impuestos pagados. Un índice de Kakwani positivo indica progresividad mientras que un valor negativo indica regresividad.

La escasa evidencia donde se analiza la incidencia distributiva de los impuestos indirectos en España muestra que este tipo de tributos tienden hacia la proporcionalidad contradiciendo por tanto esa supuesta fuerte regresividad a las que nos referimos anteriormente (para una revisión ver Romero, Sanz y Castañer, 2013). En ese mismo trabajo se ofrecen estimaciones de progresividad y capacidad redistributiva de la imposición indirecta en los años 2009 y 2012. El análisis permite contrastar el impacto que las dos últimas reformas de IVA han tenido en el grado de equidad del impuesto. Los resultados reproducidos en la Tabla 8 muestran que en su conjunto los impuestos indirectos son ligeramente progresivos, tanto en 2009 como en 2012, al presentar valores del índice de Kakwani positivos, aunque muy reducidos. Podemos afirmar, por tanto, que los impuestos indirectos españoles tienden a la proporcionalidad. Es hora de alejar del discurso político la inexactitud, seguramente bienintencionada, de que los impuestos indirectos son fuertemente regresivos.

La explicación de este resultado se sustenta en el hecho de que los hogares situados en la últimas decilas de renta (los de mayor capacidad económica) consumen mayor proporción de los bienes que soportan un tipo impositivo más elevado. Por el contrario, las rentas menos pudientes consumen una proporción mayor de bienes de primera necesidad, que resultan ser los menos gravados por el impuesto.

Por ello, por razones de equidad vertical, no parece apropiado aumentar el nivel del tipo superreducido. Sin embargo, reformas donde se aumente el tipo normal son factibles desde el punto de vista de la equidad vertical al ser mucho menos lesivos de lo que realmente aparentan.

Tabla 8. Efectos sobre progresividad y redistribución de los impuestos indirectos

	2009	2012	Variación
Reynolds-Smolensky (capacidad redistributiva)			
IVA	0,00332	0,0039	17,5
Accisas	-0,00062	-0,00083	33,9
Total	0,0026	0,00297	14,2
Kakwani (progresividad)			
IVA	0,04204	0,03962	-5,8
Accisas	-0,01141	-0,02185	91,5
Total	0,02694	0,02479	-8,0

Fuente: Romero, Sanz y Castañer (2013)

IV.3 LOS COSTES DE EFICIENCIA DE LA IMPOSICIÓN INDIRECTA

El concepto de eficiencia impositiva está asociado a una idea sencilla pero con importantes implicaciones económicas. Como ya se dejó claro en el primer y segundo capítulos, los impuestos no deberían interferir, o al menos deberían hacerlo al mínimo posible, en las decisiones de los agentes económicos.

Como se explicó en el primer capítulo, las distorsiones impositivas son el origen de la aparición del exceso de gravamen asociado a un impuesto. Este exceso de gravamen surge cuando la pérdida de bienestar que induce un impuesto sobre los contribuyentes es mayor que la recaudación que genera, de modo que cuanto mayor es el exceso de gravamen más ineficiente es el impuesto.

La cuestión a dirimir es el tamaño de los costes de eficiencia que precisamente generan los impuestos indirectos en España. En otras palabras, por cada euro adicional recaudado, ¿cuál es el exceso de gravamen inducido? Los cálculos efectuados por Romero y Sanz (2013) muestran que el grado de ineficiencia de los impuestos indirectos es ciertamente bajo. En promedio, cada unidad monetaria de recaudación obtenida por reformas en la imposición indirecta genera una pérdida de eficiencia de 6 céntimos de euro. Los resultados muestran por tanto que de los costes de eficiencia no resulta una restricción excesivamente grande a la hora de acometer aumentos en los tipos impositivos de los impuestos indirectos, especialmente si los comparamos con los producidos por el IRPF que González-Páramo y Sanz (2003) estimaron en nada menos que 32 céntimos por cada euro recaudado.

IV.4 EL PROBLEMA DE LA BAJA EFECTIVIDAD RECAUDATORIA DEL IVA: BENEFICIOS FISCALES Y FRAUDE EN EL PUNTO DE MIRA

Desde el punto de vista presupuestario, el talón de Aquiles del IVA español es su baja efectividad recaudatoria. Los datos referidos a 2010 muestran que el peso de la recaudación del IVA en porcentaje del PIB fue del 4,68%. Esa cifra es la más baja de la Unión Europea resultando claramente inferior al 6,2% de Luxemburgo, el 7% de Francia, el 7,8% de Portugal o el 9,2% de Dinamarca. Naturalmente, detrás de estas cifras se esconden diferencias en la estructura de tipos y en la naturaleza de los bienes que grava cada tipo impositivo. No obstante, en los últimos años, estas diferencias de presión fiscal han sido insistentemente utilizadas por la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional como argumento para solicitar una elevación de los tipos de gravamen españoles, como por ejemplo en 2010 y 2012. De hecho, tras esas dos reformas el tipo normal vigente en España ha pasado de ser uno de los más bajos a situarse muy cerca de la media, tanto de la UE-15 como de la UE-27 –respectivamente, 21,3% y 21,1%–²². Además, tén-

²² Actualmente, solo existe un tipo general superior al 21% en los siguientes tres grupos de países: (i) los rescata-dos antes de 2012 (Portugal, Irlanda y Grecia con el 23%), los nórdicos (Dinamarca y Suecia con el 25% y Finlandia con el 23%) y, por último, tres países de la UE-27: Polonia, Rumanía y Hungría (23%, 24% y 27% respectivamente).

gase en cuenta que el 72% de las bases del IVA español están sometidas al tipo general mientras que el 20% lo están al tipo reducido y el 8% restante al superreducido (AEAT, 2011).

Sin embargo, a pesar de las últimas subidas de gravamen y la distribución basculada de los bienes gravados hacia los tipos impositivos más elevados, las cifras de recaudación apenas han crecido en términos nominales en los últimos tres años: 49 mil millones en 2010; 49,3 en 2011 y 50,4 en 2012. Podría decirse, por tanto, que los fuertes aumentos en los tipos de gravamen han contribuido a mantener la recaudación de IVA pero no a generar aumentos significativos de ingresos. De hecho, el problema de fondo, es decir la ineffectividad recaudatoria del IVA, sigue estando presente con ratios de recaudación/PIB del 4,64% en 2011 y 4,80% en 2012.

Sobre esta cuestión, desde hace décadas, la Comisión Europea, el FMI y la OCDE construyen la siguiente ratio de efectividad recaudatoria, *ER*:

$$ER = \frac{RIVA}{tg(GIVA - RIVA)} * 100$$

donde *RIVA* es la recaudación efectiva de IVA obtenida por los gobiernos, *tg* es el tipo normal de IVA y *GIVA* es la totalidad del gasto final sujeto a IVA no deducible correspondiente a hogares, a instituciones sin fines de lucro y administraciones públicas. Tal como ha sido definido, el ratio *ER* mide la distancia entre la recaudación obtenida y aquella que se obtendría de un *IVA puro*, caracterizado por una total ausencia de tipos reducidos y exenciones. De este modo, cuanto más alejado de la unidad se encuentre la ratio menor será la efectividad recaudatoria del IVA como consecuencia de tipos reducidos, exenciones, así como del grado de cumplimiento del impuesto. Los últimos datos computados por OCDE (2012) muestran que el valor de la citada ratio para España fue de 0,53, 0,56, 0,57 y 0,54 en los años 2003, 2005, 2006 y 2007; en tanto que para los años 2009 y 2010 ha caído drásticamente hasta situarse respectivamente en 0,45 y 0,34. De estos valores pueden extraerse dos conclusiones interesantes: primero, en los años previos a la crisis, solo se recaudaba alrededor del 55% del IVA puro, perdiéndose el resto por efecto de tipos reducidos, exenciones y fraude (dicho valor no está muy lejos de las medias observadas en esos años para el conjunto de países de la OCDE que osciló entre el 0,57 y el 0,60); y segundo, la efectividad recaudatoria cayó drásticamente con la crisis económica, al contrario de lo que sucedió en la media de la OCDE. De hecho, la efectividad recaudatoria del IVA en 2010 está 20 puntos por debajo de la existente durante los años previos a la crisis económica. Posibles causas de esta reducción del índice en los años de la crisis económica esté en la caída del consumo, en la recomposición de los patrones de consumo de los hogares hacia bienes más básicos que soportan el tipo reducido y superreducido y posiblemente el aumento en los niveles de fraude.

Hasta donde conocemos, no existe ningún estudio que trate de analizar el porqué de esta baja efectividad recaudatoria. Existen algunas estimaciones para el impacto recaudatorio de los beneficios fiscales –tipos reducidos y exenciones– pero poco se sabe, desafortunadamente, del tamaño del fraude fiscal. Tomando como referencia el año 2011, Sanz y Romero (2012) han estimado, empleando técnicas de microsimulación, que los tipos reducidos de IVA introdujeron un coste recaudatorio de 13 mil millones de euros –cifra ligeramente superior a los 10,4 mil millones de euros estimados oficialmente en el Presupuesto de Beneficios Fiscales (PBF)—. Por su parte, para 2011 el PBF cifró un coste recaudatorio de las exenciones de 6,6 mil millones de euros sin que existan otros trabajos que contrasten la fiabilidad de tales estimaciones. En suma, el coste recaudatorio asociado a los beneficios fiscales oscila entre 19,64 y 23,41 mil millones de euros. Por lo que respecta al fraude en IVA, desafortunadamente no existen estimaciones recientes sobre su tamaño. Los trabajos realizados para España en los años noventa por Díaz y Romero (1990), (1994), Gómez de Enterría y otros (1998) muestran unos niveles de fraude fiscal en IVA próximos al 30%. La simple aplicación de tal porcentaje a las cifras de recaudación de 2011 nos informa de que la pérdida recaudatoria estaría próxima a los 15 mil millones de euros bajo el supuesto de que los niveles de fraude se hubieran mantenido constantes. A tal efecto, téngase en cuenta que las estimaciones más recientes sobre la economía sumergida existente en España la sitúa en niveles ligeramente superiores al 20% (Arrazola et al., 2011). De hecho existe consenso entre diferentes estudios acerca de la existencia de un nivel de economía sumergida estable en el tiempo que oscila entre el 20 y el 25% (Schneider, 2011). En resumen, el coste recaudatorio generado por los beneficios fiscales y el fraude podrían suponer en conjunto entre 34 y 38 mil millones de euros.

Esas cifras deben interpretarse con cautela pues corresponden a las de un sencillo cálculo aproximativo. No obstante, dejan entrever con claridad que hay mecanismos alternativos al aumento en los tipos de IVA para incrementar la recaudación. Y sin duda uno de los más relevantes es la lucha contra el fraude donde, a pesar de los avances, queda mucho camino por recorrer en su detección. Téngase en cuenta que las cuotas recuperadas por la inspección en concepto de IVA ascendieron en 2011 a *tan solo* 1.940 millones de euros. Además de los medios, la lucha eficaz contra el fraude debe hacerse conociendo su tamaño, evolución, posicionamiento sectorial y herramientas utilizadas por los defraudadores.

IV.5 REFORMA DE LOS RÉGIMENES ESPECIALES DE IVA

Los empresarios ayudan a gestionar el IVA presentando liquidaciones del impuesto, mensualmente o trimestralmente, a efectos de saldar la diferencia entre el IVA cobrado a sus clientes y el pagado a sus proveedores. De este modo, los empresarios, sean estos pequeños o grandes, ayudan a recaudar el impuesto aunque no lo soportan económicamente. La gestión como *agentes recaudadores* lleva asociadas un conjunto de cargas de diversa índole como la repercusión del

impuesto, la liquidación e ingreso correspondiente o la llevanza de contabilidad. Todas esas cargas son solo alguna de las generadas por los llamados costes indirectos de la imposición y que se analizaron en el primer capítulo de este libro. En términos relativos, estos costes pueden tener mayor impacto en empresas pequeñas al no disponer de departamentos encargados de la contabilidad y/o de la liquidación de impuestos. Para reducir el tamaño de tales costes, la normativa comunitaria plantea básicamente dos alternativas: la exención o franquicia y los regímenes especiales.

El IVA español ha optado por implementar hasta un total de ocho regímenes especiales como alternativa al régimen general del impuesto: (i) simplificado, (ii) agricultura, ganadería y pesca, (iii) bienes usados, objetos de arte, antigüedades y objetos de colección, (iv) operaciones con oro de inversión, (v) agencias de viajes, (vi) recargo de equivalencia, (vii) servicios prestados por vía electrónica y (viii) grupos de entidades. Este conjunto de regímenes tienen carácter voluntario, salvo los aplicables a las operaciones con oro de inversión (sin perjuicio de la posibilidad de renuncia), agencias de viajes y recargo de equivalencia. Este conjunto de regímenes presenta un conjunto de problemas importantes que pueden sintetizarse del siguiente modo:

1. La ausencia de liquidación (especialmente en recargo de equivalencia) constituye en la práctica un estímulo para que el empresario considere el IVA como un coste más con posibilidad de transmitirlo vía precios a pesar de que de una u otra forma se vea compensado por el IVA soportado.
2. La determinación del IVA repercutido, como así sucede en el régimen simplificado, tomando como referencia el módulo correspondiente de IRPF, puede suponer en la práctica un subsidio a las empresas y un menoscabo de la recaudación. De este modo, el sistema penaliza a las empresas que operan en el régimen general del IVA.
3. El sistema de cómputo de la base del impuesto en el régimen de agencia de viajes es inferior al del régimen general redundando en costes recaudatorios.

Parece razonable contar con algún régimen que minimice los costes de cumplimiento pero que a la vez no genere costes recaudatorios ni perjudique a la equidad horizontal. Por esta razón, los regímenes especiales vigentes en el IVA deberían ser eliminados y sustituidos por otros que cumplan efectivamente con los objetivos referidos. Una alternativa es el sistema de franquicia contemplada en la normativa comunitaria donde al franquiciado se le exime de cualquier obligación tributaria a efectos del IVA minimizándose los costes indirectos. A cambio, el empresario soporta la totalidad del IVA, que pasa a ser íntegramente no deducible, de manera que el franquiciado lo debe considerar como un coste más a efectos de computar su margen comercial. De este modo, se reducen drásticamente los costes indirectos a los pequeños empresarios y se elimina el procedimiento de cálculo

excesivamente complejo y alejado de la realidad de las cuotas devengadas por IVA. No obstante, con este sistema se consigue menos recaudación que con un equivalente de régimen general. Por ello, otra alternativa altamente factible dado el alto grado de eficacia de la Administración Tributaria Española (AEAT), es la generalización del régimen general a todas las empresas con el soporte de la AEAT que se encargaría de registrar vía telemática ventas y compras ofreciendo borradores de liquidación del impuesto –como actualmente se hace en el IRPF con más de 20 millones de declaraciones–.

IV.6 LA INDEXACIÓN DE LA ACCISA ESPECÍFICA EN LOS IMPUESTOS ESPECIALES

Como ya se expuso anteriormente, las posibilidades de reforma de los impuestos especiales soportados por tabaco, alcohol, bebidas alcohólicas, hidrocarburos y electricidad quedan prácticamente limitados a modificaciones en sus tipos de gravamen. Como vimos en la sección 2, algunos de los citados impuestos soportan dos gravámenes: uno específico en función de unidades físicas consumidas y otro *ad valorem*, aplicable sobre el precio. Los primeros están afectados por el efecto de la inflación mientras los segundos no.

Desde 2009, la recaudación por impuestos ha quedado prácticamente estancada aunque con una tendencia ligeramente decreciente. Así, en 2009 se recaudaron 19,3 mil millones de euros, 19,8 mil millones en 2010, 18,9 mil millones en 2011 y 18,2 mil millones en 2012. Esta tendencia viene explicada por la interacción de los dos factores siguientes. De una parte, por el efecto ciclo como consecuencia de la fuerte caída en la demanda interna. Téngase en cuenta que la sensibilidad del consumo de tales bienes a cambios en sus respectivos precios son muy bajas. Recientemente, Sanz, Castañer y Romero (2013) han encontrado por ejemplo elasticidades precio de -0,83 en el tabaco y -0,81 en los carburantes. De otra, las accisas de carácter específico soportadas por alcohol y bebidas alcohólicas, cerveza e hidrocarburos apenas han sido corregidas en los últimos años por el efecto de la inflación. De tal forma que, como se indicó en la sección segunda, la accisa soportada en tales casos ha disminuido en términos reales. Parece razonable corregir las accisas específicas por el efecto de la inflación, con el fin de neutralizar el efecto negativo de esta sobre la recaudación.

RESUMEN DE IDEAS

- El *tax mix* español debe ser objeto de una profunda reestructuración. Uno de los cambios es la reducción del peso de aquellos impuestos que resultan más lesivos para el crecimiento como el IRPF o las cotizaciones sociales. A cambio puede incrementarse la carga de los impuestos indirectos a los que la evidencia señala como menos lesivos para el crecimiento económico.

- Contrariamente a la creencia generalizada, la evidencia reciente referida al caso español muestra que los impuestos indirectos son ligeramente progresivos. Por lo tanto, las cuestiones de equidad vertical no son un obstáculo para acometer reformas como las referidas en el punto anterior.
- Los costes de eficiencia de los impuestos indirectos españoles son aproximadamente de 6 céntimos por euro recaudado de modo que resultan en términos relativos poco lesivos para el crecimiento económico –como contraste, estimaciones recientes elevan los costes de eficiencia del IRPF a 32 céntimos por euro recaudado, es decir, más de 5 veces que en los impuestos indirectos–.
- La capacidad para reformar los impuestos indirectos (tanto IVA como impuestos especiales) está fuertemente restringida al ser impuestos armonizados.
- La efectividad recaudatoria del IVA está muy mermada por efecto de exenciones, tipos reducidos, la existencia de regímenes especiales y el fraude fiscal.
- Los actuales regímenes especiales de IVA son poco transparentes y favorecen la elusión y evasión fiscal. Por ello, deben ser repensados y, en la medida de lo posible, eliminados exigiendo la generalización del sistema general de deducción de cuota sobre cuota. Las TIC tienen un papel importante que jugar en este respecto cuya aplicación podría dar origen al establecimiento de un sistema de borradores de liquidación mensual similar al existente en el IRPF en su liquidación anual.
- El fraude en IVA es un problema de primera magnitud cuyo coste recaudatorio podría rondar los 15 mil millones de euros. A largo plazo, se debe dar prioridad al aumento de la recaudación por la vía de la inspección más que por aumentos en los tipos de gravamen.
- Los impuestos especiales que se aplican en su formato específico deben indicarse a la evolución de los precios con objeto de mantener en el tiempo su carga fiscal real.

REFERENCIAS

- AEAT** (2011). *Estadísticas por partidas*. http://www.aeat.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/ivapartidas/2011/home_parcial688c3181d4f2106ce1d78c751985bafef8780ca2.html.
- Arazola, M., Hevia, J., Mauleón, I., & Sánchez, R.** (2011). La economía sumergida en España. En *Dos ensayos de actualidad sobre la economía española*. Madrid: FUNCAS.
- Bajo, O. & Gómez, A.** (2010). Medidas de política fiscal contra el desempleo (y el déficit público): cotizaciones sociales versus IVA. *Información Comercial Española*, 853, 125-154.
- Comisión Europea** (2012). *Taxation trends in the European Union*.
- Comisión Europea** (2012). *Excise Duty Tables, Part III: Manufactured Tobacco*.
- Comisión Europea** (2012). *Europe's Energy Portal: Fuel prices* (octubre).
- Comisión Europea** (2012). *Excise Duty Tables, Part I: Alcoholic Beverages* (julio).
- Díaz, C., de la Fuente, A., & Herrera, C.** (1990). *Evaluación del fraude en el Impuesto sobre el Valor Añadido*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Díaz, C. & Romero, D.** (1994). *Evaluación del fraude en el IVA: Serie 1986-1992*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Gómez de Enterría, P., Melis, F., & Romero, D.** (1998). Evaluación del cumplimiento en el IVA: revisión de las estimaciones años 1990 a 1994. *Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo*, 18(98).
- González-Páramo & Sanz, J. F.** (2003). *¿Quiénes se beneficiaron de la reforma del IRPF de 1999? Una evaluación desagregada de sus efectos sobre la oferta de trabajo, el bienestar y el coste marginal de los fondos públicos*. Bilbao: Documentos de Trabajo, Fundación BBVA, 1.
- OECD** (2012). *Consumption Tax Trends 2012: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*. OECD publishing.
- Romero, D. & Sanz, J. F.** (2013). Los costes de eficiencia de la imposición indirecta. *Mimeo*.
- Romero, D., Sanz, J. F., & Castañer, J. M.** (2013). Sobre la regresividad de la imposición indirecta en España en tiempos de crisis: un análisis con microdatos de hogares. *Papeles de Economía Española*, 135, 172-183.
- Sanz, J. F. & Romero, D.** (2012). Efectos recaudatorios y distributivos en 2012 de algunas opciones de reforma del IVA: impacto sobre el sector de los hogares. *Cuadernos de Información Económica*, 228.
- Sanz, J. F., Romero, D., & Castañer, J. M.** (2013). *El análisis de los impuestos indirectos a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares: El Simulador de Impuestos Indirectos de la Fundación de las Cajas de Ahorros*. Madrid: FUNCAS.
- Schneider, F.** (2011). Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2012: some new facts. Consultado en <http://www.economics.uni-linz.ac.at/members/Schneider/files/publications/2012/ShadEcEurope31.pdf>
- Servicio de Estudios Económicos BBVA** (2009). Tres reformas estructurales para el mercado laboral. *Situación España*, marzo, 26-41.

EL PAPEL DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RIQUEZA Y SU TRANSMISIÓN EN LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS CONTEMPORÁNEOS

Santiago Álvarez García
Universidad de Oviedo

«Los economistas clásicos, al refutar los errores de su tiempo, mostraron que la política del ahorro, orientada en interés del individuo, sirve al propio tiempo al de la comunidad».
Henry Hazlitt

I. INTRODUCCIÓN

De todas las figuras tributarias, las que gravan la riqueza o el patrimonio individual quizás sean las más controvertidas e impopulares. Si bien es cierto, como señala el profesor Fuentes Quintana, que las exacciones patrimoniales constituyen una de las formas más antiguas de imposición, el mismo autor describe gráficamente su situación, a finales de la década de los ochenta del pasado siglo, como «la historia de una decadencia»²³. Sin embargo, ni su desplazamiento por la renta y el consumo como indicadores más adecuados de capacidad económica, ni el hecho de que ningún país con un sistema fiscal avanzado obtenga una recaudación significativa de estos tributos, evitan que su existencia y diseño constituyan una fuente importante de polémica.

Sus defensores consideran que contribuyen a mejorar la equidad del sistema fiscal, a limitar la concentración de la riqueza y a favorecer la igualdad de oportunidades. Para sus detractores, son injustos e inequitativos, desincentivan el ahorro y la inversión y presentan muchos problemas desde una perspectiva técnica tributaria. En este sentido, resultan complejos, difíciles de administrar, son fácilmente eludibles –mediante una adecuada planificación fiscal–²⁴, favorecen la competencia fiscal y, por último, aunque no sea ni mucho menos una cuestión menor, suponen una forma de doble imposición en cuanto que recaen sobre bases imponibles que ya han sido previamente gravadas por otros tributos²⁵.

²³ Fuentes Quintana (1987: 483).

²⁴ Cooper (1977) se refiere al impuesto sobre las herencias como un impuesto *voluntario*. En la misma línea, Cremer y Pestieu (2010: 188) destacan que «particularmente en lo que se refiere a los impuestos sobre la transmisión de la riqueza, se afirma que estos gravan sobre todo a las familias que sufren una muerte repentina (a veces se les llama impuestos sobre la muerte repentina o impuestos sobre el infarto de miocardio)».

²⁵ Aaron y Munnell (1992: 119).

En este capítulo se realiza una revisión de los dos impuestos principales que recaen sobre la riqueza personal: el Impuesto sobre el Patrimonio Neto y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, así como del papel que pueden desempeñar en un sistema fiscal moderno. Para ello, el resto del trabajo sigue la siguiente estructura: en el segundo apartado, se recoge una clasificación de las principales figuras de la imposición patrimonial y se analiza su importancia recaudatoria. En el apartado tres, se presentan los principales argumentos a favor y en contra del Impuesto sobre el Patrimonio Neto. El cuarto apartado contiene una discusión similar referida al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. El apartado quinto se dedica a la evolución que han tenido estos tributos en los últimos años en nuestro país. Finalmente, el apartado sexto recoge las conclusiones y recomendaciones de futuro.

II. TAXONOMÍA Y EVOLUCIÓN DE LOS IMPUESTOS PERSONALES SOBRE LA RIQUEZA

Buena parte de la complejidad de la imposición sobre la riqueza proviene de las múltiples opciones existentes a la hora de articular la misma. Una cuestión previa, antes de proceder a su clasificación, es la delimitación del objeto de gravamen. En este sentido, el término riqueza se puede utilizar como sinónimo de propiedad, de patrimonio y de capital, englobando el conjunto de bienes y derechos, susceptibles de valoración monetaria poseídos por una persona en un período de tiempo determinado. Es el valor de este patrimonio, detentado o transmitido, y no los rendimientos o plusvalías que produce, el que se somete a tributación por los distintos impuestos que vamos a analizar.

La tipología más común de los impuestos sobre la riqueza distingue entre los que recaen sobre su tenencia y los que someten a tributación su transmisión. Los primeros pueden ser generales, como el Impuesto sobre el Patrimonio Neto (*Net Wealth Taxes*), o circunscribirse a la propiedad de algún bien o elemento patrimonial, como sucede en los Impuestos sobre la Propiedad Inmobiliaria (*Property Taxes*). Por otra parte, pueden exigirse de forma periódica o de forma extraordinaria, como sucede con las denominadas levas sobre el capital (*Capital Levy*), destinadas a cubrir problemas extraordinarios de financiación del sector público.

En cuanto a los segundos, pueden gravar la transmisión onerosa de los bienes, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas (*Stamp Duties*), o gratuita. En las transmisiones de bienes a título lucrativo se puede someter a tributación al transmitente o causante, bien de la herencia por medio de un Impuesto sobre el Caudal Relicto (*Estate Tax*), o de la donación, Impuesto sobre Donaciones (*Gift Tax*). Alternativamente, el impuesto puede recaer sobre el receptor o causahabiente de la herencia, Impuesto sobre Porciones Hereditarias o Hijuelas (*Inheritance Tax*), o de la donación, Impuesto sobre Donaciones (*Gift Tax*).

De todas estas figuras tributarias –recogidas en el Cuadro 1– nuestro análisis se va a circunscribir al Impuesto sobre el Patrimonio Personal y al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, con independencia de la modalidad que adopte²⁶.

Cuadro 1. Clasificación de los Impuestos sobre la riqueza	
OBJETO DE GRAVAMEN	TRIBUTOS
Tenencia	
a) Periódicos	
Generales	Impuesto sobre el Patrimonio Neto
Parciales	Impuesto sobre la Propiedad
b) Extraordinarios	Leva sobre el Capital
Transmisión	
a) Lucrativa	
Sobre el transmitente	Impuesto sobre Herencias; Impuesto sobre Donaciones
Sobre el receptor	Impuesto sobre Sucesiones; Impuesto sobre Donaciones
b) Onerosa	Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales

En lo que se refiere a su evolución, los Cuadros 2 a 4 muestran su escasa importancia recaudatoria, tanto si se mide en relación a la recaudación impositiva total, como si se determina en proporción al Producto Interior Bruto. En el caso del Impuesto sobre el Patrimonio Neto, es patente el declive que ha experimentado desde la década de los años ochenta –a pesar de que Francia lo implantó en 1982–, y el proceso de supresión que se ha producido en la mayor parte de los países. Proceso que ha ido en paralelo a la reforma de la tributación de los rendimientos de capital en los impuestos sobre la renta y que, en opinión de algunos autores, se debe a la necesidad de otorgar un tratamiento fiscal favorable a las bases imponibles con mayor movilidad internacional y, por tanto, mayores posibilidades de deslocalización (Durán y Esteller, 2007: 7).

En el ámbito de los países de la OCDE, en el año 1985, Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, España, Suecia y Suiza aplicaban el impuesto. En el año 2007, solamente quedaba en Francia, Noruega, España (donde se eliminó en el año 2008, aunque se reintrodujo posteriormente de forma extraordinaria en 2011), Suecia (eliminado en ese mismo año) y Suiza (país en el que es un impuesto cantonal). En Luxemburgo se aplica solamente a las personas jurídicas²⁷.

²⁶ Los Impuestos sobre Transmisiones Onerosas presentan una problemática que excede el objeto de este capítulo. Lo mismo sucede con los Impuestos sobre la Propiedad Inmobiliaria, que forman parte de los ingresos de las haciendas locales y que para algunos autores se fundamentan más en el principio del beneficio, considerado que el gasto local repercute sobre el valor de la propiedad, por lo que harían las veces de un cuasi precio por los bienes y servicios públicos prestados por los entes locales, que en el de capacidad de pago.

²⁷ En Durán y Esteller (2007: 5-10) se analiza este proceso de supresión.

Sin embargo, con excepción de Canadá, Suecia e Italia, todos los países aplican un impuesto sobre herencias y donaciones, que recae sobre los perceptores de las mismas, salvo en el caso del Reino Unido y Estados Unidos en que grava el montante total de la herencia del causante, aunque su aportación a la recaudación total sea muy reducida, siendo Bélgica y Francia los países en que alcanza los mayores porcentajes de participación.

Cuadro 2. Impuestos sobre la Riqueza Neta en porcentaje de la recaudación impositiva total												
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2011
Austria	0,596	0,647	0,533	0,472	0,353	0,35	0,062	0,001	0	0	0	0
Bélgica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Canadá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dinamarca	1,451	0,56	0,474	0,569	0,471	0,237	0,186	0	0	0	0	0
Finlandia	0,827	0,471	0,48	0,189	0,187	0,064	0,078	0,28	0,181	0	0	0
Francia	0	0	0	0	0,266	0,216	0,253	0,379	0,402	0,444	0,534	0,484
Alemania	1,311	1,061	0,563	0,34	0,271	0,313	0,257	0,025	0,006	0	0	0
Grecia	0	0	0	0	0	0	0,054	0	0	0	0	0
Irlanda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Italia	0	0	0	0	0	0	0,212	0,001	..	0	0	0
Japón	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Luxemburgo	0,671	1,261	0,71	0,966	1,165	1,545	1,585	1,769	1,447	1,496	1,394	1,61
Holanda	0,79	0,839	0,531	0,739	0,501	0,53	0,537	0,498	0,016	0,011	0,01	0
Noruega	1,395	0,826	0,88	0,679	0,746	1,223	1,313	1,088	1,019	1,164	1,128	1,136
Portugal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
España	0	0	0	0,486	0,316	0,614	0,435	0,547	0,421	0,028	0,032	0,016
Suecia	0,902	0,7	0,482	0,271	0,421	0,415	0,408	0,69	0,356	0	0	0
Reino Unido	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Estados Unidos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total OCDE	1,062	0,981	0,751	0,692	0,635	0,721	0,588	0,598	0,604	0,662	0,657	

Fuente: OCDE: «Revenue Statistics (2013)»

EL PAPEL DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RIQUEZA Y SU TRANSMISIÓN EN LOS SISTEMAS
TRIBUTARIOS CONTEMPORÁNEOS

Cuadro 3. Impuestos sobre Herencias en porcentaje de la recaudación impositiva total

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2011
Austria	0,259	0,223	0,19	0,168	0,167	0,142	0,113	0,124	0,135	0,099	0,029	0,026
Bélgica	1,174	1,059	0,763	0,826	0,588	0,715	0,761	0,976	1,296	1,396	1,482	1,514
Canadá	1,456	1,001	0,271	0,074	0,026	0,001	0,001	0,001	0	0	0	0
Dinamarca	0,65	0,356	0,385	0,436	0,474	0,558	0,474	0,447	0,402	0,462	0,451	0,545
Finlandia	0,222	0,249	0,217	0,221	0,27	0,375	0,38	0,59	0,703	0,596	0,509	0,48
Francia	0,562	0,717	0,745	0,565	0,607	0,951	0,824	1,074	1,186	0,925	0,927	0,975
Alemania	0,218	0,235	0,143	0,181	0,218	0,34	0,264	0,389	0,526	0,514	0,489	0,442
Grecia	0,888	1,276	1,01	1,196	0,94	1,228	0,968	0,801	0,416	0,209	0,231	..
Irlanda	1,871	1,246	1,132	0,346	0,302	0,397	0,439	0,68	0,506	0,574	0,549
Italia	0,854	0,644	0,206	0,212	0,229	0,142	0,155	0,2	0,01	0,059	0,072	0,073
Japón	0,713	0,937	0,971	0,706	1,184	1,466	2,019	1,309	1,135	1,056	0,944	...
Luxemburgo	0,466	0,389	0,341	0,334	0,253	0,298	0,275	0,267	0,387	0,371	0,336	0,273
Holanda	1,074	0,584	0,374	0,48	0,437	0,499	0,608	0,897	0,866	0,827	0,755	..
Noruega	0,267	0,236	0,219	0,091	0,096	0,148	0,253	0,202	0,209	0,243	0,22	0,149
Portugal	2,472	1,442	0,932	0,242	0,83	0,5	0,222	0,262	0,144	0,023	0,157	..
España	1,087	0,854	0,793	0,408	0,41	0,425	0,509	0,629	0,73	0,801	0,699	0,644
Suecia	0,387	0,359	0,254	0,21	0,257	0,19	0,162	0,219	0,081	0	0,001	0
Reino Unido	2,622	2,007	0,822	0,59	0,69	0,653	0,577	0,624	0,704	0,502	0,517	0,539
Estados Unidos	2,064	1,677	1,451	1,153	0,818	1,001	0,979	1,22	0,888	0,748	0,543	0,261
Total OCDE	1,076	0,896	0,646	0,414	0,411	0,486	0,395	0,403	0,383	0,385	0,349	..

Fuente: OCDE: «Revenue Statistics (2013)»

Cuadro 4. Impuestos sobre la riqueza, herencias y donaciones, en porcentaje del Producto Interior Bruto

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2011
Austria	0,29	0,295	0,266	0,249	0,212	0,195	0,073	0,053	0,057	0,042	0,012	0,011
Bélgica	0,365	0,358	0,301	0,341	0,26	0,3	0,331	0,436	0,577	0,602	0,645	0,666
Canadá	0,374	0,309	0,087	0,023	0,008	0	0	0	0	0	0	0
Dinamarca	0,63	0,352	0,33	0,433	0,436	0,37	0,322	0,22	0,204	0,22	0,215	0,262
Finlandia	0,32	0,227	0,254	0,147	0,181	0,192	0,209	0,411	0,388	0,255	0,216	0,209
Francia	0,192	0,245	0,265	0,227	0,374	0,49	0,463	0,645	0,7	0,582	0,626	0,645
Alemania	0,483	0,408	0,242	0,19	0,177	0,227	0,194	0,155	0,186	0,192	0,176	0,164
Grecia	0,16	0,257	0,198	0,26	0,242	0,324	0,298	0,275	0,134	0,063	0,071	0
Irlanda	0,467	0,351	0,322	0,106	0,104	0,13	0,141	0,211	0,152	0,159	0,152	0,156
Italia	0,218	0,165	0,052	0,063	0,077	0,053	0,147	0,084	0,004	0,025	0,031	0,031
Japón	0,127	0,18	0,198	0,175	0,317	0,419	0,533	0,349	0,31	0,285	0,261	0,303
Luxemburgo	0,315	0,387	0,345	0,463	0,56	0,657	0,69	0,797	0,689	0,704	0,643	0,699
Holanda	0,611	0,506	0,368	0,523	0,397	0,441	0,476	0,552	0,339	0,32	0,296	0
Noruega	0,493	0,366	0,431	0,327	0,359	0,562	0,64	0,55	0,53	0,597	0,578	0,555
Portugal	0,393	0,257	0,178	0,054	0,203	0,134	0,065	0,081	0,045	0,007	0,049	0
España	0,16	0,136	0,146	0,202	0,2	0,338	0,304	0,404	0,415	0,256	0,236	0,208
Suecia	0,429	0,401	0,304	0,224	0,322	0,316	0,271	0,468	0,213	0	0	0
Reino Unido	0,798	0,737	0,287	0,205	0,255	0,232	0,197	0,227	0,249	0,171	0,18	0,191
Estados Unidos	0,509	0,453	0,371	0,304	0,209	0,274	0,272	0,36	0,241	0,181	0,135	0,066
Total OCDE	0,543	0,505	0,413	0,353	0,35	0,403	0,333	0,366	0,347	0,353	0,343	0

Fuente: OCDE: «Revenue Statistics (2013)»

III. EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO NETO: ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE SU EXISTENCIA

Dejando al margen su posible aportación (modesta) a la recaudación tributaria, los defensores de este impuesto utilizan tres vías argumentales, relacionadas con su posición en la administración fiscal, con factores de equidad y de eficiencia. Vamos a continuación a exponerlos de forma resumida, junto con las críticas realizadas por sus detractores²⁸.

Una primera función del impuesto es la colaboración con la Administración Tributaria, contribuyendo a una mejor aplicación de otros impuestos y facilitando el control del fraude fiscal. En este sentido, el conocimiento por la Administración Tributaria de los bienes del sujeto pasivo, así como los cambios que experimenta el valor de su patrimonio anualmente, facilita el control de la renta declarada en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de las bases imponibles incluidas en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Este argumento tuvo un peso importante en la introducción del impuesto en España en 1977, aunque no parece suficiente para justificar su pervivencia. En todo caso, una administración tributaria moderna dispone de mecanismos de control, sin necesidad de recurrir a establecer un impuesto solamente para esta finalidad²⁹.

Los argumentos de equidad parten de la consideración de que la riqueza es un indicador de capacidad económica, diferente de la renta, que debe someterse a tributación. La posesión de un patrimonio proporciona una serie de ventajas que no se circunscriben a las rentas derivadas del mismo. Así, confiere estatus, oportunidades de participación en la sociedad, poder económico, facilita el acceso al crédito, mejores oportunidades laborales, etc., además de la utilidad derivada del propio disfrute de los bienes y de la capacidad de consumo que pueda proporcionar en el futuro su enajenación. Estos beneficios no monetarios no forman parte de la base imponible de los impuestos sobre la renta, a no ser que se realice una imputación de los rendimientos estimados de su disfrute a sus poseedores, como sucede en el caso de las viviendas a disposición de sus propietarios.

Diseñar un impuesto que capture estas ganancias de utilidad no resulta sencillo. En primer lugar, hay que hacer frente al problema de que la utilidad no se puede cuantificar de forma directa. Habría que realizar una estimación de los rendimientos no monetarios de los distintos tipos de activos. Como esta no será

²⁸ Seguimos fundamentalmente en este apartado los trabajos de De Pablos (2006, 2009), Cabrillo (2008), y Boadway et. al. (2008).

²⁹ Con los costes de cumplimiento que significan para los contribuyentes. Por otra parte, esta función se cumpliría también con un impuesto a tipo cero o con una declaración de bienes anexa a la del Impuesto sobre la Renta.

La función censal ha sido también utilizada de forma profusa por los defensores del Impuesto sobre Actividades Económicas frente a los partidarios de su supresión.

uniforme, se atentará contra el principio de equidad horizontal, ya que dos personas con un patrimonio similar pagarán distintos impuestos, en función de los bienes que lo conformen³⁰.

En segundo lugar, los impuestos sobre el patrimonio no capturan determinadas fuentes de riqueza. Por un lado, no es posible incluir el valor actual de los derechos consolidados de pensiones a recibir a partir del momento de la jubilación, ya que no son realizables de forma inmediata. Sin embargo, para muchas personas, suponen su principal patrimonio y condicionan sus pautas de consumo. Individuos con rentas altas e importantes pensiones garantizadas, pueden consumir más, o realizar donaciones a lo largo de su vida para reducir el pago en los impuestos sobre sucesiones de sus herederos (Boadway et al., 2008: 12). Por otra parte, como es lógico, no incluyen el capital humano, ni la formación, ni las habilidades para obtener rendimientos, aunque este sea un factor más relevante a la hora de generar rentas, laborales o empresariales, que la posesión de otro tipo de bienes³¹.

Un tercer elemento a considerar es el hecho de que, en la medida en que se sometan a tributación activos que no producen a sus propietarios rendimientos monetarios, el impuesto será confiscatorio, pudiendo obligar incluso a vender el bien para poder afrontar su pago. Esta cuestión enlaza con una de las supuestas ganancias de eficiencia que aporta este impuesto: la de estimular el uso eficiente de los capitales, orientando los recursos económicos hacia las inversiones más productivas (Cabrillo, 2008: 4; Fuentes Quintana, 1987 b: 305). Se trata de un argumento de tipo *paternalista* que supone que, en ausencia de intervención pública, los individuos no adoptan las decisiones económicas más adecuadas para sus propios intereses, bien porque no disponen de la información adecuada, bien porque sus decisiones no son racionales y consistentes en el tiempo. Es evidente que se trata de una justificación muy discutible, de carácter intervencionista y que entra en flagrante contradicción con el derecho individual a la administración de los propios bienes y con el principio de soberanía del consumidor (Boadway et. al, 2008: 36). Por otra parte, esta supuesta defensa del interés individual no deja de ocultar un objetivo del sector público: el de dirigir las inversiones hacia aquellos elementos patrimoniales que aporten una mayor rentabilidad social o política.

En relación con la eficiencia económica es necesario considerar el papel que pueden desempeñar los impuestos sobre la riqueza como complemento de la tributación de los rendimientos de capital. En la medida en que la tributación de los mismos en el Impuesto sobre la Renta se enfrenta a importantes restriccio-

³⁰ Fuentes Quintana (1987: 301-302) analiza las distintas alternativas a la hora de proceder a esta cuantificación. La que mejor se adapta a esta concepción del Impuesto sobre el Patrimonio como complemento del Impuesto sobre la Renta es la que tiene en cuenta el valor de uso más probable del bien, en función de los rendimientos potenciales que pueda producir.

³¹ Sobre el capital humano y su papel en la generación de riqueza y en la movilidad social, volveremos al tratar el Impuesto sobre Sucesiones.

nes (Lodin, 2000; Auerbach, 2006) derivadas de su movilidad y de los problemas de competencia fiscal internacional, su gravamen en el Impuesto sobre el Patrimonio puede servir para elevar su tributación efectiva. Si bien es cierto que algunos países en los que no se aplicó el Impuesto sobre el Patrimonio, como el Reino Unido, adoptaron en la década de los setenta gravámenes adicionales sobre los rendimientos de capital, no lo es menos que la decadencia de los impuestos patrimoniales se ha producido de forma paralela a la desfiscalización de las rentas de capital mobiliario y al abandono del concepto de renta extensiva con la implantación de impuestos sobre la renta duales. Por otra parte, no existe una evidencia empírica relevante que corrobore que los activos financieros se enfrentan a una tributación efectiva superior a la de otro tipo de bienes en los Impuestos sobre el Patrimonio.

Una de las principales críticas que se puede realizar al Impuesto sobre el Patrimonio es la discriminación que supone para el ahorro y la inversión frente al consumo. Dos personas con la misma renta, que soportan los mismos impuestos en el momento de su obtención, van a ser tratados de forma distinta por el sistema fiscal en función de si deciden consumirla o ahorrarla. Se trata por tanto de un impuesto que discrimina a los ahorradores frente a los consumidores, lo cual no solamente es inequitativo, sino ineficiente, ya que desincentiva el ahorro y la inversión productiva³². Su existencia supone también un desincentivo para la inversión extranjera, particularmente en un contexto en el que la mayor parte de los países ha renunciado a su aplicación.

Otro argumento en su contra tiene su origen en las facilidades para eludir su pago, a través de la creación de entidades interpuestas y de tenencia de bienes. Es obvio que las posibilidades de elusión fiscal no son iguales para todos los contribuyentes, sino que resultan mayores para los individuos más ricos, lo que condiciona no solamente su equidad, sino su posible contribución a lograr una distribución más igualitaria de la riqueza, que es el fundamento último de su existencia. En la práctica este fenómeno conduce a que, en los países en los que se aplica, se haya convertido en un impuesto sobre la pequeña propiedad y sobre las clases medias, en vez de un impuesto sobre los grandes patrimonios.

Un último factor a considerar es el de la doble imposición asociada a este tipo de impuestos. Es cierto que la múltiple tributación no es un problema que se circunscribe a la imposición sobre la riqueza. Por ejemplo, se produce con el pago de impuestos indirectos sobre el consumo de unos bienes que se adquieren con una renta que, previamente, ha sido sometida a tributación en el momento de su obten-

³² Incluso un defensor de la imposición sobre las herencias como John Stuart Mill (1848/1996: 691) considera los efectos adversos que puede introducir el impuesto sobre la propiedad: «Tanto en Inglaterra como en el continente se ha defendido el impuesto progresivo sobre la propiedad con el fin manifiesto de que el Estado use los impuestos como un instrumento para corregir las desigualdades de riqueza. Deseo tanto como el primero que se tomen medidas que disminuyan esas desigualdades, pero no de manera que alivien al pródigo a expensas del prudente».

ción. Sin embargo, se agudiza en el sentido de que la riqueza experimenta una triple tributación: cuando se genera, cuando se disfruta³³ y cuando se consume o transmite (Boadway et al., 2008: 36).

IV. ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA IMPOSICIÓN SOBRE LAS HERENCIAS

Tradicionalmente, se ha defendido la aplicación de esta clase de impuestos desde un punto de vista de equidad (Aaron y Munnell, 1992; Gale y Slemrod, 2001 a y b), a partir de la desigualdad en la distribución de la riqueza, más concentrada que la distribución de otras variables, como la renta, o los rendimientos salariales (De Nardi, 2004: 743), desigualdad que, lejos de reducirse, se ha incrementado en los países desarrollados a lo largo de las últimas décadas (Díaz-Giménez et al., 1997; Alvaredo y Sáez, 2006, para el caso de España). En esta coyuntura, el gravamen de las herencias serviría para incrementar la progresividad del sistema fiscal (Graetz, 1983: 273) y limitar la perpetuación de las desigualdades en la distribución de la riqueza (Gale y Scholtz, 1994).

Es obvio que la progresividad del impuesto depende de su incidencia económica y no de su diseño formal. Gale y Slemrod (2001 a: 207) consideran que, si bien esta no es una cuestión resuelta, la evidencia apunta a que se trata de un impuesto progresivo, tanto si recae sobre los causantes, como si recae sobre los potenciales beneficiarios de herencias o legados, aunque en este segundo caso habría que tener en cuenta las rentas de los mismos, que no necesariamente tienen que ser elevadas (De Pablos, 2001: 284). Sin embargo, no faltan los trabajos que cuestionan esta conclusión, poniendo de relieve un problema de regresividad en los tramos más altos de riqueza (Eller, 1996), debido fundamentalmente a problemas de elusión fiscal, mayor a medida que aumenta la riqueza (Barlett, 1997; Cooper, 1977; McCaffery, 1994).

Al igual que sucede con el Impuesto sobre el Patrimonio, la contribución a la progresividad de los impuestos sobre las herencias se ha analizado a partir de su función como complemento de los impuestos personales sobre la renta. Gale y Slemrod (2001 a: 208) y Auerbach (2006) estudian las limitaciones existentes en la progresividad del Impuesto sobre la Renta, tanto por los tratamientos preferenciales otorgados a los rendimientos de capital respecto a las rentas del trabajo, como por los problemas relativos al gravamen de los incrementos de patrimonio, ya que las ganancias no materializadas durante la vida del propietario de los elementos patrimoniales no están sometidas a tributación (Poterba y Weisbenner, 2000).

³³ Debiendo acumularse el conjunto de impuestos pagados a lo largo de todo el período de tenencia del bien. Este problema de la múltiple tributación se amplifica cuando la propiedad de algunos bienes, como la vivienda, es objeto de gravamen por más de un impuesto patrimonial.

La equidad vertical —tratamiento desigual de los desiguales— y la progresividad no son las únicas dimensiones de la equidad que debemos tener en consideración. Es necesario estudiar también este tributo desde la perspectiva de la equidad horizontal, que obliga a tratar de la misma forma a los iguales.

Si este análisis se realiza considerando al causante, es evidente que ningún impuesto sobre las herencias resultaría equitativo (Boadway et al., 2008: 16; Gale y Slemrod, 2001 a: 209). Si tenemos dos personas, con la misma riqueza, si una gasta todos sus bienes en consumo o en obras de caridad, recibirá un tratamiento mejor por parte del sistema tributario que otra que deje todos sus bienes en herencia a sus hijos. En este sentido, resulta concluyente el juicio de Friedman (1962/2012: 163): «parece poco lógico decir que una persona tiene derecho a lo que ha producido con sus dotes personales o al producto de la riqueza que ha acumulado, pero que no tiene derecho a transmitir sus riquezas a sus hijos; que tiene derecho a gastar todo lo que tiene, en una vida desenfrenada, pero no a dárselo a sus herederos. Esta última es simplemente una forma de usar lo que ha producido».

Cuando la equidad horizontal se contempla en relación con los beneficiarios de la herencia o de los legados, es necesario tener en cuenta las ventajas que les supone su percepción. En este sentido, la consideración de la herencia como un factor que limita la igualdad de oportunidades y sirve para perpetuar la desigualdad, tiene unos orígenes antiguos. John Stuart Mill (1848/1996: 692) se refiere a la necesidad de adoptar medidas que garanticen lo que denomina imparcialidad entre los competidores que «debería consistir en tratar de conseguir que todos empiecen en las mismas condiciones y no en colgarle un peso a los más rápidos para disminuir su diferencia con los más lentos».

La economía de bienestar moderna se ha ocupado con profusión del tema de la igualdad de oportunidades, distinguiendo dos principios: el de compensación y el de responsabilidad (Roemer, 1988; Boadway et al., 2008: 34 y 41-42). Por el primero, los individuos deben ser compensados de las desventajas que sufren debido a factores que escapan a su control, como los debidos a la herencia o a su capacidad para obtener rendimientos. Por el segundo, no deben recibir ninguna compensación por aquellas cuestiones de las que sean responsables, por ejemplo, las desigualdades originadas por sus preferencias o porque no quieran trabajar.

En este contexto, la evidencia empírica demuestra que la transmisión de capital, tanto físico como humano, de padres a hijos, constituye un factor relevante que va a determinar tanto su capacidad para obtener ingresos como su riqueza futura (Becker, 1974 y 1978; Becker y Tomes, 1971 y 1986; Kotlikoff y Summers, 1981). Este tipo de trabajos también corrobora que los hogares con mayores rentas, presentan mayores tasas de ahorro y dejan mayores herencias y legados a sus hijos (De Nardi, 2004: 743). Su contribución a la corrección de estas diferencias es la justificación principal para la existencia de los Impuestos sobre Sucesiones.

Sin embargo, la transmisión de bienes materiales no es el único factor hereditario con consecuencias posteriores sobre la desigualdad o sobre el éxito económico. Existen otras transferencias, como las inversiones en educación y en capital humano, los contactos sociales, la incorporación a negocios familiares o la herencia genética, que no se someten a tributación a pesar de su relevancia (Bowles y Gintis, 2002). Es bien conocida la crítica de Friedman (1962/2012: 163), cuestionando que se establezcan diferencias entre la percepción de una herencia material (a la que se aplicará un impuesto), y la percepción de capacidades especiales para obtener rendimientos que no pueden someterse a tributación. Por otra parte, el impuesto sobre las herencias estimula opciones alternativas: inversión en formación, ayuda para establecer negocios, que facilitan la elusión del impuesto.

Entre los argumentos en contra de los impuestos sucesorios (Barlett, 1997), destacan los desincentivos que supone para el trabajo, el ahorro y la inversión –en general, para la acumulación de capital–, ya que uno de los incentivos principales que tienen los padres para trabajar y ahorrar es dejarles una herencia a los hijos.

Para calibrar adecuadamente los efectos económicos de los impuestos sobre la transmisión de la riqueza, es necesario tener en cuenta los motivos que subyacen al comportamiento de los ahorradores al acumular y transmitir riqueza. En este sentido, Creemer y Pestieu (2010: 193-194) distinguen claramente entre los denominados legados accidentales –producidos porque una persona no gasta toda la renta a lo largo de su ciclo vital–, de los legados programados, sean o no altruistas, a sus herederos. Los primeros, al constituir una forma de consumo no programada, pueden ser objeto de una imposición mayor que los segundos, ya que operan como impuestos de tanto alzado, sin desincentivar la obtención de renta y el ahorro.

Otra línea de crítica a estos impuestos es su impacto negativo sobre la pequeña propiedad y los negocios, que en muchos casos tienen que ser vendidos por sus receptores al no poder pagar los impuestos que gravan su transmisión. También se ha resaltado la doble imposición que provocan, excepto en el supuesto de que recaigan sobre ganancias de capital no materializadas que no hayan tributado previamente en el Impuesto sobre la Renta del causante.

También es necesario considerar los costes de administración, así como las pérdidas recaudatorias que se producen por las conductas, tanto de defraudación como de elusión del mismo. Aaron y Munnell (1992: 139) concluyen que estos factores explican en gran medida su escaso peso en el sistema fiscal, cifrando la ratio exceso de gravamen-recaudación entre las más elevadas de todos los tributos.

Por último, se ha cuestionado su inoperancia para cumplir su finalidad principal: limitar la concentración de la riqueza y su transmisión hereditaria. Sus defensores achacan este fracaso a su escasa utilización; sus detractores, a la inoperancia de

unos impuestos que combinan tipos marginales elevados con importantes beneficios fiscales y resultan fácilmente eludibles. En todo caso en lo único en que se ponen de acuerdo es en definir su situación como poco satisfactoria (Aaron y Munnell, 1992: 139) y en reclamar su reforma, aunque siguiendo caminos opuestos.

V. LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RIQUEZA EN ESPAÑA

V.1 EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO NETO

Se crea en nuestro país dentro del paquete de medidas de reforma fiscal aprobadas en el año 1977 a partir de los Pactos de la Moncloa. La Ley 50/1977, de 14 de noviembre, sobre Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, lo configura como un impuesto «excepcional y transitorio sobre el patrimonio neto de las personas físicas, como tributo directo de naturaleza personal, que se exigirá en todo el territorio español».

Este carácter excepcional y transitorio no impediría su aplicación continuada y, con la reforma operada por medio de la Ley 19/1991, de 6 de junio, pasó simplemente a denominarse Impuesto sobre el Patrimonio. Entre estas dos normas, la Ley 20/1989, de 28 de julio, de Adaptación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, eliminó la tributación conjunta obligatoria de las unidades familiares al impuesto, en cumplimiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1989, de 20 de febrero.

La exposición de motivos de la Ley 19/1991 recoge los objetivos que se pretenden conseguir con la aplicación del impuesto: 1) un objetivo de equidad, gravando la capacidad de pago adicional que la posesión del patrimonio supone; 2) favorecer la utilización más productiva de los recursos; 3) contribuir a una mejor distribución de la renta y la riqueza; 4) servir de complemento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Por otra parte, asume que hasta ese momento, ha cumplido principalmente una función de carácter censal y de control del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, limitando en consecuencia su operatividad como tributo independiente y, por tanto, su capacidad distributiva.

Para el futuro, considera prioritario que contribuya a la consecución de una mayor eficacia en la utilización de los patrimonios y a la obtención de una mayor justicia redistributiva, complementaria de la aportada por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Finalmente, considera que la imposición patrimonial debe pasar a desempeñar en el futuro un papel compensatorio de los efectos de la libre circulación de capitales sobre la progresividad de la imposición sobre las rentas de capital, abandonando su tradicional y exclusivo papel de control.

A partir del año 1991, se configura como un impuesto individual, que recae sobre las personas físicas residentes en España, que deberán tributar por la totalidad de los bienes y derechos que posean, con independencia de donde se encuentren situados, y sobre los no residentes, que estarán sujetos a tributación por los bienes y derechos situados o que puedan ejercerse en territorio español. Esta reforma elevó el mínimo exento de tributación y reforzó la progresividad de la tarifa.

Una cuestión crucial en el diseño del impuesto es la determinación de las reglas de valoración de los elementos patrimoniales. En este sentido, a pesar de asumir que para la determinación de la verdadera capacidad contributiva del sujeto pasivo deberían aplicarse los valores de mercado de los distintos bienes y derechos, remite –en nombre de la seguridad jurídica– a la aplicación de reglas especiales de valoración, como son la utilización del valor catastral de los inmuebles, el precio de adquisición o los valores comprobados por la Administración a efectos de otros tributos.

Por otra parte, lo que comenzó siendo un impuesto general, con un número de exenciones reducidas, se fue desvirtuando progresivamente. Así, desde el año 1994 (Ley 22/1993, de 29 de diciembre), se exceptuaron de gravamen los bienes y derechos de las personas físicas necesarios para el desarrollo de su actividad empresarial, así como las participaciones en entidades, siempre que se cumplieran una serie de condiciones. A partir de 1997 se extiende el beneficio fiscal a sociedades cotizadas en bolsa, quedando los activos empresariales prácticamente exentos de este impuesto. Esta exención, justificada como medida de estímulo a la actividad económica, pone en tela de juicio la función redistributiva del impuesto, en tanto que beneficia particularmente a contribuyentes con mayor capacidad contributiva (Durán y Esteller, 2007: 12).

Posteriormente, la Ley 6/2000, de 13 de diciembre, estableció la exención de tributación de la vivienda habitual del sujeto pasivo, en la medida de que su valor no excediera de una determinada cuantía. Entre el año 1982 (Cataluña) y el 2002 (Madrid), el Impuesto sobre el Patrimonio se cede a las Comunidades Autónomas de régimen común (en las forales es un impuesto concertado de normativa autónoma). Con esta cesión, cada Comunidad recibirá la recaudación del impuesto correspondiente a los sujetos pasivos que tengan su residencia habitual en su territorio.

Con la entrada en vigor de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas de Régimen Común, estas adquieren competencias normativas: pueden modificar el mínimo exento, la tarifa, aunque esta deberá tener una estructura similar a la del Estado y ser idéntica la cuantía del primer tramo y el tipo marginal mínimo, así como introducir deducciones y bonificaciones en la cuota. Con la reforma del sistema de financiación autonómica aprobada en el año 2001, estas limitaciones desaparecen, pudiendo

las Comunidades Autónomas regular sin restricciones el mínimo exento, la tarifa –que podría incluso sustituirse por un tipo único– y las deducciones y bonificaciones de la cuota.

Asimismo, van a compartir la gestión del impuesto con la administración central, medida que dificulta su utilización como mecanismo de control del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. La Ley 4/2008, de 23 de diciembre, considerando que las transformaciones, tanto del entorno económico internacional como las mismas modificaciones introducidas en el tributo, han hecho que pierda su capacidad para alcanzar de forma eficaz los objetivos para los que fue diseñado, suprimió en la práctica el impuesto, aunque sin proceder a su eliminación, bonificando su cuota al 100% y eliminando la obligación de presentar declaración.

La necesidad de aumentar la recaudación impositiva para hacer frente al proceso de consolidación presupuestaria en el que está inmerso nuestro país, llevó a restablecer el Impuesto sobre el Patrimonio de forma transitoria por el Real Decreto-Ley 3/2011, de 16 de septiembre, para los ejercicios 2011 y 2012. La Ley 16/2012, de 27 de diciembre, prorrogó su vigencia para el ejercicio 2013, estando prevista nuevamente su supresión para el año 2014.

V.2 EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES

La regulación actual del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones está establecida por la Ley 29/1987, de 29 de diciembre, que sustituyó al antiguo Impuesto General sobre las Sucesiones de 1967. Se configura como un elemento de cierre de la imposición directa, con el carácter de tributo complementario del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que contribuye a la redistribución de la riqueza al detraer de cada adquisición gratuita un porcentaje a favor del Tesoro Público. Por otra parte, la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, incluyó entre los incrementos y disminuciones patrimoniales a computar en la renta del transmitente las diferencias de valor que se pongan de manifiesto con motivo de cualquier transmisión lucrativa (Art. 20.3). Posteriormente, la Ley 18/1991, de 6 de junio, excluyó de tributación los incrementos y disminuciones patrimoniales que se pongan de manifiesto con ocasión de transmisiones lucrativas por causa de muerte del sujeto pasivo (Art. 44.5.a; exclusión recogida actualmente en el Artículo 33.3.b de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre), penalizando las donaciones en especie en relación con las herencias.

Somete a tributación todas las transmisiones lucrativas, tanto *inter vivos* como *mortis causa*, aunque a estas últimas se aplica, también en este impuesto, una fiscalidad más beneficiosa como consecuencia, entre otras razones, de las reducciones de la base imponible que se aplican en las transmisiones entre parientes cercanos. Para evitar la elusión de la progresividad por la vía del fraccionamiento

de la base imponible mediante varias transmisiones, la norma establece la acumulación de las donaciones que se produzcan a favor de un mismo beneficiario en un período de tiempo determinado (3 años) así como su acumulación a la herencia, cuando entre las donaciones y esta transcurra menos de cuatro años.

Se conforma como un impuesto sobre porciones hereditarias, que recae sobre las personas físicas receptoras de la herencia o donación, así como sobre los beneficiarios de seguros de vida. Con carácter general, la base imponible está constituida por el valor real de los bienes y derechos recibidos, pudiendo deducir del mismo las cargas y deudas que establece la norma, aunque existen normas de valoración específicas para determinados bienes.

La Ley 53/2002 introdujo en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones importantes beneficios fiscales en la transmisión de empresas y participaciones en entidades, a favor de cónyuges, descendientes o adoptados, con determinados requisitos. Las ganancias patrimoniales que se generen en estas transmisiones estarán exentas de tributación en el Impuesto sobre la Renta del transmitente (Art. 33.4.b de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre). Asimismo, se establecieron beneficios fiscales en el supuesto de adquisiciones *mortis causa* de la vivienda habitual de la persona fallecida, también con varios requisitos.

Los tipos impositivos aplicables dependen de tres factores: el valor de la base imponible, el grado de parentesco entre el perceptor de la herencia o donación, y el causante y el patrimonio previo del beneficiario. A partir de esos tres factores, el tipo mínimo se sitúa en el 7.65% y el máximo en el 81.6%.

Al igual que sucede con el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se encuentra cedido a las Comunidades Autónomas de régimen común, configurándose en las forales como un impuesto concertado de normativa autónoma.

En la normativa actual³⁴, se considera producido en el territorio de una Comunidad Autónoma el rendimiento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones de los sujetos pasivos residentes en España, según los siguientes puntos de conexión:

- a) En el caso del impuesto que grava las adquisiciones *mortis causa* y las cantidades percibidas por los beneficiarios de seguros sobre la vida que se acumulen al resto de bienes y derechos que integran la porción hereditaria del beneficiario, en el territorio donde el causante tenga su residencia habitual a la fecha del devengo.

³⁴ Artículo 32 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

- b) En el caso del impuesto que grava las donaciones de bienes inmuebles, cuando estos radiquen en el territorio de esa Comunidad Autónoma.
- c) En el caso del impuesto que grava las donaciones de los demás bienes y derechos, en el territorio donde el donatario tenga su residencia habitual a la fecha del devengo.

Con la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, las Comunidades Autónomas adquirieron una amplia capacidad normativa sobre el impuesto. Así, pueden regular la determinación de la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente, y la fijación de la tarifa cuya progresividad deberá ser similar a la del Estado, siendo idéntica a la de este último en cuanto a la cuantía del primer tramo de la base liquidable y tipo marginal mínimo. En el caso de adquisiciones *mortis causa*, podrán regular las reducciones de la base imponible, debiendo mantenerse las del Estado en condiciones análogas a las establecidas por este y pudiendo crear otras que respondan a circunstancias de carácter económico o social, propias de las Comunidades Autónomas, siempre que no supongan una reducción de la carga tributaria global por este tributo.

La Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, amplió de forma importante estas competencias que, dejando al margen las cuestiones de gestión y liquidación del tributo, se extienden a los siguientes aspectos:

- Establecimiento, tanto para las transmisiones ínter vivos, como para las mortis causa, de las reducciones que consideren convenientes, siempre que respondan a circunstancias de carácter económico o social propias de la Comunidad Autónoma de que se trate.
- Tarifa del impuesto.
- Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente.
- Deducciones y bonificaciones de la cuota.

El ejercicio de estas competencias se ha traducido en importantes diferencias en el tratamiento de estas operaciones entre las distintas Comunidades Autónomas. Un resultado positivo de este proceso ha sido la desfiscalización que se ha producido en varias Comunidades de buena parte de las transmisiones que se producen entre padres e hijos, siguiendo la pauta marcada anteriormente por las Comunidades forales, en las que este proceso de supresión parcial del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se inició en el año 1992. Sin embargo, en la vertiente negativa, debemos destacar que se están produciendo unas diferencias de tributa-

ción, en función de la residencia del sujeto pasivo, que atentan claramente contra el principio de equidad.

Un ejemplo, adaptado de un estudio reciente del Registro de Economistas Asesores Fiscales (2013: 328), nos ilustra con claridad los problemas derivados de estas diferencias de tributación. Supongamos que un matrimonio con dos hijos mayores de 30 años, uno residente en la Comunidad Valenciana y otro en Andalucía, realiza una donación de 800.000 euros en dinero en efectivo, sin una finalidad especificada, a cada uno de ellos. El que tiene su residencia en la Comunidad Valenciana deberá pagar un impuesto sobre donaciones de 1.888,33 euros. Para el residente en Andalucía, el coste fiscal de la operación será mucho más elevado, con una factura fiscal de 208.159,35 euros³⁵.

IV. CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas hemos analizado la situación actual de los dos principales tributos patrimoniales, el Impuesto sobre el Patrimonio Neto y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, revisando los principales argumentos a favor y en contra de su aplicación. Como cierre de este trabajo, desde un punto de vista práctico, debemos plantearnos la posición de ambos impuestos de cara a una reforma fiscal. ¿Tiene sentido su mantenimiento? Si la respuesta es afirmativa, ¿cómo deberían diseñarse?

En el caso del Impuesto sobre el Patrimonio, las enseñanzas que se derivan de su aplicación no resultan especialmente positivas³⁶, lo que explica su paulatina desaparición de la mayor parte de los sistemas fiscales avanzados. No encontramos ninguna razón contundente, ni desde la perspectiva de la equidad, ni desde el punto de vista de la eficiencia económica, que justifique su mantenimiento, más allá de la contribución que en estos momentos puede realizar al proceso de consolidación fiscal en que estamos inmersos.

Aunque aceptáramos que la posesión de un patrimonio supone una capacidad de pago adicional a la obtención de renta, no resulta posible realizar una evaluación del mismo en términos monetarios que respete al mismo tiempo el principio de equidad horizontal, que no resulte confiscatorio, que no desincentive el ahorro y la inversión, que no plantee problemas de doble imposición y que no incentive la elusión fiscal. Por otra parte, no parece que estos tributos puedan realizar una

³⁵ En ocho comunidades Autónomas –Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Murcia y La Rioja– deberá pagar más de 200.000 euros de impuesto. En el polo opuesto, para un residente en Madrid, el gravamen sobre donaciones ascendería a 2.000,06 euros. Diferencias similares se producen en el caso de la tributación de las herencias.

³⁶ Boadway et al., (2008: 52-53) resumen una serie implacable de argumentos en contra de su implantación en el Reino Unido.

aportación significativa a la distribución de la riqueza, y menos aún en un contexto de libertad de movimientos de capitales.

Finalmente, como señalan Cremer y Pestieau (2010: 200), el hecho de que la mayor parte de los países de la OCDE no lo apliquen «resulta coherente con la teoría que muestra que este impuesto es redundante con el que grava las rentas de capital, siempre que se garantice que la base imponible es la misma y que las ganancias de capital realizadas son correctamente gravadas».

En lo que se refiere al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el panorama internacional es distinto, ya que subsiste, aunque con un peso reducido, en la mayor parte de los países de la OCDE, con la excepción de Canadá, Suecia e Italia. En todo caso, debemos tener en cuenta los desincentivos que puede provocar para la acumulación de capital, su impacto negativo sobre la pequeña propiedad y negocios, los problemas de elusión y de competencia fiscal, así como de inequidad, tanto horizontal como vertical, que se derivan de su diseño.

Asimismo, en el ámbito de las unidades familiares, es necesario plantearse la discriminación que supone someter a tributación los bienes que los padres legan a los hijos, frente a otro tipo de beneficios, materiales e inmateriales, que pueden proporcionales en vida. Resulta también evidente que los impuestos actuales, que combinan tipos impositivos elevados con importantes beneficios fiscales, recaen fundamentalmente sobre las clases medias y no contribuyen de manera sustantiva a limitar la desigualdad en la distribución de la riqueza. Por último, en el caso concreto de nuestro país, no parece posible, ni razonable, que subsistan en el tiempo las importantes diferencias en la aplicación del tributo entre las distintas Comunidades Autónomas.

Una reforma razonable pasaría por la implantación de un impuesto general, de normativa estatal y recaudación transferida a las Comunidades Autónomas, que combinara una base imponible amplia con la aplicación de un tipo impositivo reducido, en el entorno del 5-10%. La supresión de beneficios fiscales supondría una importante ganancia de equidad, tanto vertical como horizontal, mientras que la aplicación de tipos de gravamen reducidos serviría para reducir su incidencia negativa sobre la acumulación de capital, limitando también los problemas de elusión y de competencia fiscal.

Otra vía de reforma alternativa supondría eliminar la tributación de herencias y donaciones dentro de las unidades familiares, gravando solamente las transmisiones que se producen fuera del ámbito de las mismas. Esta solución mitigaría los problemas de inequidad del impuesto, reduciendo al mismo tiempo sus costes de eficiencia, ya que los desincentivos a la acumulación de capital se relacionan con los legados familiares y no con los accidentales, que son los que con más frecuencia se producen fuera del círculo familiar. Por otra parte, el hecho de no penalizar fiscal-

mente las donaciones entre familiares, conlleva que los hijos dispongan de mayores recursos al comienzo de su vida activa (Cremer y Pestieau 2010: 200), lo que puede suponer un estímulo a la actividad económica, en tanto en cuanto facilite la apertura de nuevas actividades económicas, favorezca la transmisión de empresas o se dedique a la adquisición de viviendas, entre otros destinos posibles.

RESUMEN DE IDEAS

- El Impuesto sobre el Patrimonio ha experimentado un importante declive desde la década de los ochenta, habiéndose suprimido en la mayor parte de países de la OCDE.
- Con excepción de Canadá, Suecia e Italia, los países de la OCDE aplican un impuesto sobre herencias y donaciones, aunque su aportación a la recaudación total sea muy reducida.
- La riqueza está sometida a una triple tributación: cuando se genera, cuando se disfruta y cuando se consume o transmite.
- Someter a tributación activos que no producen a sus propietarios rendimientos monetarios resulta confiscatorio, pudiendo obligar incluso a vender el bien para poder afrontar su pago.
- Una de las principales críticas que se puede realizar al Impuesto sobre el Patrimonio es la discriminación que supone para el ahorro y la inversión frente al consumo.
- Los beneficios fiscales y las posibilidades de elusión fiscal han convertido los impuestos sobre la riqueza y su transmisión en gravámenes sobre la pequeña propiedad y las clases medias.
- No resulta coherente que una persona tenga derecho a gastar todo lo que tiene, en una vida desenfrenada, pero se le penalice fiscalmente al dárselo a sus herederos.
- Uno de los incentivos principales que tienen los padres para trabajar y ahorrar es dejarles una herencia a los hijos.
- El Impuesto sobre el Patrimonio en nuestro país incorporó progresivamente beneficios fiscales a favor de las actividades empresariales que desvirtuaron su carácter de tributo general, su equidad horizontal y su capacidad redistributiva.
- Los tipos de gravamen del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones espa-

ñol se sitúan en el intervalo del 7.65% y el 81.6%, probablemente el más elevado de Europa. Estos tipos tan elevados incentivan el fraude y la elusión fiscal.

- Los impuestos sobre la riqueza y su transmisión han demostrado su inoperancia para cumplir la misión esencial que se les atribuye: conseguir una menor concentración en la distribución de la riqueza.

REFERENCIAS

- Aaron, H. J. & Munnell, A.** (1992). Reassessing the role for wealth transfer taxes. *National Tax Journal*, 45(2), 119-143.
- Alvaredo, F. & Sáez, E.** (2006). Income and wealth concentration in Spain in a historical and fiscal perspective. *CEPR Discussion Paper*, 5836. Londres: CEPR.
- Auerbach, A.** (2006). The future of capital income taxation. *Fiscal Studies*, 27, 399-420.
- Barlett, B.** (1997). The end of the Estate Tax?. *Tax Notes*, 76(1), 105-110.
- Becker, G. S.** (1974). A theory of social interactions. *Journal of Political Economy*, 82(6), 1063-1093.
- Becker, G. S.** (1988). Family economics and macro behavior. *American Economic Review*, 78(1), 1-13.
- Becker, G. S. & Tómes, N.** (1979). An equilibrium theory of the distribution of income and intergenerational mobility. *Journal of Political Economy*, 87(6), 1153-1189.
- Becker, G. S. & Tómes, N.** (1986). Human capital and the rise and fall of families. *Journal of Labor Economics*, 4(3), 1-39.
- Boadway, R., Chamberlain, E., & Emmerson, C.** (2008). *Taxation of Wealth and Wealth Transfers*. Londres: Institute for Fiscal Studies.
- Bowles, S. & Gintis, H.** (2002). The inheritance of inequality. *Journal of Economic Perspectives*, 16(3), 3-30.
- Cabrillo, F.** (2007). La supresión del Impuesto sobre el patrimonio. *FAES, Papel* 58.
- Cooper, G.** (1977). A voluntary tax? New perspectives on sophisticated estate tax avoidance. *Columbia Law Review*, 77(2), 161-247.
- Cremer, H. & Pestieau, P.** (2010). Riqueza e imposición sobre la transmisión de riqueza: una revisión. *Papeles de Economía Española*, 125-126, 188-210.
- De Nardi, M.** (2004). Wealth inequality and intergenerational links. *Review of Economic Studies*, 71, 743-768.
- De Pablos, L.** (2001). La imposición personal sobre la riqueza: su papel en los sistemas tributarios actuales. *Hacienda Pública Española, Monografía 2001*, 281-322.
- De Pablos, L.** (2006). The personal wealth taxes: the inheritance and gift taxes and the net wealth tax in Spain. *Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, International Studies Program, Working Paper*, 06(06).
- De Pablos, L.** (2009). El papel de la imposición personal sobre la riqueza en España y la financiación autonómica. En S. Iago & J. Martínez-Vázquez (Eds.), *La asignación de impuestos a las Comunidades Autónomas: desafíos y oportunidades* (pp.159-187). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- De Pablos, L.** (2010). El papel de la imposición personal sobre la riqueza en los sistemas

- fiscales actuales. *Papeles de Economía Española*, 125-126, 211-222.
- Díaz-Giménez, J., Quadrini, V., & Ríos-Rull, J. V.** (1997). Dimensions of inequality: facts on the US distributions of earnings, income and wealth. *Quarterly Review Federal Reserve Bank of Minneapolis*, 21(2), 3-21.
- Durán, J. M. & Esteller, A.** (2007). An empirical analysis of wealth taxation: equity vs. tax compliance. *Papeles de Trabajo 04(07)*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Eller, M. B.** (1996). Federal taxation of wealth transfers, 1992-1995. *Statistics of Income Bulletin, Internal Revenue Service*, 16(3), 8-63.
- Friedman, M.** (2012). Capitalismo y libertad. En *Capitalismo y libertad: Ensayos de política monetaria*. Madrid: Síntesis. (Obra original publicada en inglés en 1962).
- Fuentes Quintana, E.** (1987). *Hacienda Pública. Principios y Estructura de la Imposición*. Madrid: Rufino García Blanco.
- Gale, W. G. & Scholtz, J. K.** (1994). Intergenerational transfers and the accumulation of wealth. *Journal of Economic Perspectives*, 8(4), 145-160.
- Gale, W. G. & Slemrod, J. E.** (2001a). Policy watch: death watch for the estate tax?. *Journal of Economic Perspectives*, 15(1), 205-218.
- Gale, W. G. & Slemrod, J. E.** (2001b). Rethinking the estate and gift tax: overview. *NBER Working Paper*, 8205. Reeditado en W. G. Gale, J. R. Hines, & J. E. Slemrod (Eds.), *Rethinking the Estate and Gift Taxation*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Graetz, M. J.** (1983). To praise the estate tax, not to bury it. *Yale Law Journal*, 93(2), 259-286.
- Hazlitt, H.** (2008). *Economía en una lección*. Madrid: Ciudadela. (Obra original publicada en inglés en 1946).
- Kotlikoff, L. J. & Summers, L. H.** (1981). The role of intergenerational transfers in aggregate capital accumulation. *Journal of Political Economy*, 89(4), 706-732.
- Lodin, S. O.** (2000). What ought to be taxed and what can be taxed: a new international dilemma. *Bulletin of International Bureau of Fiscal Documentation*, 54, 210-217.
- McCaffery, E. J.** (1994). The uneasy case for wealth transfer taxation. *Yale Law Journal*, 104(2), 259-286.
- Mill, J. S.** (1996). *Principios de Economía Política*. México: Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en inglés en 1848).
- Poterba, J. M. & Weisbenner, S.** (2000). The distributional burden of taxing estates and unrealized capital gains at the time of death. *NBER Working Paper*, 7811. Reeditado en W. G. Gale, J. R. Hines, & J. E. Slemrod (Eds.), *Rethinking the Estate and Gift Taxation*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Registro de Economistas Asesores Fiscales** (2013). *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral 2013*. Madrid: Consejo General del Colegio de Economistas.
- Roemer, J. E.** (1998). *Equality of Opportunity*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

CONCLUSIONES: IMPUESTOS PARA CRECER Y CREAR EMPLEO

Gabriel Elorriaga

Del Patronato de la Fundación

La dramática situación económico-financiera en la que el nuevo gobierno del Partido Popular asumió su responsabilidad en diciembre de 2011 ha condicionado profundamente su actuación en una primera etapa. Contener un gasto público disparado y garantizar los ingresos necesarios para financiarlo han sido tareas urgentes e ineludibles para rehuir el riesgo de la intervención y ganar el tiempo necesario para acometer las reformas estructurales precisas. Transcurridos ya los primeros 18 meses de gobierno, y cuando el esfuerzo realizado comienza a dar sus primeros frutos, nos encontramos en el momento adecuado para acometer una reflexión amplia en torno a la reforma fiscal anunciada y ahora también reclamada desde instancias europeas. Cada uno de los capítulos anteriores y estas conclusiones pretenden contribuir a convertir esa reforma en un instrumento eficaz para el crecimiento económico y para la creación de empleo.

Las reflexiones contenidas en este informe tratan de arrojar luz sobre las características de nuestro sistema fiscal y ofrecen alternativas para abordar con éxito una reforma modernizadora que lo haga más equitativo, más eficiente y menos distorsionador de la actividad económica. En todo caso, la introducción de las reformas debe acompasarse al proceso de control del gasto público y al más completo cumplimiento de los compromisos de reducción del déficit. Solo de este modo se percibirá el avance como una reforma de carácter permanente y así podrá desplegar todo su potencial estimulador del crecimiento.

Tres poderosas razones exigen una revisión completa de nuestro sistema tributario. En primer lugar, parece incapaz de aportar los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos. Sin duda, un gasto público equivalente al 47% del producto interior bruto es un lastre demasiado profundo para una economía en recesión, más aun cuando se carece de los ingresos necesarios para financiarlo. El compromiso del Partido Popular tras las elecciones de 1996 fue situar esa cifra por debajo del 40%, un logro que fue alcanzado por primera vez en 1999 y que se mantuvo hasta 2004. Concretar en una cifra macroeconómica cuál debe ser el equilibrio más adecuado entre la sociedad y el Estado es, sin duda alguna, una simplificación. Pero desde la perspectiva ideológica de quienes defendemos la libertad individual y la economía de mercado resulta necesario dejar claro que la asignación pública de recursos debe estar contenida dentro de unos límites que hagan posible la libre expresión del dinamismo social y el pleno res-

peto al desarrollo individual. Las economías con presupuestos equilibrados, impuestos reducidos, gasto público bien administrado y regidas por el principio de mínima intervención son más respetuosas con las libertades individuales y generan más bienestar social.

Al finalizar la primera legislatura de Rodríguez Zapatero, y a pesar del fuerte crecimiento del producto interior bruto durante ese período y, en consecuencia, de los recursos disponibles, el gasto público se había situado ya en un 41,5% del PIB; en 2011 alcanzó un 45,2%. Fue un grave error desaprovechar los años de bonanza sin completar una política de saneamiento del sector público y de consolidación de sus cuentas, pero más garrafal aún fue tratar de resolver la crisis mediante una fuerte expansión del gasto público. Los resultados saltan a la vista: una espiral endiablada de gasto, déficit, endeudamiento y recesión.

Los ingresos públicos se habían situado desde los 90 en torno al 38% del PIB; solo en 2006 y 2007 superaron ligeramente el 40%. El 36,4% recaudado en 2012 se situó en la media de lo obtenido desde el inicio de la crisis en 2008, claramente por debajo de la década anterior. Una estrategia razonable de salida de la crisis pasa por consolidar las cuentas públicas mediante una reducción significativa del gasto y una mejoría de los ingresos, persiguiendo un equilibrio estable con un gasto público inferior al 40% del PIB. Dentro de estos parámetros deben interpretarse siempre las conclusiones de este informe.

Este es el camino tomado por el actual gobierno desde su llegada. En 2012, año en que la actividad se contrajo un 1,4%, la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas, neta de los gastos generados por el apoyo a determinadas instituciones financieras, disminuyó dos puntos del PIB, pasando de un 9% a un 7% el déficit. Este resultado fue posible gracias a la aplicación de un conjunto de medidas discrecionales por encima de 4 puntos de PIB y un esfuerzo estructural efectivo, de acuerdo con las últimas estimaciones de la Unión Europea, en torno a 2,6 puntos porcentuales del PIB.

En el sector público, como en las familias, una caída de la actividad económica exige el inmediato ajuste de los gastos; solo la certeza de una rápida recuperación puede justificar un desequilibrio coyuntural y limitado. Cuando se yerra al evaluar el alcance y profundidad de una recesión, cualquier retraso en la respuesta tan solo sirve para agravar el problema e incrementar la dificultad de superarlo. Nunca un déficit ha sido eliminado mediante un incremento significativo de los ingresos; siempre que se ha logrado ese objetivo ha sido mediante un adecuado control de los gastos y la recuperación del ciclo de crecimiento. La explicación de este hecho es sencilla: los impuestos sirven para financiar el gasto público pero su recaudación genera importantes distorsiones en la asignación de recursos. Buscar el equilibrio financiero aumentando la ineficiencia económica es siempre un camino equivocado.

Mejorar la recaudación disminuyendo las distorsiones que el sistema fiscal genera no es un reto sencillo, pero las páginas de este informe muestran cauces seguros para conseguirlo. El modelo fiscal recibido de la etapa de gobierno socialista encierra evidentes disfunciones y ofrece un amplio recorrido para su mejora. No se debe tampoco perder de vista la nueva pauta de crecimiento que ya se apunta, con un mayor peso de la actividad exportadora y un significativo incremento del ahorro interno de familias y empresas que está alterando las bases fiscales que hasta el comienzo de la crisis habían servido para financiar el gasto público. No es solo que la caída de la actividad inmobiliaria lleve aparejada la desaparición de las fuentes de tributación asociadas a ella, es que el consumo interno que soportaba toda la imposición indirecta tardará mucho en recuperar sus niveles de antaño. El ajuste estructural del gasto público es el único camino razonable frente al incremento generalizado y empobrecedor de las cargas fiscales.

En segundo lugar, el sistema tributario español es manifiestamente injusto. Algunas decisiones adoptadas para intentar mantener la recaudación han concentrado la carga fiscal sobre las clases medias asalariadas. Son estos contribuyentes los que con más crudeza han visto mermar sus salarios (por el efecto combinado de recesión e imposición) al tiempo que se incrementaban los gravámenes sobre el consumo y se depreciaba su principal instrumento de ahorro, la vivienda propia. Ellos son quienes engrosan las filas del paro, y son también los que esperaban beneficiarse en el futuro de un sistema de pensiones al que decididamente han contribuido durante toda su vida laboral y que ahora ven comprometido por la inconsistencia de las cuentas públicas y la evolución demográfica.

La injusticia del sistema fiscal español también se manifiesta en las intolerables tasas de ocultación y fraude. Son muchas las causas que están en el origen de este fenómeno que debemos combatir de manera equilibrada. No basta con aprobar normas orientadas a incrementar la información disponible y la capacidad de control, es también necesario reforzar los medios materiales y humanos destinados a la administración del sistema fiscal, preservando su unidad organizativa y potenciando la profesionalidad e independencia de sus integrantes. La Administración Tributaria Española es una referencia internacional por su capacidad de gestión así como por la actividad que desarrolla en apoyo de particulares y empresas, aliviando así los costes indirectos de la tributación y estimulando el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Las normas excepcionales orientadas a la persecución de los infractores no pueden ser la pauta habitual que presida la relación de una hacienda democrática con la inmensa mayoría de ciudadanos cumplidores. Mantener un equilibrio adecuado entre las potestades públicas y los derechos de los contribuyentes es una exigencia en un Estado de derecho y solo puede alcanzarse mediante la dotación suficiente de medios para la persecución diferenciada de los defraudadores.

El bajo rendimiento recaudatorio de nuestro sistema fiscal no es consecuencia exclusiva de la ocultación de patrimonios y rentas. Mantenemos desde hace años sistemas de cálculo estimativo de las obligaciones fiscales que ya no cumplen la

función para la que fueron creados. Estos métodos alejan la tributación efectiva de la capacidad contributiva real, con la inequidad que eso supone, y pueden estar indirectamente favoreciendo diversos tipos de fraude. La revolución tecnológica vivida en los últimos años permite extender los métodos de estimación directa a la inmensa mayoría de los obligados tributarios y reducir así al mínimo el campo de la estimación. Es una necesidad también para poder implantar sin riesgo los complejos intercambios de información que exigen algunos compromisos ya asumidos, como la implantación del IVA de caja.

En tercer lugar, el sistema tributario español es profundamente ineficiente. Buena parte de los trabajos de este informe se centran en este aspecto, clave para el crecimiento económico, y aportan evidencias abundantes y contundentes sobre las distorsiones que causan nuestros impuestos. Los dos problemas principales son la existencia de graves desincentivos a la inversión y el tremendo gravamen que recae sobre la creación de empleo. No es posible encontrar argumento alguno que justifique en un país con las tasas de paro del nuestro unos impuestos salariales (IRPF + cotizaciones sociales) que se encuentran entre los más altos del mundo. La ineficiencia de nuestra estructura fiscal no solo merma nuestro crecimiento potencial sino que impide obtener los ingresos que se necesitan debido a su mal diseño. La reforma del sistema fiscal debe estar orientada a favorecer la creación de bases imponibles, único cauce razonable para alcanzar mejoras de recaudación en el medio plazo. Cuando se consiga que más contribuyentes paguen individualmente menos para financiar un volumen de gasto público asumible se podrá afirmar que se ha encontrado el camino firme hacia la mejora de los ingresos públicos, el equilibrio presupuestario y la recuperación económica.

De todo lo anterior se concluye la conveniencia de abordar una revisión completa de nuestro sistema fiscal con el fin de acelerar el regreso a una senda de crecimiento y creación de empleo, al tiempo que se garantiza la suficiencia recaudatoria para un nuevo nivel de equilibrio entre ingresos y gastos públicos. La reforma fiscal es una de las principales reformas estructurales pendientes y no debe demorarse. El programa electoral popular de 2011 identificó con precisión los defectos del modelo vigente y fijó con notable nitidez los plazos y el alcance de este objetivo reformista. La reforma tributaria, por lo tanto, forma parte inseparable de una política económica orientada a la recuperación y a la creación de empleo, y ha de actuar de forma sinérgica con el resto de la agenda de reformas estructurales. Estimular la creación de empleo, facilitar el emprendimiento y la asunción de riesgos, así como fomentar decididamente el ahorro han de ser elementos centrales de la reforma anunciada.

La mayor parte de los cambios que durante las dos últimas décadas se han producido en los sistemas fiscales de los países desarrollados han tenido unas pautas comunes que en cierta medida se están viendo alteradas por las reacciones ante la crisis. Las necesidades recaudatorias urgentes han forzado en determinados países europeos la aprobación de reformas muy parciales, claramente coyunturales,

que se desvían de algunos principios sólidamente asentados. Hasta la década de los 80 la equidad y la progresividad constituyeron referencias obligadas y restricciones absolutas para cualquier reforma tributaria. Sin embargo, la experiencia mostró la necesidad de alterar la jerarquía de estos principios dando una clara prevalencia al principio de eficiencia económica. El tiempo ha puesto sobradamente de manifiesto las limitaciones que la imposición sobre la renta personal y el patrimonio tiene para soportar el peso de los objetivos de redistribución, unas limitaciones en cuanto a los resultados prácticos que, por otro lado, conviven con la enorme potencia y eficacia demostrada por los mecanismos contruidos a través de la asignación del gasto público.

El camino de la reforma tributaria en España debe asentarse sobre parámetros sólidos y contrastados que permitan compatibilizar la suficiencia recaudatoria, objetivo básico en cualquier circunstancia, con la eficiencia económica. Nada más justo, por otro lado, que contar con un conjunto de impuestos que no promuevan el crecimiento, estimulen la creación de puestos de trabajo y permitan financiar de manera estable el conjunto de los servicios públicos. Ese es el reto y para alcanzarlo resulta preciso limitar el alcance de algunas estructuras formalmente redistributivas que no ofrecen los resultados recaudatorios esperados y, al mismo tiempo, entorpecen gravemente la actividad económica. La búsqueda de una mayor eficiencia exige edificar un sistema tributario lo más neutral posible desde el punto de vista de la asignación de los recursos económicos que realiza el mercado. Es preciso reducir en todo lo posible las distorsiones que inevitablemente genera cualquier impuesto; esa puede ser la mejor contribución tributaria para alcanzar un crecimiento sostenido a largo plazo, generador de empleo estable y de calidad.

En segundo lugar, la exigencia de una mayor justicia del sistema tributario español debe concretarse en estos momentos en la lucha eficaz contra el fraude. Sin duda es preciso también reforzar la equidad horizontal, midiendo con más exactitud la verdadera capacidad contributiva de las familias y limitando los tratamientos diferenciados en función de las distintas fuentes de obtención de renta o sectores de actividad económica. No obstante, no cabe perder de vista que la globalización ha traído una creciente competencia fiscal que ha generalizado un tratamiento más favorable de las rentas del capital con el fin de retener y atraer recursos, una necesidad apremiante cuando se pretende aumentar la inversión para potenciar el crecimiento. En tanto que no alcancen sus objetivos los esfuerzos internacionales conducentes a revertir este proceso desfiscalizador, y sea posible construir una tributación de las rentas del capital comparable a nivel internacional, resultará imprescindible mantener su tratamiento diferenciado.

En tercer lugar, la simplificación del sistema ha de ser un principio inspirador de la reforma. Los costes de aplicación de un sistema fiscal no se limitan a los derivados del pago y los causados por la actividad de la administración tributaria, también los soportados por los contribuyentes para atender sus obligaciones fiscales tienen que ser tomados en cuenta a la hora de evaluar las medidas propuestas.

Un sistema es mejor cuanto menores son los recursos necesarios para la preparación y cumplimentación de las obligaciones formales y materiales de los contribuyentes. La complejidad es al mismo tiempo costosa e injusta, pues recae en mayor medida sobre aquellos que carecen de medios para asumirla, ofrece oportunidades adicionales a los mejor informados o asesorados y, en demasiadas ocasiones, sirve para encubrir conductas defraudatorias. En definitiva, los costes de cumplimiento son regresivos.

La recuperación del principio del beneficio como criterio de reparto de la carga tributaria ha sido también una tendencia constante en las reformas más recientes en todo el mundo. Se aprecia en las tasas, precios públicos e impuestos afectados su capacidad para complementar los impuestos más convencionales, reduciendo la presión ejercida sobre ellos, así como su capacidad para introducir factores de racionalidad y control en la demanda de servicios públicos. Por otro lado, estas nuevas fuentes de ingresos establecen una relación más estrecha entre costes y pagos lo que se traduce en mecanismos recaudatorios simples y eficaces, muy útiles para evitar el fraude fiscal. Por último, constituyen una financiación más visible y transparente lo que redundará en una mejor comprensión de la actividad financiera pública por gran parte de los contribuyentes.

Existe un amplio margen para la mejora del sistema fiscal español. Sobre la base de los principios enunciados, una reforma debería sustentarse en una visión global de la actividad financiera pública que permita articular de manera armoniosa las distintas figuras impositivas y las ponga al servicio del que debe ser el objetivo económico central en la coyuntura actual: su contribución al crecimiento económico.

Para conseguirlo no deben perderse de vista las siguientes consideraciones que han quedado sólidamente acreditadas a lo largo de los capítulos de este informe:

- El efecto combinado de la alta tributación sobre las rentas salariales en el IRPF y las cotizaciones a la Seguridad Social está desincentivando con fuerza la creación de empleo.
- La evidencia reciente para España muestra que los impuestos indirectos tienden hacia la proporcionalidad. Esa circunstancia, unida a su menor coste de cumplimiento y mayor neutralidad, aconseja que vayan adquiriendo un mayor peso relativo en el conjunto del sistema tributario.
- La efectividad recaudatoria del IVA está muy mermada por el efecto combinado de exenciones, tipos reducidos, regímenes especiales y fraude fiscal. Los regímenes especiales son poco transparentes y favorecen la elusión fiscal.

El sistema tributario español puede y debe ser suficiente, equitativo, sencillo y mucho menos distorsionador. La búsqueda de una mayor eficiencia económica

reclama bascular el peso de las cargas impositivas desde la situación actual hacia un escenario con mayor peso de la imposición indirecta. Esta recomposición ha de incorporar una reducción significativa de la carga fiscal marginal asociada al IRPF y al impuesto sobre sociedades. La reforma debería perseguir los siguientes objetivos:

- Creación de un entorno más atractivo para el ahorro y la inversión.
- Estímulo de la creación de empleo mediante la reducción de la enorme *brecha fiscal* existente entre el coste bruto para el empleador y el salario percibido neto de impuestos y cotizaciones.
- Reducción de la carga fiscal individual, singularmente la que ahora soportan las clases medias asalariadas.
- Apoyo a la familia como elemento fundamental de vertebración social.
- Reforzamiento de la Administración Tributaria.

La reforma debería centrarse en la imposición directa sobre la renta personal y el beneficio de las sociedades, pero algunas características de otras figuras tributarias y de los instrumentos de administración del sistema pueden ser también mejoradas. Algunos aspectos destacados podrían ser los siguientes:

- Recuperar y actualizar un genuino mínimo vital personal y familiar, que opere en la base imponible del IRPF, para adecuar la carga del impuesto a la verdadera capacidad económica de los contribuyentes y garantizar así la equidad horizontal.
- Completar la dualización en la tributación de las rentas del capital, acercando su carga a los patrones de nuestro entorno internacional y eliminando la progresividad actual.
- Fomentar los distintos instrumentos de ahorro a largo plazo unificando el tratamiento fiscal de los mecanismos de ahorro-previsión. Para conseguirlo convendría crear una cuenta de ahorro que permitiera realizar inversiones en tipos distintos de activos financieros, disfrutando del mismo tratamiento fiscal que los productos previsionales actuales. Se debería potenciar también el ahorro a través de planes de empresa, en la línea de otros países de nuestro entorno.
- Resulta asimismo fundamental para aumentar la neutralidad en la tributación de los rendimientos vinculados al ahorro establecer la posibilidad de descontar las ganancias nominales gravando solo los rendimientos reales. Es también necesario que en el momento de recuperación del plan se diferencie la parte de la renta que corresponde a la mera recuperación del capital aportado, que debería tributar (debidamente periodificada) al tipo marginal de gravamen, y la parte

debida al rendimiento del fondo, que recibiría el mismo tratamiento que cualquier otra forma de ahorro a largo plazo.

- Revisar los beneficios fiscales en el IRPF. Este bloque de exenciones, bonificaciones y deducciones de muy distinta naturaleza y justificación supone la pérdida de más de una quinta parte de la recaudación obtenida por el impuesto. Un análisis coste-eficacia de las diferentes partidas permitiría incrementar los ingresos minorando algunos incentivos y reformulando o anulando otros.
- Reducir el número actual de tramos de la tarifa del IRPF, de tal manera que esta se articule a medio plazo en solo tres. Reducir los tipos marginales de gravamen para limitar las fuertes distorsiones que están provocando en la correcta asignación de recursos, rebajando el marginal superior hasta el 40%. Eliminación total de la progresividad *en frío* causada por la inflación.
- En el impuesto sobre sociedades es preciso avanzar con determinación en la senda de la ampliación de bases y eliminación de deducciones lo que haría posible una rebaja significativa del tipo nominal que podría situarse entre el 20 y el 25%.
- Se ha de valorar también la conveniencia de reducir o anular los importantes incentivos que hasta ahora ha venido recibiendo la financiación ajena. Caminar hacia un impuesto global sobre rentas empresariales (*comprehensive business income tax*) permitiría equiparar la carga fiscal de las distintas fórmulas de financiación (propia o ajena) y desincentivar así el endeudamiento excesivo. Este proceso debería realizarse con un amplio período de transición para evitar problemas en sectores con altos niveles de apalancamiento.
- La recaudación española por IVA, medida como porcentaje sobre el PIB, sigue siendo una de las más bajas de la eurozona, muy lejos de la media. Algunos datos apuntan a la existencia de importantes bolsas de fraude que han de ser combatidas con mayor eficacia. Existe, además, un extenso conjunto de beneficios fiscales que nos alejan de las pautas de nuestro entorno europeo. Es necesario revisar con prudencia el catálogo de bienes y servicios que actualmente tributan a un tipo distinto del general.
- Dejando a salvo la imprescindible armonización en el ámbito europeo, sería preferible un impuesto sobre las actividades financieras –equivalente al IVA del que ahora están exentas– antes que otro sobre las transacciones, que podría tener un impacto muy negativo sobre el PIB español.
- Resulta urgente por razones de justicia, eficiencia y recaudación, reducir de manera significativa el ámbito de aplicación de los sistemas de estimación de bases y cuotas, tanto en el IRPF como en el IVA.

- Debería eliminarse cuanto antes el impuesto sobre el patrimonio ya que genera notables distorsiones, es inequitativo, desincentiva el ahorro, aporta pocos recursos y no cumple los objetivos redistributivos que formalmente persigue.
- Por razones de equidad, el impuesto sobre sucesiones debe ser armonizado en todo el territorio nacional, estableciendo unos tipos impositivos similares, en la banda baja de los actualmente aplicados, extendiendo las bases imponibles y aumentando los mínimos exentos.
- Sería conveniente impulsar un uso más intenso de las tasas y precios públicos ligados a la prestación tanto de servicios generales (transportes, infraestructuras, educación superior etc.) como de servicios en el ámbito local (basuras, saneamiento y depuración de aguas etc.) siempre que tengan un grado suficiente de divisibilidad.
- Es preciso reforzar los medios destinados a la lucha contra el fraude, singularmente en el ámbito del IVA y de la fiscalidad internacional.

Este amplio conjunto de medidas puede constituir la médula de una profunda reforma fiscal. Una reforma estructural imprescindible y urgente, perfectamente alineada con las consideraciones y recomendaciones vertidas por el Consejo de la Unión Europea, y capaz de potenciar por sí misma el ritmo de crecimiento de la economía española. Crecer para crear empleo debe ser el lema que nos dirija en la próxima etapa y solo podremos hacerlo realidad con un sistema tributario suficiente, justo y mucho más eficiente que el actual.

La dramática situación económico-financiera en la que el nuevo gobierno del Partido Popular asumió su responsabilidad en diciembre de 2011 ha condicionado profundamente su actuación en una primera etapa. Contener un gasto público disparado y garantizar los ingresos necesarios para financiarlo han sido tareas urgentes e ineludibles para rehuir el riesgo de la intervención y ganar el tiempo necesario para acometer las reformas estructurales precisas. Transcurridos ya los primeros 18 meses de gobierno, y cuando el esfuerzo realizado comienza a dar sus primeros frutos, nos encontramos en el momento adecuado para acometer una reflexión amplia en torno a la reforma fiscal anunciada y ahora también reclamada desde instancias europeas. Cada uno de los capítulos de este informe y sus conclusiones pretenden contribuir a convertir esa reforma en un instrumento eficaz para el crecimiento económico y la creación de empleo.

Las reflexiones contenidas en este libro tratan de arrojar luz sobre las características de nuestro sistema fiscal y ofrecen alternativas para abordar con éxito una reforma modernizadora que lo haga más equitativo, más eficiente y menos distorsionador de la actividad económica. En todo caso, la introducción de las reformas debe acompañarse al proceso de control del gasto público y al más completo cumplimiento de los compromisos de reducción del déficit. Sólo de este modo se percibirá el avance como una reforma de carácter permanente y así podrá desplegar todo su potencial estimulador del crecimiento.

faes Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales
C/ María de Molina, 40 6ª Planta. Madrid 28006
Tel: +34 91 576 68 57 Fax: +34 91 575 46 95
e-mail: fundacion@fundacionfaes.org

www.fundacionfaes.org