Julio Viñuela Díaz
Coordinador

OPCIONES PARA UNA REFORMA DEL sistema tributario español

FUNDACIÓN RAMÓN ARECES

Opciones para una reforma del sistema tributario español

Julio Viñuela Díaz
(Coordinador)

Opciones para una reforma del sistema tributario español

FUNDACION RAMON ARECES

Reservados todos los derechos.

Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito de Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.

© EDITORIAL CENTRO DE ESTUDIOS RAMÓN ARECES, S.A.
Tomás Bretón, 21 – 28045 Madrid
Teléfono: 915 398 659
Fax: 914 681 952
Correo: cerasa@cerasa.es
Web: www.cerasa.es

© FUNDACIÓN RAMÓN ARECES
Vitruvio, 5 – 28006 MADRID
www.fundacionareces.es

Diseño de cubierta: Omnívoros Brand Communicatios

Depósito legal: M-16599-2014

Impreso por:
ANEBRI, S.A.
Antonio González Porras, 35–37
28019 MADRID

Impreso en España / Printed in Spain

ÍNDICE

Introducción (Julio Viñuela Díaz) 9

El gravamen de las rentas del trabajo (José M. Labeaga Azcona) 13

Fiscalidad de las rentas del capital (Nuria Badenes Plá) 51

El impuesto sobre la renta personal en el Informe Mirrlees (Santiago Díaz de Sarralde Miguez) 85

Imposición de las pequeñas empresas (José M. de Bunes Ibarra) 143

Informe Mirrlees y España: impuesto sobre sociedades (Emilio Albi Ibáñez) 161

Comentarios sobre el impuesto sobre sociedades en el Informe Mirrlees (Eduardo Sanz Gadea) 195

Impuesto sobre sociedades: imposición internacional (Miguel Cruz Amorós) 245

El IVA en el Informe Mirrlees (María Dolores Beato Blanco) 263

El IVA y los servicios financieros (Jesús Gascón Catalán) 293

El Informe Mirrlees y la imposición ambiental en España (Alberto Gago Rodríguez y Xavier Labandeira Villot) 321

Imposición sobre la riqueza (José María Utande San Juan) 371

La Administración Tributaria (Abelardo Delgado Pacheco) 411

Conclusiones y recomendaciones: opciones para una reforma del sistema impositivo español (Julio Viñuela Díaz) 429

INTRODUCCIÓN

En octubre de 2013 se celebró en la sede de la Fundación Ramón Areces un Seminario, cuyo objeto era examinar las principales conclusiones y recomendaciones del Informe Mirrlees (IM) y la conveniencia y posibilidad de su aplicación en España.

El IM es, seguramente, el proyecto más serio que se ha realizado para efectuar una recopilación de los conocimientos acumulados hasta ahora sobre el análisis económico de los impuestos. Fue elaborado por un Comité de diez expertos, presidido por el Premio Nobel de Economía, James Mirrlees. Para su preparación, más de sesenta especialistas en temas fiscales de reconocido prestigio, prácticamente todos ellos profesores universitarios, elaboraron trabajos de base sobre el estado del conocimiento de trece temas que se consideraron más relevantes para el diseño de un sistema impositivo, bien como autores o como comentaristas. Los trabajos de base se publicaron en 2010 por la Oxford University Press, con el título de *Dimensions of Tax Design*. Sobre la base de estos trabajos, el Comité presidido por Mirrlees redactó el IM con el título de *Tax by Design*, cuya traducción al castellano ha sido publicada por la Editorial Universitaria Ramón Areces[1]. Conviene señalar que el Comité no siempre aceptó, al elaborar el Informe, las recomendaciones de los trabajos de base.

El informe ha sido patrocinado por una institución privada, el Instituto de Estudios Fiscales británico, con el objeto de diseñar un sistema impositivo óptimo para un país avanzado del siglo XXI. Por tanto, debe quedar claro que el IM no es un proyecto de reforma tributaria encargado por un gobierno para la preparación de propuestas y recomendaciones de aplicación política inmediata. Propone un sistema impositivo ideal al que debieran tender los sistemas tributarios reales. El propio Informe se preocupa de resaltar las dificultades que puede

[1] Mirrlees, J., *Diseño de un sistema tributario óptimo: Informe Mirrlees",* Editorial Universitaria Ramón Areces, 2013. Introducción y traducción de Julio Viñuela.

haber para la puesta en práctica de algunas de sus recomendaciones, dificultades de tipo político, administrativo, de técnica tributaria o simplemente de oportunidad temporal.

Además, el diseño del sistema impositivo se ha abordado desde una perspectiva exclusivamente económica. Esto significa que el IM no toca temas tan importantes para la aplicación práctica de un sistema impositivo como la plasmación del sistema en normas legales, ni tampoco contempla los aspectos contables que permiten llegar a cuantificar las deudas tributarias. Por tanto, el IM presenta con detalle los argumentos económicos y no siempre aborda los problemas administrativos y operativos cuya solución es necesaria para la aplicación de las propuestas.

Dado el objetivo que persigue el Informe de diseñar un sistema impositivo adaptado a las circunstancias de un país avanzado del siglo XXI, el mismo se preocupa de especificar cuáles son los cambios más importantes del contexto en que dicho sistema ha de operar.

Durante las últimas dos o tres décadas, el entorno económico y social en el que operan los impuestos ha experimentado cambios profundos que han afectado a la efectividad con la que los sistemas impositivos vienen cumpliendo las principales funciones que tradicionalmente tienen asignadas.

Por un lado, se ha asistido a un proceso de creciente globalización de la actividad económica derivado de la liberalización de los movimientos de bienes y factores productivos, que se ha traducido en una importante movilidad del capital y del trabajo, aunque de éste en menor medida, pero también de las bases imponibles, de las rentas del trabajo y del capital y de la riqueza. Asimismo, y paralelamente, se ha presenciado un fuerte proceso de innovación financiera, que ha dado lugar a la aparición de numerosos productos híbridos que ha difuminado más aun la distinción entre rentas del trabajo y del capital. Todo esto ha permitido la disponibilidad de instrumentos de planificación fiscal más eficaces y un fuerte aumento de la competencia fiscal internacional. El resultado ha sido un deterioro de la función recaudatoria, que es, indiscutiblemente, la principal que debe cumplir todo sistema impositivo.

Por otro lado, en las tres últimas décadas ha tenido lugar un aumento importante de la desigualdad en la distribución de la renta y de la riqueza en los países más industrializados. En la mayoría de estos países, la creciente desigualdad se

debió en gran medida a una mejora notable de las familias de rentas altas, especialmente el 1% más rico, en comparación con las de rentas medias y bajas. Se ha apuntado a la globalización como causa de la mayor desigualdad debido a las mejoras de productividad y de oportunidades comerciales y de inversión, mejoras que han repercutido en mayor medida sobre los trabajadores muy especializados y sus retribuciones. Una incidencia similar ha tenido un progreso tecnológico en la industria y los servicios más sesgado hacia el trabajo más especializado. Finalmente, se ha resaltado también el papel que en el problema han tenido los cambios regulatorios e institucionales habidos en los distintos mercados, fundamentalmente en los mercados de bienes y servicios, en los que ha habido un fuerte aumento de la competencia, y en los mercados de trabajo, en los que se han producido importantes cambios en las políticas de protección del empleo, los salarios mínimos y en los sistemas de fijación de salarios.

Hay que señalar que, en el caso de España, hasta el comienzo de la crisis económica, todos los indicadores de desigualdad apuntaban a una importante disminución de la misma durante los años noventa y la primera mitad de la década siguiente, en contraposición con lo ocurrido en la mayoría de los países de la OCDE. Sin embargo, desde el comienzo de la crisis hasta la actualidad es el país, junto con Irlanda, en el que la desigualdad ha aumentado con mayor rapidez. Está unánimemente reconocido que las políticas más eficaces a largo plazo para reducir la desigualdad son la creación de empleo y la inversión en capital humano, pero también que la política más directa a corto plazo es la reforma del sistema de impuestos y de prestaciones sociales.

Los sistemas tributarios de la mayoría de los países avanzados se enfrentan, pues, al doble desafío de lograr la recaudación que necesitan para financiar las políticas que requiere la actual situación y lograr el grado de redistribución que permita reducir los crecientes niveles de desigualdad. En el caso de nuestro país, el reto es mucho mayor, ya que nos enfrentamos al problema, serio, apremiante y prioritario, de reactivar el crecimiento de la economía y del empleo.

Los cambios que se necesitan no son puntuales. Todo lo contrario. Los sistemas tributarios han ido haciendo frente a las alteraciones de las circunstancias económicas introduciendo modificaciones específicas, seguramente justificadas para resolver problemas concretos, y ello se ha traducido en muchos casos, y España no es una excepción, en unos sistemas que distorsionan fuertemente las decisiones de los agentes económicos y desincentivan el trabajo, el ahorro y la

inversión, convirtiéndose más en un freno que un estímulo para lograr un crecimiento estable. A ello se añaden unos elevados niveles de complejidad, opacidad y litigiosidad, que generan unos crecientes costes de cumplimiento de las normas tributarias y serias dificultades para determinar los efectos que éstas están teniendo sobre la economía. Por ello, una revisión global del sistema, como la que efectúa el IM, es no sólo oportuna, sino también enormemente necesaria y urgente.

Es sobre este trasfondo como deben considerarse las conclusiones y recomendaciones que se hicieron en el Seminario. A partir del mismo, se encargó a un grupo de expertos españoles del mundo académico y de la administración pública, la elaboración detallada de las propuestas para la reforma del sistema tributario español que se recogen en este libro. Recomendaciones que no deben considerarse como una propuesta más de reforma de nuestro sistema tributario, sino como opciones posibles de reforma que pueden contribuir, eso sí, a diseñar un sistema impositivo más eficiente, redistributivo y transparente que incentive el ahorro, la inversión y el empleo. Algo que pretende lograr no solo, reduciendo tipos de gravamen y ensanchando y limpiando las bases imponibles de elementos innecesarios e incluso contraproducentes, sino también atacando directamente las distorsiones económicas que generan las distintas figuras del sistema y buscando los mecanismos económicos más apropiados para su supresión.

Para terminar, quisiera agradecer a la Fundación Ramón Areces no solo el patrocinio de este trabajo, sino también la amabilidad y eficacia con que lo han hecho posible.

Julio Viñuela Díaz
Coordinador

EL GRAVAMEN DE LAS RENTAS DEL TRABAJO

José M. Labeaga Azcona[1]

1. INTRODUCCIÓN

La estructura de un impuesto sobre la renta personal (el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, IRPF, en el caso de España) no está exenta de controversia no solo entre los técnicos y académicos sino también entre la ciudadanía. En general, a un impuesto de esta naturaleza se le suele exigir que cumpla con los criterios de equidad y eficiencia, es decir, que sea capaz de transferir recursos de ricos a pobres pero de forma que tal redistribución no tenga efectos negativos sobre los incentivos al trabajo de los que reciben dichas transferencias de renta. La presencia de dichos impactos dependerá en gran medida de los tipos impositivos marginales efectivos. En su cálculo incide tanto la estructura del impuesto como el sistema de subsidios y prestaciones, de tal manera que mediante su evaluación se puede comprobar si el impuesto es redistributivo pero al mismo tiempo si existen prestaciones o deducciones que contribuyen a empeorar la eficiencia del mismo.

Con el objetivo de realizar el cálculo de dichos tipos marginales efectivos, es conveniente valorar si la estructura del impuesto (entendido en su forma extensiva para incluir también subsidios y prestaciones) tiene efectos sobre el comportamiento de los contribuyentes y, en este sentido, repasaremos la evidencia empírica disponible sobre el tamaño de las respuestas en relación con dicho sistema. Esto constituirá la parte *positiva* de nuestro análisis mientras que por el lado *normativo* pretendemos evaluar las posibles propuestas de reforma bajo el *enfoque de imposición óptima* desarrollado por Mirrlees (1971). Todo el análisis toma como referencia los capítulos correspondientes al denominado Mirrlees Review (IM, en

[1] Catedrático de la UNED.

adelante). En relación con el primer volumen del IM, *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*, publicado en 2010, tomamos como referencia los capítulos *Means-testing and Tax Rates on Earnings* elaborado por Brewer, Saez y Shephard y *Labour Supply and Taxes* realizado por Meghir y Phillips. El trabajo divulgativo, *Tax by Design. The Mirrlees Review*, publicado en 2011, dedica a este tema los capítulos 3, 4 y 5 con los títulos *The Taxation of Labour Earnings, Reforming the Taxation of Earnings in the UK* y *Integrating Personal Taxes and Benefits*.

El trabajo tiene un doble objetivo. Primero, repasar y resumir lo que el informe elabora acerca de la imposición sobre las rentas del trabajo. Segundo, evaluar si las propuestas que se realizan en el mismo tienen cabida en el sistema impositivo español y proponer la forma en que se debiera abordar en el futuro la introducción de las mismas. Cuando hablamos de integrar las propuestas del informe en el sistema impositivo español pretendemos tener en cuenta cómo podrían integrarse en el futuro más *inmediato*, es decir, aquellas reformas que podrían introducirse a corto plazo porque requerirían ajustes menores y, a nuestro modo de ver no tendrían efectos sobre los costes de administración y gestión del impuesto; y el *largo plazo* para el que se presentarán y discutirán reformas que requieren contemplar todo el sistema impositivo y de prestaciones en un todo y, para cuya introducción habría la necesidad de una revisión a fondo de todo el sistema impositivo español porque tendrían implicaciones de un gran calado. Algunas de las reformas propuestas para el largo plazo requerirán, a su vez, reformas legislativas y organizativas en la administración pública por lo que su discusión escapa a las consideraciones económicas que guían este capítulo y se enmarcan en un contexto transversal en cuya escena se verían envueltos numerosos actores, lo que requeriría, al margen de acuerdos concretos entre los agentes involucrados, un alto grado de coordinación en las instituciones administrativas encargadas de las partes del sistema de impuestos –prestaciones de los que hablamos.

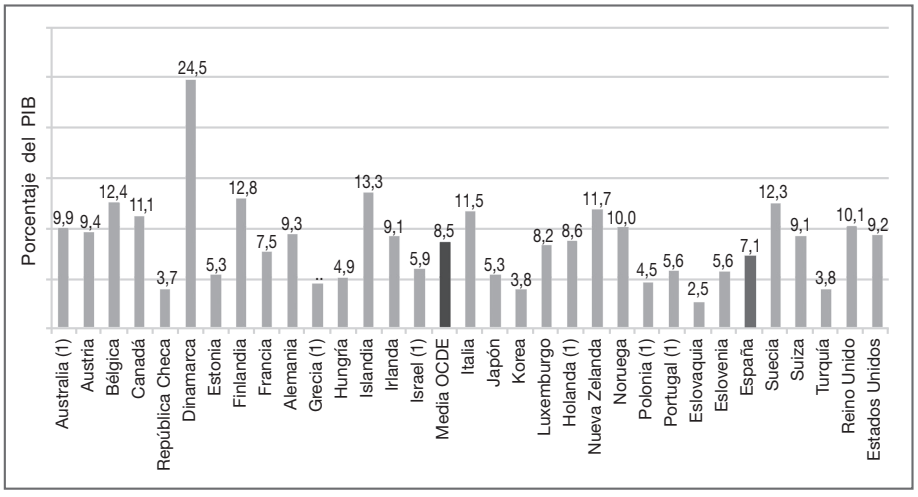
Aunque el capítulo está dedicado a las rentas laborales, es sencillo suponer la complicación que supone aislar la discusión del resto de impuestos por cuanto no disponemos en España de un impuesto único sobre las rentas del trabajo sino que su gravamen cae dentro del IRPF. Como consecuencia de ello resulta complicado mantener la discusión únicamente en la renta laboral. Al margen de esta introducción, en el resto del capítulo se repasan los aspectos principales de la discusión sobre rentas del trabajo que contiene el IM y, en particular, las recomendaciones que se hacen para la modificación del sistema británico en este apartado. Se realiza una revisión de la situación española, en general, en relación

con el IRPF y, en particular, en lo que se refiere a las rentas del trabajo y finalmente se discute la introducción de las recomendaciones contenidas en el IM.

2. EL IMPUESTO EN LA OCDE Y EL INFORME MIRRLEES

Si revisamos la recaudación por impuestos en los países desarrollados, en particular en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), un hecho que aparece de forma clara es que el impuesto sobre la renta de las personas físicas proporciona el mayor volumen de recaudación en todos los países con un valor medio que supone el 8,5 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) en 2011 (ver gráfico 1). En España en dicho período se recaudó por este concepto un volumen equivalente al 7% del PIB. En relación con países similares al nuestro, el primer aspecto a destacar es que recaudamos a través de este impuesto un punto y medio menos en media que la media de los países de la OCDE y cuando nos comparamos con países de nuestro entorno europeo más próximo la recaudación es hasta 5 puntos menos en términos de PIB que países similares de la Unión Europea (UE) y más de 3 puntos menos en media que los países de la zona euro.

Gráfico 1: Recaudación mediante la imposición a la renta personal en la OCDE.



Nota: Datos de 2011 excepto para los países señalados con (1) que corresponden a 2010.
Fuente: OCDE Revenue Statistics.

Este tributo representa en España en 2011 en torno al 21% del total de ingresos fiscales mientras que la media de la OCDE para dicho período es del 25%. El impuesto ha sido el vehículo a través del que se ha conseguido la mayor redistribución de recursos durante un largo período en países desarrollados y, en particular, en España. No es sólo el volumen de recaudación que proporciona sino su diseño lo que ha permitido que el impuesto sobre la renta personal y, en particular, el impuesto sobre la renta laboral se haya constituido como el principal pilar de la tributación y haya cumplido con uno de los requisitos que es deseable exigir a un sistema impositivo: que sea progresivo y consiga redistribución de los recursos.

Sin embargo, con el paso del tiempo la capacidad redistributiva del ingreso ha ido perdiendo importancia en relación con la capacidad redistributiva del gasto. Esto ha sido así en todos los países desarrollados y, en particular, en España. Existen diferentes razones por las que esto se ha producido, pero por el lado del ingreso es necesario citar las diferentes reformas en tarifas y número de tramos que se han llevado a cabo tal como se repasa en la siguiente sección. Además, resulta complicado analizar estos extremos en el contexto de un sistema fiscal y de subsidios –prestaciones que, en la teoría están separados pero en la práctica interaccionan en numerosos puntos. De hecho, como argumentaremos más adelante, esta es una de las deficiencias que el IM pone de manifiesto en relación con el sistema fiscal británico en general y con el impuesto sobre renta laboral, en particular. Y esta es una característica de la que también adolece nuestro sistema fiscal.

Como antes se ha mencionado, el IM repasa todo lo relativo a la imposición sobre el trabajo de forma menos técnica en los capítulos 3, 4 y 5 del segundo volumen. El capítulo 3 realiza un repaso de la forma en la que han ido evolucionando la base imponible de este impuesto a lo largo del tiempo y en varios países con un objetivo básico que es poner de manifiesto los problemas existentes para equilibrar la consecución de la eficiencia del impuesto y su carácter redistributivo como forma de diseñar un sistema de impuestos –prestaciones que cumplan ambas condiciones. En el capítulo 4 se efectúa una revisión de las reformas de este impuesto que se han llevado a cabo en el Reino Unido, poniendo un especial énfasis en las más recientes. Finalmente, el capítulo 5 realiza una propuesta de diseño de un impuesto sobre la renta del trabajo, conjuntamente con las prestaciones y beneficios sociales, con las condiciones de simplicidad y ahorro de costes administrativos.

¿En qué basa el IM su análisis y sus propuestas? En primer lugar, el análisis que el IM realiza acerca de las reformas e impacto de las mismas resulta sumamente interesante por varios motivos. Primero, porque la revisión se realiza sobre los aspectos fundamentales que son la redistribución y los incentivos al trabajo, es decir, el típico enfoque de imposición óptima por el que Mirrlees (1971) recibió el premio Nobel en 1996. Segundo, porque se estudian los efectos de las reformas en colectivos particulares como los receptores de ingresos en las decilas inferiores y superiores de la distribución de la renta, en familias con uno o varios perceptores de ingresos, en familias con hijos y sin hijos, etc. Esto proporciona, en enfoques de equilibrio parcial, una visión general de los efectos, qué cambios en parámetros fundamentales del sistema tienen tanto sobre la eficiencia como sobre la distribución. Tercero, porque se estudian los efectos no solo en un contexto estático sino a lo largo del ciclo vital y, en este sentido, se evalúan los impactos de parámetros interesantes para el diseño de incentivos o reformas como los tipos, la edad del hijo menor o la edad de retiro.

¿Cuáles son los cambios más importantes que se sugieren en el IM en relación con el impuesto sobre las rentas del trabajo? La recomendación fundamental del IM en relación con el impuesto sobre la renta laboral consiste en realizar una integración parcial del impuesto con el sistema de subsidios/prestaciones. Un primer paso hacia esa integración parcial conllevaría integrar el impuesto a las rentas laborales con las contribuciones sociales de los empleados (y tal vez también de los empleadores) en un solo impuesto. Existen numerosas razones para esta integración y la fundamental es que se conseguirían reducir los costes de administración de impuestos y subsidios. Pero no solo eso, sino que se podría hacer de un forma mucho más efectiva ya que el sistema debe asegurar que quien debe pagar pague lo que le corresponde y quien debe recibir reciba, asimismo, lo que le corresponde, de la misma forma que no debe recibir aquel a quien no corresponda hacerlo. Para evaluar los costes de administración del sistema, los autores del IM presentan estimaciones tomadas de ejercicios empíricos de forma que pueden ajustar efectivamente el ahorro que podría representar una medida como la que proponen.

En segundo lugar, simplificar todos los beneficios (prestaciones/subsidios) sociales en uno solo que denominan *programa de apoyo a la familia* que actuaría de forma que para bajos niveles de ingresos no se desincentivara la participación laboral de los individuos. Por supuesto, el ejercicio de simplificación del tributo y de las prestaciones sociales existentes no solo añade sencillez sino también

transparencia y eficiencia, en el sentido de minimizar los costes asociados a la administración y gestión de todo el sistema. La transparencia no es solo deseable sino que puede suponer un ejercicio de educación ciudadana en la medida en que los individuos comprendan bien las consecuencias de sus decisiones. Pero también puede ayudar a dar valor a lo que el sector público y las autoridades responsables hacen. Y por lo que se requiere a los responsables de tomar decisiones, la sencillez del sistema ayuda a cuantificar los efectos de cualquier modificación que, en el momento actual, resultan tan difíciles por la existencia no solo de efectos directos sino indirectos.

A modo de resumen el IM enumera una serie de principios o directrices fundamentales a seguir:

- Maximizar la transparencia, minimizando el número de programas existentes.
- Hacer todo el sistema tan simple como sea posible. Todo el mundo debiera ser capaz de calcular lo que paga y lo que recibe.
- Minimizar el número y la amplitud de impresos que los contribuyentes deben rellenar y devolver a la administración.
- Evitar solicitar información a los administrados que ya tenga la administración.
- Hacer todos los procesos con el mínimo número de agentes que sea posible.
- Asegurar que cada administrado trate con la misma institución y a ser posible con los mismos agentes en sus relaciones con la administración.
- Obtener información de otras fuentes diferentes a los administrados siempre que sea posible.
- Minimizar los retrasos que se producen en la aplicación de los diferentes programas a los que los individuos tienen derecho.
- Evitar la estigmatización de programas de ayuda para que no se identifiquen con aspectos que pueden tener efectos sobre la exclusión social.

Es bien cierto que muchas de estas recomendaciones contenidas en el IM no son objeto de valoración por el mismo, pero es al mismo tiempo cierto que la mayoría de ellas persiguen conseguir los dos objetivos básicos del informe: maximizar la capacidad redistributiva y minimizar la pérdida de eficiencia (o maximizar la eficiencia) del sistema fiscal (contemplado en su conjunto como

sistema impositivo y de prestaciones/subsidios). Sin embargo, los autores ponen de manifiesto un aspecto de los sistemas que es bastante general en muchos países desarrollados que disponen de un gran número de impuestos, deducciones, prestaciones, etc., que es necesario coordinar e integrar porque poseen características y persiguen objetivos similares.

En mayor detalle, el IM analiza, en primer lugar el impuesto sobre la renta de forma conjunta con la seguridad social para poner de manifiesto que en el Reino Unido, como en muchos otros países desarrollados, el sistema tiene dos impuestos sobre la renta laboral, el impuesto sobre la renta y las cotizaciones sociales. Ambos son diferentes en su origen pero mantenerlos actualmente separados no produce, en términos económicos, ningún beneficio. Al contrario, su separación puede conllevar costes para los empresarios que deben calcular retenciones y cotizaciones de acuerdo a dos definiciones diferentes de renta laboral, que deben duplicar los registros y que deben proporcionar informaciones duplicadas a la misma administración. Todo esto establece la conveniencia de fusionarlos. Su fusión, además, no impide que circunstancias personales o familiares puedan hacer que se establezcan tratamientos diferenciados. La discusión sobre estos aspectos tiene en el informe numerosas aristas como son el tratamiento de las otras rentas no sólo laborales que no soportan cotizaciones sociales o soportan tipos diferentes y la posibilidad de definir un incremento impositivo sobre ellas o la discusión sobre la integración en un mismo impuesto de cotizaciones de empleadores y empleados. La postura del IM en este punto es clara fundamentalmente sobre la integración del impuesto a la renta laboral y las cotizaciones sociales de los empleados con el argumento de que el derecho que el pago de cotizaciones da a recibir otros beneficios sociales se está desvaneciendo día a día y más en estados en los que existe un sistema de seguridad social (incluido el sanitario) maduro como es el caso del Reino Unido.

El segundo punto en el que se extiende el IM es la integración del sistema impositivo con el sistema de subsidios/prestaciones. El posicionamiento implícito del informe es hacia una integración plena de ambos sistemas. Sin embargo, se reconocen explícitamente las dificultades de hacerlo y se reconoce, además, que la integración completa o parcial, de ninguna manera eliminaría toda la complejidad. Sin embargo, diseñando procesos adecuados, tratando de hacerlo tan simple como sea posible y haciendo un uso eficiente de las nuevas tecnologías podría llegarse a un sistema con cierta complejidad pero mucho más manejable que el actual. Esta unión, completa o parcial, de ambos sistemas requeriría tanto

de una integración administrativa como de una integración efectiva de las definiciones y aplicación de ambos sistemas. En términos teóricos, las propuestas habrían de comenzar por utilizar denominaciones como el *impuesto negativo* a la renta (o a la renta laboral) o el *dividendo social*. Si se pretende avanzar en un sistema que no distinga entre imposición a la renta y percepción de prestaciones, se habrá de comenzar definiendo un esquema de la forma en que los pagos (en ambos sentidos, del contribuyente a la administración o de la administración al contribuyente) varían con la renta. Por tanto, para aquellos beneficiados actualmente por esquemas de rentas mínimas en su lugar se habrán de definir devoluciones de impuestos (como en el caso de un impuesto negativo) y para poder mantener prestaciones o subsidios que se reciben con independencia del nivel de renta (al estilo de un dividendo social) se habrá de imponer tasas superiores. Por supuesto, estos nuevos esquemas pueden tener diversos tipos impositivos pero lo realmente relevante es que se definan bien las compensaciones de acuerdo a las características demográficas que definen los hogares.

En el caso del Reino Unido existen dos cuestiones básicas que hacen, de partida, muy diferentes los sistemas impositivo y de subsidios / prestaciones. Por un lado, la definición de sujeto pasivo, que mientras en el sistema impositivo es el individuo en el de subsidios es el hogar. Por otro lado, el período sobre el que se define el pago o la recepción de la prestación que en el caso de los impuestos es anual y en el caso de los subsidios suele ser de más corta duración. La integración de ambos redunda, por tanto, en dificultades adicionales con la definición que pueden ser solventadas pero que en muchos casos la práctica aconseja no hacerlo. De estas dificultades y otras, ya mencionadas, surge la conveniencia de una integración parcial tanto en términos de administración como en términos de esquemas aplicables.

3. EL IRPF Y LA ACTIVIDAD LABORAL EN ESPAÑA

3.1. Un poco de historia

La imposición de la renta de las personas físicas en España ha experimentado numerosos cambios en las últimas décadas del siglo pasado y en las primeras del presente, tratando en todos los casos de perfeccionar el diseño del mismo. El sistema implantado a partir de 1964 con la Ley de 11 de junio, de Reforma Tributaria, presentó relativamente rápido dos características negativas: 1) resultó ser insuficiente para financiar las necesidades públicas demandadas por la sociedad

española de la época y 2) no contribuía a reducir las desigualdades de renta y riqueza, lo que significaba un inconveniente para un país que pretendía ingresar en el futuro en una Comunidad Económica Europea caracterizada por sociedades mucho más igualitarias.

La reforma iniciada en la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, trató de suavizar estos defectos, introduciendo un modelo en nuestro sistema impositivo en el que un impuesto personal sobre la renta de las personas físicas tiene carácter general y progresivo. En los años 1983, 1985 y 1987 se produjeron diversas modificaciones normativas, que cambian muy parcialmente algunos aspectos del impuesto. La Ley 20/1989, de 28 de julio, constituyó un cambio más profundo, pues adaptó la normativa del impuesto a la declaración individual del sujeto pasivo tras la decisión del Tribunal Constitucional, ya que el sistema de 1978 obligaba a declarar y a tributar de modo conjunto a la unidad familiar. Con tantas reformas, más o menos importantes, se hizo necesaria la redacción de una nueva norma que se publicó en la Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF. Ésta se caracterizó, fundamentalmente, por permitir al contribuyente elegir entre la tributación individual o conjunta en el seno de la unidad familiar y por una separación más acentuada en los regímenes aplicables a los distintos componentes de la renta. Más tarde, la promulgación de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del IRPF supuso la derogación de la Ley 18/1991. Con esta norma se potenció en mayor medida la separación de los regímenes aplicables a los distintos componentes de la renta; se modificó el régimen de las deducciones, desplazando el peso fundamental de su incidencia de la cuota a la base; y se simplificaron y redujeron los tramos y tipos a aplicar a la base.

Las numerosas modificaciones introducidas por leyes posteriores, entre las que cabe destacar la reforma de 2002, que supone un cambio parcial del IRPF, por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes, propiciaron la aprobación de un Texto Refundido de la Ley del IRPF por el Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo. Por último, la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF supone un paso más en el proceso de diferenciación del gravamen de las rentas en función de su origen. Así, se incorpora el denominado modelo dual, donde los rendimientos del ahorro tributan a un tipo proporcional, mientras que el resto de rentas se someten a una tarifa progresiva. Además, se altera el tratamiento de los mínimos personales y familiares, que siguen actuando sobre la base, pero con un efecto equivalente al de las deducciones en cuota.

3.2. La renta sometida a gravamen y las tarifas del impuesto

La reforma de 1978 determinó el paso de un impuesto sobre la renta basado en la imposición de producto a un impuesto que grava la renta global del sujeto pasivo con independencia de la naturaleza y procedencia de sus distintos componentes. En definitiva, tuvo lugar el cambio de un impuesto sobre la renta de carácter analítico a uno de carácter sintético en el que ya se apunta hacia una distinción entre las categorías de renta, diferenciando, desde el punto de vista conceptual, entre rendimientos e incrementos de patrimonio. La reforma de 1989 supuso una alteración de la concepción del gravamen de la renta existente hasta el momento que, en caso de matrimonio, se refería a la total obtenida por la unidad familiar y se adopta la posición del Tribunal Constitucional de entender la renta como individual. Por otra parte, la reforma de 1998 implica el paso a gravar la capacidad económica del contribuyente, entendida ésta como su renta disponible, es decir, renta que puede utilizar el contribuyente tras atender sus necesidades y las de los sujetos que dependen de él. Esta regulación también introduce la distinción entre la parte general de la base imponible y su parte especial, estando esta última compuesta por las ganancias y pérdidas patrimoniales derivadas de transmisiones y con un período de generación, primero superior a dos años y, más tarde, superior a uno. El resto conforma la parte general de la base imponible, donde también se crean dos subapartados, a efectos de compensación, diferenciando entre rendimientos y ganancias y pérdidas. La reforma de 2006 introduce algunas novedades importantes. En primer lugar, se prevén dos regímenes de tributación diferenciados, uno progresivo y otro proporcional, en función de la naturaleza de la renta gravada. El proporcional se aplica a las rentas de capital, renta del ahorro, mientras que el progresivo a los rendimientos de trabajo y de actividades económicas, renta general. Además, en el concepto legal de base imponible se abandona la idea de la renta disponible, como expresión de la capacidad económica. La base imponible pasa a estar constituida por el importe de la renta del contribuyente, entendida como la totalidad de sus rendimientos, ganancias y pérdidas patrimoniales y las imputaciones de renta que se establezcan por la ley, con independencia del lugar donde se hubiesen producido y cualquiera que sea la residencia del pagador.

La tarifa aplicable a la base liquidable general y del ahorro es diferente, y las cuotas general y del ahorro se obtienen por la aplicación de las escalas tanto del tramo estatal como el autonómico. A nivel estatal, los tipos aplicables comienzan en el 12% para una base liquidable de hasta 17.707,20 euros y en una serie

de seis tramos se extienden hasta un tipo del 23,5%cuando la base es superior a 175.000,20 euros. Por aplicación de la escala autonómica, los tipos marginales se elevan hasta 24%, 28%, 37%, 43%, 44% y 45% en las CCAA de Aragón, Baleares, Canarias, Castilla la Mancha, Castilla León, Galicia y Murcia.

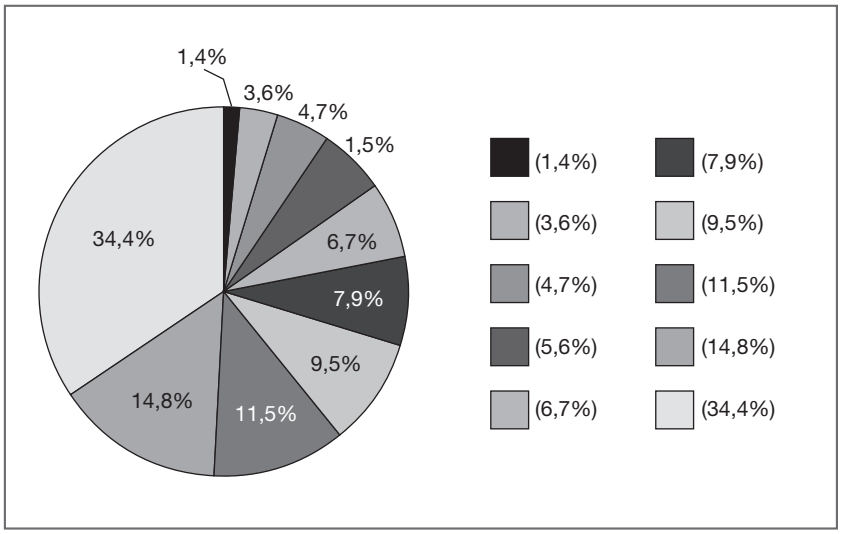
Por otra parte, la diferencia entre los tipos marginales máximo y mínimo se ha ido estrechando a lo largo del tiempo y también se ha reducido el número de tramos del impuesto. Sin información sobre los valores de los tramos y, en particular, los que determinan la exención y el tipo máximo, no podemos concluir los efectos de estos cambios[2]. Sin embargo, sí sabemos con certeza que la reducción de los mismos lleva de forma inevitable a una reducción de la progresividad del impuesto. La evolución de los anteriores parámetros del tributo en España no constituye una excepción, sino que es la regla que ha guiado el comportamiento de las autoridades responsables de la política tributaria en la mayoría de los países de la OCDE. Sin embargo, España sí constituye una excepción en relación con la evolución de los tipos marginales efectivos sobre la renta laboral, al ser uno de los pocos países donde dichos tipos han sufrido un incremento en la última década (OCDE, 2012).

El gráfico 2 presenta la participación de cada decila de renta en la renta bruta total. Estos datos se han calculado utilizando información individual y los factores de elevación del panel de declarantes de IRPF del Instituto de Estudios Fiscales, y se utiliza el año 2009, último para el que se dispone de datos individuales. Por tanto, corresponden a datos elevados a la población de la renta bruta distribuida por decilas para los contribuyentes que están obligados a presentar declaración por el IRPF. Si observamos los datos del gráfico, se aprecia que la decila más pobre posee el 1,3% de la renta total bruta, mientras que la decila más rica posee más del 31%. El 50% más pobre de la población de declarantes dispone del 22% de la renta y el 50% más rico del 78%. Es bien cierto que se trata de los obligados a declarar en el IRPF, pero en la medida en que están excluidos

---

[2] Si analizamos la evolución desde la puesta en marcha del impuesto a finales de los años 70 del siglo pasado, se ha pasado de tipos marginales máximos cercanos al 70% a tipos máximos algo superiores al 40%. Es cierto que en los últimos años éstos se han incrementado. En relación con los tipos marginales mínimos, se ha pasado de tipos ligeramente superiores al 15% (o incluso inferiores al 10% a mediados de los años 80) a los tipos actuales del 14%. En relación con el número de tramos, el IRPF se inicio con 30 tramos diferentes (llegando a tener 34 tramos a mediados de los años 80) hasta llegar al número actual de 6 tramos.

Gráfico 2: Participación de cada decila en la renta bruta total en 2009.



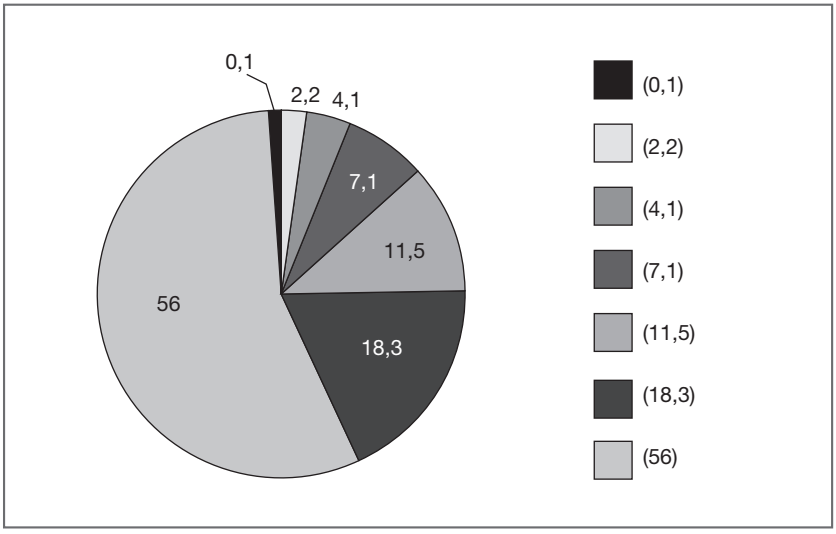
Fuente: Panel de declarantes por IRPF del Instituto de Estudios Fiscales.

por la cola inferior de la distribución los individuos con rentas menores y, muy posiblemente, por la cola superior los individuos con rentas mayores, el gráfico describe una situación que puede considerarse como el umbral inferior de la desigualdad existente en la distribución de la renta en España en dicho período. De esta forma, y si observáramos la evolución de la distribución de esta variable a lo largo de la última década, nos daríamos cuenta que el 10% más rico de la población de declarantes ha estado percibiendo de forma permanente una tercera parte de la renta total, lo que supone que ese 10% percibe más que el 60% más pobre de la distribución.

Incluso en estas circunstancias, el gráfico 3 pone de manifiesto que este tributo contribuye a la redistribución. De hecho, se ha constituido como el vehículo más importante de redistribución en España durante los últimos 30 años. Evidentemente, este logro ha sido posible, principalmente, gracias a la población de contribuyentes que perciben rentas salariales, y muy en particular, los asalariados por cuenta ajena, cuestión en la que me detendré más adelante. Obviamente, podríamos también haberle pedido una contribución a la reducción de la

desigualdad pero ni los cambios introducidos en la estructura del impuesto lo ha permitido y comportamientos anómalos en la parte superior de la distribución de rentas pueden haber limitado la potencialidad redistributiva del impuesto.

Gráfico 3: Distribución de los pagos impositivos por decilas de renta en 2009.



Fuente: Panel de declarantes por IRPF del Instituto de Estudios Fiscales.

3.3. El tratamiento de la familia en el IRPF

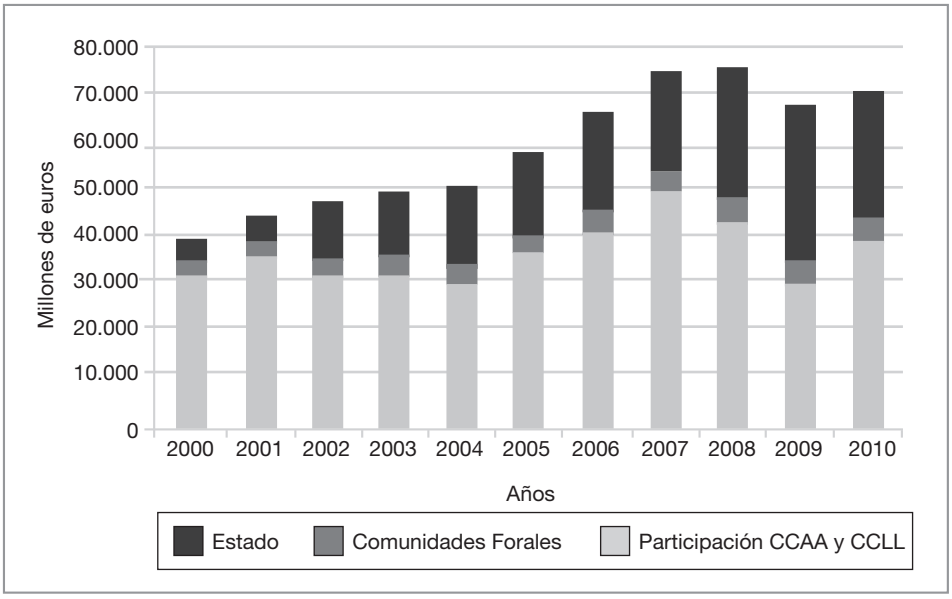
Existe una fuerte relación entre las políticas públicas y las decisiones de las familias, con unas interactuando sobre las otras en ambos sentidos. La política fiscal no es, por supuesto, ajena a estas interacciones, porque resulta importante para la toma de decisiones de consumo, inversión, empleo, fecundidad, conciliación de vida laboral y familiar o jubilación. Muchas de esas decisiones no se toman a nivel individual sino familiar y, en consecuencia, el tratamiento de la familia en los impuestos tiene efectos sobre importantes variables económicas.

En el IRPF la familia ha tenido diversos tratamientos a lo largo de la historia del impuesto. El sistema de tributación implantado con la reforma de 1978 establecía que el gravamen de la renta en caso de matrimonio se refería a la renta total obtenida por la unidad familiar. En 1989, el Tribunal Constitucional, en la

sentencia número 45, obligó a reformar el sistema, eliminando este mecanismo de tributación conjunta forzosa. Básicamente, la declaración de inconstitucionalidad se apoyaba en la incompatibilidad de la tributación conjunta obligatoria de los cónyuges, con el principio de igualdad protegido constitucionalmente y con el derecho a la intimidad personal y familiar, en cuanto que no se preveía para los miembros de la unidad familiar, ni directamente ni por remisión, posibilidad alguna de opción por la tributación individual.

Tras una adaptación provisional del impuesto en 1989, a partir de 1992, se contempla, como regla general, la fórmula de tributación individual o separada. No obstante, se permitió también la opción por la tributación conjunta por unidades familiares, corrigiéndose la progresividad mediante la aplicación de una tarifa de tipos de gravamen menos agresiva que la tarifa general. La corrección no era completa, sino que se iba difuminando a medida que aumentaba la renta. Por ello, la tributación conjunta sólo resultaba interesante para las familias con rentas situadas en los tramos más bajos de la escala y se producía, simultáneamente, un agravio comparativo que actuaba en contra de las familias con una sola renta.

Gráfico 4: Evolución de la recaudación por IRPF.



Fuente: Dirección General de Tributos.

Una vez revisada la estructura del impuesto, el gráfico 4 presenta la recaudación obtenida en el IRPF a lo largo de la primera década del siglo XXI, diferenciando tanto la participación estatal y regional como la participación de las regiones de régimen fiscal común y foral. Con el mismo solo pretendo poner de manifiesto la importancia que este impuesto ha ido adquiriendo en el presupuesto público y los efectos que la crisis ha tenido sobre la recaudación que, parcialmente, se han compensado con subidas de los tipos y recortes en las deducciones en los últimos años. Es decir, a pesar de la crisis y el efecto que la misma ha tenido sobre el nivel de empleo, el impuesto ha perdido, en términos absolutos, menos recaudación de la esperada y, en términos relativos, se ha mantenido como el pilar fundamental que sostiene el presupuesto público. Esto trae dos reflexiones al análisis que se está realizando: primero, la crisis ha afectado de forma muy intensa a individuos que estaban situados en los tramos bajos de renta; segundo, siguen siendo los trabajadores y, en particular, la llamada clase media, la que lleva sobre sus espaldas el sostenimiento del pilar fundamental de los ingresos públicos y, en consecuencia, la redistribución, a la que sigue contribuyendo ahora de forma menos notable el IRPF, recae de forma fundamental sobre ese colectivo de contribuyentes.

3.4. Los componentes de las rentas del trabajo

3.4.1 El empleo

La base imponible de la renta laboral depende de dos componentes fundamentales: los ingresos salariales y su distribución y el volumen de individuos empleados. El conocimiento de los mismos y la previsión de su evolución futura permite anticipar el potencial recaudatorio del IRPF y también los efectos sobre dicho potencial y sobre la redistribución de posibles reformas del impuesto. En los gráficos siguientes se presentan las tasas de actividad, empleo y paro de hombres y mujeres en España durante el período 1995-2012. Para el cálculo de los mismos se han tomado datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) y corresponden a las tasas anuales construidas como medias de los datos trimestrales obtenidos de la serie de 67 EPAs durante el período mencionado.

Los gráficos 5 a 8 ponen de manifiesto algunos rasgos característicos del mercado de trabajo en España. Primero, la tasa de actividad de los hombres se mantiene relativamente constante a lo largo del período de 18 años que analizamos, mientras la tasa de actividad de las mujeres no ha dejado de crecer incluso

durante una buena parte del período de crisis, excepto para las cohortes más jóvenes. Segundo, el punto de partida de la tasa de actividad femenina a mitades de los 90 era muy bajo cuando lo comparamos con la situación existente en la mayoría de los países de nuestro entorno e incluso en el momento en que se alcanza el máximo del período muestral las cifras no llegan a ser tan elevadas como en estos países. Solo la cohorte de 25-54 años llega a alcanzar cifras de tasa de actividad similares a estos países. Tercero, las tasas de empleo masculina y femenina también muestran grandes diferencias. La crisis, por primera vez, afecta en términos relativos más al empleo masculino que al femenino durante una buena parte del período de crisis.

Gráfico 5: Tasa de actividad por edad (hombres).

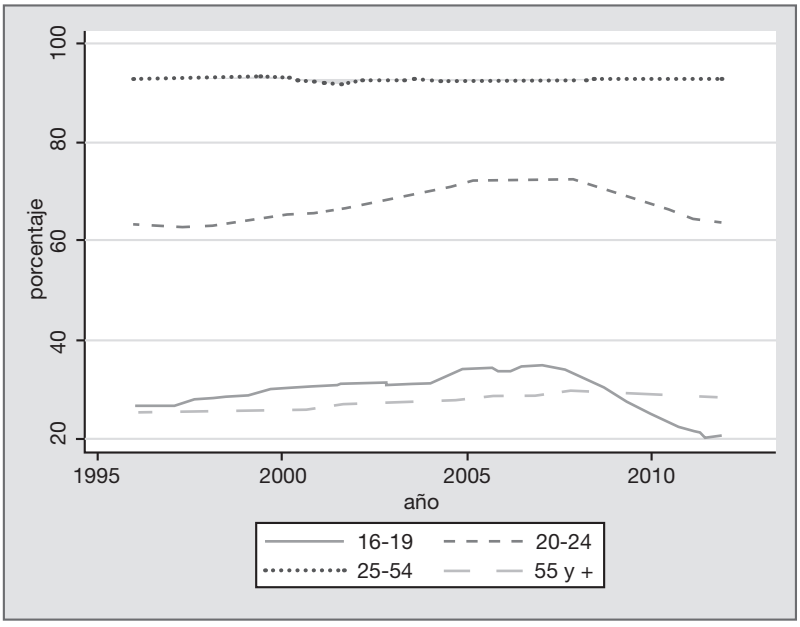


Gráfico 6: Tasa de actividad por edad (mujeres).

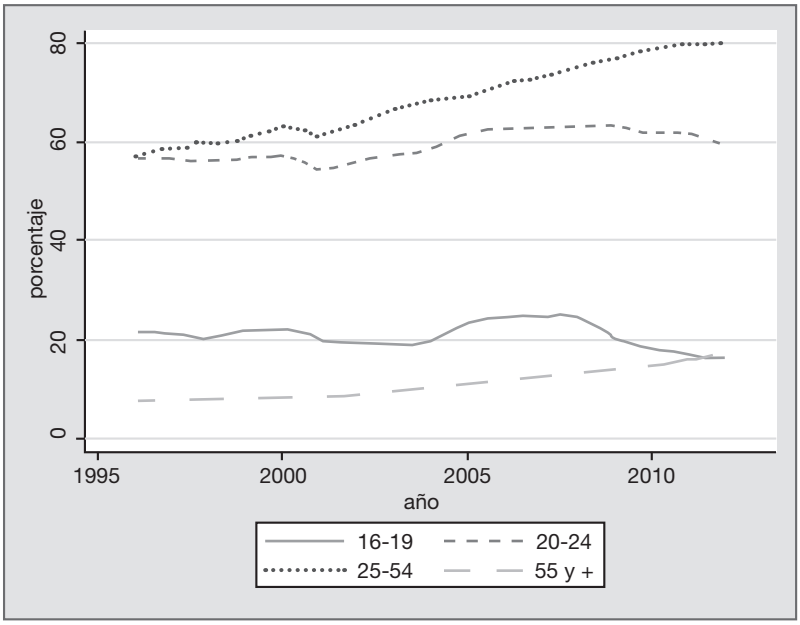


Gráfico 7: Tasa de empleo por edad (hombres).

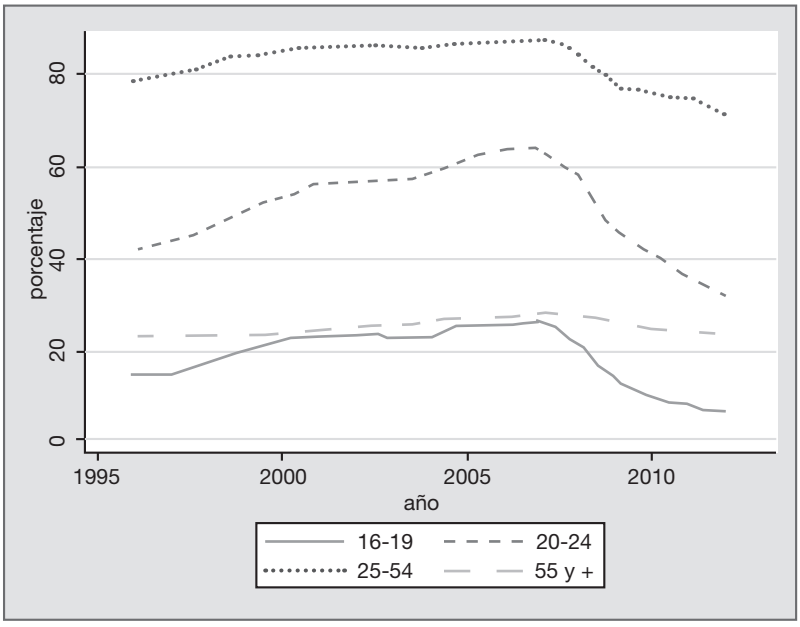
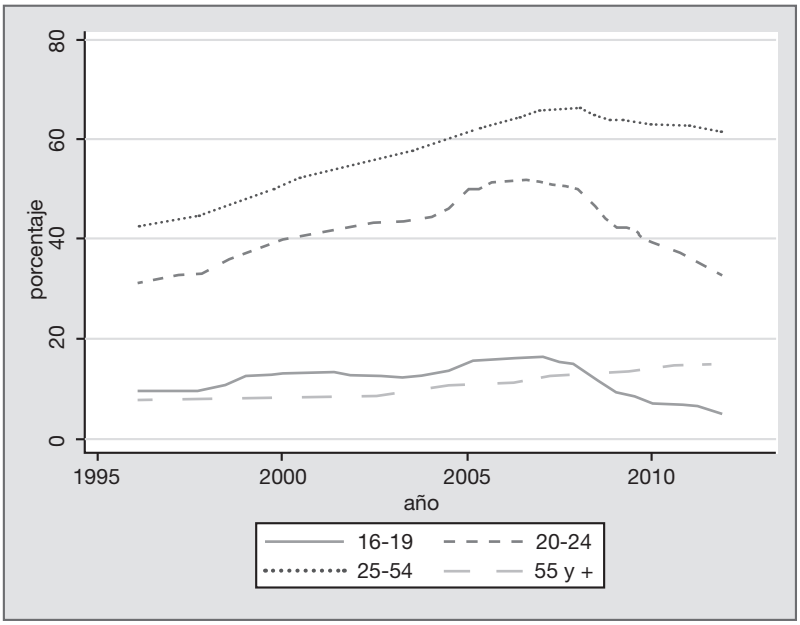


Gráfico 8: Tasa de empleo por edad (mujeres).

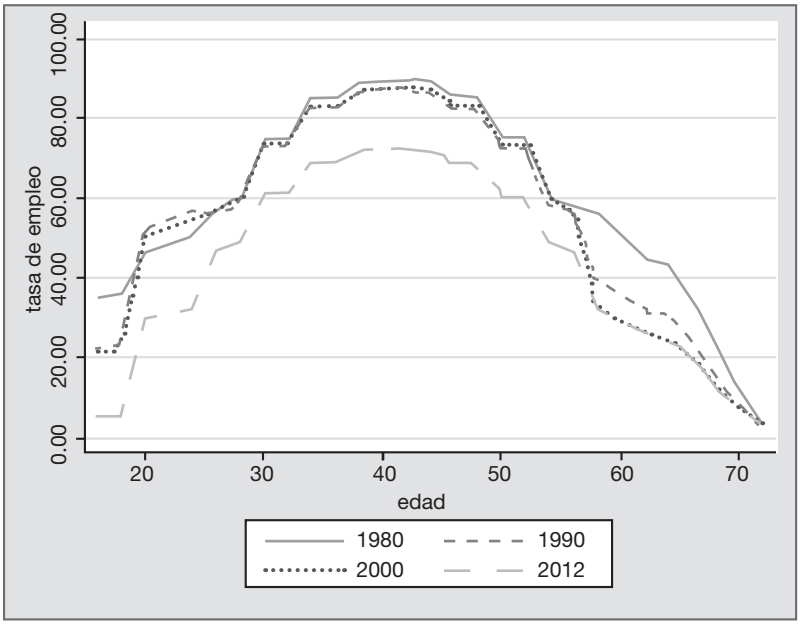


Las tasas de desempleo de hombres y mujeres muestran grandes diferencias al comienzo de la crisis, pero conforme ha ido avanzando las tasas han ido convergiendo a cifras medias superiores al 20% en ambos colectivos. Finalmente, es muy preocupante la situación en términos de empleo de los individuos (hombres y mujeres) pertenecientes a las cohortes más jóvenes. Y la situación actual puede tener efectos en el futuro, tanto por lo que afecta a la recaudación originada en las rentas laborales, cuanto por sus efectos sobre el sostenimiento del sistema de pensiones.

Finalmente, los gráficos 9 y 10 muestran las tasas de empleo masculina y femenina, respectivamente, a lo largo del ciclo vital. Para calcularlas se ha tomado información de la EPA para dichas tasas por edad de los individuos en cada trimestre y se ha calculado su media anual. Estos cálculos se presentan para cuatro momentos del tiempo 1980, 1990, 2000 y 2012, siendo conscientes que suponen una aproximación, ya que las definiciones en la EPA han cam-

biado en diversas ocasiones a lo largo del período muestral considerado para su cálculo[3].

Gráfico 9: Tasa de empleo por edad a lo largo del ciclo vital (hombres).

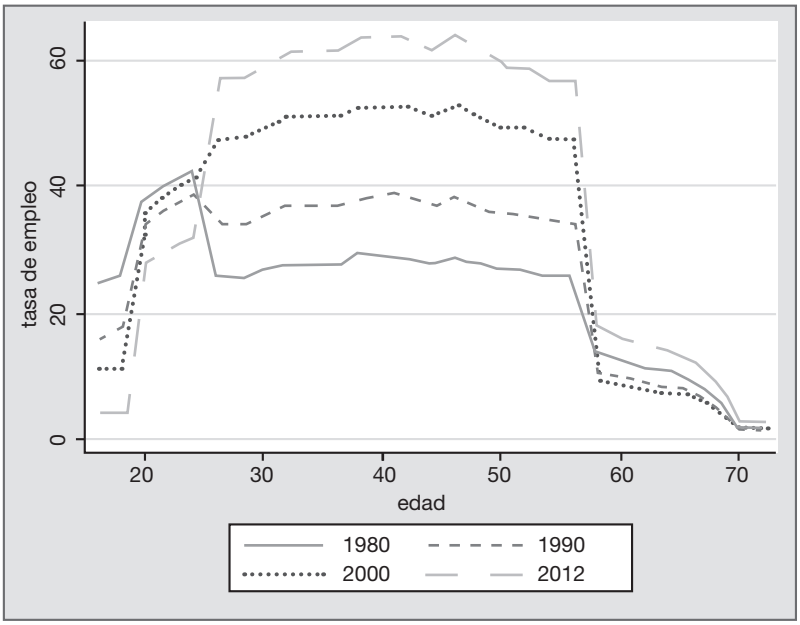


Podemos comentar varios hechos de los datos que se presentan en estos gráficos y que resultan completamente diferentes para hombres y mujeres. Por lo que respecta a la tasa de empleo masculina, primero, a edades jóvenes el incremento en la educación ha conllevado un descenso continuado en la tasa de empleo hasta más allá de los 20 años. Segundo, las tasas de empleo a edades entre 30 y 55 años han permanecido relativamente constantes a lo largo del tiempo (durante el intervalo de casi 30 años que va desde finales de los 70 hasta el año 2008). Tercero, la actual crisis económica ha afectado a la tasa de empleo de todos los individuos, con independencia de la edad, si bien para edades superiores a los 55

[3] Algunos picos que se observan en los gráficos son debidos a que no se han calculado los porcentajes para cada año por intervalos y, en algunos casos, se ha interpolado.

años, la situación es similar a la que existía en 2000. En los últimos años del ciclo vital no se aprecian todavía los efectos de las diversas reformas del sistema de pensiones que se han llevado a la práctica porque solo han comenzado a aplicarse a partir de 2012.

Gráfico 10: Tasa de empleo por edad a lo largo del ciclo vital (mujeres).



En el caso de las mujeres, la entrada en el mercado de trabajo también se ha visto modificada por el incremento en la educación de forma continuada a lo largo de estos 30 años, tasa que era superior al 24% a comienzos de los años 80 y que es inferior al 5% en 2012. Es evidente, que en este último período se combina el efecto del retraso por continuar en el sistema educativo (en parte porque se incrementó la duración de la educación obligatoria) y, en otra parte, por decisiones de adquirir niveles superiores al no existir alternativas de empleo durante la crisis económica. El segundo hecho significativo, y diferente al caso de los hombres, es que durante los años 80 la fecundidad determinaba de forma importante la salida del mercado de una buena parte de las mujeres, situación que ha cambiado

de forma radical a partir de mediados de la última década del siglo pasado y que se aprecia con más claridad en los últimos datos disponibles, en los que ese efecto ha desaparecido completamente. La participación en el mercado de la cohorte de mujeres de entre 25 y 55 años se mantiene relativamente constante tanto a lo largo del tiempo en las tres décadas consideradas como a lo largo del ciclo vital. No obstante, incluso para esa cohorte, el incremento en la participación laboral se ha más que duplicado en 30 años, pasando de una media inferior al 25% en los 80 a una media superior al 60% en el último período disponible. Evidentemente, este incremento en la participación laboral está detrás de la disminución de la tasa de fecundidad que se ha producido a lo largo de estos años. En todos los casos, se produce una caída muy importante a partir de los 58 años, posiblemente por efecto de la jubilación anticipada que puede estar en parte determinada por jubilación conjunta en el seno de la pareja. Recordemos, primero, las bajas tasas de participación de las mujeres que actualmente se están jubilando y, segundo, que, en media, la mujer es tres años más joven que su pareja. A partir de la edad de jubilación anticipada (60 años) la tasa de empleo de las mujeres sufre una caída vertiginosa y sus valores son, aproximadamente, la mitad que los valores de participación de los hombres.

En términos comparativos, el incremento sustancial en la tasa de empleo femenina para la cohorte de entre 25 y 55 años va acompañado de una ligera reducción en la tasa de empleo masculina, lo que puede reflejar mayores salidas del mercado de trabajo de individuos a edades previas a las legales de jubilación, posible pero no necesariamente de individuos de baja cualificación, ya que estas salidas han sido muy dependientes del momento en que se encontraba la economía y de las negociaciones de dichas salidas a través de episodios de desempleo o incapacidad hasta llegar a la jubilación. Por otra parte, al ser tan baja la participación laboral de las cohortes más viejas de la población al comienzo del período para el que tenemos información, la acumulación de derechos a pensiones completas ha sido menor y, como consecuencia, la tasa de salida de las mujeres a las últimas edades de dicha cohorte ha sido menor.

3.4.2. Los salarios

Para completar los componentes de la base fiscal del IRPF en lo que se refiere a la renta laboral, analizaremos brevemente el componente salarial. La renta total que tributa en el impuesto está compuesta por la renta del trabajo, la renta

del capital (mobiliario e inmobiliario) y la renta de actividades profesionales. En 2009, último año para el que se dispone de los datos del panel de declarantes, la renta total media del contribuyente español ascendió a 23.069 euros mientras la renta laboral media fue 22.288, la renta media de capital 2.306 y la renta media de actividades profesionales 8.101. Por tanto, la renta media de actividades profesionales representa el 35,12% de la renta media del trabajo y la renta media del capital representa en torno al 10% de la renta media del trabajo, si bien el número de contribuyentes por estas dos últimas fuentes es mucho más reducido. Como consecuencia de ello, la contribución a la base imponible agregada del IRPF de la renta del trabajo es superior al 87% durante dicho período. Además, dicha contribución ha estado aumentando a lo largo de los años de crisis y mientras que, entre 2007 y 2009, se perdió más del 8% de los declarantes por efecto de dicha crisis, la base imponible con la que contribuyó ese menor número de declarantes solo se redujo un 5,6%. Es cierto que el IRPF se ha constituido en los últimos 30 años como un instrumento tremendamente redistributivo (véanse los gráficos 2 y 3) pero también es cierto que dicha redistribución recae de forma fundamental en las rentas laborales. Por tanto, en este punto vale la pena preguntarse si ese número cada vez menor de contribuyentes puede seguir sosteniendo el volumen de ingresos que permita la redistribución.

Si analizáramos la evolución de las magnitudes anteriormente descritas a lo largo de un período más dilatado, llegaríamos a una conclusión bastante clara y es que un problema importante de nuestro sistema fiscal es que está muy mal distribuido, en general y, en particular, en lo que se refiere al IRPF, porque cada día más el gravamen en el IRPF recae en las rentas salariales. De hecho, los datos de 2009 lejos de corregirse en los años siguientes de la crisis económica, han mostrado una clara tendencia: mientras las rentas salariales se van aproximando en términos de contribución total a la base imponible al 90 por ciento, el resto de rentas constituyen algo más del 10% con contribuciones casi proporcionales en torno a 4 puntos porcentuales cada una de ellas. Es evidente, por tanto, que el impuesto con sus pros y sus contras descansa, fundamentalmente, en las rentas laborales y, por tanto, es la evolución del mercado de trabajo la que determinará el comportamiento del tributo a lo largo de los próximos años. Dada la importancia de las rentas laborales en el conjunto total de rentas, el IRPF genera un efecto de disminución de la desigualdad para todos los tipos de renta (que obviamente se mantiene para el conjunto), y el efecto redistributivo (medido por el índice de Reynolds-Smolensky) es mayor para los declarantes cuya renta

procede fundamentalmente del trabajo que para el resto (ver Badenes-Pla y Labeaga, 2013).

El IRPF, además, no es un impuesto extensivo, que grave todas las rentas de la misma forma. Se aproxima más a una estructura dual. En cualquier caso, esta falta de neutralidad en el diseño, se traduce en una falta de neutralidad en los efectos, que añadida a la desigualdad existente de partida, hace que los resultados obtenidos en el grupo de perceptores fundamentalmente de rentas laborales y los obtenidos para el resto de la población sean muy diferentes. Si bien es cierto que contribuye a disminuir la desigualdad de la renta, no debemos olvidar que, pese a su capacidad redistributiva, existen más instrumentos al servicio del logro de la equidad que conviene que se utilicen en tiempos tan duros como los que actualmente estamos viviendo. Debemos pensar de esta manera por varias razones, pero por una fundamental: si el objetivo es seguir manteniendo la recaudación incluso con la pérdida de contribuyentes, el efecto inmediato serán reducciones en el consumo interno en un país en el que ésta es una variable fundamental para incentivar el crecimiento económico y, en consecuencia, el empleo.

Dado que solo disponemos de datos individuales del panel de declarantes hasta 2009, podemos analizar la evolución salarial con otras fuentes de datos que proporcionan este tipo de información como la Encuesta de Estructura Salarial en España del INE. En este caso, el salario medio total bruto se ha reducido desde enero de 2008 a diciembre de 2012 un 1,8% en términos nominales y el número total de asalariados ha decrecido el 7%. Si analizamos la información sobre salarios recopilada en el producto del Plan Nacional de Estadística elaborado por la AEAT, Mercado de Trabajo y Pensiones, que es la información relevante a efectos del impuesto sobre la renta laboral, la evolución más negativa del número de asalariados durante el período 2008-2011 se produce en los tramos de trabajadores que cobran más de cuatro veces el Salario Mínimo Interprofesional (SMI), que representan en 2010-2011 en torno al 13% del total de asalariados[4]. Resulta sencillo comprobar que el efecto de estas cifras sobre la pérdida de recaudación está en torno al 2% del total recaudado por IRPF, pérdida que resulta complicado compensarla a través de la subida de los tipos marginales máximos que son los que con más facilidad pueden escapar del impuesto. Sin embargo,

[4] El SMI ha tenido la siguiente evolución desde 2008 hasta 2013: 8.400,00, 8.736,00, 8.866,20, 8.979,60, 8981,50 y 9.034,20 euros.

estos efectos negativos sobre recaudación se han tratado de compensar con las medidas tomadas desde finales de 2011 mediante la modificación de los tipos medios.

Desgraciadamente, estos datos solo están disponibles para los analistas hasta 2011, por lo que no podemos valorar cómo el empeoramiento de los mismos en los dos últimos años ha afectado a la recaudación por decilas de renta. En este sentido, cabe preguntarse si las diferencias en recaudación relativa al PIB que España presenta en relación con países de nuestro entorno (ver gráfico 1) no son producto de un mal diseño (presión fiscal efectiva) más que de una diferencia en la presión fiscal nominal. Parece que es así por cuanto los tipos nominales marginales máximos en España están muy por encima de los de la media de los países de la UE-27 (y también de la mayoría de los países de la UEM). Además, los tipos medio de la renta salarial (incluyendo cotizaciones sociales de empleadores y empleados) son hasta 6 puntos porcentuales superiores para niveles bajos de salario y nunca inferiores a 4 puntos porcentuales en cualquier punto de la distribución salarial. En la sección siguiente se trata de comprobar estas cuestiones y sugerir alguna alternativa que permita compensar pérdidas de recaudación sin recurrir a la subida de tipos medios que, de producirse, volverán a recaer sobre las rentas laborales medias y medias-altas. De ser así, en una situación de crisis económica como la actual, esto podría volver a tener efectos negativos sobre el consumo privado y sobre el crecimiento económico.

4. EVIDENCIA EMPÍRICA Y POSIBLES REFORMAS

¿Qué es lo que el IM considera necesario conocer para poder avanzar en el diseño de un impuesto sobre las rentas laborales que cumpla los dos requisitos exigidos? Es necesario conocer la respuesta de la oferta de trabajo de individuos (a nivel individual y en el contexto de la pareja) y hace falta conocerla no solo en media, o a nivel agregado, sino también por edades y por estructura demográfica. Es necesario, además, disponer de evidencia en los márgenes extensivo (efectos sobre la participación laboral) y en el margen intensivo (efectos sobre las horas ofertadas). Por supuesto, también es conveniente disponer de elasticidades de la base imponible y de sus componentes, en particular, por lo que respecta a este capítulo, de la elasticidad de la renta laboral y, muy concretamente, de la respuesta de la renta laboral por tramos de la distribución de renta.

Si bien la mayoría de las implicaciones que se obtienen de trabajos empíricos en los que se ajustan este tipo de modelos tienen que ver con el comportamiento de los individuos (en sus decisiones individuales o en decisiones conjuntas dentro del hogar) en contextos estáticos, sería conveniente realizar análisis que permitieran disponer de ajuste del comportamiento en contextos intertemporales. Esto facilitaría realizar sugerencias de cambios en los impuestos que integraran cuestiones como renta, consumo, ahorro y pensiones. No obstante, estos temas quedan fuera del ámbito de este trabajo.

¿Qué es lo que podemos aprender de la evidencia disponible para el Reino Unido y qué propuestas incorpora el IM de cara a posibles alternativas para el sistema impositivo en España y, en particular, para las rentas laborales? Para comenzar, el IM reconoce que el impuesto sobre las rentas laborales es el ejemplo más claro de lo interesante de mezclar la teoría y la evidencia empírica para mejorar el diseño del tributo. Es cierto que, al mismo tiempo que se ha ido realizando el IM, los investigadores participantes han continuado con su labor de investigación para avanzar en la descripción de la situación económica en relación con la evolución del impuesto y el conocimiento de las respuestas de los agentes, pero, de lo aprendido de la evidencia empírica, han surgido a lo largo del tiempo propuestas que los diferentes responsables de la política fiscal en el Reino Unido han tenido en cuenta en numerosas ocasiones para tomar sus decisiones de política fiscal.

No parece que esta sea la práctica más extendida en España. Dicho de otra manera, ¿qué evidencia empírica se tuvo en cuenta para la decisión tomada sobre la devolución de 400 euros en el IRPF? ¿Qué ha servido de evidencia para la subida de los tipos marginales máximos del impuesto en años recientes? ¿Se ha conseguido obtener el volumen de recaudación previsto con la subida de los tipos marginales máximos? A la vista del análisis de los datos fiscales de salarios y si los comparamos con la evolución del empleo de la EPA por niveles de educación de los asalariados, utilizando la educación como proxy del nivel de salarios, no parece que los datos de pérdida de empleo hayan afectado más a asalariados con niveles de educación más elevados. Parece, por tanto, que existe cierta evidencia para pensar que es fácil escapar a tipos marginales máximos del IRPF, por lo que, si bien no disponemos (los investigadores o los analistas) de la información para aseverarlo, tenemos que conjeturarlo. Todos tenemos esperanzas en que la nueva Ley de Transparencia posibilite que no tengamos que hacer aseveraciones de este tipo, sino que podamos ser más precisos porque dispongamos de los registros

administrativos cuando nos enfrentemos a un análisis similar una vez que esta nueva norma entre en vigor.

Existen tantas preguntas sin respuesta racional para el maremágnum de cambios en el impuesto más importante de nuestro sistema fiscal que convendría reflexionar sobre la necesidad de una reforma en profundidad basada en toda la evidencia acumulada en los más de 30 años de funcionamiento del mismo. Evidentemente, al plantearse una reforma se han de fijar los objetivos de la misma y, en este trabajo, estamos mimetizando el IM en el sentido de conseguir que el impuesto sobre las rentas del trabajo cumpla los requisitos de eficiencia (minimizar los efectos negativos sobre el mercado laboral) y redistribución. Pero es obvio que los decisores de la política fiscal pudieran tener otros objetivos en la función de bienestar social que manejen cuando propongan nuevos cambios tributarios. No obstante, toda evidencia empírica podría estar sobre la mesa de discusión a la hora del diseño de cualquier reforma.

4.1. La evidencia empírica para España

El punto de partida de este apartado lo constituye el reconocimiento de que los impuestos sobre rentas del trabajo son, en general, muy complicados en la mayoría de los países, no tanto por su propia estructura cuanto por las interacciones entre tipos, cotizaciones sociales, deducciones fiscales y otros beneficios. La pregunta es ¿cómo se puede diseñar un impuesto que cumpla con los criterios de eficiencia y redistribución y que al mismo tiempo sea simple y poco distorsionante? Siendo este el objetivo principal, se pretende también incentivar el debate sobre la conveniencia o inconveniencia de gravar la renta del trabajo de forma diferente a la renta del capital o a la renta de las actividades profesionales. En este sentido, se argumenta si, dado que en las rentas de actividades profesionales o empresariales gravadas en el IRPF se permite desgravar los gastos necesarios para obtener dichos ingresos, no se debiera hacer lo mismo con las rentas del trabajo, por ejemplo. No parece muy adecuado que situaciones personales similares den lugar a tratamientos tributarios tan dispares o, dicho de otra manera, si comparamos situaciones personales similares en términos de estructura demográfica o capacidad de gasto de los hogares nos encontramos con diferencias de renta (recordemos lo que representa la renta laboral y la renta de actividades profesionales en la base imponible del impuesto) que solo pueden ser explicadas si apelamos al diferente tratamiento que el impuesto da a ambas fuentes o a déficits en

el cumplimiento fiscal de los individuos. Sea por la razón que fuere, se producen costes para el sistema que cualquier reforma debe tratar de minimizar.

Aunque esta subsección no persigue la exhaustividad en el repaso de los trabajos disponibles para la economía española, sí que es mi objetivo dar unas pinceladas de aquellos que están más próximos a las referencias que el IM tiene en cuenta para efectuar las diferentes propuestas de reforma de la imposición a las rentas del trabajo. El primer cálculo de las elasticidades impositivas en España lo podemos encontrar en el trabajo de Valdés, Raymond y Argimón (1989) que calculan unos valores en el entorno 1,6-2,0. Es evidente que las mismas dependen del período considerado y el período para el que se calculan es 1979-1986, en el que comenzó a desarrollarse el nuevo IRPF surgido de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre. La recopilación de datos de registros tributarios permitió a estos autores la realización del citado estudio. Las elasticidades dan un recorrido importante para la pérdida (ganancia) de recaudación de modificación de los tipos impositivos del IRPF, pero hemos de ser conscientes que fueron años en los que hubo numerosos cambios, creció el número de declarantes, etc., es decir, resulta complicado desentrañar si los coeficientes recogen estimaciones de efectos causales (estructurales) o también recogen efectos sobre la recaudación enmascarados de otras variables (efectos de forma reducida), ya que con la evidencia de evolución de la recaudación parece que los valores están sobreestimados. No obstante, al tratarse de analizar únicamente la renta laboral, nos centraremos a partir de ahora en trabajos en los que se tenga en cuenta la participación laboral y la oferta de trabajo y sus interacciones con el sistema impositivo y de subsidios/prestaciones.

García, Labeaga y López (1997) plantean como objetivos fundamentales de su estudio el análisis de los efectos sobre el bienestar individual, la recaudación y la eficiencia de diversas reformas fiscales hipotéticas partiendo de la estructura del IRPF, de las cotizaciones sociales de los empleados, del sistema de subsidio de desempleo, del salario social y del esquema de rentas mínimas de las Comunidades Autónomas existente en España en 1996. Los efectos sobre la eficiencia para los grupos de población activa empleados y desempleados se evalúan mediante el cálculo de la *variación del tipo impositivo medio,* poniendo de manifiesto que el sistema impositivo y de prestaciones no genera muchos incentivos a abandonar el desempleo para determinados grupos de población caracterizados por ocupaciones penosas, bajos salarios y niveles educativos bajos (porque tienen prestaciones altas comparadas con los salarios alternativos que pueden percibir

si transitan al empleo). Evidentemente, la duración del desempleo incrementa los incentivos en la medida en que se reduce de forma importante el montante del subsidio, hasta desaparecer para algunos colectivos tras un período máximo de 2 años. Estos resultados se obtienen bajo un esquema en el que se permite la respuesta de la oferta de trabajo a los salarios (y los tipos impositivos), otras rentas del hogar y características demográficas de los individuos. La respuesta de la oferta de trabajo individual es, como resulta habitual en estos trabajos, muy reducida en el margen intensivo (determinada fundamentalmente por las rigideces del mercado laboral) y relativamente importante en el margen extensivo (la participación) para las mujeres cuya pareja está ocupada y tienen hijos menores en el hogar. Hemos de tener en cuenta, sin embargo, que estos resultados se obtienen con datos de hace 20 años y, de acuerdo con los de la información presentada en el gráfico 10, la situación en términos de participación de la mujer ha cambiado de forma radical, por lo que es muy posible que las elasticidades aproximen en la actualidad umbrales superiores de repuesta.

Los resultados de García y Suárez (2001) no son cualitativamente diferentes, pero la dispersión de la elasticidad de participación de las mujeres es muy grande en función de la especificación de la oferta de trabajo. En el margen intensivo, las horas ofrecidas por los hombres cambian poco con el salario (que incluye el impuesto) siendo las horas ofrecidas por las mujeres casadas más sensibles y dependientes de otras rentas del hogar o la presencia de hijos menores[5]. En este mismo espíritu, tanto por lo que se refiere al modelo de oferta de trabajo como al objetivo de evaluar recaudación y bienestar de la reforma que se realizó en 1998, se sitúa el análisis de Labeaga y Sanz (2001). La novedad es el ajuste de la oferta para individuos (hombres y mujeres) que viven en hogares unipersonales. Para ambas poblaciones, la respuesta de las horas de trabajo a los cambios en tributación son muy limitadas (el doble para mujeres que para hombres) y vienen, de forma fundamental, del ajuste en el margen extensivo o decisión de participación (aunque en este caso, la suma de ambas sigue proporcionando una baja sensibilidad por tratarse de colectivos con un alto grado de participación laboral). No es novedad que las rigideces del mercado laboral español sobre el ajuste de las horas o la baja propensión existente a transiciones

[5] Obviamente, es necesario realizar las mismas cautelas sobre el período para el que corresponden los datos que las mencionadas con anterioridad.

de tiempo completo a tiempo parcial se reflejen en los resultados que la mayoría de los autores obtiene, en diversos contextos, en distintos períodos y con especificaciones diferentes.

Desde el punto de vista de la imposición óptima, Labeaga, Oliver y Spadaro (2008) utilizan datos españoles para comparar opciones de diseño del impuesto sobre la renta, en general, y sobre la renta laboral, en particular. Analizan, utilizando un instrumento de microsimulación, los impactos sobre la eficiencia, la redistribución y el bienestar social de la reforma fiscal introducida en España en 1998 así como de hipotéticas nuevas reformas que se pueden introducir y que plantean la reducción del número de tipos impositivos (tramos). Concretamente, se analizan dos reformas con tipo único, una con renta mínima y otra con mínimo vital. En el instrumento de microsimulación se introduce el comportamiento en oferta de trabajo de hogares unipersonales y hogares en los que conviven parejas con y sin hijos y se ajustan funciones de utilidad directa en las que los individuos optimizan dado el limitado número de elecciones definido por las rigideces del mercado laboral español. Las elasticidades más relevantes se ajustan para las decisiones que se toman en el margen extensivo (decisiones de participación) y, en este sentido, afectan de manera singular a las mujeres casadas. Las respuestas en el margen extensivo e intensivo en hogares unipersonales (con independencia del género) y en hombres (con independencia del tipo de hogar) son muy limitadas.

Para el análisis empírico los autores utilizan datos de hogares españoles tomados del Panel de Hogares de la Unión Europea[6] para mostrar que las reformas propuestas tienen un impacto limitado sobre la eficiencia (medido por el efecto sobre el empleo), pero que, en general, resulta positivo y, sin embargo, los sistemas de tipo único mejoran el bienestar social si los esquemas de renta mínima o mínimo vital están bien definidos en función de las características de los individuos. Es evidente que en bienestar individual existen ganadores, pero también perdedores, con estas reformas, por lo que su efecto sobre la distribución es incierto, dependiendo de cómo se definan renta mínima o mínimo vital. Estos resultados están en línea con lo que el IM apunta acerca de la simplificación de

[6] Información que estuvo disponible para un buen número de países de la Unión Europea desde 1994 hasta 2001 y que fue sustituida por las actuales Encuestas de Condiciones de Vida.

los beneficios fiscales y la definición del denominado programa de apoyo a la familia. Los esquemas de renta mínima o mínimo vital constituyen, en esencia, una buena aproximación a ese programa que los autores del IM demandan para el Reino Unido.

Es bien cierto que sistemas de tipo único dan poco juego para mejoras de progresividad y distribución por la vía de los tipos, aunque sí se pueden complementar bien mediante diseños adecuados a la situación demográfica y económica de rentas mínimas o mínimos vitales. Dado el conocimiento que las autoridades tributarias tienen de la situación familiar y personal de los contribuyentes y la capacidad de los gobiernos para coordinar diferentes bases de datos de registros administrativos (tributarios, laborales, etc.) a través de una institución ya existente (podría ser el Instituto Nacional de Estadística o el Instituto de Estudios Fiscales) el diseño de mecanismos compensatorios adecuados es perfectamente factible. Este esquema de tipo único funcionaría de la misma manera en un esquema impositivo con un número reducido de tipos (que podrían ser 2 o como máximo 3). Además, este trabajo proporciona evidencia acerca de los efectos sobre el bienestar individual y social, tanto bajo el sistema actual cuanto con las nuevas reformas, e inequívocamente se producen mejoras en el bienestar social (evidentemente, bajo una función de bienestar social en la que el gobierno da importancia a la redistribución de la renta). Es cierto que existen perdedores, pero esquemas bien definidos pueden hacer que la distribución de los mismos tenga un impacto mínimo en individuos de renta baja.

Finalmente, en Labeaga, Molina y Navarro (2011) se tiene en cuenta el sistema impositivo y, en particular, el impuesto sobre la renta para valorar la idoneidad del esquema de subsidios por desempleo (sin tener en cuenta las reformas recientes) y, de la misma forma que García, Labeaga y López (1996), resulta que, en determinados subgrupos de la población, el esquema existente genera desincentivos a la búsqueda y reingreso en el mercado laboral. Además, se propone un nuevo esquema más generoso al principio (para compensar la pérdida de bienestar que el desempleo genera) pero que al mismo tiempo incentivara la búsqueda mediante políticas activas. Sin embargo, la dificultad que encuentran los autores para simular reformas completas hacen que el ejercicio concluya en que, dadas las circunstancias de la crisis, cualquier modificación mejor dotada de los subsidios al desempleo no es sostenible en momentos en los que la máxima prioridad es la consolidación fiscal.

4.2. Posibles reformas

4.2.1. Reformas de corto plazo

No resulta sencillo escribir sobre reformas fiscales, o implicaciones de reformas fiscales, que tienen que ver con la oferta de trabajo o la respuesta de la oferta de trabajo en un momento en el que existe un ingente exceso de oferta en nuestro mercado laboral. Sin embargo, conviene no perder de vista que la guía de todo este análisis ha sido maximizar la eficiencia sin perder de vista la redistribución. Como bien sabemos, entre una y otra existe un cierto *trade-off* que imposibilita la mejora de ambas de forma simultánea, por lo que la decisión final habrá de basarse en diferentes consideraciones y evaluaciones.

Parece bastante obvio de las discusiones anteriores sobre la evolución del mercado de trabajo y los salarios, del análisis de algunos cambios impositivos recientes o de los resultados obtenidos de las respuestas de la oferta de trabajo, que cualquier retoque que se haga en el IRPF, o en la tributación de la renta laboral, no son el camino para mejorar la tributación en España en el espíritu planteado por el IM. Pero, por otra parte, la recomendación fundamental del IM acerca de la integración del sistema impositivo y de subsidios/prestaciones y la integración de al menos las cotizaciones sociales de los empleados en el tributo no parece posible en España a corto plazo (aunque fuera deseable). Este tipo de reforma no solo requiere los análisis pertinentes de los que no disponemos, sino que requiere de cambios legales e institucionales para los que no existe, a mi juicio, preparación ni voluntad. No obstante, cualquier reforma de corto plazo habrá de plantearse, al menos, la simplicidad y la reducción de algunos gastos fiscales, como la deducción por adquisición de vivienda, que es el más cuantioso y para el que existen competencias no tributarias en las CCAA y entidades locales. Además, creemos que se debe afrontar en este corto plazo la racionalización de los tipos marginales efectivos por cuanto a niveles salariales bajos el montante del impuesto más las cotizaciones sociales de empleador y empleado pueden llegar a suponer cargas fiscales marginales superiores al 75%, que no suponen precisamente un incentivo al empleo.

En resumen, mi opinión es que en el corto plazo se debiera seguir la agenda de directrices expuestas en el Informe y proponer una reforma que:

- Simplifique el impuesto y maximice su transparencia.

- Racionalice la distribución de tipos marginales efectivos mediante la limitación (incluso eliminación) de algunas deducciones.
- Minimice la demanda de información a los contribuyentes.
- Minimice el coste recaudatorio y maximice la eficiencia recaudatoria.

La simplicidad generará eficiencia y transparencia y la transparencia debiera ser una virtud exigible al sistema en momentos en los que los administrados la solicitan de forma tan expresiva y una vez tenemos en marcha en España la nueva Ley de Transparencia. Todo esto puede conseguirse explotando la información de registros administrativos, mediante la coordinación de unidades productoras de dicha información, de forma que se posibilite minimizar la demanda de información, maximizar la eficiencia y reducir los retrasos en la aplicación de las normas. Para ello, nuestra administración, en general, y nuestra administración tributaria, en particular, están bien preparadas.

4.2.2. Reformas de medio plazo

Una alternativa simple a la integración de los sistemas impositivo y de prestaciones / subsidios se proporcionó en el trabajo de Labeaga, Oliver y Spadaro (2008) e introducirla parece factible en el medio plazo. Consiste en las reformas con tipo único, bien con renta mínima bien con mínimo vital. Es evidente, y se ha adelantado, que no necesariamente el tipo único es el mejor esquema, pero que el impuesto diseñado en dichos esquemas es igualmente posible para varios tipos. La cuestión fundamental es el cálculo adecuado de la renta mínima o del mínimo vital. Es cierto que nuestro IRPF dispone de un esquema de esas características, pero la propuesta va mucho más allá de ello y la renta mínima o el mínimo vital se han de calcular al nivel desagregado que resulte más adecuado y utilizando las variables demográficas necesarias para no dejar ninguna subpoblación, por pequeña que sea, fuera del esquema de protección del sistema (esta es la forma más simple de introducir parcialmente el esquema de prestaciones / subsidios dentro del impuesto). Es decir, se trataría de definir lo que el IM denomina *programa de apoyo a la familia* (que nosotros llamamos renta mínima familiar o mínimo vital familiar) considerando todas las variables relevantes. Los resultados sobre la eficiencia de esquemas que incorporan este instrumento, dada la reducida sensibilidad de la oferta de trabajo, han mostrado efectos positivos y la correcta definición de la renta mínima o el mínimo vital, haciendo los

ejercicios de evaluación ex-ante necesarios, habrían de garantizar que la reforma también cumple objetivos de redistribución.

Avanzar por las vías de la eficiencia y la redistribución requeriría esquemas impositivos que garantizaran un tratamiento simétrico de todas las rentas, una vez definidos adecuadamente el mínimo vital o la renta mínima. Son precisamente las figuras de la renta mínima o el mínimo vital las que deben tener en cuenta también el coste necesario para obtener la renta, con independencia de la fuente. En ese sentido, la renta del trabajo sería tratada en pie de igualdad al resto de fuentes de renta por lo que obtendríamos redistribución equiparable con independencia del origen y no como ahora, tal como se ha puesto de manifiesto en Badenes-Pla y Labeaga (2013).

En resumen, la propuesta estrella del IM en relación con las rentas laborales podría ser factible a medio plazo, pero sólo parcialmente, si bien hemos de ser conscientes que esta integración no es sencilla por muchas razones: porque existen diferentes respuestas de la oferta de trabajo en los márgenes intensivo y extensivo por niveles de renta, porque es complicado articular tratamientos diferenciados para todos los colectivos, porque el nivel de desempleo actual en España parece recomendar otras medidas más específicamente relacionadas con el mercado laboral que atender únicamente al componente fiscal de dicho coste o porque no existe espacio para redistribuir a través del incremento de los tipos marginales máximos que actualmente están entre los más altos de la UE. Sin embargo, se le puede pedir a la reforma que:

Introduzca tratamientos diferenciados para determinados colectivos, integrando siquiera parcialmente el impuesto con el sistema de prestaciones/subsidios teniendo en cuenta los condicionantes demográficos y sociales.

Reduzca la carga fiscal de las rentas más reducidas pero sin desincentivar la participación laboral (algo que no resulta sencillo).

4.2.3. Reformas de largo plazo

La recomendación fundamental del IM en relación con el impuesto sobre la renta laboral consiste en realizar una integración ambiciosa del impuesto con el sistema de subsidios/prestaciones. Un primer paso hacia esa integración conllevaría integrar el impuesto a las rentas laborales con las contribuciones sociales de los empleados (y tal vez también de los empleadores, aunque esto es mucho

más complicado, porque requiere hacerse en un contexto de modificación de varias figuras impositivas) en un solo impuesto. Existen numerosas razones que aconsejan avanzar en esta dirección y la fundamental es que se conseguirían reducir los costes de administración. Pero no solo eso, sino que se podría hacer de una forma mucho más efectiva ya que el sistema debe asegurar que quien debe pagar pague lo que le corresponde y quien debe recibir reciba, asimismo, lo que le corresponde, así como que no reciba aquel a quien no le corresponde. Una administración del Estado bien coordinada tiene los mecanismos para realizar los controles oportunos y garantizar que funcionan. Desgraciadamente, hemos de volver a apelar a la dificultad que tenemos en España para acceder a datos actualizados que permitan realizar estudios sobre el ahorro de costes que una reforma de esta naturaleza conllevaría.

Condensar en un tributo el actual impuesto sobre la renta laboral y las cuotas a la Seguridad Social es teórica y administrativamente posible. Sin embargo, la actual realidad administrativa española lo torna muy complicado por muchas y variadas razones. Primero, porque, en el caso del impuesto, las competencias están compartidas entre la Administración Central y las Autonómicas. Segundo, porque incluso dentro de la Administración General del Estado las competencias sobre el impuesto y sobre las cotizaciones sociales recaen en diferentes departamentos y, en consecuencia, ambos están gestionados por unidades administrativas y cuerpos de funcionarios distintos. Tercero, porque ni siquiera ambos instrumentos están integrados en los Presupuestos Generales del Estado (PGE), sino que tenemos por una parte los PGE y por otra los Presupuestos de la Seguridad Social (PSS). Cuarto, porque dentro de los PSS están las pensiones y, salvo que también se adecuara el sistema de pensiones al nuevo esquema, la integración no sería efectiva. Pero, realizar la integración incluyendo el sistema de pensiones es, actualmente, una quimera. Quinto, porque incluso aspectos menores como la periodicidad de los registros tributarios y de los registros de Seguridad Social son muy diferentes, dado que los actos administrativos que generan unos y otros se producen con frecuencias diferentes. Sexto, porque nuestras leyes tributarias consagran el derecho a la tributación individual y la integración está pensada para incluir en el diseño del sistema de prestaciones / subsidios aspectos de naturaleza familiar.

Es cierto que, en el momento en que los sistemas impositivo y de seguridad social eran incipientes, mantener los sistemas separados pudo ser una buena idea, pero en la medida en que las cotizaciones sociales no garanticen derechos

futuros parece que no existen razones de eficiencia para dicha separación. Pero, aun en este caso, pueden existir razones teóricas (o filosóficas) y, también políticas. Además, coexisten en España sistemas de cotización diferentes para diferentes colectivos de trabajadores y cuotas que afectan a los empleadores y, en consecuencia, la integración se hace poco menos que imposible ni siquiera a largo plazo. No obstante, sería una oportunidad para simplificar el actual sistema de cotizaciones sociales, tratando de forma simétrica la renta de las diferentes fuentes y también de simplificar el impuesto a la renta de sociedades, mimetizando parte de su necesaria reforma con la reforma del impuesto a la renta personal (por lo que se refiere a la tributación, pero también al tratamiento de las cotizaciones sociales de los empleadores). Y de hecho, hacerlo así conllevaría seguir la agenda del IM de simplificar los sistemas y, en consecuencia, hacerlos más transparentes y eficientes; implicaría reducir costes de administración de los mismos y conllevaría la integración de unidades administrativas que tienen competencias en ellos, con lo que todo ello conlleva para un mejor control de la información, para una mayor coordinación y, por consiguiente, para reducir los riesgos de incumplimiento fiscal y laboral.

Otro motivo para la integración lo dan las cifras y su comparativa con países de nuestro entorno. El impuesto a la renta personal supuso en España una media del 19,59% del total de recaudación durante la década 2000-2010, mientras el ingreso por cotizaciones a la seguridad social constituyó durante ese mismo período el 35,04%. Si agregamos ambos conceptos, es fácil comprobar que España penaliza el coste laboral cuatro puntos porcentuales en relación a la suma de esos costes en la media de la OCDE[7]. Es decir, existe cierto margen para ajustar a la baja el coste laboral que puede estar incidiendo negativamente sobre la creación de empleo. La integración de impuestos a la renta laboral y cotizaciones sociales haría más sencillo la evaluación de los beneficios de llevarlo a la práctica. Evidentemente, dado que la contribución al coste laboral de las cotizaciones de empleados y empleadores son diferentes, sería motivo de discusión sobre qué parte de la misma se debe actuar con el fin de contribuir de la forma más eficaz a la generación de puestos de trabajo, sin perder de vista los aspectos distributivos.

---

[7] Considerando que la contribución de la renta laboral a la renta total es durante esa década del 85 por ciento en media, la diferencia entre España y la OCDE en términos de presión fiscal a la renta laboral sigue siendo desfavorable a nuestro país.

Finalmente, no podemos olvidar que existen otros aspectos menos teóricos y más de índole político que argumentan los defensores de la coexistencia de ambos sistemas, y es que la Seguridad Social constituye la *caja común* en un estado de las autonomías políticamente complejo y que la integración conllevaría la pérdida de dicha caja común. La respuesta a los argumentos en contra basados en la complejidad del sistema político, o en aspectos burocráticos o administrativos, escapa a cualquier consideración sobre imposición óptima basada en cuestiones de eficiencia y distribución como las que se están haciendo en este trabajo. Lo que parece quedar claro es que perseguir una integración plena del impuesto a la renta laboral y el sistema de subsidios / prestaciones no es posible en España a corto y medio plazo y hacerlo posible requiere cambios que se antojan, a día de hoy, muy lejanos.

En resumen, plantear una reforma como la que se propone en el IM que integre completamente el impuesto a la renta laboral y el sistema de prestaciones / subsidios no es posible en España ni se vislumbra que pueda serlo a largo, plazo pero reformas a largo plazo debieran:

- Intentar integrar el impuesto a la renta laboral y las cotizaciones sociales de los trabajadores.
- Intentar integrar parcialmente el impuesto a la renta laboral y un esquema completo de prestaciones/subsidios en algunos colectivos de trabajadores.

5. CONCLUSIONES

El IRPF no es un impuesto extensivo, que grave todas las rentas de la misma forma. Se aproxima más a una estructura dual. En cualquier caso, esta falta de neutralidad en el diseño, se traduce en una falta de neutralidad en los efectos, que añadida a la desigualdad existente de partida, hace que cualquier cálculo de índices arroje resultados muy diferentes por grupo de perceptores y, en particular, lo son cuando comparamos el grupo de perceptores de rentas laborales y el resto de la población de contribuyentes. Dada la importancia de las rentas laborales en el conjunto total de rentas, el IRPF genera un efecto de disminución de la desigualdad para todos los tipos de renta (que obviamente se mantiene para el conjunto), y el efecto redistributivo es mayor para los declarantes cuya renta procede fundamentalmente del trabajo que para el resto, tal como se ha puesto de manifiesto en diversos trabajos.

El IRPF ha contribuido de forma clara a la disminución en la desigualdad de la renta, pero no hay que olvidar que pese a su capacidad redistributiva, existen más instrumentos al servicio del logro de la equidad que conviene que se utilicen en tiempos tan duros como los que actualmente estamos viviendo. Después de 30 años de su aplicación y tras numerosos retoques, algunos puramente estéticos y otros más importantes, parece que ha llegado la hora de pensar en una profunda reforma de este impuesto. Es bastante evidente que existen propuestas en el IM que no pueden ser asumidas ni en el corto ni en el medio plazo en España, dada nuestra organización administrativa, sin una modificación legislativa e institucional profunda, que podría incluso afectar a aspectos constitucionales, pero que, en el mejor de los casos, afecta a leyes orgánicas. En cualquier caso, el momento que vivimos, el estado actual de la tecnología y la búsqueda tanto de la eficiencia económica como del bienestar individual y social apuntan a que es necesaria una mayor coordinación (y cooperación) en materia impositiva con el fin de facilitar en el futuro reformas en el espíritu de las propuestas contenidas en el IM.

REFERENCIAS

Badenes-Pla, N. y Labeaga, J.M. (2013). "Progresividad y redistribución en el IRPF: análisis nacional y autonómico por fuente principal de renta en los años 2007 y 2009", próximo a aparecer en *Papeles de Economía Española*.

García, J. y Suárez, M.J. (2002). "Efectos de la reforma del IRPF sobre la oferta laboral de las mujeres casadas", *Revista de Economía Aplicada*, 10, 53-77.

García, J., Labeaga, J.M. y López, A. (1997). "Análisis microeconómico de los efectos de cambios en el sistema impositivo y de prestaciones sociales", *Moneda y Crédito*, 204, 67-104.

Institute for Fiscal Studies (2010). *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review.* Institute for Fiscal Studies. http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview/dimensions

Institute for Fiscal Studies (2011). *Tax by Design. The Mirrlees Review.* Oxford University Press and IFS. http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/design/taxbydesign.pdf

Labeaga, J.M., Molina, J.A. y Navarro, M. (2011). "Deprivation using satisfaction measures in Spain: an evaluation of unemployment benefits", *Journal of Policy Modeling,* 33, 287-310.

Labeaga, J.M., Oliver, X. y Spadaro, A. (2008). "Discrete choice models of labour supply, behavioural microsimulation and the Spanish tax reforms", *Journal of Economic Inequality*, 6, 247-273.

Labeaga, J.M. y Sanz, J.F. (2001). "Oferta de trabajo y fiscalidad en España: Hechos recientes y tendencias tras el nuevo IRPF", *Papeles de Economía Española*, 87, 230-243.

Mirrlees, J.A. (1971). "An exploration in the theory of optimum income taxation", *Review of Economic Studies*, 38, 175-220.

OCDE (2012), *Special Feature: Trends in personal income tax and employee social security contribution schedules*, Paris.

Valdés, T., Raymond, J.L. y Argimón, I. (1989). "Evolución de los efectos de la recaudación en el IRPF: Determinación de las causas y estimación de efectos", *Investigaciones Económicas*, 13, 15-43.

FISCALIDAD DE LAS RENTAS DEL CAPITAL

Nuria Badenes Plá[1]

1. INTRODUCCIÓN

El "logro de un sistema fiscal neutral y progresivo" es como podría resumirse el objetivo establecido en el Informe Mirrlees (en adelante IM), lo que supone la consideración de los distintos impuestos de forma coordinada y no de forma independiente, la utilización de una herramienta que trate de maximizar la equidad vertical (progresividad), y un diseño que evite en la medida de lo posible las distorsiones para así minimizar los costes de eficiencia en el pago de impuestos. Existen otros principios, como la simplicidad y la transparencia, que deben añadirse como deseables a los anteriores, si bien no se trata de objetivos incompatibles. En las siguientes líneas nos dedicaremos a analizar las conclusiones extraídas del IM en lo que a rentas del capital se refiere, exponiendo las recomendaciones y comparándolas con la situación española, para así poder reflexionar sobre las posibles vías de actuación en nuestro país.

La progresividad es también uno de los objetivos establecidos desde nuestra Constitución. El artículo 31 de la Constitución española exige la contribución de todos «... al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio». Uno de los instrumentos fundamentales –y casi el único por la vía del ingreso– para poner en práctica este mandato es el IRPF, figura crucial en el tratamiento de las rentas del capital, que es el tema que nos ocupa.

---

[1] Instituto de Estudios Fiscales. La autora agradece los comentarios recibidos de Manuel Gutiérrez Lousa y Jesús Rodríguez Márquez.

Las penúltimas reformas del IRPF (Leyes 40/1998 y 46/2002) supusieron una reducción tanto de los tipos de gravamen como del número de tramos de la escala, sustituyeron las deducciones en la cuota en concepto de circunstancias personales y familiares por reducciones en la base imponible, al considerar exento el considerado "mínimo vital", y mantuvieron, en buena medida, la diversidad en el tratamiento de las distintas fórmulas del ahorro. Estas reformas, operaron en la línea de la simplificación en un caso, o de la consideración de necesidades particulares de los contribuyentes, pero no parecen haber conseguido otro de los objetivos que el IM plantea en cuanto al tratamiento de las rentas del capital: el logro de la neutralidad. Las situaciones previas a la actual diferenciaban el tratamiento de rendimientos del capital y ganancias patrimoniales (que ahora solamente se mantiene para el corto plazo, como se explicará más adelante), lo que impedía el logro de neutralidad al poder convertir fácilmente rendimientos en ganancias patrimoniales.

Un tratamiento neutral es deseable cuando no haya argumentos que justifiquen tratamientos discriminatorios, y en particular, el logro de la neutralidad entre distintas formas de ahorro e inversión es deseable para evitar distorsiones económicas, conseguir sistemas más simples y minimizar las oportunidades de elusión.

La última gran reforma del impuesto –LIRPF 35/2006– sí que introduce cambios destinados al logro de mayor neutralidad en el tratamiento de las rentas del ahorro, tal y como se aclara en su Exposición de Motivos. Esta reforma otorga un tratamiento más neutral a las rentas derivadas del ahorro, eliminando las diferencias de tratamiento entre los distintos instrumentos en los que se materializa. Sigue existiendo, no obstante, un tratamiento diferenciado entre rentas que proceden del capital mobiliario e inmobiliario, y si bien es cierto que no es fácil convertir rendimientos mobiliarios en inmobiliarios, sí que puede optarse antes de decidir en qué invertir, por unos u otros, y el factor fiscal puede resultar condicionante.

Para ello, se establece la incorporación de todas las rentas procedentes del ahorro en una base única con tributación a un tipo fijo, inicialmente del 18%, idéntico para todas ellas e independiente de su plazo de generación, pues la globalización económica hace inútiles los intentos de fraccionar artificialmente los mercados financieros por tipos de activos o por plazos. Sin embargo, en 2011 se establecieron dos tramos, el primero del 19% hasta 6.000 euros de base del

ahorro, y 21% sobre el exceso. Actualmente, y de forma transitoria para los períodos 2012 y 2013 existen tres tramos, un 21% hasta 6.000 euros, un 25% entre 6.000 y 24.000 euros y un 27% para más de 24.000 €. Además, se establece para 2012 y 2013 una diferenciación entre ganancias patrimoniales a corto plazo que ya había sido eliminada, de manera que las ganancias a corto plazo (menos de un año) se tratan como base general, y a largo plazo (más de un año de generación) que se integran como parte de la base del ahorro.

En relación con los dividendos, la jurisprudencia comunitaria obliga a otorgar un mismo tratamiento a los dividendos de fuente interna y a los de cualquier otro país miembro de la Unión Europea. En línea con las tendencias recientes, de retorno a un sistema clásico de no integración entre el IRPF y el Impuesto sobre Sociedades (IS), y con las reformas operadas en otros países de nuestro entorno, se ha simplificado su tributación mediante su incorporación a la base del ahorro y la aplicación de un mínimo exento que elimina el gravamen, por este concepto, a numerosos contribuyentes.

Existen motivos que justifican el tratamiento diferenciado de los productos de ahorro-previsión, y la LIRPF 35/2006, también lo considera así. En particular, los objetivos de mejora de la cohesión social y de atender los problemas derivados del envejecimiento y la dependencia justifican el que se incentiven aquellos instrumentos destinados a proporcionar unos ingresos complementarios de las pensiones públicas o a la cobertura de determinados riesgos. Estos motivos pueden parecer discutibles, porque podrían buscarse argumentos igualmente justificables para proporcionar un tratamiento diferenciado con la finalidad, por ejemplo, de atracción de capitales.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el impuesto intenta reorientar los incentivos fiscales a la previsión social complementaria hacia aquellos instrumentos cuyas percepciones se reciban de forma periódica, para lo cual se elimina la reducción del 40% anteriormente vigente para las retiradas del sistema del capital acumulado en forma de pago único. Adicionalmente, se conceden beneficios fiscales a los planes de previsión social empresarial y se prevé un nuevo producto de fomento del ahorro a largo plazo cuando se compromete la constitución de una renta vitalicia con el capital acumulado, el denominado plan individual de ahorro sistemático, si bien éste opera de forma diferente a los demás al carecer de incentivo a la entrada.

Asimismo, por razones de equidad y de complementariedad con el sistema público de pensiones, se acotan los límites de las aportaciones. La experiencia de los últimos años demuestra que la media de aportación no ha superado los 2.000 euros, si bien se han incentivado de forma desproporcionada, y al margen de los objetivos de la previsión social, aportaciones muy elevadas para determinados contribuyentes con alta capacidad económica.

La consideración de las aportaciones a estos sistemas como salario diferido, la acotación de los límites y el respeto al contexto de neutralidad en la tributación del ahorro, justifica que todos los instrumentos de previsión social que cumplan con las características exigidas apliquen el incentivo de la reducción en la base imponible, sin distinción entre ellos. Y todo ello con la menor incidencia posible en la normativa financiera reguladora de los planes y fondos de pensiones.

En los epígrafes siguientes se expondrán en detalle tanto las recomendaciones del IM para las rentas del capital, como la comparación y recomendaciones para el caso español.

2. RECOMENDACIONES DEL IM: ¿QUÉ PROBLEMAS SE PRETENDEN RESOLVER?

El gravamen de las personas físicas debe definir, en primer lugar, la base que grava: renta o gasto. Si se escoge gravar el gasto, las rentas del capital quedan exentas totalmente del gravamen. Si bien esta alternativa ha sido vencedora en algunos debates teóricos, y aunque existen argumentos de eficiencia para gravar más levemente la renta del capital que la del trabajo, en la práctica, los gravámenes de las personas físicas se establecen sobre la renta, y no sobre el gasto. La tendencia en los países desarrollados es la dualización, solución a caballo entre el gravamen de la renta extensiva y sobre el gasto. En este esquema las rentas del trabajo se gravan de forma progresiva, y las del capital, a un tipo menor (normalmente coincidente con el tramo menor de los marginales que gravan el trabajo, y con el tipo del IS).

En primer lugar, hay que destacar el porqué un sistema "estándar" de imposición sobre la renta no es capaz de lograr la neutralidad: las rentas se gravan según se obtienen, pero esa renta es utilizada para materializarla en ahorro, cuya rentabilidad también se grava, por lo que el valor presente de la renta es mayor si se utiliza para consumir hoy (no se ahorra) que si se ahorra y se consume en

el futuro[2]. Si a esto añadimos la presencia de inflación, e impuestos que gravan las ganancias nominales y no reales, el problema se vuelve mucho más arbitrario. La existencia de interés compuesto agrava el problema, ya que a medida que pasa más tiempo, la penalización que un impuesto supone en la rentabilidad acumulada a lo largo de los años es mayor cuanto más tiempo pasa, suponiendo una disminución en la rentabilidad neta muy superior a la que aparentemente generan los tipos de gravamen nominales.

Para que los impuestos tradicionales sobre la renta fuesen neutrales en el tratamiento del ahorro, también sería necesario que gravasen de la misma forma ganancias de capital y rendimientos. Pero no solamente en términos del tipo impositivo que se les exige, sino en cuanto a que su gravamen se debería producir al tiempo que se generan, y no en el momento de la realización. Si el pago del impuesto se difiere, esto genera una ventaja añadida, provocando incentivos a la obtención de ganancias de capital en lugar de rendimientos. Sin embargo el gravamen de las ganancias de capital según se generan es complicado por varias razones, una porque la valoración de una ganancia no realizada es compleja, otra, por los efectos de liquidez que podrían generar a un contribuyente que no disfruta aún de la ganancia realizada, y aún añadiríamos otra más, de injusticia en caso de gravar bienes que se revalorizan pero cuya ganancia jamás se va a realizar (por ejemplo, la vivienda de las personas mayores).

Por aclarar la notación que se utilizará más adelante, es necesario distinguir tres momentos en los que se puede gravar la renta: al generarse, al ahorrarse y al gastarse. Un impuesto sobre la renta tradicional, o comprensivo, sería del tipo TTE, indicado T "*taxed*" o gravado, y E "*exempt*" o exento. Ello quiere decir que la renta laboral se grava cuando se obtiene, si se ahorra se vuelve a gravar, pero no cuando se consume. Un impuesto sobre el gasto se denominaría EET, un impuesto que gravase solamente las rentas laborales al generarse y no la rentabilidad por la parte que no se ha consumido sería del tipo TEE, y un impuesto que gravase las rentas laborales al obtenerse, y solamente la rentabilidad por encima de lo normal, pero no la normal, que quedaría exenta, se denomina TtE, indicando que el gravamen de la rentabilidad normal es nulo, y solamente se grava la rentabilidad extraordinaria. Ello equivale a permitir una reducción en la base

[2] Es preciso matizar que al gravar la rentabilidad del ahorro se grava una renta "nueva" que se ha generado a partir del ahorro, y que el consumo también está gravado.

por la rentabilidad normal, por lo que esta forma de gravar también se denomina RRA (*Rate of Return Allowance*, o reducción sobre la rentabilidad normal).

Centrados en el caso británico, y las recomendaciones que el IM realiza para este país, se puede decir que el primer defecto del que adolece el sistema británico es el de contar con una forma de gravamen del ahorro compleja y de tratamiento no neutral: las ganancias de capital se tratan de forma compleja, tratamiento diferente para distintos activos financieros y que da lugar a distinta imposición efectiva, lo que ha hecho prosperar el negocio de asesoramiento en las inversiones por motivo fiscal.

La diferencia entre fiscalidad efectiva entre distintos activos, no es la única falta de neutralidad, también se produce ausencia de neutralidad cuando en un sistema progresivo, unido a que las rentas no se mantienen constantes a lo largo del ciclo vital, en instrumentos de ahorro como las pensiones, el tipo impositivo al que se enfrenta el contribuyente puede ser muy distinto entre el momento del ahorro y la recuperación de la rentabilidad, pero no solamente por esto, el efecto diferimiento puede hacer que el valor actualizado del impuesto pagado sea muy distinto. En principio, esto puede resolverse permitiendo que el contribuyente escoja entre vehículos de ahorro gravados según un sistema EET o TEE para suavizar el consumo a lo largo del ciclo vital (teniendo en cuenta que las rentas caen en el momento de la jubilación, pero las necesidades de consumo no lo hacen en la misma medida), pero no es tan fácil cuando en el gravamen conviven deducciones en la cuota y beneficios condicionados a la renta del contribuyente. Si el hecho de contar con ahorro acumulado hace perder derecho a ciertos beneficios fiscales, se desincentivará el ahorro. Por el contrario, si las aportaciones a productos de ahorro se deducen de la renta que se utiliza para evaluar el derecho a la obtención de ciertos beneficios, el ahorro se estimula. En el Reino Unido existe un sistema en el que las contribuciones a planes de pensiones no se consideran como renta a la hora de determinar el derecho de ciertas deducciones que dependen de la renta del contribuyente, al igual que el hecho de ser propietario de la vivienda que se ocupa, que es ignorado en cualquier beneficio basado en la renta.

La dirección de reforma propuesta para el Reino Unido puede establecerse como sigue:

- Cambio hacia un sistema gravamen de rentas ganadas (TEE) para los depósitos.

- Un sistema de reducción en la base de la rentabilidad (RRA, o *Rate of Return Allowance*) para los que posean carteras de activos con riesgo como las acciones y activos similares.
- Modificaciones en el sistema de pensiones, que actualmente sigue un esquema de gravamen del gasto (EET).
- Para las rentabilidades por encima de lo normal, se propone un tratamiento igual al de las rentas ganadas, incluyendo las contribuciones a la Seguridad Social.

El argumento para utilizar un sistema TEE para depósitos, y activos que rinden un interés ordinario frente a la falta de neutralidad del sistema británico (el ahorro se realiza a partir de renta ya gravada, y la rentabilidad del capital se somete a gravamen sin descontar el efecto de la inflación) es el siguiente: Este tipo de activos no ofrecen una rentabilidad por encima de lo normal y existe poco margen para disfrazar rentas laborales como intereses bancarios. Esta forma de ahorro es escogida más por los contribuyentes de menores rentas y ahorradores menos sofisticados (en mayor proporción de su ahorro, si bien en términos absolutos son los mejor situados los que mayores cuantías mantienen en estos instrumentos).

La aplicación del sistema TEE a activos que rinden por encima de lo normal no tendría tanto sentido, dando lugar a que se abriese una brecha importante entre rentas del trabajo y del capital (las del trabajo, gravadas y los dividendos exentos). Si se dejasen exentos dividendos o beneficios, se crearían oportunidades de evasión en las rentas del trabajo de los autónomos (que tratarían de obtener su retribución como renta del capital). En cambio, la aplicación de sistemas EET (imposición del gasto) o TtE (reducción de los rendimientos normales) aseguraría que los rendimientos normales no estuviesen gravados, pero el exceso sobre ellos sí. Estos sistemas pueden lograr la neutralidad entre renta y ganancias de capital, siempre que los tipos que gravan las rentas, ganancias de capital y rentas laborales sean los mismos. Además, es necesario que el tipo impositivo exigido sobre los rendimientos por debajo de los normal sean iguales a la suma del tipo de gravamen de la renta más el tipo de las contribuciones sociales del empleador y empleado, ya que de otra forma existirían incentivos a la conversión de rentas ganadas (del trabajo) en rentas del capital.

Los sistemas EET y TtE proporcionan ventajas similares, si bien el sistema RRA puede generar alguna complicación en cuanto a la necesidad de guardar

información y la complejidad de los cálculos que requiere, y por otro lado, el tratamiento de las pérdidas (rendimientos por debajo de lo normal). En aras de lograr simetría, si la gente con rendimientos por encima de lo normal debe pagar más, también deberá pagar menos al que incurra en pérdidas. Si esto no se tiene en cuenta, se ataca la neutralidad del tratamiento entre activos de más y menos riesgo. Para ello se pueden compensar ganancias obtenidas en unos activos con pérdidas en otros, o bien permitir compensaciones en el tiempo.

Las complicaciones ligadas a la aplicación de un régimen RRA podrían aminorar las ventajas de su aplicación (y en general simplificación de la legislación evitando oportunidades de evasión), pero también se puede solucionar mediante el siguiente mecanismo: mantener una herramienta TEE para acciones cuya rentabilidad está en niveles normales, y para las que rinden por encima, dar la opción entre el mecanismo RRA o bien aplicar el tipo correspondiente en el impuesto que grava toda la renta (comprensivo)

El sistema utilizado en Reino Unido para gravar las pensiones, parece en principio el más adecuado (EET). Dadas las características de inmovilización ligadas a las pensiones, si se pretende fomentarlo, será necesario ofrecer ventajas añadidas sobre otro tipo de activos. Las cantidades anuales que pueden ahorrarse en contribuciones a pensiones en Reino Unido están limitadas. Cabe plantearse la deseabilidad de tales límites, y existen al menos tres argumentos a su favor:

1. Limitar la cantidad que se puede ahorrar en un contexto de neutralidad fiscal puede ser deseable si se desean gravar donaciones y otras transferencias de riqueza pero no se puede hacer de forma adecuada. (Si todo se ahorra vía pensiones es posible transferir patrimonio de una forma poco gravada, mientras que si se limita el ahorro en estos instrumentos, las transferencias surgen de renta que no se considera pensión).
2. Existe riesgo de la acumulación ilimitada en un vehículo gravado de forma EET que puede ser evitado si la residencia se fija en otro país. Esto sin embargo, puede controlarse vía convenios de doble imposición.

La configuración de las aportaciones a planes de pensiones exoneradas en la base del impuesto genera un ahorro fiscal mayor cuanto más elevado es el tipo marginal, es decir, a los individuos de mayores rentas, generando regresividad en el sistema. Una forma de aminorar este efecto es limitar las aportaciones.

Otro elemento a tener en cuenta es el tratamiento de las cotizaciones sociales vinculadas a las pensiones. En Reino Unido las contribuciones del empresario a planes de pensiones no están sujetas a la cotización ni del empleador ni del empleado, mientras que las aportaciones del empleado sí, generándose incentivos a que las contribuciones las realice el empleador.

Integrando estas consideraciones en un marco más amplio, las recomendaciones establecen un sistema en conjunto simple, progresivo y neutral.

Para evitar que todos los impuestos traten de lograr todos los objetivos, es menester especificar el objetivo que se desea alcanzar (protección del medio ambiente, desincentivo de consumos nocivos, redistribución) y utilizar solamente el instrumento más adecuado para ello (impuestos específicos o impuesto sobre la renta y prestaciones).

Para evitar problemas de discriminación en el trato entre personas o actividades, se pretende un diseño neutral, y cualquier desviación de la neutralidad, que por otro lado implica pérdida de simplicidad debe estar justificada en términos económicos.

Para diseñar un sistema justo, y por tanto progresivo, sabemos que inevitablemente se generarán desincentivos al trabajo, ya que no es posible gravar más a lo que más tienen y tratar más generosamente a los más pobres si no es con una escala de tipos diferenciados. Lo que sí es posible es minimizar el coste de eficiencia asociado al logro de mayor equidad mediante el conocimiento de la distribución de la renta y los efectos desincentivo que los distintos tipos generan. La progresividad, idealmente entendida, requiere tener en cuenta el ciclo vital completo, por lo que se trataría de lograr una progresividad a lo largo de un largo período de tiempo, considerando que hay períodos en los que los contribuyentes ahorran y en los que piden prestado, y no año a año necesariamente.

Los elementos de un sistema simple neutral y progresivo, implican un diseño con las siguientes características:

- Un impuesto que grave la renta con una reducción, y unos pocos tipos (dos o tres), combinado con un beneficio fiscal por circunstancias personales y familiares. La tarifa debe ser diseñada teniendo en cuenta la capacidad de respuesta de los contribuyentes en función de sus características demográficas y niveles de renta.

- Todas las fuentes de renta (trabajo, autoempleo, de la propiedad, del ahorro, dividendos y ganancias de capital), deberían ser sometidas a la misma tarifa, y todos los costes de generación de las rentas deberían ser deducibles (tanto en la producción como en el empleo, si bien es difícil distinguir este tipo de gastos del consumo). La aplicación de tipos diferenciados según la fuente además de complicar el sistema, genera incentivos a la obtención de rentas de la forma menos gravada.
- Las rentas de sociedades deben gravarse antes de ser distribuidas desde la empresa, permitiendo la deducción de lo que ya se ha pagado en la empresa en manos del ahorrador persona física.
- Dado que todos los costes de generación de renta deben descontarse por la sociedad en el cómputo de la renta gravable, esta idea es aplicable a la inversión y al ahorro, ya que están asociados a la generación de una mayor renta futura. Para ello se puede deducir totalmente la cantidad ahorrada o invertida, tal y como se opera en los planes de pensiones. Alternativamente, puede diseñarse una deducción por el coste de oportunidad de la renta que se ha ahorrado o invertido previamente. Ambos enfoques (cuestiones temporales al margen) son equivalentes si los tipos se mantienen en el tiempo. Además, con esta forma de tratamiento se evita el problema recurrente de la elección entre impedir la evasión o minimizar los desincentivos a la inversión y el ahorro, en lugar de disminuir los tipos sobre las rentas del capital, que provocan un incentivo a la conversión de rentas del trabajo en capital.
- Es importante al gravar las rentas del capital que se permita la deducción por el gasto en capital. En la práctica las ganancias de capital solamente se gravan al realizarse, y no a medida que se producen (generando efecto *lock-in*), por tanto, si no se produce indiciación total, el ahorro y la inversión se verán desincentivados en función de la inflación de cada momento. Del mismo modo, si la amortización fiscal y la depreciación real no son coincidentes se generarán efectos desincentivo.
- A pesar de que la neutralidad entre distintos instrumentos de ahorro es un objetivo deseable, existe justificación para un trato más favorable de las pensiones si se adopta un papel paternalista por parte del sector público.

Una idea propuesta en el informe es la de gravar solamente los rendimientos que exceden la rentabilidad normal. Hay que determinar cuál es esa rentabilidad

normal para poder calcular el exceso gravable, y la propuesta que se hace es la de utilizar la rentabilidad de los bonos del tesoro a medio plazo.

Para calcular la reducción sobre la rentabilidad nominal (RRA) se aplicaría la rentabilidad de un activo sin riesgo al ahorro acumulado en activos determinados. No sería necesario tener en cuenta indiciación, ya que el acumulado correspondería a compras pasadas netas de ventas pasadas. Cualquier exceso de rentas nominales o ganancias de capital nominales generadas en el año por encima de la reducción RRA se sometería al tipo general aplicable a todas las rentas. Si el valor de la RRA supera este valor, se permitiría aplicar la diferencia en períodos futuros, actualizando por el mismo tipo de interés utilizado para el cálculo de la reducción. La ventaja de la aplicación de esta forma de gravamen reside en los problemas que evita:

1. Al contrario de lo que ocurre con los impuestos sobre la renta tradicionales, se reduce la distorsión a favor del consumo frente al ahorro.
2. Se evitan los problemas ligados a la valoración en las ganancias de capital y el efecto *lock-in*.
3. Al no gravar ganancias nominales a un tipo reducido, se evita la conversión de rentas de un tipo en otro más favorecido.
4. Aunque los sistemas EET son equivalentes a RRA, éste último permite la disposición de la recaudación por adelantado, y proporciona la descarga fiscal cuando los rendimientos se realizan, haciendo la transición más sencilla. Se evitan asimismo los problemas de evasión ligados a movimientos migratorios.
5. El gravamen sobre los rendimientos del ahorro se ven minorados para muchos ahorradores con este sistema, con el consecuente aumento esperado (no cuantificado) del mismo.

La desventaja fundamental de este sistema reside en la dificultad de ser plasmado en una ley por la complejidad de su cálculo, y en los problemas de aceptación que puede generar el gravamen de rentas que no se han materializado.

3. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

3.1. Composición de las carteras de activos de las familias españolas

La Encuesta Financiera de las Familias permite realizar una descripción muy exhaustiva de la composición y el valor de los activos de las familias españolas.

Dicha encuesta se ha desarrollado en tres años diferentes y las descripciones que aquí se presentan se refieren a la fecha más reciente disponible, EFF2008, que valora en términos del primer trimestre del año 2009. Una descripción exhaustiva de la distribución y el valor de los activos reales y financieros derivada de la explotación de la EFF2008 se puede extraer del Boletín Económico del Banco de España de diciembre de 2010.

Según la EFF2008, la riqueza neta mediana de los hogares españoles –nivel que separa a la mitad de los hogares con más y menos riqueza– pasó de 113.100 euros anuales en el año 2002 a 189.800 euros en 2005 y 178.300 euros en 2008. Como se presenta en el cuadro 1, en el año 2008, el porcentaje de los activos reales sobre el total de activos era del 89,1%, y la distribución del valor de los activos reales para el conjunto de los hogares era de un 61,4% del

Cuadro 1: Distribución del valor de los activos reales de los hogares por tipo de activo y características de los hogares. 2008 (%).

Características de los hogares	Vivienda principal	Otras propiedades inmobiliarias	Negocios por trabajo por cuenta propia	Joyas, obras de arte, antigüedades	Total	Pro memoria: activos reales como porcentaje de activos totales
Todos los hogares	61,4	27,8	10,3	0,5	100,0	89,1
Percentil de renta						
Menor de 20	84,3	14,5	1,0	0,2	100,0	92,3
Entre 20 y 40	72,4	22,2	5,1	0,3	100,0	93,3
Entre 40 y 60	69,5	22,5	7,7	0,3	100,0	92,8
Entre 60 y 80	62,7	29,3	7,7	0,4	100,0	89,8
Entre 80 y 90	63,4	26,6	9,4	0,6	100,0	87,8
Entre 90 y 100	42,3	37,3	19,5	0,9	100,0	84,6

Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España (2010).

valor total de la vivienda principal, 27,8% otras propiedades inmobiliarias, 10,3% del total del valor de los activos lo representan negocios por trabajos por cuenta propia y un 0,5% joyas, obras de arte y antigüedades. El peso de la vivienda principal es mayor cuando se consideran percentiles de renta más bajas, incrementándose con la renta el peso de otras propiedades. En conjunto, las carteras de las familias españolas presentan un peso mayoritario de activos reales frente a financieros, que decrece a medida que las familias se enriquecen.

En el cuadro 2 se presenta información referente al porcentaje de hogares que poseen cada tipo de activo, así como el valor mediano de cada uno de los activos considerados por percentiles de renta. Incluso en los hogares de menores rentas se observa que el porcentaje de tenencia de vivienda principal es muy elevado (78,1%). A medida que se consideran familias en decilas más altas, el valor mediano del total de sus activos se separa más del valor de la vivienda principal, mientras que estos valores son prácticamente coincidentes en caso de decilas de menor renta.

El activo real que con menor frecuencia poseen las familias se refiere a negocios por trabajo por cuenta ajena (12%), valor que se incrementa con la renta. El activo en el que menor valor de inversión se localiza son las antigüedades, joyas y obras de arte, que supone una mediana de 3.000 euros por familia, valor que se incrementa con la renta.

Una vez que se ha mostrado que la cartera de las familias españolas se centra, fundamentalmente, en activos reales, pasamos a detallar la composición de la cartera materializada en activos financieros.

El cuadro 3 muestra la distribución porcentual de activos financieros mantenidos por los hogares. Los hogares de rentas más elevadas doblan el peso de los activos financieros en su cartera con respecto a los hogares de menor renta (7,1% en los percentiles hasta el 40, y 15,4% en la decila de mayor renta). Las cuentas y depósitos representan para el conjunto de las familias el activo en el que, en términos porcentuales, se mantiene más ahorro. Esto es cierto, además, para todas las decilas de renta excepto para la última, en la que el activo de mayor peso en la cartera son otro tipo de cuentas, no utilizables para pagos. En el conjunto de los hogares el mayor volumen de ahorro se concentra en cuentas, ya sean para realizar o no pagos. El valor del ahorro concentrado en estos activos decrece en términos absolutos a medida que se consideran percentiles de mayor renta. Con las acciones cotizadas ocurre lo contrario; el valor mantenido crece con la renta.

Cuadro 2: Tenencia de activos reales por parte de los hogares por tipo de activo y características de los hogares. 2008 (%).

	Vivienda principal	Otras propiedades inmobiliarias	Negocios por trabajo por cuenta propia	Joyas, obras de arte, antigue-dades	Algún tipo de activo real	Algún tipo de activo
Porcentaje de hogares que poseen el activo						
Todos los hogares	82,7	36,1	12,0	17,2	88,2	98,3
Percentil de renta						
Menor de 20	78,1	20,1	2,2	10,2	81,9	96,1
Entre 20 y 40	78,7	29,7	6,9	13,2	83,1	98,9
Entre 40 y 60	84,1	33,0	12,4	14,7	89,2	98,7
Entre 60 y 80	83,1	42,2	15,7	19,3	91,7	98,4
Entre 80 y 90	87,7	49,1	19,5	25,7	93,8	98,3
Entre 90 y 100	91,3	61,8	25,7	31,9	96,1	100,0
Mediana del valor del activo para los hogares que poseen dicho activo (miles de €)						
Todos los hogares	180,3	120,2	71,9	3,0	210,4	206,8
Percentil de renta						
Menor de 20	120,2	50,4	41,2	1,1	125,6	120,8
Entre 20 y 40	150,3	90,1	38,6	2,0	176,6	157,4
Entre 40 y 60	180,3	99,8	81,7	3,0	197,1	201,6
Entre 60 y 80	187,1	130,0	52,9	3,0	238,0	246,1
Entre 80 y 90	240,4	137,0	76,2	3,0	300,5	335,4
Entre 90 y 100	300,4	262,2	118,9	8,8	471,9	517,3

Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España (2010).

Cuadro 3: Distribución del valor de los activos financieros de los hogares por tipo de activo y características de los hogares. 2008 (%).

Características de los hogares	Cuentas y depósitos utilizables para realizar pagos	Cuentas no utilizables para realizar pagos y cuentas vivienda	Acciones cotizadas en bolsa	Fondos de inversión	Valores de renta fija	Planes de pensiones y seguros de vida de inversión o mixtos	Acciones no cotizadas y participaciones	Otros activos financieros	Total	Pro memoria: activos financieros como porcentaje de activos totales
Todos los hogares	22,9	25,9	9,3	7,1	1,8	18,2	8,0	6,7	100,0	10,9
Percentil de renta										
Menor de 40	31,4	29,2	6,9	10,3	4,2	11,1	1,4	5,6	100,0	7,1
Entre 40 y 60	32,4	29,8	6,5	6,8	1,6	17,1	1,0	4,7	100,0	7,2
Entre 60 y 80	26,0	27,4	8,1	5,8	1,3	19,4	6,3	5,7	100,0	10,2
Entre 80 y 90	21,0	26,1	8,3	4,9	1,0	21,8	3,4	13,4	100,0	12,2
Entre 90 y 100	17,1	23,2	11,7	7,5	1,6	19,1	14,2	5,7	100,0	15,4

Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España (2010).

Los fondos de inversión siguen un perfil de ahorro decreciente con la renta, excepto para la última decila que mantiene en media un 7,5% del ahorro en activos financieros, mientras que para el resto de activos no es posible hallar un patrón ligado a la renta.

En el cuadro 4 se presentan tanto el porcentaje de hogares que poseen cada activo financiero como el valor (en miles de euros) mantenido. El 90,5% de las familias mantiene un depósito, que es el activo más frecuente, y cuya frecuencia aumenta con la renta. El valor mediano de los depósitos es de 3.000 euros, valor que crece asimismo con el nivel de renta. Por niveles de frecuencia, el siguiente activo es destinado a cobertura de la jubilación (plan de pensiones, seguros de vida o mixtos) que es mantenido por le 25,7% de las familias y con un valor mediano de 7.800 euros. La frecuencia y el valor mantenido en estos activos crece con la renta, salvo para las familias de menor renta, que presentan un valor mantenido de 7.300 euros, solamente superado a partir de la octava decila. El tercer activo financiero en términos de frecuencia son las cuentas no utilizables para pagos y cuentas vivienda, que se mantienen en la cuarta parte de las familias (24,1%) de manera más frecuente para mayores niveles de renta, y con niveles de ahorro medianos también crecientes con la renta. Las acciones con cotización se escogen como opción de ahorro más que las no cotizadas. Los valores de renta fija, junto a las acciones no cotizadas son los activos menos escogidos pero no en los que menos valor se localiza. En general el patrón observado es común: la frecuencia con la que se escogen los activos financieros es mayor para los niveles más elevados de renta y el ahorro que se localiza en los mismos también crece con la renta del hogar.

Cuadro 4: Tenencia de activos financieros por parte de los hogares. Por tipo de activo y características de los hogares.

Características de los hogares	Cuentas y depósitos utilizables para realizar pagos	Cuentas no utilizables para realizar pagos y cuentas vivienda	Acciones cotizadas en bolsa	Fondos de inversión	Valores de renta fija	Planes de pensiones y seguros de vida de inversión o mixtos	Acciones no cotizadas y participaciones	Otros activos financieros	Algún tipo de activo financiero
Porcentaje de hogares que poseen el activo									
Todos los hogares	90,5	24,1	10,4	5,6	1,4	25,7	1,3	6,8	93,6
Percentil de renta									
Menor de 20	83,2	15,3	3,5	2,1	1,5	7,4	0,2	3,3	87,3
Entre 20 y 40	88,7	19,5	5,7	3,0	1,2	14,2	0,5	5,1	93,4
Entre 40 y 60	90,8	20,9	6,3	3,4	0,6	25,2	0,6	7,8	93,5
Entre 60 y 80	92,3	27,8	10,6	5,8	1,2	31,1	1,1	5,9	95,2
Entre 80 y 90	96,8	32,8	16,4	8,6	1,7	46,1	2,5	11,0	97,8
Entre 90 y 100	98,2	41,0	34,9	18,4	3,3	54,2	6,1	12,8	99,3
Mediana del valor del activo para los hogares que poseen dicho activo									
Todos los hogares	3,0	15,0	6,0	14,1	19,1	7,8	12,0	6,4	7,1
Percentil de renta									
Menor de 20	1,2	9,4	6,3	30,0	15,3	7,3	(*)	4,9	2,0
Entre 20 y 40	1,9	10,0	6,4	4,4	55,0	4,9	(*)	4,0	3,6
Entre 40 y 60	2,4	12,0	5,8	18,9	30,1	4,8	9,3	6,0	6,1
Entre 60 y 80	3,9	16,4	3,6	16,0	13,6	7,1	11,4	6,3	11,3
Entre 80 y 90	5,4	18,4	8,5	12,0	12,0	8,9	12,4	8,7	19,5
Entre 90 y 100	8,3	30,0	8,0	15,8	30,0	20,0	12,0	19,6	42,7

(*) Menos de 11 observaciones. Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España (2010).

3.2. La fiscalidad de las rentas del capital de las familias en el IRPF español

En el IRPF español se consideran renta del contribuyente los rendimientos del trabajo, del capital, de las actividades económicas, las ganancias y pérdidas patrimoniales y las imputaciones de renta que se establezcan por ley. Y para determinar la base imponible y el cálculo del impuesto, la renta se clasificará en general y del ahorro. No se sujeta a IRPF la renta que se encuentre sujeta al ISD, y se presumirán retribuidas, salvo prueba en contrario, las prestaciones de bienes, derechos o servicios susceptibles de generar rendimientos del trabajo o del capital.

Los rendimientos íntegros del capital se definen en el artículo 21 de la LIRPF como "la totalidad de las utilidades o contraprestaciones, cualquiera que sea su denominación o naturaleza, dinerarias o en especie, que provengan, directa o indirectamente, de elementos patrimoniales, bienes o derechos, cuya titularidad corresponda al contribuyente y no se hallen afectos a actividades económicas realizadas por éste". Además, las rentas derivadas de la transmisión de la titularidad de los elementos patrimoniales, aun cuando exista un pacto de reserva de dominio, tributarán como ganancias o pérdidas patrimoniales, salvo que por ley se califiquen como rendimientos del capital. En todo caso, se incluirán como rendimientos del capital:

a) Los provenientes de los bienes inmuebles, tanto rústicos como urbanos, que no se hallen afectos a actividades económicas realizadas por el contribuyente.

b) Los que provengan del capital mobiliario y, en general, de los restantes bienes o derechos de que sea titular el contribuyente, que no se encuentren afectos a actividades económicas realizadas por éste.

A los rendimientos íntegros del capital inmobiliario se les permite una consideración de gastos deducibles y reducciones por los siguientes conceptos:

- Gastos necesarios para la obtención de los ingresos (intereses de capitales ajenos para adquisición o mejora del bien, tributos y recargos no estatales, así como las tasas y recargos estatales, saldos de dudoso cobro, cantidades devengadas por terceros como consecuencia de servicios personales).
- Las cantidades destinadas a la amortización, sin incluir el valor del suelo.

- Los rendimientos netos con un período de generación superior a dos años, así como los que se califiquen reglamentariamente como obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo, se reducirán en un 40%.
- En los supuestos de arrendamiento de bienes inmuebles destinados a vivienda, el rendimiento neto, se reducirá en un 60%, y 100%, cuando el arrendatario tenga una edad comprendida entre 18 y 30 años y unos rendimientos netos del trabajo o de actividades económicas en el período impositivo superiores al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).

Los rendimientos íntegros del capital mobiliario se consideran, según el artículo 25 de la LIRPF, clasificados en los siguientes conceptos:

1. Rendimientos obtenidos por la participación en los fondos propios de cualquier tipo de entidad, ya sean dinerarios o en especie: dividendos (recordando su exención hasta 1.500 euros).
2. Los rendimientos obtenidos por la cesión a terceros de capitales propios.
3. Rendimientos procedentes de operaciones de capitalización, de contratos de seguro de vida o invalidez y de rentas derivadas de la imposición de capitales. Es importante señalar que se califican como rendimientos del capital solamente si no se incluyen en la consideración de rendimiento del trabajo. En particular, se aplicarán a estos rendimientos de capital mobiliario las siguientes reglas:

   a) Cuando se perciba un capital diferido, el rendimiento del capital mobiliario vendrá determinado por la diferencia entre el capital percibido y el importe de las primas satisfechas.

   b) En el caso de rentas vitalicias inmediatas, que no hayan sido adquiridas por herencia, legado o cualquier otro título sucesorio, se considerará rendimiento de capital mobiliario el resultado de aplicar a cada anualidad una serie de porcentajes entre el 40% y el 8%, que decrecen a medida que aumenta la edad del perceptor.

   c) Si se trata de rentas temporales inmediatas, que no hayan sido adquiridas por herencia, legado o cualquier otro título sucesorio, se considerará rendimiento del capital mobiliario el resultado de aplicar a cada anualidad una serie de porcentajes entre el 12% y el 25% que se van incrementando con la duración de la renta.

d) Cuando se perciban rentas diferidas, vitalicias o temporales, que no hayan sido adquiridas por herencia, legado o cualquier otro título sucesorio, se considerará rendimiento del capital mobiliario el resultado de aplicar a cada anualidad el porcentaje que corresponda de los previstos en los apartados anteriores, y además se incrementa en la rentabilidad obtenida hasta la constitución de la renta.

e) En el caso de extinción de las rentas temporales o vitalicias, que no hayan sido adquiridas por herencia, legado o cualquier otro título sucesorio, cuando la extinción de la renta tenga su origen en el ejercicio del derecho de rescate, el rendimiento del capital mobiliario será el resultado de sumar al importe del rescate las rentas satisfechas hasta dicho momento y de restar las primas satisfechas y las cuantías que, de acuerdo con los párrafos anteriores de este apartado, hayan tributado como rendimientos del capital mobiliario. Cuando las rentas hayan sido adquiridas por donación o cualquier otro negocio jurídico a título gratuito e «inter vivos», se restará, adicionalmente, la rentabilidad acumulada hasta la constitución de las rentas.

f) Los seguros de vida o invalidez que prevean prestaciones en forma de capital y dicho capital se destine a la constitución de rentas vitalicias o temporales, siempre que esta posibilidad de conversión se recoja en el contrato de seguro.

4. Otros rendimientos del capital mobiliario: los procedentes de la propiedad intelectual cuando el contribuyente no sea el autor y los procedentes de la propiedad industrial que no se encuentre afecta a actividades económicas realizadas por el contribuyente, los procedentes de la prestación de asistencia técnica, salvo que dicha prestación tenga lugar en el ámbito de una actividad económica, los procedentes del arrendamiento de bienes muebles, negocios o minas, así como los procedentes del subarrendamiento percibidos por el subarrendador, que no constituyan actividades económicas, los procedentes de la cesión del derecho a la explotación de la imagen o del consentimiento o autorización para su utilización, salvo que dicha cesión tenga lugar en el ámbito de una actividad económica.

5. Se estimará que no existe rendimiento del capital mobiliario en las transmisiones lucrativas, por causa de muerte del contribuyente, de los activos representativos de la captación y utilización de capitales.

La norma aclara los casos en que las prestaciones de los sistemas de ahorro-previsión se consideran rendimientos del trabajo[3].

Se pueden deducir de los rendimientos íntegros del capital mobiliario los siguientes gastos:

- Administración y custodia de valores negociables.
- Cuando se trate de rendimientos derivados de la prestación de asistencia técnica, del arrendamiento de bienes muebles, negocios o minas o de subarrendamientos, se deducirán de los rendimientos íntegros los gastos necesarios para su obtención y, en su caso, el importe del deterioro sufrido por los bienes o derechos de que los ingresos procedan.

Si los rendimientos netos se general de forma irregular o en un plazo superior a dos años, se reducirán en un 40%.

Las ganancias y pérdidas patrimoniales se definen como "las variaciones en el valor del patrimonio del contribuyente que se pongan de manifiesto con ocasión de cualquier alteración en la composición de aquél, salvo que por esta Ley se califiquen como rendimientos".

La Ley estipula situaciones en las que no se considera que haya variación patrimonial, en las que habiéndola se deja exenta por situaciones excepcionales, y especifica que no se consideran pérdidas patrimoniales las debidas al juego, consumo, liberalidades....

---

[3] Pensiones y haberes pasivos percibidos de los regímenes públicos de la Seguridad Social y demás prestaciones públicas por situaciones de incapacidad, jubilación, accidente, enfermedad, viudedad, o similares; prestaciones percibidas por los beneficiarios de mutualidades generales obligatorias de funcionarios, colegios de huérfanos y otras entidades similares; prestaciones percibidas por los beneficiarios de planes de pensiones y las percibidas de los planes de pensiones regulados en la Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo; prestaciones percibidas por los beneficiarios de contratos de seguros concertados con mutualidades de previsión social, cuyas aportaciones hayan podido ser, al menos en parte, gasto deducible para la determinación del rendimiento neto de actividades económicas, u objeto de reducción en la base imponible del Impuesto; prestaciones percibidas por los beneficiarios de los planes de previsión social empresarial; prestaciones percibidas por los beneficiarios de los planes de previsión asegurados; prestaciones percibidas por los beneficiarios de los seguros de dependencia conforme a lo dispuesto en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

La norma general para el cálculo de las ganancias y pérdidas patrimoniales es:

1. Si la transmisión es onerosa o lucrativa, la diferencia entre los valores de adquisición y transmisión de los elementos patrimoniales.
2. En los demás supuestos, el valor de mercado de los elementos patrimoniales o partes proporcionales, en su caso.

En las transmisiones onerosas el valor de adquisición es la suma del importe real de la adquisición, el coste de las inversiones y mejoras, los gastos y tributos inherentes a la adquisición, excluidos los intereses, que hubieran sido satisfechos por el adquirente, y este valor se minora en el importe de las amortizaciones. Este valor se actualizará, exclusivamente en el caso de bienes inmuebles, mediante la aplicación de los coeficientes que se establezcan en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Como valor de transmisión será el importe real por el que la enajenación se hubiese efectuado. De este valor se deducirán los gastos y tributos en cuanto resulten satisfechos por el transmitente. Por importe real del valor de enajenación se tomará el efectivamente satisfecho, siempre que no resulte inferior al normal de mercado, en cuyo caso prevalecerá éste.

En las transmisiones a título lucrativo se aplicarán las reglas del artículo anterior, tomando por importe real de los valores respectivos aquellos que resulten de la aplicación de las normas del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, sin que puedan exceder del valor de mercado.

Existen además una serie de normas particulares de valoración para casos específicos.

Es importante señalar que el IRPF español permite excluir de gravamen las ganancias patrimoniales obtenidas por la transmisión de la vivienda habitual del contribuyente, siempre que el importe total obtenido por la transmisión se reinvierta en la adquisición de una nueva vivienda habitual. Si el importe reinvertido es inferior al total de lo percibido en la transmisión, únicamente se excluirá de tributación la parte proporcional de la ganancia patrimonial obtenida que corresponda a la cantidad reinvertida.

Los distintos tipos de rendimientos y ganancias patrimoniales se agrupan en renta general y renta del ahorro. La renta del ahorro está constituida básí-

camente por rendimientos del capital mobiliario y ganancias y pérdidas originadas por transmisiones patrimoniales, clasificándose la renta general como el resto. Cada tipo de renta origina una base, general o del ahorro, integrando los valores positivos y negativos del mismo tipo. Si resultase negativo, se puede compensar con bases del mismo tipo a lo largo de cuatro años. Lo que no está permitido es compensar ganancias y pérdidas patrimoniales clasificadas en base general con base del ahorro y viceversa.

De forma transitoria y para los períodos 2012 y 2013, se modifica el tratamiento de las ganancias patrimoniales a corto plazo producidas en la compraventa de activos financieros (venta de fondos de inversión, acciones...) y activos inmobiliarios (viviendas, locales, terrenos...). Hasta 2011 se integraban en la base del ahorro, pero en los próximos dos años las plusvalías generadas en el primer año tributarán al tipo marginal de IRPF que pague cada contribuyente, aunque las posteriores seguirán gravadas por las rentas de capital o del ahorro en función de la escala a la que se somete la base del ahorro. La intención del legislador es que esta reforma afecte solo a las ganancias patrimoniales, pero no a los rendimientos del capital mobiliario, como los dividendos, intereses, pagarés, fondos de pensiones, letras, depósitos, etc.

Existen una serie de reducciones aplicables a la base general sin que por esta causa resulte negativa. Si existe remanente de reducciones, se aplican a la base del ahorro, y si la base general resulta negativa, puede compensarse con resultados positivos en los cuatro años siguientes.

Las reducciones previstas son las siguientes:

- Por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social, con el límite de la menor de las siguientes cantidades: 30% de la suma de rendimientos del trabajo y actividades (50% si el contribuyente es mayor de 50 años) o 10.000 euros (12.500 euros si es mayor de 50).
- Por estas mismas aportaciones en caso de discapacidad, con el límite de 10.000 euros en caso de parentesco o 24.250 euros si los partícipes son los discapacitados.
- Por aportación a patrimonios protegidos de discapacitados (límite 10.000 euros).
- Por pensiones compensatorias a favor del cónyuge (no los hijos).

- Por aplicación del mínimo personal y familiar (descendientes, ascendientes y discapacidad).

Las cuantías de los mínimos son las siguientes: 5.151 euros como mínimo del contribuyente, que se incrementa en 918 euros anuales para edades superiores a 65 y 1.122 euros para superiores a 75. Para los descendientes, menores de 25 años o discapacitados de cualquier edad con rentas que no superen 8.000 euros, las cuantías son:

– 1.836 euros anuales por el primero.
– 2.040 euros anuales por el segundo.
– 3.672 euros anuales por el tercero.
– 4.182 euros anuales por el cuarto y siguientes.

Por ascendientes la cuantía es de 918 euros anuales siempre que sean mayores de 65 y no cuenten con rentas superiores a 8.000 euros. Si son mayores de 75, 1.122 euros.

En caso de discapacidad del contribuyente, de ascendientes o descendientes discapacitados es de 2.316 euros anuales cuando sea una persona con discapacidad y 7.038 euros anuales cuando sea una persona con discapacidad y acredite un grado de minusvalía igual o superior al 65%.

Por aportaciones a partidos políticos.

Para el cálculo de las cuotas general y del ahorro, se tiene en cuenta la base liquidable general y del ahorro, de forma peculiar. Se aplican las reducciones (excepto mínimos personales y familiares) para la determinación de la base liquidable y se aplica la tarifa correspondiente según el tipo de base. Por otro lado, se aplica la tarifa general a los mínimos personales y familiares, y se descuenta de la cuota general.

La tarifa aplicable a la base liquidable general y del ahorro es diferente, y las cuotas general y del ahorro se obtienen por la aplicación de las escalas tanto del tramo estatal como el autonómico.

La escala general estatal de 2011 se incrementa en un tramo y eleva los tipos marginales para los períodos 2012 y 2013 tal y como se resume a continuación:

Base liquidable – Hasta euros	Cuota íntegra – Euros	Resto base liquidable – Hasta euros	Tipo aplicable – Porcentaje
0	0	17.707,20	12 (+0,75)
17.707,20	2.124,86+(132,80)	15.300,00	14+(2)
33.007,20	4.266,86+(438,80)	20.400,00	18,5+(3)
53.407,20	8.040,86+(1.050,80)	66.593,00	21,5+(4)
120.000,20	22.358,36+(3.714,52)	55.000,00	22,5+(5)
175.000,20	34.733,36+(6.464,52)	125.000,00	23,5+(6)
300.000,20	13.964,52+(13.964,52)	En adelante	23,5+(7)

Por aplicación de la escala autonómica, los tipos marginales se elevan de forma variable dependiendo de la Comunidad Autónoma considerada. Además, hay que tener en cuenta que para los períodos 2012 y 2013 se incrementa un tramo más (a partir de 300.000 euros) y los tipos marginales estatales, así como la cuota íntegra estatal se incrementan en los valores que se adicionan entre paréntesis. El resultado es que el tipo marginal máximo de la escala general puede alcanzar un valor máximo que varía entre un 46,3% para Murcia hasta 56% en Cataluña.

La escala del ahorro estatal se gravaba hasta 2011 mediante la aplicación de dos tramos que se convierten en tres para los períodos 2012 y 2013. La aplicación del tramo autonómico hace que los tipos marginales hasta 2011 fuesen del 19% y 21% para bases del ahorro menores y mayores de 6.000 euros respectivamente. No obstante, el incremento establecido para los períodos 2012 y 2013 hace que los tipos sobre el ahorro resulten ser del 21% para rentas de hasta 6.000 euros, del 25% desde 6.000 euros hasta 24.000 euros, y 27% para el resto, ya que se añade un nuevo tramo.

Las deducciones aplicables a la cuota íntegra se conciben por los siguientes conceptos:

- Por inversión en vivienda habitual, el 7,5 % de las cantidades satisfechas con una base máxima de 9.040 euros.
- Por actividades económicas: a los contribuyentes que ejerzan actividades económicas les serán de aplicación los incentivos y estímulos a la inversión

empresarial establecidos o que se establezcan en la normativa del Impuesto sobre Sociedades.

- Por donativos (10% de las cantidades donadas).
- Por rentas obtenidas en Ceuta y Melilla (50% de la cuota correspondiente a tales territorios).
- Por actuaciones para la protección y difusión del Patrimonio Histórico Español y de las ciudades, conjuntos y bienes declarados Patrimonio Mundial (15% de las cantidades invertidas).
- Por cuenta ahorro-empresa, por las cantidades que se depositen en entidades de crédito, en cuentas separadas de cualquier otro tipo de imposición, destinadas a la constitución de una sociedad Nueva Empresa.
- Por alquiler de vivienda habitual: los contribuyentes cuya base imponible sea inferior a 24.107,20 euros anuales podrán deducirse el 10,05% de las cantidades satisfechas por el alquiler de su vivienda habitual. La base máxima de esta deducción será de:
  a) Cuando la base imponible sea igual o inferior a 17.707,20 euros anuales: 9.040 euros anuales.
  b) Cuando la base imponible esté comprendida entre 17.707,20 euros y 24.107,20 euros anuales: 9.040 euros menos el resultado de multiplicar por 1,4125 la diferencia entre la base imponible y 17.707,20 euros anuales.

Aplicadas estas deducciones en la cuota íntegra se obtiene la cuota líquida, y la cuota diferencial restando de la líquida los siguientes importes:

- La deducción por doble imposición internacional.
- La deducción por obtención de rendimientos del trabajo o de actividades económicas: los contribuyentes cuya base imponible sea inferior a 12.000 euros anuales que obtengan rendimientos del trabajo o rendimientos de actividades económicas se deducirán la siguiente cuantía:
  a) Cuando la base imponible sea igual o inferior a 8.000 euros anuales: 400 euros anuales.
  b) Cuando la base imponible esté comprendida entre 8.000,01 y 12.000 euros anuales: 400 euros menos el resultado de multiplicar por 0,1 la diferencia entre la base imponible y 8.000 euros anuales).

- Las retenciones y pagos a cuenta: La cuota diferencial se minora por las cuantías deducibles por:
  - Deducción por maternidad.
  - Deducción por nacimiento o adopción.

4. AJUSTE DE LA FISCALIDAD ESPAÑOLA A LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME

Tras exponer la forma en que se gravan la renta del capital de los ahorradores en España, y el entorno general del Impuesto, pasamos a comparar la situación de nuestro país con las propuestas especificadas en el IM.

En términos generales, puede decirse que la forma en que se grava la renta del capital en España responde a los mismos intereses que el Informe plantea: un sistema integrado, búsqueda de la neutralidad, y progresividad, y no tanto se puede decir que sea un sistema sencillo. Otra cosa es que los objetivos no sean mejorables, que en verdad lo son, ya que podría producirse una integración mayor en el sistema teniendo en cuenta todas las piezas que lo configuran (como se verá en el apartado 5), podría diseñarse un sistema más neutral, a pesar de los avances en neutralidad que en nuestra fiscalidad se han producido (básicamente eliminando la diferencia de tratamiento entre rendimientos y variaciones patrimoniales), y podría desde luego lograrse la progresividad a un coste de eficiencia menor.

Comenzamos con la estructura general que sería deseable para un impuesto sobre la renta. Convendría gravar toda la renta sometiéndola a la misma escala progresiva, articulada en pocos tramos, se recomiendan dos o tres. No es lo que ocurre en el caso español, donde se encuentran dos tarifas alternativas, una para base general, que cuenta con siete tramos, y otra para la base del ahorro, con tres tramos. En un sistema cuasi dual como el español –cada vez más difuso por la progresividad a la que se somete el ahorro–, todas las fuentes de renta no son gravadas de la misma forma, por la separación que se establece entre base general y base del ahorro, generándose una falta de neutralidad[4]. El IRPF espa-

[4] Para una revisión de los argumentos a favor y en contra de un impuesto dual, véase Picos y Gago (2004).

ñol nunca se ha constituido en impuesto sintético, si bien los sucesivos cambios han procurado avances en la neutralidad.

Por otro lado, las recomendaciones del informe aconsejan la consideración de deducibilidad de todos los gastos necesarios para la obtención de las rentas, y el IRPF español limita en función del tipo de renta considerado una serie de gastos específicos que no abarcan todos los necesarios.

En cuanto a la diferenciación en el trato entre rendimientos y ganancias de capital, puede decirse que España ha terminado con esa falta de neutralidad al incluir todos los elementos como parte de la base del ahorro, y sometiéndolos al mismo tipo de gravamen (no el general, sino uno específico para el ahorro, y con la excepción aplicable a las ganancias a corto para los años 2012 y 2013), aunque persisten otros problemas tradicionales ligados al gravamen de las ganancias de capital. Estos problemas son: el hecho de que las variaciones patrimoniales se graven en el momento de la realización y no en su generación, por lo que no se evita el *lock in*, el hecho de que la actualización de los valores se produce exclusivamente para inmuebles, y el ajuste no perfecto entre la depreciación real y la amortización efectiva.

Otro elemento que permite el logro de la neutralidad es el tratamiento simétrico de ganancias y pérdidas patrimoniales, lo que exige una compensación total de las pérdidas, y no limitadas temporalmente como ocurre en el caso español.

El sistema español sigue un patrón TTE, generando desincentivo al ahorro. Los rendimientos del capital se gravan ya sean normales o extraordinarios, no coincidiendo con la recomendación TEE o TtE expuesta en el informe.

En cuanto a los problemas de doble imposición económica, las recomendaciones del informe apuestan por una deducibilidad total del impuesto pagado en manos de la empresa, para que el gravamen final de los rendimientos del ahorro sea igual para acciones que para otro tipo de activos. El sistema español optó en 2006 por exigencias del Derecho Comunitario por eliminar la antigua deducción por dividendos para considerar los dividendos como renta exenta hasta una cuantía de 1.500 euros. Esto hace que el sistema español sea más parecido en el tratamiento de los dividendos a la propuesta que el informe hace para los intereses bancarios (TEE) y viceversa.

Sí que existe consideración similar a la que se propone para planes de pensiones, permitiendo la exención en el momento de la aportación y gravando en el momento de la percepción (patrón EET).

En lo referente a la aplicación de límites en la cuantía que se puede aportar a planes de pensiones y otros instrumentos de ahorro-jubilación, España los aplica, y además diferencia según la edad de contribuyente, produciéndose aquí coincidencia con las recomendaciones que evitarían problemas como la acumulación ilimitada de ahorro en un producto con ciertas ventajas fiscales y que puede generar problemas de evasión en caso de cambio de residencia.

5. CONVENIENCIA DE ADOPCIÓN DE LAS RECOMENDACIONES, Y PROBLEMAS PARA SU INTRODUCCIÓN

Un elemento que debe tenerse en cuenta en la aplicación de cualquier transición que implique cambios en el tratamiento de las rentas del capital es que las reformas acometidas se mantengan en el tiempo. Esta es una situación deseable para cualquier gravamen que no sea perfectamente neutral. Si el sistema es neutral, por el contrario, no se verán afectadas las decisiones si la modificación también lo es.

En el caso del gravamen del ahorro, esto constituye una decisión de mayor relevancia en tanto que puede involucrar un largo período de tiempo, y con mayor o menor grado de inmovilización de los recursos, ya sea por cuestiones legales (planes de pensiones), por cuestiones de costes de transacción (inmuebles), o por razones de imposibilidad de vuelta atrás (inversión en capital humano).

Los cambios que implican una reforma gradual corren el riesgo de servir de herramienta política y ser eliminados en función de interés de maximización de votos o para el cumplimiento de objetivos cortoplacistas. Un ejemplo de ello lo constituye el tratamiento de la deducción por vivienda en los últimos años.

Un elemento que se utiliza como argumento para dar el mismo tratamiento a todas las rentas, es que la diferenciación en el trato de rentas del capital y rentas del trabajo, puede incentivar a la conversión de unas en otras. Esta situación puede resolverse (de hecho en España así se hace) mediante una fiscalidad específica de operaciones vinculadas que suponga retribución a precio normal de mercado. Es cierto que la falta de neutralidad no es deseable, pero también lo es que hay

mecanismos que en la práctica para corregirla (aunque de forma más compleja de la que se propone).

La propuesta de tratamiento neutral de todas las rentas bajo el supuesto de que sean deducibles todos los gastos necesarios para su obtención es un ideal muy lógico y eficiente, pero en la práctica, su instrumentación no es nada sencilla, ya que la determinación de lo que es gasto necesario no es fácil, implica casuística, falta de simplicidad y de nuevo oportunidades para la evasión o elusión.

Los cambios que se proponen en el informe son en muchos casos radicales. La implementación de tales cambios no es sencilla, no tanto por cuestiones técnicas (ya que el patrón propuesto es mucho más simple), sino por la aceptación por parte de contribuyentes, grupos de presión, o los mismos políticos que consideren la no aceptación por parte de los votantes como un sistema no conveniente. Aunque en términos teóricos se plantea un sistema más justo, sencillo y eficiente, cada contribuyente tiende a comparar cuál es su situación actual frente a la que se enfrentaría después de la reforma, e incluso si en términos de ciclo vital el saldo fuera de ganancia, en el corto plazo puede no serlo, y la aceptación ser más compleja. En cualquier caso, la experiencia española reciente muestra que cuando los cambios fiscales se imponen, los contribuyentes pueden protestar pero no suponen un impedimento (al menos en el corto plazo) para su implementación.

En concreto, y descendiendo al detalle de las reformas propuestas y en particular a las posibles dificultades que conllevaría su aplicación, hemos de repasar los problemas de administrativos y de control de la información, así como las dificultades de aceptación para su implementación en nuestro país.

En relación con la aplicación de un sistema TEE a los depósitos y similares que ofrecen un rendimiento normal, y un patrón RRA al rendimiento del ahorro por encima de los normal de los dividendos procedentes de acciones, la aceptación sería total por parte de los contribuyentes, ya que no pierden, y podrían ganar con respecto a la situación vigente. La única situación en la que podría existir oposición es para aquellos ahorradores que habiendo percibido una rentabilidad por dividendos por encima de los normal, ésta fuese de una cuantía inferior a 1.500 euros, ya que el sistema vigente les hubiese favorecido. Las mismas razones que hacen que la aceptación por parte de los contribuyentes sea sencilla, hacen más difícil la asimilación por parte de la autoridad tributaria, que puede atisbar una pérdida recaudatoria inmediata. A pesar de que las potenciales ventajas del sistema de gravamen del ahorro propuestas en el IM,

una visión cortoplacista de las autoridades o una excesiva preocupación por la recaudación inmediata pueden dificultar su aceptación.

Con respecto a los requerimientos de información necesarios para la aplicación de un sistema de gravamen por encima del rendimiento normal, éstos no serían mucho mayores que lo que ya se exige hoy al contribuyente que tributa por IRPF. Sin embargo, la administración tributaria tendría un elemento más que controlar para evitar el fraude, ya que tendría que estar al tanto de cuáles son las rentabilidades obtenidas por encima y por debajo de lo normal, dado que si se quiere aplicar el sistema de forma neutral, sería necesario que las pérdidas por debajo del rendimiento normal fuesen plenamente compensables.

Otro aspecto que consideramos que podría dificultar la aceptación, es la incertidumbre. La mayor dificultad para la aplicación de un sistema RRA residiría en el establecimiento del nivel de rentabilidad que se considera "normal" y que determinaría que por encima de este nivel se pague, y por debajo no. El IM recomienda que se utilice como referencia el rendimiento nominal de los bonos del Tesoro a medio plazo (que viene a ser equivalente a la suma de la previsión de inflación y la previsión de crecimiento del PIB), pero en circunstancias de crisis, y a pesar de que el BCE esté centrado en el control de la inflación como prioridad, no existen garantías de que este valor sea estable, y esto desconcierta tanto a la administración que recauda como al que invierte y desconoce con exactitud cuál será la fiscalidad de los productos en los que invierte. Este valor se puede modificar para reflejar las alteraciones que se experimentan, pero fijar un parámetro fiscal en función de una magnitud modificable en el tiempo genera sensación de incertidumbre tanto para quien paga como para quien recauda el impuesto.

El conocimiento a priori del tipo de interés considerado normal, podría estimular a las entidades financieras a establecer compensaciones a los inversores en términos monetarios hasta el nivel normal, y en especie o a través de otras ventajas o servicios financieros a partir de esa rentabilidad. Nótese que la línea que separa un tratamiento de gravamen frente a exención o compensación de pérdidas es la obtención de un rendimiento por encima de un determinado nivel (rentabilidad de un activo sin riesgo), y es más fácil bajar de ese nivel que incurrir en pérdidas en un sistema tradicional. Este tipo de estrategias son rentables para volúmenes de inversión importantes y favorecerían a aquéllos mejor situados o informados, por lo que la aplicación de un sistema RRA puede generar estra-

tegias por parte de la banca que deriven en inequidad de tratamiento para los ahorradores.

Un elemento adicional que habría que tener en cuenta es la aplicación de un gravamen a los rendimientos por encima de lo normal que fuese la suma del tipo del impuesto sobre la renta y las cotizaciones sociales de empresario y trabajador para evitar el incentivo a transformar rentas ganadas en rentas del capital. Este punto nos parece que no sería fácilmente aceptado por el contribuyente, ni fácilmente propuesto por parte de la autoridad fiscal por la imagen e incremento en la presión fiscal y la pérdida de popularidad que ello acarrearía. Con esta última reflexión, se pone de manifiesto que las reformas planteadas en el IM o cualquier reforma concebida de forma integral, no puede aplicarse "por secciones" ya que se trata de elementos interrelacionados y que no pueden modificarse de forma aislada.

Por todas estas razones, consideramos que las recomendaciones del IM al caso español tienen difícil aplicación: una a una pueden aceptarse e incorporarse en su mayoría, pero el cambio que se requiere es de filosofía, e implicarían hacer borrón y cuenta nueva en gran parte del sistema impositivo.

6. CONSISTENCIA DE LAS RECOMENDACIONES DEL IM RELATIVAS A RENTAS DEL CAPITAL CON LAS QUE SE HACEN EN OTROS IMPUESTOS

La fiscalidad de las rentas del ahorro se ha abordado hasta ahora considerando a un ahorrador medio que coloca el excedente de sus rentas en productos financieros o elementos patrimoniales "habituales", pero no teniendo en cuenta la situación en la que las cuantías del ahorro son suficientemente elevadas como para llevar a cabo una planificación fiscal estratégica. En tal caso, sería necesario abordar cuestiones como el gravamen en el IS, y, en particular, las Sociedades de inversión inmobiliaria, o las Sociedades de Inversión en Capital Variable (SICAV).

Sin necesidad de hablar de grandes cantidades de ahorro, es importante tener en cuenta que la fiscalidad del ahorro se encuentra justo en el límite entre el gravamen de las rentas personales y los beneficios societarios. Cómo sea gravado el ahorro puede ser determinante para las decisiones que tomen pequeños empresarios y los autonomos, por lo que es necesario llevar a cabo una visión de conjunto del tratamiento de las rentas empresariales en el impuesto sobre la

renta y de los beneficios en el impuesto societario al tiempo que del gravamen de las rentas del capital.

Otro elemento a tener en cuenta es el tipo de imposición que se desea en cuanto a las características de la base. Si la base se define incluyendo renta del ahorro y renta del trabajo y todos los rendimientos se gravan de la misma forma, estamos ante un impuesto sobre la renta "comprensivo". Si por el contrario las rentas ahorradas y sus rendimientos no se gravan hasta el momento en que se materializan en consumo, nos encontramos ante un impuesto sobre el gasto, y deberán tenerse las oportunas precauciones al diseñar la imposición indirecta (imposición sobre el consumo, básicamente el IVA) de manera que no se produzcan faltas de neutralidad.

La imposición comprensiva de la renta y la imposición sobre el gasto no son neutrales en cuanto a los efectos que generan, ya que un impuesto sobre el gasto no altera la rentabilidad del ahorro antes y después de impuestos, mientras que si se grava el gasto no hay diferencia entre rentabilidad bruta y neta. Esto a su vez altera los precios del consumo presente y futuro, lo qua altera la neutralidad inter-temporal. Existen tres rutas alternativas para lograr neutralidad gravando el ahorro en momentos distintos:

1. Recaudar el impuesto por adelantado y no gravar la rentabilidad posterior del ahorro.
2. Gravar la renta excluyendo el ahorro, y gravar después la recuperación del mismo (como un plan de pensiones).

Dejar exenta una rentabilidad "normal" y gravar solamente el exceso de rentabilidad del ahorro.

Aparece entonces la cuestión de la progresividad, otro de los principios que deben guiar el diseño de un sistema fiscal: las rentas no se mantienen constantes a lo largo del ciclo vital, por lo que los tipos impositivos a los que se enfrenta un contribuyente son diferentes en distintos momentos del tiempo, y el momento en que se grave y cómo se grave la renta ahorrada y su rentabilidad, condicionarán la progresividad a la que se enfrente el contribuyente.

Debido a que el IM se centra en el análisis de ahorro que se acumula en parte de la vida para incrementar el consumo en otra fecha posterior, obvia la cuestión del gravamen de sucesiones y donaciones, pero la falta de coordinación entre

figuras impositivas que graven estos dos tipos de ahorro, puede dar lugar a comportamientos estratégicos.

Las cotizaciones sociales y la forma en que se exigen sobre los planes de pensiones es otra cuestión que debe coordinarse, porque como se ha apuntado, si el tratamiento es diferente en función de que las aportaciones las realice uno u otro, pueden existir incentivos a que se realicen aportaciones de la forma más rentable fiscalmente.

Por último, no puede olvidarse que las rentas del ahorro presentan una gran movilidad, y que la variable fiscal determina la rentabilidad final de los ahorradores, por lo que sería necesario llevar a cabo políticas de integración de las figuras impositivas que gravan el ahorro entre distintos países.

REFERENCIAS

Banco de España (2010). *Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2008: métodos, resultados y cambios desde 2005.* Boletín Económico. Diciembre 2010. http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/10/Dic/Fich/art2.pdf

Institute for Fiscal Studies (2011). *Tax by Design. The Mirrlees Review.* Oxford University Press. http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/design/taxbydesign.pdf

Picos, F. y Gago A. (2004). "El impuesto dual: argumentos teóricos e implicaciones de política fiscal", *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 171. 4/2004:103-130. http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/171_ImpuestoDual.pdf

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAL EN EL INFORME MIRRLEES

Santiago Díaz de Sarralde Miguez[1]

1. INTRODUCCIÓN

La imposición sobre la renta personal desempeña un papel central en el diseño de los sistemas fiscales, ya que dicha renta constituye tradicionalmente el indicador más completo de la capacidad de pago de los individuos[2], lo que resulta esencial en términos de equidad, y es uno de los principales factores determinantes de las decisiones económicas más relevantes: oferta de trabajo, ahorro, consumo e inversión.

Por esta razón, el diseño del impuesto sobre la renta personal se encuentra en el centro de la reflexión sobre la imposición óptima y la denominada *Fundamental Tax Reform,* como agrupación de teorías que propugnan una transformación radical de los sistemas tributarios que permita corregir los múltiples fallos observados en los mismos debido a un diseño que ha de mantener un difícil equilibrio entre las guías teóricas proporcionadas por los principios impositivos y las exigencias prácticas de la realidad económica.

De forma muy simplificada, podríamos establecer dos grandes propuestas de reforma del impuesto: por una parte, la que centra su atención en la eliminación de las excepciones al gravamen generalizado de las fuentes de renta y de los incentivos fiscales que erosionan las bases, distorsionan la actividad económica, introducen inequidades y complican el gravamen (gravamen extensivo o comprensivo sobre la renta), lo cual permitiría reducir los tipos de gravamen sin perder recaudación; y, por otra, la que, junto a lo anterior, plantea un cambio radical en la base de la

---

[1] Universidad Rey Juan Carlos.

[2] En comparación con el consumo o la riqueza, que proporcionarían indicadores complementarios, indirectos e incompletos de la misma, sin que esto suponga que no puedan jugar un papel relevante a la hora de realizar un diseño global del sistema. Cómo veremos, este punto de vista ha sido cuestionado teóricamente con la propuesta de gravamen del gasto personal.

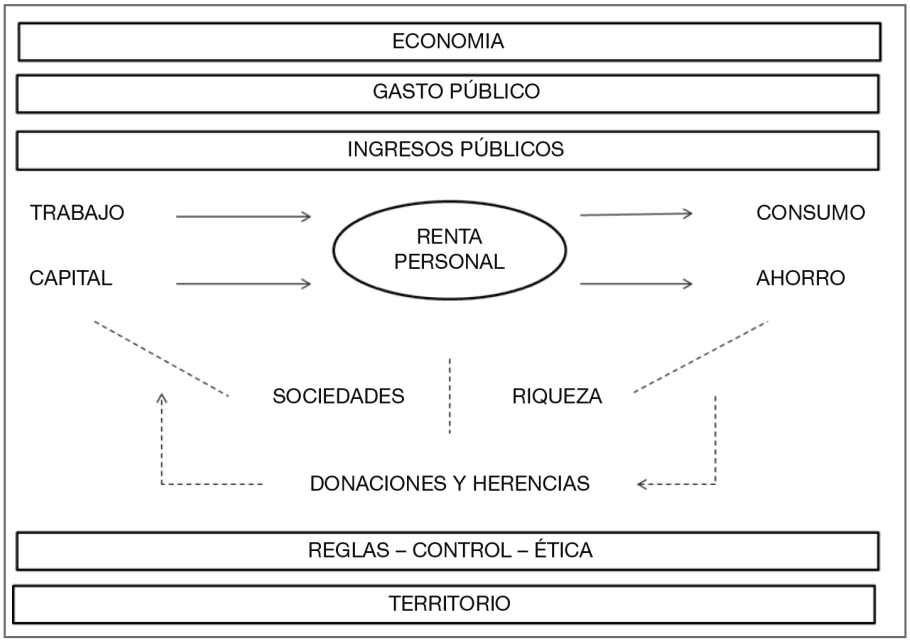
imposición personal, trasladándola al gasto –personal– y dejando exento el ahorro y las rentas derivadas del mismo (gravamen sobre el gasto personal), incentivando con ello la inversión. Como elemento transversal a distintas formalizaciones de las propuestas anteriores se encuentra el establecimiento de un tipo único de gravamen (*Flat Tax*) de cara a simplificar el impuesto y reducir los costes en términos de eficiencia que puede introducir la progresividad formal.

Pese a que no puede decirse que estos modelos teóricos de reforma se hayan aplicado de forma pura e íntegra en las reformas fiscales observadas en la realidad, sí que han condicionado sus características generales y, sobre todo, sus motivaciones. Así, puede observarse una tendencia a la disminución de los tipos marginales máximos, tanto en el impuesto sobre la renta personal como en el impuesto sobre la renta de sociedades, un aplanamiento de las tarifas del impuesto personal con la reducción del número de tramos y la aparición de diversos modelos de tipo único, sobre todo en las economías del este de Europa.

Por otra parte, las recomendaciones de dar un tratamiento fiscal preferencial a las rentas del capital y del ahorro, tanto con la finalidad de favorecer la neutralidad en el gravamen del ahorro y la inversión como de enfrentarse a la competencia fiscal derivada de la movilidad internacional de los flujos de capital, se ha plasmado en la introducción de cambios legales más o menos claros que disminuyen su gravamen. La experiencia comparada es difícil de resumir en este espacio, pero abarcaría desde la introducción de tipos de gravamen reducidos para diversas rentas (intereses, plusvalías, dividendos, etc.) y la exención de la base del impuesto de las cantidades ahorradas en determinados instrumentos (cuentas de ahorro, ahorro destinado a la jubilación, compra de vivienda, educación, etc.), hasta los esquemas duales o semiduales (con gravamen diferenciado de las rentas del capital, a tipo/s único, y las del trabajo, a tarifa progresiva) que iniciaron su aplicación en los países nórdicos.

El Informe Mirrlees (IM), junto al volumen separado que contiene las aportaciones de otros expertos comisionados para realizar los trabajos previos (*Dimensions of Tax Design*), constituye el último –y formidable– intento de poner orden en el diseño de los impuestos adoptando una visión global del sistema fiscal, con los objetivos clásicos de eficiencia, caracterizada como neutralidad, y equidad, en términos de progresividad y redistribución. El gráfico 1 recoge de forma esquemática las diferentes dimensiones que consideramos que hay que tener en cuenta a la hora de valorar globalmente un sistema fiscal y puede resultar útil a la hora de considerar las relaciones entre los distintos elementos y su complejidad.

Gráfico 1: El análisis global del sistema fiscal.



Por una parte, los diferentes planos de la realidad económica (características básicas de la economía; nivel y estructura del gasto público; ingresos públicos; definición de las reglas, capacidad de control y fundamentos éticos de la ciudadanía; y relación entre territorios, interna y externa al país considerado) están ineludiblemente relacionados y condicionan, en nuestro caso, la definición del sistema fiscal óptimo.

Por otra, incluso el análisis aislado de los ingresos públicos entraña la consideración de las relaciones entre múltiples elementos: las fuentes de renta (capital y/o trabajo); sus usos (consumo, ahorro); la acumulación de la renta y su transferencia (riqueza, herencias, donaciones); los métodos formales de organización de la actividad económica (sociedades, trabajo autónomo, trabajo dependiente).

En el siguiente epígrafe intentaremos sintetizar los problemas identificados y las recomendaciones realizadas en los distintos capítulos del IM que afectan más directamente a la imposición de la renta personal (rentas del trabajo, rentas del capital y pequeñas empresas). A continuación, nos centraremos en el análisis del

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) en España, su evolución, estructura y encaje dentro de nuestro sistema impositivo. Por último, valoraremos de forma crítica las aportaciones teóricas del Informe y su posible aplicación en nuestro país.

Todo ello partiendo de los análisis realizados en los capítulos anteriores y de forma complementaria a los mismos. Haciendo también referencia, cuando sea necesario, a otras dimensiones esenciales para valorar la posibilidad de aplicación práctica de sus recomendaciones en nuestro país (descentralización interna; integración en la UE; nivel y estructura del gasto público; etc.).

2. LAS RECOMENDACIONES DEL IM PARA EL IRPF

El enfoque adoptado por el IM es claro: adoptar una visión de los impuestos como sistema, no de forma aislada, buscando soluciones coordinadas y estables para financiar el gasto público; cumplir con los objetivos redistributivos minimizando los conflictos con la eficiencia; y buscar la neutralidad como referencia, en general, para valorar el sistema. En otras palabras: equidad, eficiencia y visión de conjunto, considerando el nivel de gasto y el alcance de la redistribución como objetivos determinados externamente de acuerdo con las preferencias ciudadanas.

Con estas premisas, el esquema del gráfico 1 nos puede ayudar a clarificar las opciones y, también, los ámbitos conflictivos a la hora de concretar el análisis. A efectos expositivos, y sin olvidar las relaciones entre los mismos, podemos distinguir tres grandes ámbitos de decisión: qué sujetos deben considerarse como base para la tributación; qué perspectiva temporal es la adecuada; y qué magnitudes económicas gravar. Sintéticamente: a quién, cuándo y qué gravar.

En cuanto al quién: ¿Deben ser las personas físicas o hay un papel para el gravamen de las sociedades? ¿Los individuos deben considerarse aisladamente o como hogares? ¿Deben coordinarse la imposición de las sociedades, en caso de existir, y la de personas físicas para no alterar las decisiones en cuanto a la forma de organizar y realizar la actividad económica?

Respecto al cuándo: ¿Qué período temporal –anual periódico; ciclo vital; instantáneo– es el relevante para el análisis? ¿Cuándo se manifiesta la capacidad de pago? ¿Cómo ha de tenerse en cuenta la variación del nivel de precios en el tiempo?

Por último, qué gravar: ¿deben gravarse las fuentes de renta, sus usos o una combinación de todo ello? ¿Cómo tratar las diferentes fuentes de renta–capital; trabajo; herencias y donaciones recibidas? ¿Y los diferentes usos de la mismas– consumo, ahorro y donaciones y herencias realizadas? En todo caso, ¿cuáles son los efectos distributivos –progresividad– y de eficiencia –opciones trabajo-ocio y oferta de trabajo; opciones consumo presente-futuro y decisiones de ahorro e inversión– de las diferentes alternativas? Y, ¿cómo deben ser la relaciones entre las diferentes figuras tributarias –cotizaciones sociales y gravamen de rentas del trabajo; consumo y renta; sociedades y personas; riqueza y ahorro– en caso de existir?

El cuadro 1 sintetiza las respuestas del IM a estas preguntas, centrándonos en los temas que afectan más directamente al IRPF y organizándolas de acuerdo con el esquema seguido en el Informe (trabajo; capital; pequeñas empresas). En el cuadro se resaltan las conclusiones transversales a las tres áreas, las particulares de cada una de ellas, y las principales conexiones con otras figuras impositivas.

Cuadro 1: Recomendaciones del IM para el IRPF.

TRABAJO	CAPITAL	PEQUEÑA EMPRESA
Gravamen homogéneo de todas las fuentes de renta, con deducción de gastos asociados a la generación de ingresos. Base de la progresividad y capacidad redistributiva del sistema fiscal. Excepciones puntuales.		
Base amplia. Un mínimo exento y estructura sencilla de tipos marginales (2 o 3). Racionalización de tipos marginales efectivos y limitación-eliminación de las denuncias decrecientes con el nivel de renta.		
Consideración de la unidad familiar: imposibilidad objetivos simultáneos de progresividad y neutralidad. Lo más adecuado es tributación individual de las rentas y consideración conjunta de las mismas para el acceso aprestaciones sociales. En todo caso, peligro desincentivos,		
Considerar y atenuar desincentivos sobre contribuyentes con mayor elasticidad en la oferta de trabajo: salarios en los extremos de la distribución; mujeres con hijos pequeños; mayores de 55 años.	Neutralidad decisiones consumo-ahorro y entre diferentes activos. Exención de la "rentabilidad normal" del ahorro (aproximada por la deuda pública a medio plazo), mediante una reducción en la base (RRA) combinada con la exención de activos sin riesgo (depósitos, ISAs). Restos de la rentas del ahorro gravadas en la tarifa general. Corrección de la doble imposición en dividendos y ganancias de capital (con compensación de pérdidas modulando la tarifa. Sistema especial para ahorro en pensiones con exención hasta la percepción (EET).	Neutralidad rentas salarios, autónomos, pequeñas y grandes empresas, capital Focalizar los beneficios fiscales por actividad, no por dimensión; no tipos reducidos. Simplificación para reducir costes indirectos. Compensación íntegra de pérdidas. Exención en el impuesto sobre la renta de los autónomos de la "rentabilidad normal" de los activos afectos y gravamen a tarifa general (incluyendo cotizaciones sociales equivalentes a las del trabajador). Igualación de los tipos aplicables al trabajo y a los beneficios distribuidos.

TRABAJO	CAPITAL	PEQUEÑA EMPRESA
Integración impuestos y prestaciones sociales: - Integrar en la rifa la imposición sobre rentas salariales con las cotizaciones sociales (empleado-principalmente- y empleador). - Simplificar el sistema de prestaciones sociales y de deducciones fiscales.	Gravamen global de todas las transferencias de riqueza (donaciones y herencias). Complejidad administrativa: second-best (no gravamen o limitación de la RRA). Gravamen de la "plusvalía del muerto". Gravamen de la vivienda según las pautas del ahorro.	Aplicación a la tributación societaria de una deducción por fondos propios (ACE), sin elevar el tipo nominal. Compensación de la pérdida recaudatoria con el gravamen de bases menos móviles que el capital (trabajo; consumo).

De forma muy resumida (un mayor detalle se encuentra en cada uno de los capítulos específicos) y siguiendo el planteamiento de a quién, cuándo y qué gravar, las conclusiones del Informe son las siguientes.

Una regla básica es que son las personas físicas las que se encuentran detrás de todas las diferentes manifestaciones de la capacidad de pago y a ellas debería referirse en última instancia la tributación. De esta forma, el gravamen de las personas constituirá el eje del sistema y la base principal para articular el gravamen progresivo y los objetivos redistributivos. Sin embargo, se considera que sí existe un papel para la tributación separada de las rentas de las sociedades, pese a ser un mero instrumento utilizado por las personas para desempeñar su actividad económica[3]. Son varias las justificaciones aportadas y que se desarrollan más en detalle en otros capítulos[4], pero básicamente se concretan en la conveniencia administrativa y su papel en apoyo del gravamen de la renta personal. En todo caso, será esencial corregir la doble tributación y preservar la neutralidad en la elección de las distintas opciones jurídicas –asalariado; autónomo; empresa– para el desempeño de la actividad y la percepción de los rendimientos.

En cuanto al gravamen individual o familiar, el IM se inclina por la consideración individual de las rentas a la hora del gravamen, reconociendo la imposibilidad de alcanzar simultáneamente los objetivos de progresividad y neutralidad

---

[3] Lo cual no justifica, como veremos más adelante, el tratamiento diferenciado de las empresas en función de su "tamaño".

[4] Las sociedades pueden utilizarse para retrasar o eludir el pago del impuesto sobre la renta personal, tanto en su modalidad de pequeñas empresas, como en el plano internacional para los no residentes. Adicionalmente, la retención de beneficios, las participaciones cruzadas, el elevado número de pequeños accionistas, o el papel de las compañías inversoras intermedias –aseguradoras; fondos de pensiones– complica enormemente trasladar anualmente a los accionistas individuales el beneficio gravable.

en el tratamiento fiscal de la rentas del hogar, mientras que considera preferible su tratamiento conjunto a la hora de determinar el acceso a prestaciones sociales.

En relación al cuándo, el Informe adopta para el análisis de las distintas opciones la perspectiva de ciclo vital. Dado que las rentas, el consumo, la oferta de trabajo y las decisiones de ahorro varían a lo largo de la vida, adaptándose a las necesidades y capacidades de cada edad, el diseño óptimo de los impuestos y el estudio de sus efectos debe tener en cuenta este hecho si pretende ser eficiente y justo desde el punto de vista de la vida completa de los individuos, y no meramente en momentos aislados. Aun reconociendo la incapacidad para observar y gravar de forma individual la capacidad de pago global en el ciclo vital, su adopción metodológica tiene importantes consecuencias en las recomendaciones del Informe, en particular en lo que se refiere al tratamiento del ahorro y la elección de las bases de gravamen, como veremos un poco más adelante.

En esta perspectiva temporal también surgen otros temas relevantes. Así, la legislación fiscal debería evitar que las rentas sean tratadas de forma diferente dependiendo de que se manifiesten de forma periódica o en ciclos superiores al de gravamen, habitualmente anual. Lo cual afecta en particular al tratamiento de los rendimientos del capital respecto a las variaciones patrimoniales[5], dado que éstas, aun siendo una renta del capital equivalente a dividendos o intereses, no se ven gravadas según se generan, sino únicamente cuando se realizan, resultando en una menor tributación efectiva, favoreciendo, arbitrariamente, unos vehículos de inversión sobre otros y fomentando el bloqueo de la inversión (*lock-in*). Por otra parte, la inflación debería tenerse en cuenta para evitar el gravamen de rentas puramente nominales –como puede darse en materia de intereses y plusvalías– y en la consideración de los gastos deducibles –compensación de pérdidas; amortización–.

La respuesta a la última cuestión, qué gravar, es la más compleja, constituye el núcleo central de las novedades del IM y concreta las implicaciones anteriormente expuestas en cuanto a quién debe soportar el gravamen y cuándo.

A la hora de explicar cómo determina el IM cuál debería ser la base del gravamen, podemos partir de que, considerando su valor a lo largo de todo el ciclo vital, la única diferencia entre la renta de un individuo y su consumo serían las

---

[5] También, por supuesto, a los rendimientos irregulares o de ciclo de generación de duración superior al de gravamen.

donaciones y herencias, siendo, además, el consumo más estable a lo largo de la vida que la renta. Así, el ahorro no tendría más papel que acumular recursos para suavizar las pautas de consumo a lo largo de la vida[6], salvando así las lógicas alteraciones en el nivel de renta, por lo que se debería evitar distorsionar mediante el gravamen las decisiones del individuo entre consumo presente y futuro. Este razonamiento desemboca claramente en la superioridad del consumo como base del impuesto personal, con la imposición complementaria de las transferencias de riqueza, y se encuentra en la base de las diferentes propuestas de imposición sobre el gasto personal.

El Informe, sin embargo, se aparta de esta opción y propone la exención de la "rentabilidad normal" del ahorro (aproximada por la deuda pública a medio plazo como activo sin riesgo), mediante una reducción en la base (RRA, *Rate of Return Allowance*)[7], combinada con la exención de los activos sin riesgo (depósitos; ISAs[8]). Las ventajas de esta opción son, principalmente, que logra eliminar la distorsión entre consumo presente y futuro[9], es potencialmente menos rupturista con los sistemas actualmente en vigor, mantiene la recaudación por adelantado sobre la renta ahorrada[10] y permite gravar los beneficios extraordinarios (por encima de la rentabilidad normal[11]) en igualdad de condiciones con la renta salarial[12]. Adicionalmente, se resuelve el problema del gravamen de las rentas

---

[6] Y, por supuesto, proveer de recursos a sus descendientes a través de las herencias.

[7] Existen otros matices importantes, como el hecho de que la exención no agotada en cada período podría utilizarse, actualizada por la inflación, posteriormente.

[8] Las ISAs –cuentas de ahorro individual, individual *savings accounts*– siguen el esquema TEE (*Taxed-Exempt-Exempt*: se nutren de renta gravada, y sus rendimientos y retiradas de fondos están exentas), con lo que su rentabilidad queda exenta, y, con ciertos límites a las aportaciones, permiten invertir en acciones.

[9] Si bien no de forma total, sobre todo en el caso de que la tarifa impositiva tenga tipos marginales crecientes y el nivel de renta no sea constante en el tiempo.

[10] Los impuestos sobre el consumo siguen el esquema EET (*Exempt-Exempt-Taxed*), con exención del ahorro hasta el momento de su consumo.

[11] Su gravamen se justifica por motivos de equidad, dado que para lograrlos sería necesario disponer de mayor información que la media y a que estarán normalmente asociados a las personas con mayor capacidad económica.

[12] Un aspecto importante, es que en un contexto de restricción del crédito para inversión en capital humano –que es el habitual–, la introducción de la exención por rentabilidad normal el capital financiero hace todavía menos atractiva la opción por el capital humano, violando la neutralidad. En este caso, el IM concluye que un cierto gravamen de la rentabilidad normal del capital financiero puede ser deseable (página 311).

nominales (al descontar la rentabilidad nominal del activo sin riesgo) y proporciona un tratamiento homogéneo a los rendimientos del capital y las ganancias de capital[13]. La solución de estos dos problemas permite resolver las discriminaciones arbitrarias en el gravamen de los distintos activos y el efecto bloqueo (*block-in*) que genera el principio de realización en el gravamen de las ganancias de capital. Como excepción, se considera que el ahorro en pensiones, dadas sus restricciones temporales de disponibilidad, debe mantener un esquema de exención en el momento de la aportación y hasta el momento de su percepción[14], incentivando este tipo de ahorro a largo plazo.

Hay que resaltar que las rentas derivadas de las actividades económicas que combinan capital y trabajo, pero realizadas sin forma societaria, se integrarían en el impuesto en igualdad de condiciones con el resto de rentas, esto es, aplicando la exención por la "rentabilidad normal" de los activos afectos a la actividad y sometiendo la renta sujeta a la tarifa general.

Por último, en relación al gravamen del capital, se propone corregir en el caso de los dividendos y las ganancias de capital derivadas de acciones la posible doble tributación por el gravamen de la sociedad, modulando los tipos aplicables, de forma que exista neutralidad en el gravamen de las rentas salariales, de los autónomos y de las empresas. Dicha modulación debe satisfacer la siguiente identidad: (1–Tipo Capital) x (1–Tipo Sociedad) = (1–Tipo Trabajo). Así, la estructura tributaria no alteraría la decisión entre percibir las rentas como rentas societarias, trabajando como autónomo o recibiendo un salario, dado que la renta neta de impuesto sería la misma en todos los casos.

Aparte de sus consideraciones respecto al gravamen sobre el capital, y antes de abordar las recomendaciones en cuanto a las relaciones del IRPF con otras figuras tributarias, el IM nos ofrece pautas para el gravamen de las rentas del trabajo y sobre su estructura general. Así, el IRPF debería gravar de forma homogénea y a los mismos tipos impositivos todas las fuentes de renta, incorporando en todo caso la deducción de todos los gastos asociados a la generación de ingresos[15]. El impuesto se considera la base de la progresividad y de la capacidad redistributiva del sistema fiscal, para lo cual se recomienda una base amplia y una estructura sencilla, con un

---

[13] En relación a la "rentabilidad normal".

[14] Su funcionamiento sería similar al esquema EET de la imposición sobre el consumo.

[15] Página 474.

mínimo exento y dos o tres tipos marginales. Especial atención debe prestarse a la racionalización de los tipos marginales efectivos, minimizando las distorsiones sobre la oferta de trabajo y limitando o eliminando las deducciones decrecientes con el nivel de renta. Además, recomienda considerar y atenuar los desincentivos sobre los contribuyentes con mayor elasticidad en la oferta de trabajo: salarios bajos; mujeres con hijos pequeños; y mayores de 55 años.

De forma consecuente con su planteamiento de analizar el sistema fiscal desde una perspectiva global, gran parte de las recomendaciones vinculan la reforma del IRPF con cambios en otras figuras tributarias y en el ámbito de las prestaciones.

Una de las ideas más ambiciosas del IM en el gravamen de las rentas del trabajo es la relativa a la integración del IRPF y de las prestaciones sociales, tanto en el ámbito de su financiación como del gasto, a efectos de reducir la complejidad, falta de transparencia y costes de cumplimiento y administrativos que supone la existencia de sistemas –artificialmente– separados. Así, se propone integrar en la tarifa del IRPF la imposición sobre rentas salariales con las cotizaciones sociales a cargo tanto del empleado como del empleador[16], argumentando su práctica equivalencia en términos de incidencia, si bien se reconoce la complejidad técnica y política de la transición. Por otra parte, se recomienda simplificar el sistema de prestaciones sociales e integrarlo con el de deducciones fiscales. La estructura actual solapa los instrumentos utilizados, tanto en el ámbito del gasto como de los beneficios fiscales, generando un sistema complejo, injusto e ineficiente, que en la práctica introduce tipos marginales para los potenciales beneficiarios tremendamente elevados y distorsionantes.

En materia del gravamen de las actividades económicas, además del gravamen neutral entre las diferentes opciones organizativas ya comentando con anterioridad, es relevante destacar algunas de las propuestas que el Informe fórmula para las empresas. En concreto, se considera preferible focalizar los beneficios fiscales por actividad y no por dimensión de la empresa, renunciando a la utilización de tipos reducidos y simplificando al máximo el tributo para reducir los costes indirectos, especialmente gravosos para las pequeñas empresas. Adicionalmente,

---

[16] De cara a mantener la neutralidad, esta tarifa sería la que se aplicase a las rentas del capital y de las actividades económicas, con las correcciones mencionadas para evitar la doble imposición en su caso, y las deducciones de la base del rendimiento normal del capital.

se propone la aplicación a la tributación societaria de una deducción por fondos propios (ACE, *Allowance for Corporate Equity*) en la línea de la propuesta realizada para el capital en el IRPF, como vía para resolver la falta de neutralidad derivada de la asimetría en el tratamiento de los costes de la financiación propia –no deducible– y ajena –deducible–, compensando la pérdida recaudatoria con el gravamen de bases menos móviles que el capital (trabajo; consumo), sin elevar, por tanto, el tipo nominal del impuesto.

Por último, y en cierta forma como medida de cierre del sistema, se propone el gravamen global –y si fuese posible a lo largo de toda la vida– de todas las transferencias de riqueza (donaciones y herencias) recibidas por los sujetos pasivos[17], si bien se reconoce la complejidad administrativa de esta medida, en cuyo caso podrían adoptarse opciones de *second-best* como serían el no gravamen de las misma o, en sentido, contrario, la limitación de la exención por la denominada "rentabilidad normal" en materia de tributación del capital[18]. Por otra parte, se considera injustificable desde el punto de vista de la eficiencia o de la equidad la exención de la denominada "plusvalía del muerto"[19] y se propone que el gravamen de la vivienda siga las mismas pautas ya descritas para el ahorro en general.

3. EL GRAVAMEN DE LA RENTA PERSONAL EN ESPAÑA

Una vez analizadas las principales recomendaciones del IM sobre el gravamen de la renta personal, sintetizaremos los datos principales de su evolución, estructura y encaje dentro de nuestro sistema fiscal, como paso previo a la valoración crítica de dichas recomendaciones y su posible aplicación en nuestro país.

3.1. La presión fiscal y el papel del gravamen sobre la renta personal

El gráfico 2 resume la evolución de los ingresos fiscales en España y en la OCDE desde 1979 hasta la actualidad, tras la reforma fiscal que introdujo en nuestro país un modelo de gravamen de la renta global progresivo y homologable a los existentes en la experiencia comparada.

---

[17] Las justificaciones se tratan en otro capítulo y se basan, sobre todo, en la promoción de la igualdad de oportunidades en una realidad con creciente concentración en la distribución de la riqueza.

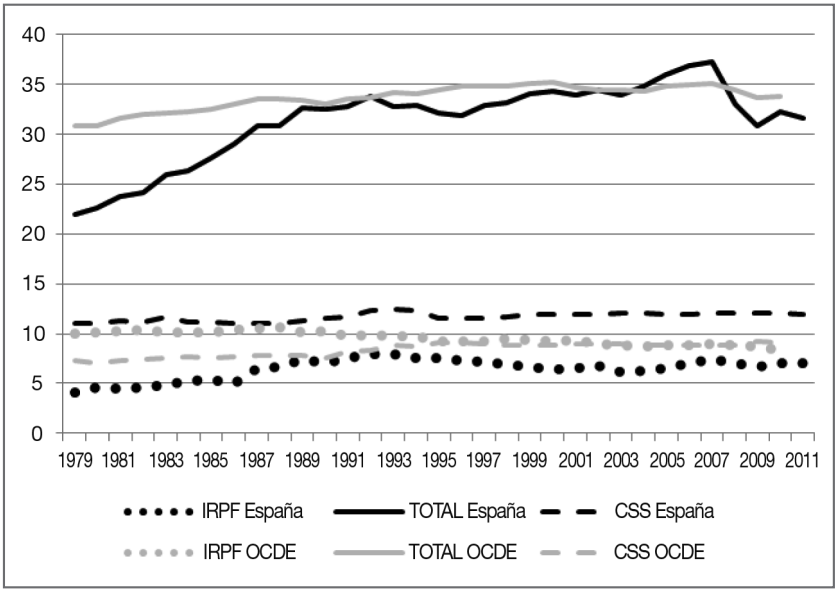
[18] Página 478.

[19] Tal exención es injusta –esa renta escapa totalmente del gravamen– e ineficiente –viola la neutralidad del ahorro entre activos– (página 365).

Partiendo de una presión fiscal del 22% del PIB, casi nueve puntos por debajo, en un primer período, hasta 1992, el crecimiento de la recaudación en España es espectacular, logrando la convergencia con la media de la OCDE. El IRPF es uno de los principales factores explicativos en esta evolución, pasando del 4,1% al 7,9%, ayudado por las cotizaciones sociales, (CSS) que incrementa su peso desde el 11% hasta el 12,3% del PIB.

Posteriormente, la crisis económica vuelve a abrir la brecha, hasta que esta se cierra a comienzos de los 2000 e incluso llega a situar nuestra presión fiscal por encima de la media entre 2004 y 2007. La actual crisis económica ha supuesto un derrumbe de los ingresos en España y nos ha situado de nuevo por debajo del promedio de los países de la OCDE.

Gráfico 2: Presión fiscal en España y la OCDE (1979-2011)
(en % del PIB).



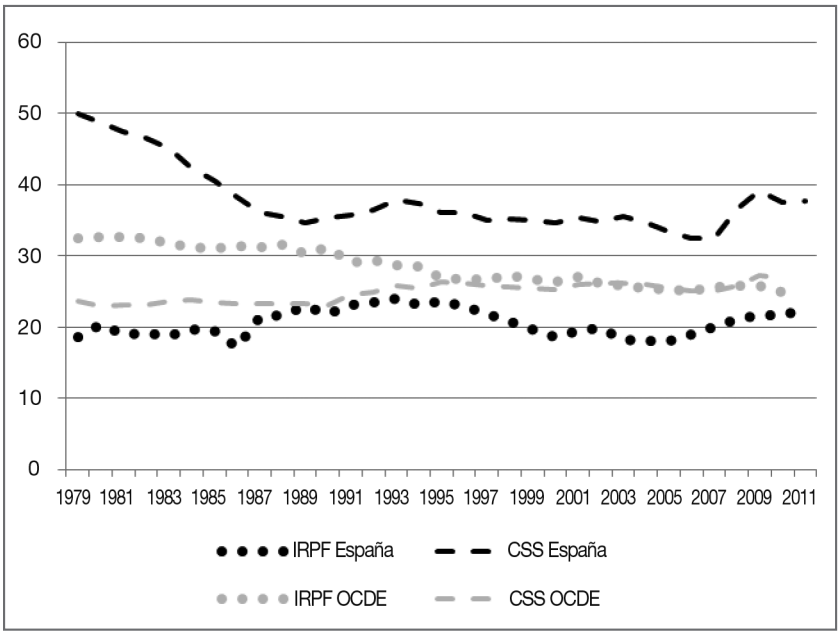
Fuente: OECD StatExtracts.

Posteriormente al episodio inicial de convergencia alimentado por el gravamen de la renta personal, las CSS han mostrado un comportamiento muy estable, al igual que el IRPF, si bien con una ligera deriva a la baja en este último caso, derivado de las sucesivas reformas y rebajas introducidas.

Una característica diferencial de nuestra estructura de ingresos es el elevado peso de las CSS, lo cual puede observarse tanto en términos de PIB como de participación en el total de ingresos (gráfico 3; si bien desde este punto de vista la transformación global del sistema a partir de 1978 y el alza del resto de fuentes contribuyó mucho a reducirla), mientras que los ingresos por IRPF son ligeramente inferiores a la media de la OCDE (la cual ha experimentado una convergencia casi perfecta en la participación de ambas figuras que se mantiene desde mediados de la década de los 90).

De forma global, considerando el IRPF más las CSS, la diferencia de presión fiscal entre España y la media de los países de la OCDE es menor, pasando de estar ligeramente por debajo al inicio del período (15,1% del PIB y 68,6% de la presión fiscal; frente a 17,3 y 56,2%, respectivamente, en la OCDE) hasta situarse algo por encima de la media (19% del PIB y 60,1% del total; frente a 17,5% y 51,8% en la OCDE).

Gráfico 3: Participación del IRPF y de las CSS en la presión fiscal (en % del total).



Fuente: OECD StatExtracts.

De forma complementaria, merece la pena analizar las diferencias de tributación con la UE (27) en el último período, realizando una mayor desagregación por figuras impositivas. En el cuadro 2 se observa que la recaudación global en España es baja en relación con los países de nuestro entorno económico más cercano. De acuerdo con las últimas cifras homogéneas disponibles (*Eurostat*, 2011) y pese a la relativa convergencia registrada en los años anteriores, estamos casi 8 puntos por debajo de la media europea de presión fiscal (32,4 frente a 40,1) y sólo siete de los veintisiete países tienen una recaudación inferior a la nuestra (Polonia, Irlanda, Eslovaquia, Letonia, Rumanía, Bulgaria y Lituania).

Cuadro 2: Presión fiscal UE-España por figuras tributarias (en % del PIB).

		2007	2011	Variación
UE	**TOTAL**	**40,6**	**40,1**	**–0,5**
	IVA	7,0	7,1	0,1
	II (sin IVA e IMP)[20]	4,0	3,7	–0,3
	PERSONAS	9,4	9,1	–0,3
	EMPRESAS	3,3	2,5	–0,8
	CS REALES TOTAL	12,4	12,9	0,5
	CS EMPLEADOR	7,2	7,4	0,2
	CS EMPLEADO	3,8	3,9	0,1
	CS AUTOEMPLEO	1,5	1,6	0,1
	CS IMPUTADAS	0,9	1,0	0,1
ESPAÑA	**TOTAL**	**38**	**32,4**	**–5,6**
	IVA	6,0	5,4	–0,6
	II (sin IVA e IMP)	4,7	3,2	–1,5
	PERSONAS	7,8	7,4	–0,4
	EMPRESAS	4,8	1,9	–2,9
	CS REALES TOTAL	12,2	12,1	–0,1
	CS EMPLEADOR	8,9	8,5	–0,4
	CS EMPLEADO	1,9	1,9	0,0
	CS AUTOEMPLEO	1,4	1,7	0,3
	CS IMPUTADAS	0,8	1,0	0,2

Fuente: Eurostat.

[20] Sus valores están ajustados descontando la recaudación incierta de acuerdo con los criterios y estimación de Eurostat

Además, puede observarse que es una recaudación inestable, que se ha desplomado al mismo tiempo que desaparecían los frágiles sustentos de nuestro crecimiento. Durante la crisis, entre 2007 y 2011, y con la contribución de las medidas normativas adoptadas, España ha experimentado la mayor caída de la presión fiscal de la zona euro, 5,4 puntos del PIB, sólo superada en la Unión Europea (27 países) y la EFTA por Bulgaria.

En cuanto a la composición de la presión fiscal, distinguiendo sus principales agregados[21], se observa que únicamente las cotizaciones sociales están a nivel europeo (tan sólo 0,9 puntos del PIB por debajo) y que son la única fuente de ingresos que ha mantenido su peso respecto al PIB en el período de crisis considerado.

Todas las principales figuras reflejan descensos durante la crisis, sin embargo son dos las que más caen: los impuestos indirectos diferentes del IVA (que suponen el 26,7% del descenso global) y la imposición sobre las rentas de sociedades (con una caída equivalente al 51,7% de la pérdida de ingresos). Si recurrimos a los datos de la IGAE podemos observar que en realidad es la evolución de tan sólo dos tributos la que explica más del 70% del descenso de la recaudación[22]: el Impuesto de Sociedades (IS) y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD). Mientras que el descenso de otras figuras (IVA, IRPF) es comprensible en un escenario de crisis o es fruto de una decisión discrecional del ejecutivo (la desaparición, temporal, del Impuesto sobre el Patrimonio), la caída del ITPAJD[23] y

---

[21] Sus valores están ajustados descontando la recaudación incierta de acuerdo con los criterios y estimación de Eurostat.

[22] Entre 2007 y 2010. IGAE, Series históricas de la recaudación tributaria del Estado y de las Comunidades Autónomas.

[23] En el caso del ITPAJD el descenso está ligado casi íntegramente a la crisis del sector de la construcción. Este impuesto, cedido a las CCAA íntegramente en cuanto a su recaudación y con amplias competencias normativas autonómicas, grava las transmisiones patrimoniales onerosas entre particulares, las operaciones societarias y los actos jurídicos. El derrumbe de las operaciones inmobiliarias, incluyendo compraventas y constitución de hipotecas, junto al frenazo en la constitución de sociedades ha supuesto la pérdida de un punto del PIB en la presión fiscal.

el IS[24] tiene características específicas muy ligadas a la estructura productiva española previa a la crisis.

3.2. La estructura del gravamen sobre la renta personal en España y su relación con otras figuras tributarias

Cómo acabamos de ver, el gravamen conjunto por IRPF y CSS en España supone el 60% de la presión fiscal global. En este epígrafe analizaremos en mayor detalle, viendo su evolución y comparando con la experiencia internacional, la estructura de estas figuras (configuración de las bases y los tipos impositivos) y sus relaciones con el resto del sistema (en especial con el IS y la imposición sobre la riqueza).

La evolución a lo largo de más de tres décadas de la estructura del gravamen personal es difícil de resumir. En las siguientes páginas comentaremos los aspectos principales de manera sintética[25], comenzando por el IRPF y, en concreto, su tratamiento de la tributación conjunta e individual.

3.2.1. La unidad contribuyente

El tratamiento de la unidad familiar en el IRPF español partió de un modelo de tributación conjunta[26] obligatoria, que se convirtió en opcional a raíz de una sentencia del Tribunal Constitucional. En cuanto a la corrección del exceso de

---

[24] En el caso del IS, la caída de la construcción y del sector financiero también es el componente principal para explicar el descenso de recaudación (tan sólo entre 2006 y 2008 las cuentas anuales del IS muestran que estos sectores explican el 50% del descenso de la cuota líquida). Adicionalmente, hay que tener en cuenta el impacto de las medidas discrecionales adoptadas desde 2007 (reforma del impuesto y rebaja de los tipos impositivos en cinco puntos y libertad de amortización, fundamentalmente), que pudo suponer una pérdida adicional de más de siete mil millones de euros. A esto habría que añadir otros factores ligados a la crisis económica y las estrategias fiscales de las grandes empresas. En todo caso, el nivel de recaudación alcanzado en 2007 podía considerarse anormalmente alto frente a la media europea.

[25] Los capítulos dedicados de forma monográfica al tratamiento del capital y el trabajo ofrecen un mayor detalle. Además puede consultarse, por ejemplo, Blanco y Gutiérrez (2011); Onrubia et al. (2007); Onrubia y Picos (2012), algunas de las referencias principales utilizadas a lo largo de este epígrafe.

[26] La definición de la unidad familiar a efectos fiscales se ha mantenido a lo largo de todo el período, incluyendo en la misma a los padres (con opción monoparental) y a los hijos menores de edad.

progresividad ocasionado por la acumulación de rentas en tributación conjunta, se han ensayado hasta cuatro sistemas diferentes: el incremento del mínimo general (multiplicándolo por 1,3 o 1,5) entre 1979 y 1984; la aplicación de un deducción variable (una expresión polinómica dependiente del nivel y distribución de las rentas) entre 1985 y 1991; la introducción de una doble tarifa entre 1992 y 1996; y la aplicación de una reducción en la base desde 2002 hasta la actualidad. Habría que añadir que desde 1992 se añadió la modalidad de tributación conjunta monoparental. Pese a la diversidad de métodos, en general, el resultado práctico ha sido una corrección insuficiente de la progresividad, por lo que, desde el momento en que dejó de ser obligatoria, la tributación conjunta ha quedado como un régimen que interesa exclusivamente a las familias con un único perceptor de rentas[27].

En cuanto a la consideración del mínimo personal general no gravado y las circunstancias personales y familiares[28], han sido cuatro las etapas: entre 1979 y 1987 se aplicaban deducciones en la cuota en ambos casos; desde 1988 a 1998 el mínimo personal general se integra en la tarifa como primer tramo a tipo cero, mientras el resto permanece como deducción; entre 1999 y 2006 se aplican reducciones en la base en todos los casos; y desde 2007 hasta la actualidad su gravamen es a tipo cero de forma conjunta, de forma equivalente a un tramo a tipo cero variable y ajustado a las circunstancias personales y familiares de cada contribuyente[29, 30].

---

[27] Por supuesto, existen otros muchos aspectos del tributo que afectarían al tratamiento de la tributación conjunta, como son las normas de atribución de rentas y la duplicación o no de las reducciones, deducciones o límites para las mismas (rendimientos del trabajo, aportaciones a planes de pensiones, vivienda, etc.). Sin embargo, su consideración no cambia la conclusión principal.

[28] Las principales circunstancias que se tienen en cuenta son edad (a partir de 65 años), ascendientes, descendientes (hasta 25 años), y discapacidad.

[29] En cuanto a sus efectos distributivos en un impuesto con una tarifa con tipos marginales crecientes, el tramo a tipo cero y las deducciones producen un ahorro fiscal igual a todos los contribuyentes en igualdad de circunstancias personales y familiares, mientras que la reducción en base genera un ahorro creciente con el nivel de renta.

[30] Desde 2003 está en vigor una deducción por maternidad para madres trabajadoras de hasta 1.200 euros anuales y que puede transformarse en impuesto negativo.

3.2.2. Fuentes y usos de la renta

El tratamiento de las diferentes fuentes de renta ha sido todavía mucho más heterogéneo tanto en el tiempo como entre modalidades. Como veremos más adelante, los rendimientos del trabajo constituyen el principal componente con gran diferencia, y en su determinación no ha habido grandes cambios en los aspectos principales. El rendimiento neto se calcula restando de los ingresos íntegros[31] las cotizaciones a la seguridad social a cargo del empleado[32] y unos gastos muy tasados y limitados[33], a los que se añadió entre 1992 y 2008 una reducción general del 5% con topes, sustituida desde 1999 por una reducción del rendimiento neto decreciente con el nivel de renta.

Por su parte, los rendimientos de actividades económicas realizadas por cuenta propia sin forma societaria tributan a la misma tarifa que los rendimientos del trabajo y tienen como régimen general la estimación directa del rendimiento siguiendo las reglas del Impuesto de sociedades[34]. Además existe un régimen de estimación directa simplificada[35] y, desde 1991, un régimen de estimación objetiva. Este último se desarrolló para incluir en el gravamen a las rentas de actividades empresariales de pequeña dimensión, simplificando las cargas administrativas y de control, y determina el rendimiento neto a través de índices indirectos del rendimiento (tipo de actividad; número de trabajadores; potencia eléctrica instalada; vehículos; etc.). El régimen de estimación objetiva en el IRPF está vinculado a su aplicación simultánea en materia de IVA, con las mismas características de estimación indirecta a la hora de determinar el IVA devengado.

El régimen de tributación del capital es el que más cambios ha experimentado y mayor complejidad regulatoria conlleva. El capital inmobiliario siempre

---

[31] La consideración de estos ingresos incluye los salarios, las prestaciones en especie y las pensiones derivadas del trabajo por cuenta ajena, y, desde 1994, las prestaciones por desempleo. Es importante señalar que las prestaciones de planes de pensiones privadas también tributan como rendimientos del trabajo. Existe un régimen de exenciones (prestaciones por incapacidad permanente absoluta, ciertas indemnizaciones por decisión judicial, indemnizaciones legales por despido, ciertas becas, etc.).

[32] Las cotizaciones a cargo del empleador son deducibles en el Impuesto de Sociedades.

[33] Afiliación a sindicatos, colegios profesionales obligatorios, defensa jurídica, etc.

[34] Y en la mayoría de los casos aplicando el régimen especial de empresas de reducida dimensión.

[35] Los elementos "simplificados" son las amortizaciones, a través de una tabla de coeficientes distinta, y las provisiones, calculadas a tanto alzado.

ha tributado en la tarifa general, distinguiendo los inmuebles arrendados, cuyo rendimiento se calcula descontando los gastos asociados a la actividad, de los no arrendados, a los que se imputa una renta partiendo de su valor catastral, imputación que se ha eliminado desde 1999 en la vivienda habitual. Los rendimientos del capital mobiliario y las variaciones patrimoniales tributaron sin excepción a los mismos tipos que el resto de rentas hasta 1996, si bien con diferentes métodos de cálculo de las rentas. En cuanto al capital mobiliario, los principales cambios son su extensión a los instrumentos emitidos al descuento a partir de 1985, la introducción de una reducción limitada entre 1992 y 1997, los diferentes métodos adoptados para la corrección de la doble imposición en los dividendos (deducción en cuota hasta 1994[36]; imputación del rendimiento íntegro –estimado– en base entre 1995 y 2006; exención de 1.500 euros desde 2007) y su paso a la base del ahorro a partir de 2007. Las variaciones patrimoniales siempre han sido gravadas en el momento de su realización, pero han sufrido constantes cambios en la determinación de la compensación de pérdidas y ganancias. La corrección del exceso de progresividad en las plusvalías generadas en un plazo superior al periodo impositivo[37] ha utilizado el método de anualización[38] hasta 1991, la aplicación de descuentos porcentuales por cada año del plazo (coeficientes de abatimiento diferenciados por activos[39]) y su gravamen a tipos reducidos[40] (desde 1996, configurando explícitamente la base especial entre 1998 y 2006, e integrándose con los rendimientos del capital mobiliario desde 2007 hasta la actualidad).

---

[36] Como aproximación al descuento de la renta nominal.

[37] Con cambios para integrar o no en el mismo tratamiento a las generadas dentro del mismo.

[38] División de la renta derivada de la variación patrimonial por el número de años de generación, integración de la parte anualizada en la base con las demás rentas y gravamen del resto de la plusvalía al tipo medio de dicha base. Este método se ha utilizado en el pasado de forma general para los rendimientos calificados como irregulares o de ciclo de generación superior al período impositivo. Tras la reforma de 1998 el método general ha sido el de la aplicación de una reducción del rendimiento del 40%. Este método se aplicaba también a las prestaciones en capital de los planes de pensiones hasta la entrada en vigor de la reforma de 2006.

[39] Dichos coeficientes llevaban a anular el gravamen a partir de un cierto período (5 años para acciones, 10 para inmuebles y 8 para el resto de bienes).

[40] Para el caso de los inmuebles se ha mantenido la corrección de la inflación mediante la actualización del valor de adquisición por coeficientes.

En cuanto a los usos de la renta[41], es destacable el tratamiento de las aportaciones a planes de pensiones[42] (deducible de la base general del impuesto, con topes que han ido variando con el tiempo y crecientes con la edad del contribuyente) y la vivienda habitual (su cuantía ha variado con el tiempo, con repetidas oscilaciones en los últimos años, hasta su eliminación para nuevas adquisiciones a partir de 2013; el régimen de alquiler ha contado con una deducción, más restringida, entre 1992 y 1998 y desde 2007 hasta hoy)[43].

3.2.3. Los tipos impositivos

Pasando ya a la estructura de tipos impositivos, el gráfico 4 sintetiza la evolución de los vigentes desde 1979 hasta hoy, distinguiendo los aplicables en el IRPF (tipos máximos, mínimos y número de tramos de la tarifa general; tipos de la tarifa especial sobre determinados rendimientos del capital) y el IS (tipo nominal general y tipo reducido para PYMES).

En el IRPF, los tipos marginales máximos han seguido una trayectoria claramente decreciente (con valores extremos entre el 68% al principio de la serie[44] y el 43% entre 2007 y 2010) al igual que el número de tramos (con un máximo de 34 y un mínimo de 4). Muy por debajo están los tipos del IS, más estables, entre un 35% y un 30%, este último desde 2007, con un tipo reducido para la PYMES, desde su introducción en 1997, del 30% y, posteriormente, del 25 %. Los tipos mínimos del IRPF se han movido de manera menos lineal entre el 8% y el 24,75% actual, mientras que los aplicables a diversas rentas del capital y plusvalías se alinearon con este tipo mínimo desde su introducción en 2007 y hasta 2006, para separarse en la última época.

---

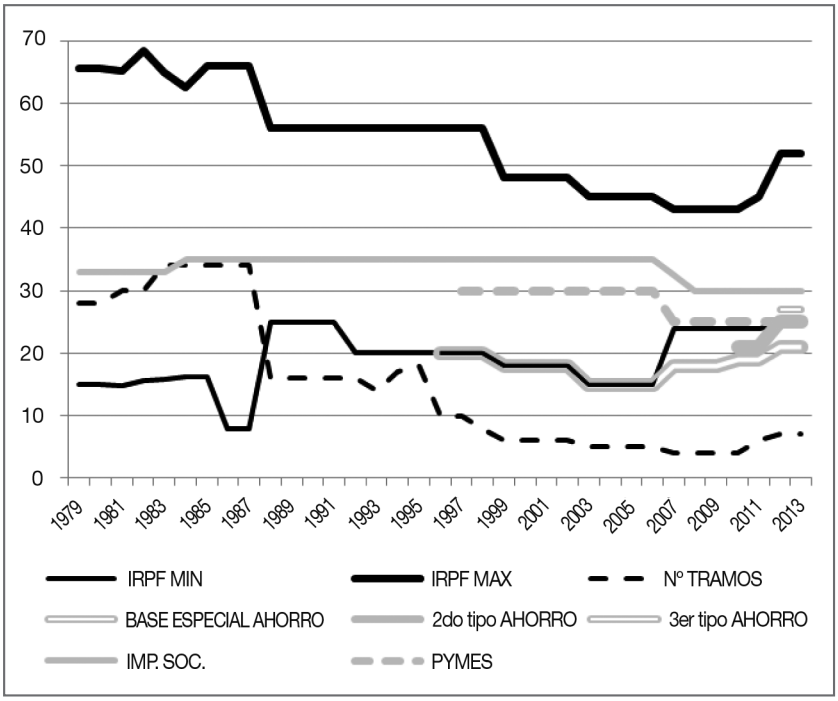
[41] La legislación del IRPF tras la reforma de 1991 preveía la introducción de los planes de ahorro popular, con ventajas fiscales, que no llegaron a desarrollarse legalmente.

[42] Los seguros destinados a generar una renta vitalicia cuentan con un régimen propio denominado PIAS (planes individuales de ahorro sistemático), las aportaciones no son deducibles en la base del impuesto pero el rendimiento cuenta con coeficientes reductores cuando se perciben y tributan.

[43] Existen otras deducciones vinculadas a donaciones y actividades económicas.

[44] Habría que matizar que hasta 1987 existía un tope máximo de gravamen medio, que osciló entre el 40 y 46%.

Gráfico 4: Tipos impositivos en el IRPF y el IS.



Fuente: Blanco y Gutiérrez (2011); Onrubia et al. (2007); Onrubia y Picos (2012) y elaboración propia.

Desde el comienzo de la crisis fiscal se han producido elevaciones de todos los tipos nominales, si exceptuamos los del IS[45], y se han introducido nuevos tramos, tanto en la tarifa general del ahorro como en la del IRPF.

Esta imagen inicial proporcionada por los tipos nominales debe matizarse por múltiples factores a la hora de valorar los efectos del sistema en términos de equidad y eficiencia, como son el efecto de las cotizaciones sociales, la tributación global del capital invertido, el nivel real de los tipos efectivos, los ni-

[45] En el caso del IS han aumentado las retenciones a cuenta y, en cierta medida, los tipos efectivos, dados los cambios efectuados en el tratamiento de gastos deducibles (intereses, amortizaciones, etc.). Las PYMES se han visto menos afectadas por estos cambios, e incluso se han creado tipos reducidos para nuevas empresas (15%) y por creación de empleo (20%).

veles de renta a partir de los que se aplica cada tipo impositivo o la naturaleza descentralizada del IRPF.

Las CSS se han mantenido muy estables en todo el período considerado (cuadro 3 y gráfico 5), con valores totales entre el 38,31% en 1979 y el 36,25% en 2013, siendo las que corren legalmente a cargo del empresario las más elevadas (variando entre el 32,81% y el 30%; frente al 5,5% y 6,25% a cargo del trabajador). Por otra parte, las principales son las cotizaciones al régimen general, seguida por las dedicadas al desempleo. Hay que precisar que, para entender el efecto conjunto del IRPF y las CSS debemos tener en cuenta que estas últimas tienen una base máxima de cotización[46] que hace que, a efectos del gravamen máximo marginal sólo opere el tipo marginal máximo del IRPF[47], si bien, lógicamente tienen efectos sobre los tipos medios de todas las rentas y sobre los marginales de las rentas inferiores a la base máxima de cotización.

Cuadro 3: Cotizaciones sociales.

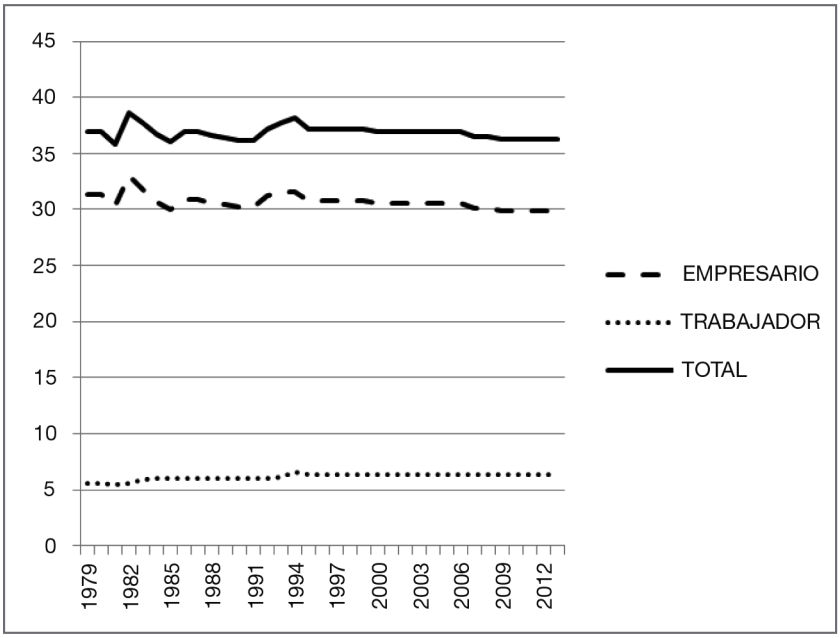
	EMPRESARIO		TRABAJADOR		TOTAL	
	1979	2013	1979	2013	1979	2013
Régimen general	29,15	23,6	5,15	4,7	34,3	28,3
Desempleo	2,35	5,5	0,35	1,55	2,7	7,05
Otras	1,31	0,9			1,31	0,9
Total	32,81	30	5,5	6,25	38,31	36,25

Fuente: elaboración propia utilizando fuentes oficiales.
Nota: Otras incluye FOGASA (Fondo de Garantía Salarial) y Formación Profesional, que en 2013 recae en un 0,1 sobre el trabajador.

[46] 3.425,70 euros/mes en 2013. También existen bases mínimas de cotización variables con la categoría profesional. Los trabajadores autónomos, del sector agrario y empleados de hogar tienen regímenes especiales (http://www.seg-social.es).

[47] Este es un indicador muy utilizado por la OCDE en sus publicaciones (*all-in*).

Gráfico 5: Cotizaciones sociales. Régimen general.



Fuente: elaboración propia utilizando fuentes oficiales.

El cuadro 4 amplía la información anterior, indicando a partir de qué umbral de renta se aplican los tipos marginales y la compara con la media de los países de la OCDE. Por una parte, se observa que la tendencia en número de tramos y tipos máximos y mínimos del IRPF en España se acomoda a la de la OCDE, aun partiendo de situaciones diferentes, con la excepción de la distorsión creada por las recientes elevaciones de tipos y tramos. Si bien se puede apreciar que los nuevos tipos marginales máximos, más elevados que la media, se aplican a niveles de renta muy elevados –11,9 veces la renta media, frente a 4,2 veces en la media de la OCDE– con lo que afectarán a muy pocos contribuyentes. En cuanto al tipo marginal aplicado a la renta media en el IRPF, éste se eleva en España desde el 2000, superando la media de la OCDE. Al añadir al tipo marginal máximo las cotizaciones sociales a cargo del empleado la situación en España no cambia, dados los topes a éstas últimas ya comentados anteriormente.

Cuadro 4: Tipos marginales del IRPF y CSS. Comparación con la OCDE.

	1981		1990		2000		2010		2012	
	OCDE	España	OCDE	España	OCDE	España	OCDE	España	OCDE	España
Tramos	13,68	39	6	16	4,9	6	4,5	4	...	7
Tipo máximo	65,7	65,9	50,6	56	46,5	48	41,7	43	42,5	52
Umbral tipo máximo					4,9	4,3	3,3	2,4	4,2	11,9
Tipo mínimo					15,5	18	15,5	24	...	24,75
Umbral tipo mínimo					0,3	0,39	0,33	0,4	...	...
Tipo nominal renta media					30,5	24	27,4	28	...	30
Marginal IRPF+CS empleado					49,3	48	45,7	43	45,8	52

Fuente: Taxing wages 2011. OECD (2012) y elaboración propia.
Nota: los umbrales se expresan en relación a la renta media.

Si analizamos los tipos medios soportados por diferentes niveles salariales (cuadro 5), se observa que el gravamen por IRPF en España es más elevado que la media de la OCDE sobre todo en salarios medios (en torno a dos puntos). Las cotizaciones sociales sobre el empleado son menores en todos los niveles de renta, al contrario que las que formalmente recaen sobre el empleador. De forma global el gravamen en España está muy por encima de la media sobre todo en salarios bajos y medios (en torno a 5 puntos) y presenta un grado de progresividad reducido a partir del salario medio.

Cuadro 5: Tipos medios y renta salarial. IRPF y cotizaciones sociales.

	SALARIO MEDIO							
	67%		100%		133%		167%	
2012	OCDE	España	OCDE	España	OCDE	España	OCDE	España
IRPF	11,2%	11,8%	15,3%	17,5%	18,7%	20,2%	21,3%	22,3%
CS trabajador	9,9%	6,4%	9,8%	6,4%	9,5%	6,4%	9,2%	5,8%
IRPF+CS trabajador	21,1%	18,2%	25,1%	23,9%	28,2%	26,5%	30,5%	28,1%
CS empresario	17,5%	29,9%	17,8%	29,9%	17,6%	29,9%	17,2%	27,5%
TOTAL	32,1%	37,0%	35,6%	41,4%	38,2%	43,4%	39,9%	43,6%

Fuente: OECD Tax Database y elaboración propia.

Los cuadros 6 y 7 recogen la estructura completa de tipos marginales vigentes en España en la actualidad (2013). Una primera precisión es que, actualmente, el IRPF es un impuesto compartido con las CCAA, con un reparto inicial tras la última reforma al 50% de la tarifa, pero con competencias normativas para su modificación[48] que han sido ejercidas tanto por el Estado como por la mayoría de las Comunidades[49]. Además, debemos tener en cuenta que el Gobierno estatal aprobó en 2012 un gravamen complementario temporal[50].

---

[48] Aprobada en 2009. Anteriormente, tras la reforma de 2001, tenían competencias sobre el 33% de la tarifa, mientras que en los modelos precedentes se compartía la recaudación sin competencias normativas para modificarla. Las CCAA también tienen competencias, con límites, sobre la cuantía de los mínimos personales y familiares, así como sobre deducciones. Además, el País Vasco y Navarra tienen competencias más amplías para configurar el IRPF, mientras que Ceuta y Melilla cuentan con una deducción del 50%.

[49] Éstas sólo tienen competencias sobre la tarifa aplicable a la Base General. En los cuadros se ha reflejado la tarifa autonómica –CCAA de régimen común– sin ejercicio de dichas competencias (en 2012 siete comunidades han aumentado sus tipos, dos los han rebajado y seis no han ejercido competencias).

[50] Inicialmente para 2012 y 2013, pero ya ha sido prorrogado.

Cuadro 6: IRPF. Tipos de gravamen de la base general.

Tramos Base Liquidable General	Estatal	Autonómico	Complementario Estatal	TOTAL
0,00 a 17.707,20	12,00	12,00	0,75	24,75
17.707,20 a 33.007,20	14,00	14,00	2	30
33.007,20 a 53.407,20	18,50	18,50	3	40
53.407,20 a 120.000,20	21,50	21,50	4	47
120.000,20 a 175.000,20	22,50	21,50	5	49
175.000,20 a 300.000,20	23,50	21,50	6	51
300.000,20 en adelante	23,50	21,50	7	52

Fuente: elaboración propia conforme a fuentes oficiales.

Cuadro 7: IRPF. Tipos de gravamen de la base del ahorro.

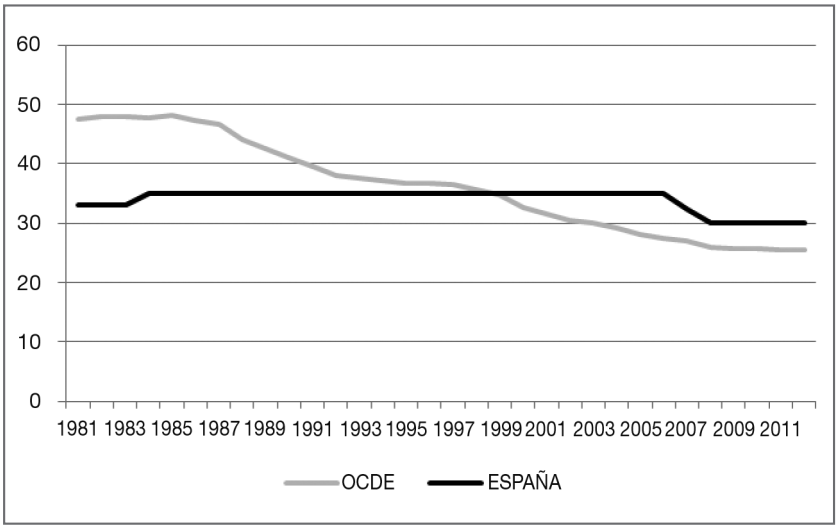
Tramos Base Liquidable del Ahorro	Estatal	Autonómico	Complementario Estatal	TOTAL
0,00 a 6.000	9,50	9,50	2	19
6.000 a 24.000	10,50	10,50	4	25
24.000 en adelante	10,50	10,50	6	27

Fuente: elaboración propia conforme a fuentes oficiales.

En cuanto a la distribución de las rentas en función de estas tarifas, aproximadamente el 60% de los contribuyentes se encuentran en el primer tramo de la base general, y el 90% no supera el segundo, mientras que el 97% de los declarantes de rentas del ahorro se sitúan en el primer tramo de la tarifa aplicable a esta base. De hecho, si la base general contara únicamente con el tipo del 24,75% sobre todas las rentas recaudaría el 75% del total, mientras que la base del ahorro a tipo único del 19% llegaría al 90%.

Para completar esta panorámica debemos hacer referencia a los tipos del IS y su efecto combinado con el IRPF a la hora de gravar las rentas del capital. El gráfico 6 muestra que el tipo nominal general del IS se ha mantenido por debajo de la media de la OCDE hasta 1998, situándose por encima desde entonces (si bien el tipo aplicable, en el primer tramo de beneficios, a las empresas de reducida dimensión –25%– se situaría en la media; estas empresas representan en torno al 83 por ciento del total, pero su peso en la base imponible se reduce al 14%).

Gráfico 6: Tipo de gravamen del impuesto de sociedades.



Fuente: OECD Tax Database y elaboración propia.

El gravamen máximo combinado del capital por el IRPF y el IS[51] ha disminuido desde cifras iniciales superiores al 70% hasta mínimos en torno al 42%, con una participación decreciente del IRPF que se revierte debido a las últimas elevaciones en el tipo de gravamen del ahorro en dicho tributo. En 2008, el gravamen máximo combinado en España alcanzó su suelo en un 42,6% (18% en IRPF y 30% en IS) frente al 41,3% de media en la OCDE, mientras que en la actualidad se sitúa en el 48,9% (27% en el IRPF, 30% en el IS), frente a un 42,3%

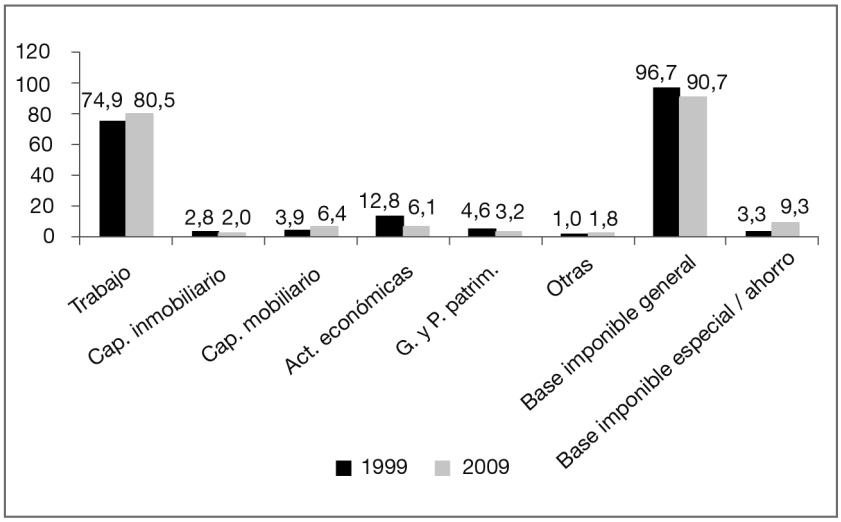
[51] Se calcula teniendo en cuenta los tipos marginales máximos del IRPF e IS sobre los beneficios distribuidos, así como los mecanismos de corrección de la doble imposición.

en la OCDE. De nuevo, en este caso habría que puntualizar que en España los tipos marginales máximos actuales, también sobre el ahorro, afectan a una parte muy reducida de las rentas gravadas.

3.2.4. La distribución de las bases imponibles y su gravamen

Para finalizar esta panorámica de la estructura del IRPF y su relación con otras figuras tributarias nos detendremos en algunos aspectos de la distribución real de las bases imponibles, los declarantes y su gravamen.

Gráfico 7: Distribución de la base imponible del IRPF.



Fuente: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, varios años, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y elaboración propia.

Las rentas salariales suponen más del 80% de la base imponible (gráfico 7), con un peso creciente en el tiempo, frente a la disminución en la participación de las demás fuentes de renta, especialmente las derivadas de las actividades económicas, con la única excepción de las rentas del capital mobiliario. Paralelamente, la base imponible general supone más del 90% del total, habiendo aumentado su participación desde la creación de la base del ahorro y la dualización de la estructura del impuesto.

Cuadro 8: Fuentes de renta y declarantes del IRPF.

	1999	2002	2006	2009
Trabajo	82,8	85,5	90,2	86,7
Capital inmobiliario	8,6	7,9	7,8	8,0
Capital mobiliario	82,9	84,8	87,2	
Actividades económicas	20,9	19,9	17,4	15,6
Estimación directa	9,5	9,4	8,3	7,6
Estimación directa normal	1,6	1,4		
Estimación directa simplificada	7,9	8,0		
Estimación objetiva	12,3	11,3	9,4	8,3
Actividades agrarias	7,3	7,0	5,9	5,3
Actividades no agrarias	5,0	4,4	3,7	3,1
Ganancias y pérdidas patrimoniales				
Generadas hasta 1 o 2 años	15,1	7,1	8,2	
Generadas más 1 o 2 años	8,6	8,6	13,2	
A integrar en base imponible del ahorro				9,7
Base imponible general	74,9	81,6	95,0	96,9
Base imponible especial/ahorro 2007	7,5	7,5	12,5	85,8
Total declaraciones	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, varios años, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y elaboración propia.

La estadística de declarantes (cuadro 8) muestra que en torno al 87% de los contribuyentes cuentan con rentas del trabajo, mientras que los declarantes con rentas de actividades económicas tienen una tendencia decreciente llegando a cifras inferiores al 16%. Por otra parte, la extensión de la base del ahorro a los rendimientos del capital mobiliario (y por tanto a tipos de activos más accesibles a la mayoría de la población) ha hecho que ésta afecte a más del 85% de los declarantes, frente a cifras muy inferiores cuando estaba definida como base especial y afectaba únicamente a las variaciones patrimoniales.

Si nos fijamos en los declarantes de rentas derivadas de actividades económicas (cuadro 9), podemos observar que si bien la estimación directa ha

ido ganando terreno, todavía supone únicamente en torno al 66% de los declarantes y, por las cifras disponibles, de éstos la mayoría opta por la modalidad simplificada. En cuanto a la estimación objetiva, cerca del 9% de los declarantes de actividades se encuentran en la modalidad de actividades agrícolas, ganaderas y forestales, mientras que casi un 27% en la aplicable al resto de sectores.

Cuadro 9: Declarantes de actividades económicas en el IRPF (en %).

	1999	2002	2006	2009
Actividades económicas				
Estimación directa	59,3	59,3	64,6	65,9
Normal	16,1	15,4	-	-
Simplificada	43,2	44,0	-	-
Estimación objetiva	40,7	40,7	35,4	34,4
Actividades agrarias	11,6	13,1	10,3	8,8
Actividades no agrarias	29,1	27,5	25,1	26,7

Fuente: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, varios años, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y elaboración propia.

El análisis de las rentas medias por fuentes de renta (Cuadro 10) nos muestra que en diez años la renta del trabajo ha aumentado casi un 50%, hasta los 19.359 euros, y se sitúa muy por encima de la renta declarada en media por actividades económicas, 8.275 euros, la cual ha disminuido en un 7,5% en este período.

Cuadro 10: Rentas medias por fuentes de renta. IRPF.

Fuente de renta	1999	2002	2006	2009
Trabajo	13.164,2	14.978,3	19.773,2	19.359,1
Capital inmobiliario	4.736,5	5.698,4	5.412,8	5.169,0
Capital mobiliario	689,0	867,9	1.040,0	
Actividades económicas	8.944,1	9.393,4	9.856,2	8.275,1
Estimación directa		11.862,0	13.311,2	11.035,9
Estimación directa normal	18.744,8	20.017,6		
Estimación directa simplificada	10.209,8	10.305,8		
Estimación objetiva		6.865,9	6.447,9	5.461,4
Actividades agrarias	2.958,9	3.518,7	2.981,3	2.121,3
Actividades no agrarias	10.869,0	11.804,8	11.642,2	10.831,6
Ganancias y pérdidas patrimoniales				
Generadas hasta 1 o 2 años	1.212,0	648,5	1.539,9	
Generadas más 1 o 2 años	5.625,6	5.928,2	17.178,8	
A integrar en base imponible del ahorro				6.388,9
Base imponible general	12.287,6	13.812,0	17.520,8	19.524,9
Base imponible especial/ahorro 2007	6.091,9	6.496,8	17.740,2	2.256,8
Total declaraciones	14.558,0	16.583,0	23.624,3	20.865,0
Tipo medio efectivo (cuota/BI)	22,53	22,82	18,01	15,06

Fuente: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, varios años, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y elaboración propia.

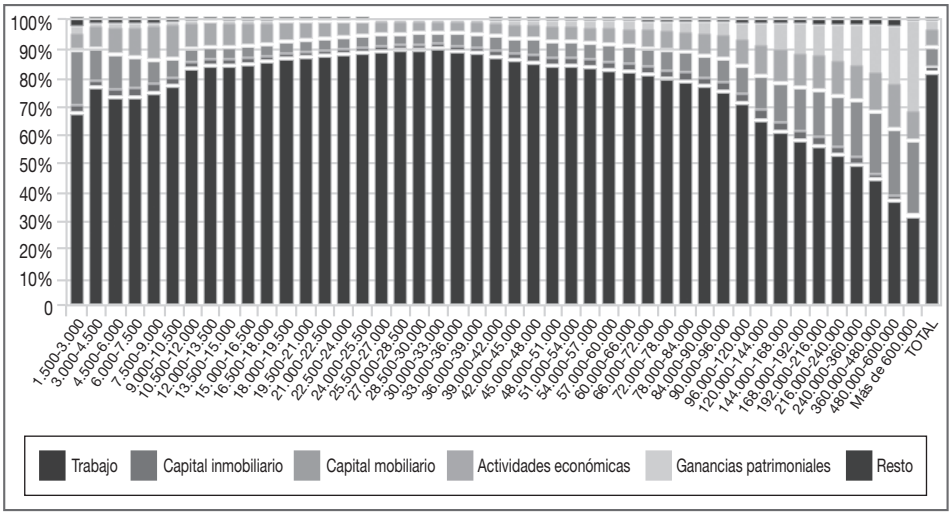
En cuanto a las rentas de actividades económicas, se observa que su baja contribución media se debe a los regímenes especiales simplificados y a la estimación objetiva. En el último año, la renta anual media declarada en estimación objetiva por actividades agrarias fue de 2.121 euros, con una caída de casi un 30% en el período, mientras que en el resto de actividades alcanzó los 10.831 euros, sin registrar crecimientos en toda la década. Por su parte, las rentas del

capital inmobiliario se mantienen estables, mientras que las sometidas a la base especial o del ahorro experimentan grandes variaciones[52].

Es de destacar que en este período el tipo medio efectivo de gravamen se redujo un 33%, pasando del 22,5% al 15%, debido a las repetidas reformas impositivas.

El gráfico 8 nos da una perspectiva diferente de la distribución de las bases, al presentar su distribución porcentual por tramos de renta. Así, se aprecia que: el peso de las rentas del trabajo es mucho menor en los niveles bajos y, sobre todo, altos de la distribución; el peso de las ganancias patrimoniales es continua y claramente creciente con la renta, mientras que las rentas del capital mobiliario, aun siguiendo una pauta similar, tiene una distribución más homogénea; por último, las rentas de actividades económicas tienen una participación mayor en los extremos de la distribución. Estos resultados son tremendamente reveladores y concuerdan con lo ya visto. No todas las fuentes de renta derivadas del capital

Gráfico 8: Estructura porcentual de la base imponible por tramos. IRPF, 2009.



Fuente: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, 2009, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y elaboración propia.

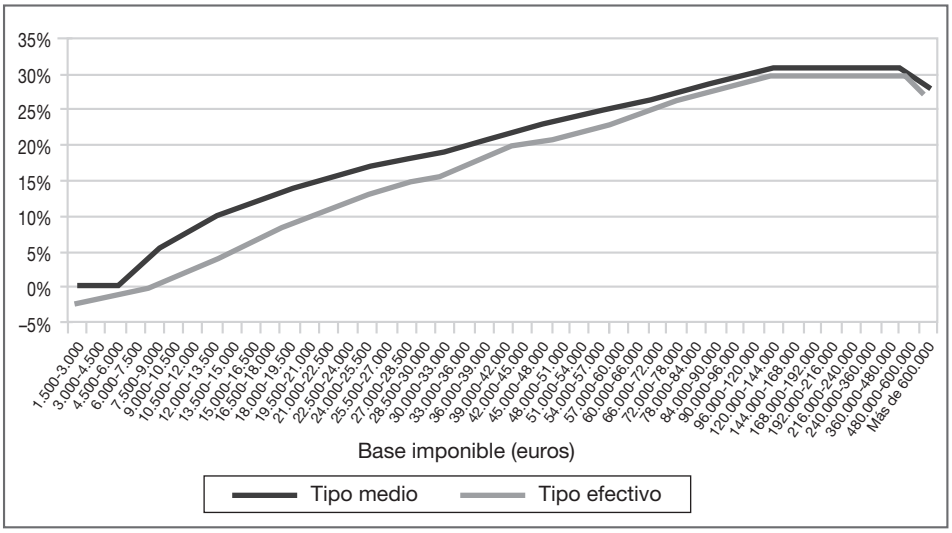
---

[52] En especial, en 2006 se realizaron gran cantidad de variaciones patrimoniales ante la expectativa de cambios legislativos que aumentarían su gravamen, tal y como sucedió con la reforma fiscal que entró en vigor en 2007.

se distribuyen igual. Las rentas altas optan por activos que les permitan obtener la rentabilidad en forma de ganancias de capital (gravadas únicamente en el momento de su realización, y hasta 2007 las únicas que no se veían sometidas a la tarifa general, aprovechándose de un gravamen muy inferior). Por otra parte, los regímenes especiales disponibles para la renta de las actividades económicas hacen que en muchos casos su renta gravada se sitúe en niveles muy reducidos.

El gráfico 9 recoge los tipos impositivos por niveles de renta y, de nuevo, sus resultados son interesantes, si bien no sorprendentes dada la información ya expuesta, mostrando un impuesto progresivo que alcanzaba su máximo en torno al 30% de gravamen medio y que, a partir de rentas superiores a 120.000 euros, se convierte en proporcional y, finalmente, regresivo.

Gráfico 9: Tipos medio y efectivo sobre la base imponible, por tramos. IRPF, 2009.



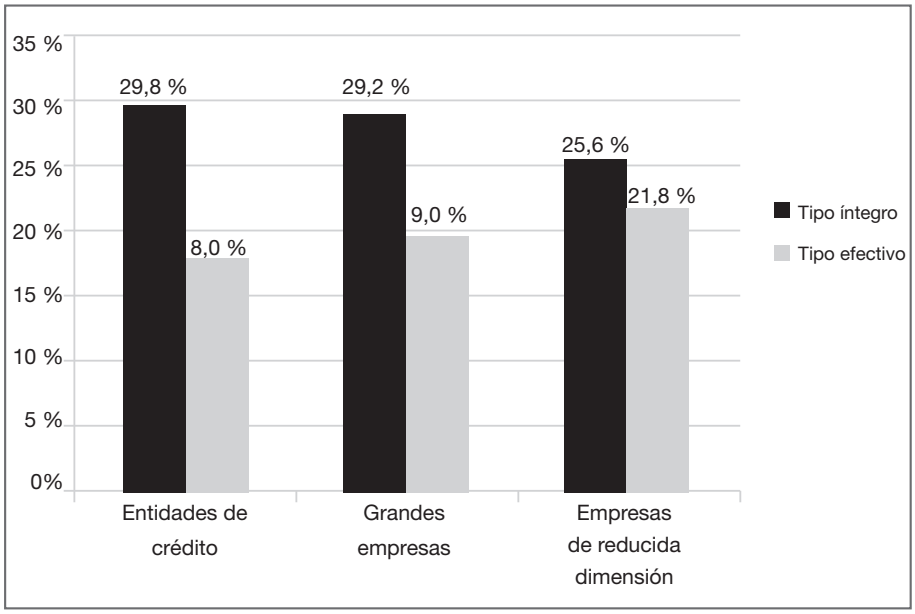
Fuente: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, 2009, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y elaboración propia.

Para finalizar este análisis, conviene observar este mismo aspecto en relación al IS (gráfico 10). De acuerdo con las últimas cifras disponibles[53], las grandes empresas (el 1,81% del total) tienen un tipo íntegro (cuota íntegra dividida por

[53] Cuentas Anuales del Impuesto de Sociedades 2010, página web de la AEAT.

base imponible) del 29,2%, muy cercano al tipo nominal del 30%, mientras que su tipo efectivo tras aplicar las deducciones (cuota líquida dividida por la base imponible) se reduce casi diez puntos hasta el 19,8%. El coste en términos de cuota de estas deducciones es de casi siete mil millones[54].

Gráfico 10: Tipos de gravamen del IS.



Fuente: Cuentas Anuales del Impuesto de Sociedades 2010, y elaboración propia.

Por su parte, las empresas de reducida dimensión (aquellas que facturan menos de 10 millones de euros al año y que representan el 83,5 del universo de declarantes) tienen un tipo íntegro inferior, el 25,6 % (acorde con los menores tipos nominales que aplican de acuerdo con la ley), y, sin embargo, un tipo efectivo superior al de las grandes empresas, el 21,8%, lo que muestra su menor aprovechamiento de las deducciones.

---

[54] Este análisis constituye una aproximación al problema, pero está lejos de mostrar todos sus matices. Muchas de las operaciones de ingeniería fiscal disponibles para las grandes empresas tienen sus efectos de forma previa al cálculo de la Base Imponible. De igual forma, algunas de las deducciones están plenamente justificadas por fenómenos como la corrección de la doble imposición.

Por último, merece la pena resaltar el caso de las Entidades de Crédito, las cuales tienen un tipo íntegro del 29,8%, mientras que el tipo efectivo, el que realmente pagan, se ve reducido hasta el 18%, casi 12 puntos menos.

3.2.5. Progresividad y redistribución

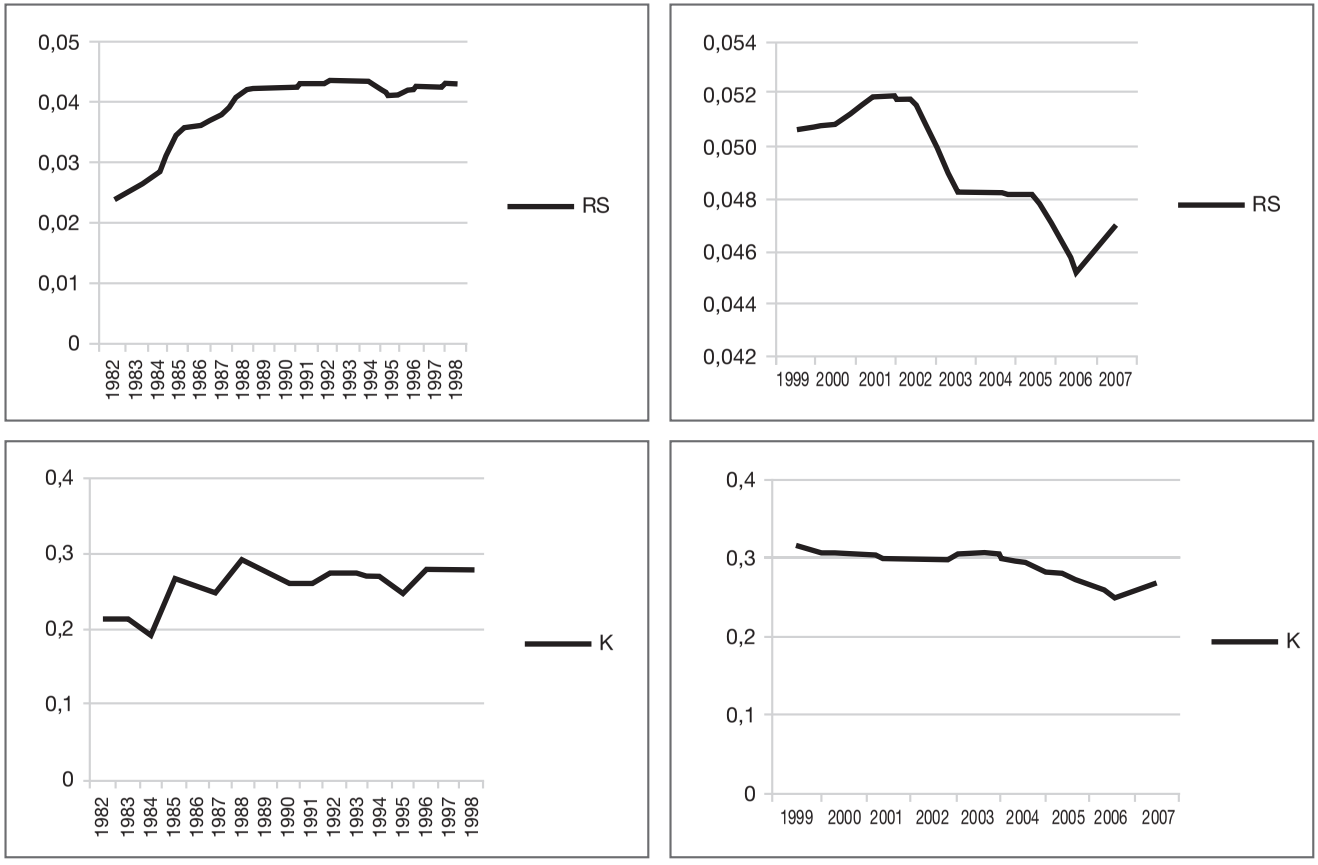
El gráfico 11 resume la evolución de los indicadores sintéticos de la progresividad del impuesto (índice de *Kakwani*, K) y su capacidad redistributiva (índice de *Reynolds-Smolensky*, RS) a lo largo del período analizado[55]. Con todas las limitaciones inherentes a un trabajo de este tipo[56], estos resultados nos permiten apreciar el crecimiento de ambos indicadores en una primera época y su disminución posterior cuando las reformas del IRPF profundizarón en la rebaja del número de tramos y de los tipos marginales máximos; tendencia revertida tras la reforma que entró en vigor en 2007, la cual elevó ligeramente tanto la progresividad como la capacidad redistributiva gracias, fundamentalmente, a los cambios en el tratamiento de los mínimos personales y familiares. Sin pretender analizar aquí los detalles de esta evolución, resulta claro que las tendencias anteriormente explicadas en los elementos estructurales del impuesto a lo largo de estos últimos treinta años han tenido sus consecuencias en cuanto a su papel en el plano redistributivo.

---

[55] El gráfico describe la evolución de estos indicadores en las dos etapas analizadas 1982-1998 y 1999-2007. Su análisis por separado se debe a la no disponibilidad de bases de datos homogéneas que cubriesen íntegramente el período.

[56] Y que aparecen señaladas en los artículos mencionados como fuente.

Gráfico 11: IRPF: Progresividad y redistribución.



Fuente: Onrubia et al (2007); Onrubia y Picos (2012).

4. LAS RECOMENDACIONES DEL IM Y EL GRAVAMEN DE LA RENTA PERSONAL EN ESPAÑA

Como precisión inicial de esta valoración habría que decir que el planteamiento general es totalmente correcto y compartido: una visión sistémica de los impuestos condicionada a las necesidades de financiación del gasto público; la persecución de los objetivos redistributivos, establecidos de forma democrática, minimizando los conflictos con la eficiencia; y la búsqueda de la neutralidad como guía general para diseñar el sistema. En estas coordenadas intentaremos razonar nuestras valoraciones de las recomendaciones y la posibilidad de aplicarlas al ámbito fiscal español.

4.1. La exención de la "rentabilidad normal" del ahorro

La piedra angular de las recomendaciones del IM y su principal aportación teórico-práctica en relación con el gravamen de la renta personal es la exención de la "rentabilidad normal" del ahorro. Esta opción configura en lo esencial un impuesto sobre el gasto que, complementado con la imposición sobre las transferencias de riqueza, es la alternativa más justa (desde una perspectiva de ciclo vital en la que la renta es igual al consumo más las donaciones y herencias) y eficiente (se presenta como la más adecuada y viable para preservar la neutralidad en el tratamiento de las decisiones intertemporales de consumo y en la fiscalidad de los diferentes tipos de activos –rendimientos del capital frente a plusvalías–, además de solucionar el gravamen de las rentas puramente nominales).

Este planteamiento no es en absoluto pacífico en el plano teórico, como demuestran los artículos contenidos en *Dimensions of Tax Design*, la publicación "hermana" del IM, en especial el debate establecido entre la contribución de Banks y Diamond (con su crítica teórica y empírica a los modelos que respaldan la exención de las rentas del ahorro) y el comentario de Robert Hall (con su defensa de la exención). El Informe mismo reflexiona sobre los posibles argumentos para desviarse de la neutralidad desde una perspectiva de

imposición óptima[57] (páginas 307 a 314), si bien concluye, en general, que su relevancia práctica es limitada y que, dada las numerosas distorsiones existentes en los sistemas actuales de gravamen del ahorro[58], es preferible mantener como guía la neutralidad.

Desde nuestro punto de vista existen al menos seis razonamientos, complementarios entre sí, para cuestionar esta conclusión. En primer lugar, el propio Informe reconoce la fuerza de dos argumentos. Por una parte, y como ya hemos comentado, en un contexto de restricción del crédito para inversión en capital humano, la introducción de la exención de la rentabilidad normal del capital financiero hace todavía menos atractiva la opción de invertir en capital humano, violando la neutralidad. En este caso –que es el habitual– y aunque la educación pública subvencionada puede contribuir a atenuar el problema –la cuestión entonces es cómo financiarla– el IM concluye que un cierto gravamen de la rentabilidad normal del capital financiero puede ser deseable (página 311). Aquí cabría añadir que, si bien el Informe defiende la deducción plena de los gastos asociados a la obtención de rentas en todos los casos, en la realidad esto no suele aplicarse a los rendimientos del trabajo[59], lo cual añade una distorsión adicional para la inversión en capital humano en relación a la realizada en capital financiero. En definitiva, podría decirse que la "rentabilidad normal" del capital humano se encuentra en exceso gravada.

Por otra, se reconoce la complejidad administrativa del gravamen global –y si fuese posible a lo largo de toda la vida– de todas las transferencias de riqueza

---

[57] De forma muy resumida: 1) que la decisión de ahorro puede ser un indicador indirecto de la capacidad de generación de rentas –no observable y que, sin embargo, sería óptimo conocer y tener en cuenta a la hora de determinar el gravamen–; 2) que sin el gravamen del capital financiero, y en un entorno de imperfección del mercado de capitales para la formación, el capital humano se vería discriminado, perjudicando la inversión en el mismo; 3) que dado que las rentas futuras están sujetas a incertidumbre y posibles descensos no planeados, el ahorro también se realiza para cubrirse de esta eventualidad, con lo que los sujetos que no incurran en la misma se verían incentivados a reducir su oferta de trabajo y disfrutar del ahorro, situación que el gravamen de las rentas del ahorro podría contribuir a paliar y 4) que el consumo futuro podría ser complementario del ocio presente, con lo cual su gravamen podría contribuir a aumentar la oferta de trabajo, compensando así la distorsión provocada por la imposición de las rentas del trabajo.

[58] Lo cual es totalmente cierto; también para el caso español.

[59] Como hemos visto para el caso español. El Informe reconoce que no existe una solución sencilla para este problema que constituye una fuente de complejidad prácticamente inevitable (página 63).

(donaciones y herencias) recibidas por los sujetos pasivos, en cuyo caso podrían adoptarse opciones de *second-best* como serían el no gravamen de las misma o, en sentido, contrario, la limitación de la exención por la denominada "rentabilidad normal" en materia de tributación del capital (página 478).

En ambos casos, la decisión de optar por la exención, elegida en el IM, no tiene mayor justificación que la contraria.

En tercer lugar, el esquema de razonamiento de la imposición sobre el gasto se basa en que, al final, todas las rentas se consumen o se transfieren, siendo gravadas en ese momento. Sin embargo, la realidad dista de ser así, no sólo por las limitaciones prácticas al gravamen óptimo sobre las transferencias de riqueza, sino también porque en la práctica las sociedades ofrecen a los socios múltiples vías para canalizar su consumo a través de las mismas sin tener que realizar las ganancias para posteriormente consumir[60]. De esta forma dichas rentas consumidas son un gasto deducible en el Impuesto de Sociedades, no son gravadas por el IVA y no generan rendimientos gravados en el IRPF. Aunque en este caso la respuesta óptima pasa por mejorar el control de dichos gastos[61], difícilmente se podrá corregir de forma completa, con lo que en cierta medida las rentas del capital no cierran el círculo que justifica la imposición sobre el gasto.

En cuarto lugar, el propio Informe se desvía, en gran medida, en otros temas de los objetivos de neutralidad por razones puramente pragmáticas. Así, se justifica por razones prácticas el Impuesto de Sociedades –pese a que, en teoría, el gravamen de la renta personal podría ser suficiente– y se defiende el gravamen del gasto mediante el IVA como instrumento recaudatorio eficaz –pese a reconocer que el gravamen de la renta personal propuesto en el Informe ya configura un impuesto sobre el gasto[62]–. En este sentido, las razones "prácticas" que estamos aportando para el gravamen del "rendimiento normal" del capital podrían ser perfectamente válidas.

Desde un punto de vista totalmente distinto, aunque coherente con la visión global que propugna el Informe, hay que tener en cuenta que el acceso a una parte creciente de las prestaciones públicas está condicionado a los niveles de renta y

---

[60] Este mismo razonamiento es aplicable a los autónomos.

[61] Y así lo intentan las legislaciones fiscales y la inspección.

[62] Página 476.

el criterio para medir ésta se basa normalmente en la renta declarada en el IRPF. En la medida en que de esta renta se excluyan o infravaloren los componentes no salariales, mientras que éstos se sobrevaloran[63], el gravamen conjunto sobre el trabajo se hace mucho más ineficiente e inequitativo. Así sucedería con la exención del "rendimiento normal" del capital, por mucho que después la riqueza acumulada se gravase en el momento de su transmisión. En definitiva, aquí no se cumplen las condiciones para que el gravamen del gasto personal sea justo desde una perspectiva de ciclo vital para el acceso a dichos servicios[64]. Este problema podría intentar salvarse introduciendo criterios de acceso complementarios basados en la consideración del patrimonio, tal y como apunta el Informe, si bien de una manera muy marginal, en la página 312, afirmando que estos criterios introducirían en realidad un gravamen de los ahorros y reducirían el incentivo a crear un patrimonio al mismo tiempo que se reclaman indebidamente prestaciones sociales. Aunque volveremos más adelante sobre este tema, es importante resaltar que de forma implícita su consideración supone reconocer que existe una capacidad de pago asociada al patrimonio y que ésta debería ser tenida en cuenta.

Por último, a la hora de valorar la conveniencia de dejar exento el "rendimiento normal" del capital debería tenerse en cuenta que, tal y como define la economía la eficiencia impositiva, todos los impuestos distorsionan[65]las opciones de los individuos[66]. Si se admite que hay que financiar ciertos gastos públicos, y además con un componente redistributivo, la elección queda reducida a elegir entre diferentes distorsiones[67]. Si todo o casi todo el gravamen se hace recaer sobre los salarios obviamente la distorsión puede ser muy relevante. Y, dada la distribu-

---

[63] Fundamentalmente, a través de la restricción de los gastos deducibles.

[64] De hecho esto ya está sucediendo en la actualidad debido a que las ganancias patrimoniales y los rendimientos colocados en ciertos vehículos de inversión no tributan hasta su "realización". Actualmente una familia residente, por ejemplo, en Madrid con rentas salariales de 20.000 euros pagaría íntegramente el IRPF y, al mismo tiempo, tendría muy difícil acceder a una guardería pública. Mientras, una familia con un patrimonio de dos millones de euros invertidos en un fondo de inversión o una SICAV podría obtener una rentabilidad de un 3% y 60.000 euros anuales, y mientras no los extraiga de su cuenta no tendrá que pagar nada en el IRPF y podrá fácilmente cumplir con los requisitos de renta para acceder a los servicios de guardería pública.

[65] Con la excepción de los impuestos de suma fija.

[66] De hecho, también las prestaciones.

[67] Consumo, ahorro, trabajo, ocio, formación, etc.

ción concentrada del capital, la exención de sus rendimientos sin contar con una argumentación sólida y comprensible[68], podría afectar, no sólo a las decisiones económicas sino también al consenso democrático que obligatoriamente tiene que sustentar la intervención pública.

Como hemos visto en el epígrafe anterior, el gravamen directo de las rentas del trabajo en España por CS[69] e IRPF supone el 60% de la presión fiscal, frente al 51,8% y el 54,8% de media en la OCDE y la UE, respectivamente. Paralelamente, en términos de gravamen medio de los salarios por estos dos conceptos, España se sitúa por encima de la media de la OCDE. Además, las rentas del trabajo constituyen el 80% de la base imponible del IRPF[70], con un peso creciente en el tiempo y su cuantía media es la más elevada por fuentes de renta y la única que ha aumentado, y significativamente, en la última década. Por otra parte, la participación de las rentas del trabajo en la base imponible es claramente decreciente con el nivel de renta[71], al contrario que las ligadas al capital.

4.2. Ahorro, inflación y neutralidad entre activos

Estos datos, junto a los argumentos anteriores, desaconsejan la exención de la "rentabilidad normal" del ahorro, lo cual nos enfrenta al problema de cómo solucionar las distorsiones generadas por el gravamen de las rentas puramente nominales y lograr la neutralidad entre los posibles destinos de ahorro, dos temas apuntados por el IM y que, en nuestra opinión, sí es imprescindible considerar.

En España se han planteado soluciones muy diferentes para estos problemas a lo largo del tiempo, partiendo de su integración en la base imponible con correcciones para atenuar el efecto de la inflación y el exceso de progresi-

---

[68] Es relevante la falta de concreción en cuanto a la cuantificación de los beneficios derivados de esta medida, página 490.

[69] Excluyendo las imputadas.

[70] En España la participación de la remuneración de los asalariados en el PIB a precios de mercado es del 48,2% (un 52,8% si se descuentan los impuestos ligados a la producción y la importación).

[71] Con la excepción de los niveles más reducidos, distorsionados por el método de gravamen "objetivo" de las rentas de actividades económicas y las normas que regulan la obligación de declarar (un aspecto en el que no podemos profundizar en este espacio, pero que distorsiona la cola baja de la distribución de las estadísticas basadas en declaraciones).

vidad en las rentas con período de generación superior al período impositivo[72], para finalizar adaptándose a la tendencia internacional e introduciendo un gravamen dual, con tipos reducidos para la base del ahorro.

Esta última solución, al abrir grandes diferencias entre los tipos marginales aplicables, plantea el problema, apuntado en el Informe, de incentivar la conversión, formal, de otro tipo de rentas en rentas del capital[73]. Además, la introducción desde 2010 de varios tramos de gravamen en la base del ahorro ha distorsionado de nuevo el gravamen de las rentas del capital de carácter anual frente a las plusvalías y el gravamen neutral de estas independientemente de su período de generación[74]. Por último, la modificación aprobada para 2013 y que integra en la base imponible general las variaciones patrimoniales con plazo de generación inferior al año introduce una nueva distorsión, tanto temporal (una diferencia de un día en la fecha de venta puede alterar el tipo marginal aplicable entre el 52% de la base general y el 21, 24 o 27 de la base del ahorro), como entre activos (la venta de unas acciones compradas hace 3 meses entraría en la base general, mientras que el rendimiento de un depósito a ese mismo plazo en la base del ahorro).

En cuanto a la potencial corrección de la inflación mediante la aplicación de tipos reducidos en la base del ahorro, el cuadro 11 muestra en la práctica su ineficacia. En el mismo se recogen los tipos efectivos sobre la rentabilidad real que soporta un activo representativo al ser gravado por su rentabilidad nominal a los tipos de la base del ahorro.

---

[72] Deducciones, coeficientes reductores, anualización, etc.

[73] Aspecto sobre el que volveremos más adelante, considerando globalmente la posibilidad de alineación de tipos de gravamen de dividendos, rentas de actividades, rentas laborales y empresas.

[74] La justificación de que esas plusvalías tienen carácter especulativo y deben soportar un mayor gravamen por motivos de equidad distributiva son difícilmente sostenibles. Por una parte, las estadísticas existentes de cuando este método estaba en vigor en España en el pasado muestran que las ganancias "a largo plazo" tienen un peso mucho mayor en las rentas elevadas, al contrario que las generadas a corto plazo. Por otra, el tratamiento dado a diversos vehículos financieros (SICAVs, Fondos de Inversión) hace que las plusvalías a corto no se vean en realidad gravadas. En definitiva, esta medida recaerá únicamente sobre el inversor individual no "sofisticado" o con necesidad urgente de liquidar su inversión, a costa de introducir nuevas distorsiones.

Cuadro 11: Gravamen nominal y efectivo de la rentabilidad real del ahorro.

2012	Rentabilidad Nominal %	Tipos nominales		
		21	25	27
Mercado primario. Letras del tesoro a 1 año. Tipo medio ponderado	2,8	Tipos efectivos		
		136,4%	162,3%	175,3%
Inflación	2,4			

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Como puede observarse el gravamen de la renta real es muy superior al 100% en todos los casos[75]. En general, sin la corrección directa de la inflación a la hora de computar la renta gravable, la relación entre el cociente inflación/rentabilidad nominal y el cociente tipos efectivos / tipos nominales sigue una función exponencial, de forma que en cuanto la inflación se "coma" la mitad de la rentabilidad nominal el tipo efectivo duplicará el nominal, disparándose el efecto a partir de este punto (gráfico 12).

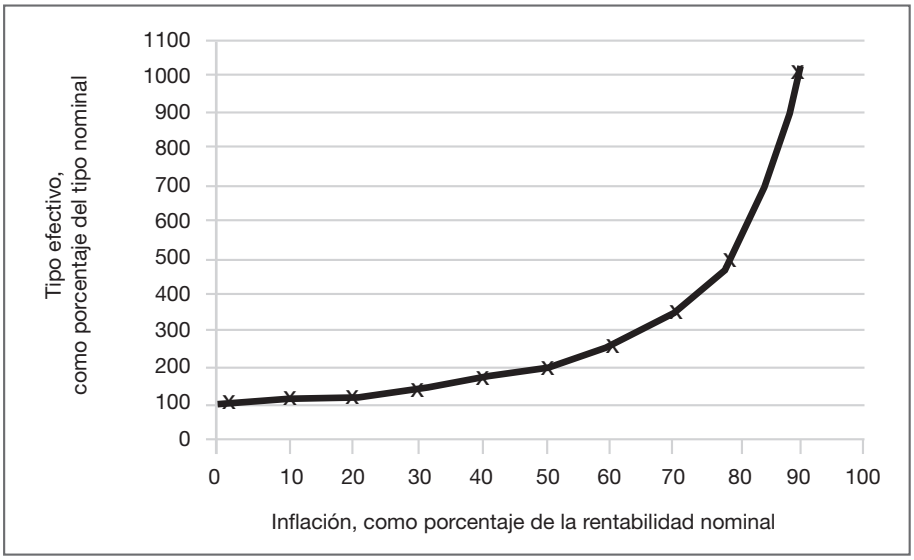
En definitiva, el modelo actual de gravamen dual del ahorro mediante una tarifa con tipos crecientes, sin corrección explicita de la inflación y con exclusión de las plusvalías generadas en un plazo inferior al año, es tremendamente distorsionante. Y solo un sistema de gravamen de todas las rentas a la misma tarifa, con corrección explícita de la inflación, anualización de las rentas generadas y corrección de la doble imposición en el caso de los dividendos[76] podría solucionarlo. Respecto a las recomendaciones del Informe, la corrección explícita de la inflación y la anualización hacen el papel de la exención de la "rentabilidad normal" del capital a los efectos considerados, mientras que coincide en los planteamientos respecto a la tributación integrada con el resto de rentas.

---

[75] Los tipos efectivos se obtienen dividiendo el gravamen (los tipos nominales del 21%, 25% o 27% aplicados sobre la rentabilidad nominal) por la rentabilidad real (la nominal menos la inflación). Por supuesto, un fenómeno similar afecta a cualquier renta debido a la progresividad en frío.

[76] Sobre este punto volveremos más adelante, al considerar de forma global los tipos impositivos.

Gráfico 12: Inflación, rentabilidad y gravamen efectivo.



Fuente: elaboración propia.

4.3. El ahorro a largo plazo: las pensiones

Atención particular requiere el tratamiento del ahorro a largo plazo. El IM recomienda que el ahorro en pensiones, dadas sus restricciones temporales de disponibilidad, debe mantener un esquema de exención en el momento de la aportación y hasta el momento de su percepción, incentivando este tipo de ahorro a largo plazo. Este tema, dadas sus complejas relaciones con el sistema de pensiones público, las perspectivas de envejecimiento poblacional y el sistema financiero es imposible de abordar en profundidad en este espacio. De forma muy resumida, aunque sorprende la fuerte desviación del criterio general de neutralidad que guía las recomendaciones del Informe en el ámbito del ahorro, podemos coincidir en la necesidad de ofrecer ciertos incentivos al ahorro a largo plazo que compensen la comprensible miopía de los agentes al sopesar las necesidades financieras presentes y futuras, sobre todo en las personas de menor renta y con necesidades más acuciantes. Sin embargo, no parece que el mejor método sea circunscribir este tratamiento a un único instrumento de ahorro, como son

en el caso español, fundamentalmente, los planes de pensiones[77], introduciendo una nueva distorsión entre distintos tipos de activos y favoreciendo un mercado cautivo que limita la competencia, facilita el incremento de los costes de administración y disminuye la eficiencia en la gestión.

Además, en el caso español, la reducción de la base imponible de las aportaciones a estos planes, que tiene como tope, en general, 10.000 euros al año –12.500 si eres mayor de 49 años–, tiene efectos distributivos y de eficacia en cuanto a su objetivo muy cuestionables[78]. En 2010, último año con datos desagregados –Estadística de los declarantes del IRPF, AEAT–, la reducción media aplicada fue de 1.363 euros y sólo 2 de cada 10 contribuyentes la aplicaron, mientras que la reducción media de los contribuyentes con rentas superiores a 600 mil euros fue de 8.952 euros y prácticamente 6 de cada 10 se beneficiaron de ella.

En este sentido, sería preferible adoptar un esquema de cuentas de ahorro individualizadas, similar al vigente en Canadá (*Tax-Free Savings Account*), limitando la cuantía de la aportación anual a niveles inferiores a los actualmente existentes para los planes de pensiones, límites que serían acumulables, en caso de no alcanzarse, para los episodios de ahorro discontinuo que caracterizan a las rentas medias y bajas, y neutrales en cuanto a los instrumentos financieros elegidos. Estas cuentas estarían dirigidas a fomentar el ahorro a largo plazo y podrían incluir no sólo el destinado a la jubilación, sino también otros usos como la formación de capital humano, atenuando las ineficiencias del mercado de capitales en este ámbito.

4.4. El papel del gravamen de la riqueza

En este esquema, quedaría todavía una violación importante de la neutralidad. Los vehículos de ahorro que, quedando fuera de los límites de las cuentas anteriormente comentadas, obtuviesen su rentabilidad en forma de ganancias patrimoniales[79], pudiendo postergar su realización y gravamen de forma discrecional, serían preferibles a aquellos que lo generan en forma periódica y que se

---

[77] Como ya hemos comentado, también los seguros tienen un régimen especial.

[78] De forma previa a la reforma fiscal que entró en vigor en 2007, estas aportaciones se beneficiaban de una reducción adicional del 40% en caso de ser recuperadas en forma de capital y corresponder a aportaciones con más de dos años de antigüedad, con lo que constituían un instrumento de planificación fiscal para las rentas más elevadas.

[79] Generadas por Fondos de Inversión, SICAVs, venta de acciones o inmuebles, etc.

ven gravados anualmente[80], generando, adicionalmente, un indeseable efecto de bloqueo (*lock-in*) de las inversiones. El informe atenúa este problema optando por la exención de la "rentabilidad normal" del capital, pero si se quiere mantener el gravamen de estas rentas la solución tiene que ser otra. Adicionalmente, debemos recordar que este problema afecta a la eficiencia y equidad de la renta gravada como indicador a la hora de acceder a prestaciones y servicios públicos.

Todo ello, nos lleva a considerar la posible reforma del gravamen de la riqueza y sus transferencias (herencias y donaciones) como elemento de cierre del sistema especialmente vinculado al ahorro.

En cuanto a las transferencias de riqueza, ya hemos visto que el IM propone el gravamen global de todas las donaciones y herencias recibidas, si bien se reconoce su complejidad administrativa, por lo que en este caso la recomendación es mucho más "suave" que en otros ámbitos. Para el caso español, las posibles reformas se analizan en profundidad en el capítulo dedicado monográficamente a este tema[81]. Asimismo, coincidimos en considerar injustificable desde el punto de vista de la eficiencia o de la equidad la exención de la denominada "plusvalía del muerto", también vigente en España.

Por último, en cuanto al gravamen de la riqueza, el Informe la descarta tanto por sus dificultades prácticas como por empeorar la situación de gravamen del ahorro que el Informe tiene como uno de sus principales objetivos aliviar.

Sin embargo, si se descarta la exención de la "rentabilidad normal" del ahorro, por las razones ya expuestas, y se considera importante en términos de eficiencia y equidad intentar atenuar los problemas que suscita el no gravamen de las ganancias de capital hasta el momento de su realización (tanto a la hora de repartir de forma justa la carga impositiva, como de acceder a prestaciones públicas vinculadas al nivel de renta declarado) la imposición del patrimonio puede ser un elemento crucial.

El cuadro 12 muestra las principales características de la distribución de la riqueza en España. La conclusión principal es que, incluso usando datos de encuesta que seguramente infravaloren el extremo superior de la distribución, la

---

[80] Dividendos, intereses de depósitos, seguros, alquileres, etc.

[81] Especialmente relevante es reconducir la situación de competencia a la baja y desfiscalización provocado por la descentralización de competencias normativas a las CCAA a partir de 2001.

desigualdad en términos de riqueza es muy superior a la desigualdad en renta: el 10% de los individuos más ricos acumula un patrimonio 135 veces más elevado que el 20% más pobre de la población española en términos de riqueza, mientras que en renta la diferencia es de 13 a 1. Además, hay que resaltar que los ricos en términos de renta y los ricos en términos de patrimonio no son los mismos, de hecho: los ricos en patrimonio no aparecen como tan ricos en renta (solo 3,2 veces más el 10% más rico frente al 20% más pobre); y los ricos en renta no son tan ricos en patrimonio (solo 4,1 veces). Por otra parte, se constata la enorme desigualdad en la distribución, sobre todo, de los activos financieros

Cuadro 12: La distribución de la renta y la riqueza en España.

2008		Activos		Renta	Riqueza
Valor mediana en miles de euros		Reales	Financieros		Neta
Renta	20% menos	120,8	2	8,1	113,7
	10% más	517,3	42,7	106,7	463,4
	ratio	4,3	21,4	13,2	4,1
Riqueza	25% menos	27,1	1,5	23	6,3
	10% más	897,4	65,3	72,9	848,5
	ratio	33,1	43,5	3,2	134,7

Fuente: Encuesta Financiera de las Familias, Banco de España, y elaboración propia.
Nota: en el cuadro las filas agregan los resultados ordenando a los individuos en función de su renta, primero, y de su patrimonio, en segundo lugar; resumiendo la desigualdad existente mediante la ratio de los valores extremos. Las columnas nos dan, para cada una de esas agregaciones, el valor mediana –en miles de euros– de su posesión de activos, renta y riqueza.

En cuanto al gravamen del patrimonio en España, éste se analiza con mayor profundidad en el capítulo dedicado monográficamente al gravamen de la riqueza. A nuestros efectos, nos interesa destacar únicamente alguna de sus características.

Su base imponible se encuentra mermada por las exenciones, las cuales suponen, de acuerdo con las cifras declaradas, el 32% de la base potencial del impuesto. Estas exenciones se centran en las acciones y participaciones no negociadas y en la vivienda habitual, si bien también es destacable la exención en el resto de títulos y en los activos afectos a actividades económicas.

Por otra parte, el gravamen del patrimonio tiene un límite conjunto con el IRPF, de forma que la suma de sus cuotas no puede superar el 60% de la base declarada en el IRPF[82]. En la práctica, esto supone que la acumulación de riqueza en instrumentos que no generen rendimientos a efectos del IRPF (SICAVs; Fondos de Inversión; etc.) permite postergar, no solo la tributación en el IRPF, sino también en el Impuesto sobre el Patrimonio.

Estas características, junto a la naturaleza descentralizada del tributo, que condujo a una competencia a la baja entre las CCAA, y a las críticas por su doble tributación del ahorro, condujeron a plantear su eliminación en 2008. Posteriormente, y ante la crisis fiscal, se ha recuperado de forma parcial y temporal.

Sin embargo, en nuestra opinión sería preferible plantearse las ventajas que podría tener la conservación de un gravamen de la riqueza reformado[83] e integrado con el IRPF –a través de una imputación de renta derivada del patrimonio– como única vía posible para solventar la falta de neutralidad en el tratamiento de las ganancias de capital, sus consecuencias en términos distributivos y los problemas de la renta declarada para ser utilizado como indicador en el acceso a los servicios públicos[84]. Por supuesto, esto debería hacerse corrigiendo las dobles tributaciones que pudiesen generarse y siendo conscientes de las dificultades que entraña la valoración de los diferentes tipos de activos. Un esquema de este tipo está actualmente vigente en Holanda, donde el impuesto sobre la renta recae sobre la capacidad de pago integrando en la base del impuesto una imputación del 4% del valor de los activos, el cual se grava a un tipo fijo del 30%, lo que deriva en un gravamen del 1,2% sobre dicho valor.

4.5. La tributación de las rentas de actividades económicas

Pasando ya a considerar otras fuentes de renta, las recomendaciones del IM para la tributación de las actividades económicas son perfectamente asumibles en cuanto a la preferencia por focalizar los beneficios fiscales por actividad y no

---

[82] A partir de este límite el gravamen patrimonial puede reducirse hasta en un 80%.

[83] Recentralizando, además, las principales competencias normativas.

[84] Complementariamente, constituiría una fuente de datos muy relevante para la correcta aplicación de otros impuestos, en especial los vinculados a transferencias de riqueza, y para la lucha contra el fraude.

por dimensión, renunciando a la utilización de tipos reducidos y simplificando al máximo el tributo para reducir los costes indirectos.

Centrándonos en la situación del IRPF en España, consideramos que el régimen de estimación objetiva en materia de actividades económicas debería eliminarse con carácter general, dado que su tributación tanto en materia de IRPF como de IVA genera oportunidades de fraude y elusión e inequidades injustificables. Como hemos visto, la renta media gravada de actividades económicas se sitúa en torno a los 10.000 euros, 2.100 para actividades agrícolas, mientras que la renta salarial media supera los 19.000 euros, una inequidad que además aumenta con el tiempo (así, la mayoría de los módulos que determinan la renta declarada no se han actualizado correctamente, por ejemplo, entre el año 2000 y el año 2012, la mayoría de ellos han aumentado únicamente un 4,8%, mientras que la inflación acumulada ha sido de un 39,2% –Órdenes de desarrollo del método de estimación objetiva, Ministerio de Hacienda–). Adicionalmente, el gravamen a través de módulos puede ser perjudicial para la actividad económica del autónomo. Por una parte, desincentiva la contratación de personal asalariado y la inversión –cada asalariado aumenta la renta declarada y la cuantía de IVA a ingresar, independientemente del beneficio real que se genere, y lo mismo sucede con muchos de los elementos del negocio–. Por otra, hace que el autónomo considere como costes fiscales propios cuantías predeterminadas de pagos por IVA e IRPF, independientes de su actividad económica real. Con el actual desarrollo de la tecnología y con el apoyo de la administración la generalización de la estimación directa sería beneficiosa para todos los autónomos que cumplan de sus obligaciones fiscales, manteniendo un régimen especial de forma marginal y únicamente para las actividades de menor tamaño o facturación.

En cambio, respeto a la recomendación de aplicar una exención por el "rendimiento normal" de la inversión, las consideraciones serían las mismas que se han realizado anteriormente. Otras propuestas –como el gravamen a tipos homogéneos con la renta salarial, incluyendo las cotizaciones a la seguridad social– se comentarán más adelante.

4.6. La tributación de las rentas salariales

En este ámbito, algunas de las propuestas, como la racionalización de los tipos marginales efectivos –limitando o eliminando las deducciones o prestaciones decrecientes con el nivel de renta– son perfectamente aplicables al caso

español. Así, por ejemplo, en el IRPF la reducción por rendimientos del trabajo –una aproximación muy imperfecta a los gastos asociados a la generación de renta– supone para los contribuyentes afectados (con rendimientos netos entre 9.180 y 13.260 euros) soportar más de 8,6 puntos extra derivados del coeficiente aplicado para la reducción[85]. Por otra parte, la deducción de 400 euros para los perceptores de rendimientos del trabajo y, con condiciones, de actividades económicas se reduce en un 0,1 por cada euro adicional desde los 8.000 euros de base imponible, llegando a cero al alcanzar los 12.000, lo cual introduce en este intervalo un gravamen adicional del 10%. Aun sin contar con otros posibles efectos, estas dos disposiciones, pensadas para disminuir la carga fiscal media de las rentas más bajas sin un elevado coste fiscal total[86], suponen, sin embargo, una alteración significativa de los tipos marginales.

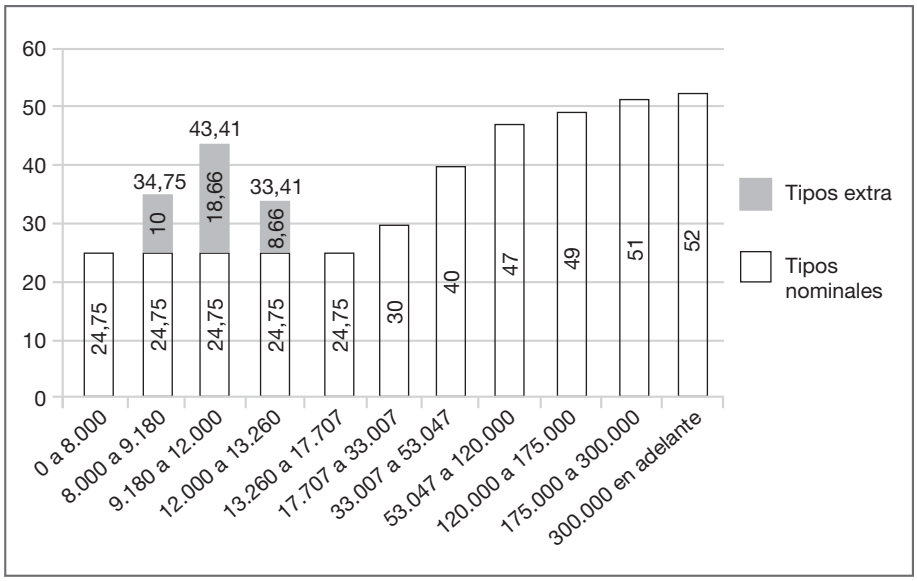
El gráfico 13 muestra como el tipo marginal efectivo puede superar el 43% entre los nueve mil y los doce mil euros de base imponible. Teniendo en cuenta la deducción de las CSS de los trabajadores –un 6,25 del salario bruto–, el mínimo personal –5.151 euros– y la reducción por rendimientos netos del trabajo, esto hace que, en la práctica, el primer tipo marginal aplicable a las rentas del trabajo sea en realidad ese 43,41%, seguido del 33,41%, para descender posteriormente al 24,75 a partir de bases imponibles superiores a los 13.260 euros. Si a este gravamen le añadimos hasta un 36,25% de CSS (empleado y empleador), significaría que un aumento de 100 euros en los salarios más reducidos podría suponer una carga fiscal marginal de hasta casi el 80%.

---

[85] El coeficiente es de 0,35, disminuyendo la reducción desde una cuantía máxima de 4.080 euros hasta un mínimo de 2.652. Este coeficiente (0,35) multiplicado por el tipo aplicable en ese tramo (0,2475) nos da el gravamen marginal extra de 8,66%.

[86] Y sin incurrir en errores de salto.

Gráfico13: Tipos marginales efectivos. IRPF.



Fuente: Elaboración propia

La solución de este tipo de problemas no es, en absoluto, tan sencilla como podría parecer. El grado y el tipo de respuesta de la oferta de trabajo son diferentes por grupos de trabajadores y niveles de salario, y en los niveles de salario más bajo la respuesta suele ser más de carácter "extensivo" (trabajar o no trabajar) que "intensivo" (cuanto trabajar), con lo que la variable más relevante sería el tipo medio y no el tipo marginal (al revés que para los contribuyentes cuya respuesta sea de carácter "intensivo" –número de horas de trabajo– más relevante para aquellos individuos, generalmente de rentas más altas, que puedan decidir sobre este aspecto)[87].

Por otra parte, existe un conflicto inevitable entre las medidas destinadas a atenuar la carga fiscal de las rentas más reducidas –y, por tanto, su tipo medio y su incentivo para incorporarse o no al mercado laboral– y el coste global que suponen si no se reduce rápidamente su alcance para niveles de renta más elevados.

---

[87] En todos los casos, hay que tener en cuenta que, en la realidad, la respuesta muchas veces puede ser optar por la economía sumergida y las operaciones "en negro" y no estrictamente reducir la oferta –y la demanda– de trabajo.

Una reducción rápida[88] hace aumentar los tipos marginales efectivos y una lenta supone una pérdida de recaudación global más elevada, lo que a su vez hace necesario elevar los tipos marginales en toda o parte de la tarifa para compensarla[89].

La alternativa más conveniente dependerá del conocimiento real de las respuestas de los trabajadores y empleadores ante la estructura de tipos, un aspecto complejo que se ha analizado con mayor detalle en el capítulo monográfico dedicado a la imposición sobre las rentas salariales.

Un caso algo diferente es la recomendación de tratamiento diferenciado para ciertos colectivos de contribuyentes (identificables por características específicas y más reducidos en número) con mayor elasticidad en la oferta de trabajo –en especial, mujeres con hijos pequeños y mayores de 50-55 años–. En estos casos, hay más margen para la introducción de medidas que reduzcan sus desincentivos fiscales a la participación en el mercado de trabajo. En el caso español, la única medida en este sentido es la deducción para madres trabajadoras de hasta 1.200 euros anuales. Los mínimos por hijos no están focalizados, excepto por el complemento para menores de tres años, y los relativos a la edad del contribuyente sólo operan a partir de los 65 años. En todo caso, la situación de desempleo existente en España hace poco posible que el problema más relevante sea el componente fiscal del coste laboral y su efecto sobre la oferta de trabajo, dependiendo en mayor medida de otros factores –la situación macroeconómica, la regulación laboral, las medidas de conciliación personal y laboral, el acceso a guarderías, las políticas de formación continua, etc.–.

En cuanto a los tipos marginales máximos, ya hemos vistos que en España son comparativamente elevados, especialmente tras las últimas subidas, cuyos resultados todavía no se han podido evaluar. Dada la distribución de las bases del IRPF y las carencias del mismo en cuanto al gravamen homogéneo de las distintas fuentes de renta, parece difícil que su impacto recaudatorio y redistributivo sea significativo.

La contribución más ambiciosa, la integración entre el IRPF y las prestaciones sociales, tanto en el ámbito de su financiación como del gasto, combinando en la

---

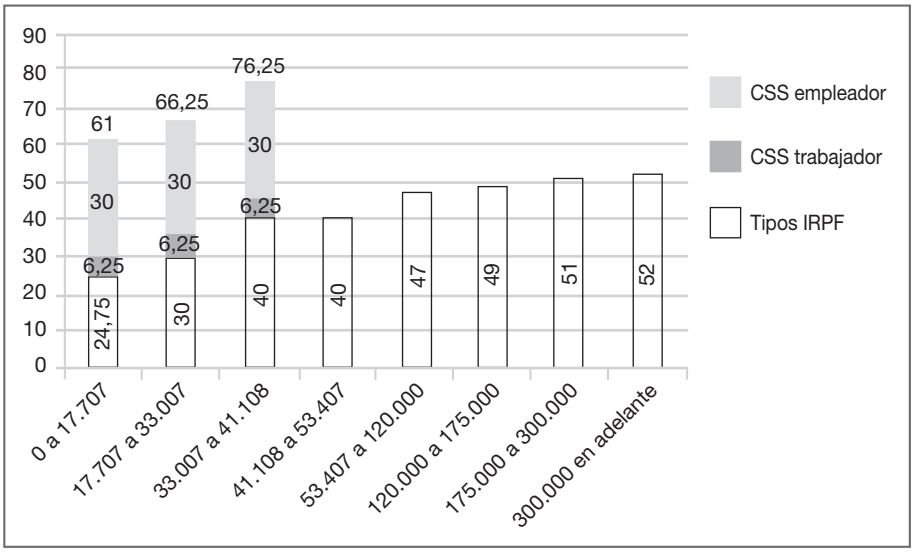
[88] Esto es aplicable tanto a los coeficientes que determinan la disminución de una reducción o una deducción, como al diseño de los tramos y tipos de la tarifa impositiva.

[89] Siempre hay que tener presente como restricción el objetivo de recaudación fijado de acuerdo con otros parámetros.

tarifa del IRPF la imposición sobre rentas salariales con las cotizaciones sociales a cargo tanto del empleado como del empleador, tiene incuestionables ventajas potenciales en términos de sencillez, transparencia y costes indirectos de control y cumplimiento. La estructura de tipos marginales derivada de la combinación del IRPF y las cotizaciones aparece, simplificada, en el gráfico 14. Como puede observarse, los topes existentes para las bases de cotización máxima[90] hacen que los saltos en el gravamen marginal de las rentas del trabajo sean significativos.

Sin embargo, su integración real es prácticamente imposible en el sistema. En ningún caso podría hacerse por la suma directa de los tipos impositivos[91] y sin una paralela reforma radical del sistema de pensiones que renunciase a la separación de fuentes de financiación y a la correspondencia actual entre aportaciones y prestaciones[92].

Gráfico 14: Tipos marginales nominales. IRPF y CSS.



Fuente: elaboración propia.

[90] Que en términos anuales estaría en los 41.108 euros.

[91] Ni siquiera en el caso de integrar únicamente las cotizaciones a cargo del empleado ya que tampoco las bases de cotización y el IRPF son homogéneas. Además habría que tener en cuenta la naturaleza descentralizada del IRPF en el caso español. En todo caso, si sería deseable mejorar la coordinación entre las administraciones de ambos sistemas, sus mecanismos de inspección y la legislación en cuanto a sanciones.

[92] En este espacio no es posible entrar a considerar de forma correcta la deseabilidad de tales cambios.

4.7. La alineación de los tipos de gravamen para las diferentes fuentes de renta

Como elemento esencial para evitar que la tributación distorsione las decisiones de los individuos entre diferentes formas de percibir las rentas y organizar su actividad económica, al tiempo que se consigue un reparto equitativo de la carga fiscal, el IM propone la alineación de los tipos de gravamen marginales efectivos sobre las diferentes fuentes de renta[93], gravándolos en el IRPF de forma conjunta y a la misma tarifa.

De forma sintética esto supondría que la carga fiscal del trabajo (IRPF + CSS) se igualase a la de los perceptores de rentas de actividades económicas sin forma societaria (IRPF + CSS) y a la de las rentas del capital (IRPF + IS + CSS).

La solución que recomienda el Informe pasaría por establecer una tarifa única para trabajo, capital y actividades económicas en el IRPF integrando las CSS y modulando los tipos aplicables a las rentas del capital en la medida en que hayan sido gravados previamente por el Impuesto de Sociedades, eliminando así la doble tributación, además de deducir el rendimiento normal del capital tanto en el IRPF como en el IS. En cuanto a su aplicación a España, ya hemos comentado antes las dificultades que entraña la integración de las cotizaciones sociales en el IRPF, por lo que consideramos más viable mantener separadas estas dos figuras.[94]Por lo que nos quedaría plantearnos cuales serían para el caso español los tipos de la tarifa que eliminarían la doble imposición entre IRPF y Sociedades manteniendo una tributación equivalente de las rentas del capital, trabajo y actividades. Como ya apuntamos previamente, debería satisfacerse la siguiente identidad: (1–Tipo Capital) x (1–Tipo Sociedad) = (1–Tipo Trabajo), siendo el tipo aplicable al trabajo igual al aplicable a las rentas de actividades económicas realizadas sin forma societaria. El cuadro 13 resume los resultados, tanto para sociedades a las que se aplicase el tipo general del 30% como para las de reducida dimensión que se beneficien del 25%.

---

[93] Si esta alineación se produce para todos los niveles de renta, obviamente también los tipos medios serían iguales.

[94] Las rentas puras del capital no darían derecho a percibir la prestación en forma de pensiones, por lo que no cabría considerar tampoco las cotizaciones a la hora de valorar el gravamen global en una perspectiva de ciclo vital.

Cuadro 13: Alineación de tipos de las rentas del capital (IRPF-IS).

	Tipos IRPF	IS 30	IS 25
0 a 17.707	24,75	-7,50	-0,33
17.707 a 33.007	30	0,00	6,67
33.007 a 53.407	40	14,29	20,00
53.407 a 120.000	47	24,29	29,33
120.000 a 175.000	49	27,14	32,00
175.000a 300.000	51	30,00	34,67
300.000 en adelante	52	31,43	36,00

Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse, los tipos a los que deberían gravarse las rentas del capital para alinear el gravamen de manera neutral distan mucho de los existentes en la tarifa actualmente aplicable a los mismos en el impuesto dual vigente en España (21%, 25% y 27%). Más del 95% de los contribuyentes, que se sitúan en los tres primeros tramos de la tarifa, soportarían un gravamen excesivo, mientras que los contribuyentes de rentas más elevadas se verían beneficiados[95] y les interesaría más recibir sus remuneraciones como rentas del capital y no como salarios. De hecho, los contribuyentes de rentas más bajas (más del 60% de los contribuyentes) que perciban, por ejemplo, dividendos tendrían que recibir una devolución en vez de ser gravados nuevamente en el IRPF.

Por otra parte, y aunque no afecta a los tipos marginales a partir de su cuantía, habría que tener en cuenta la existencia de una exención de 1.500 euros existente para los dividendos en el IRPF español. Ésta fue introducida como una salida de compromiso ante las sentencias de los tribunales comunitarios que obligan a otorgar un mismo tratamiento a los dividendos de fuente interna y a los de cualquier otro país miembro de la Unión Europea, lo que hacía el régimen de imputación y crédito al impuesto inviable, tal y como se ha expuesto con mayor detalle en el capítulo que analiza las rentas del capital de manera monográfica.

---

[95] Un análisis más detallado tendría que tener en cuenta los tipos marginales efectivos de cada fuente de renta y el efecto de la inflación para determinar rentas reales.

Esta exención corrige parcialmente el exceso de tributación que podría derivarse del régimen actual para la mayoría de los contribuyentes de rentas medias y bajas, si bien no altera las conclusiones en cuanto a las distorsiones en el gravamen marginal anteriormente comentadas.

En cuanto al igual tratamiento de las rentas salariales y las de actividades económicas sin forma societaria el problema fundamental en el caso español sería alinear el tratamiento en cuanto a cotizaciones sociales y prestaciones en ambos casos. El régimen actual, al facilitar a los autónomos cierta libertad de opción en cuanto a las bases de cotización y no tener en cuenta todos los años cotizados a la hora de determinar la pensión, se presta a comportamientos estratégicos[96].

5. REFLEXIONES FINALES

El análisis del gravamen de la renta personal considerado desde un punto de vista global, de ciclo vital y en relación con todas las demás figuras tributarias (y prestaciones públicas) es una tarea muy compleja. El IM realiza una labor impresionante y sus planteamientos y recomendaciones son en su gran mayoría útiles para reflexionar sobre las posibles mejoras a introducir en el sistema fiscal español. De hecho, gran parte de los comentarios realizados en esta sección no critican el planteamiento realizado en el Informe, sino, más bien, el énfasis dado a unas u otras opciones cuando el análisis técnico no nos ofrece una única solución a los problemas.

El estudio de la evolución de la imposición sobre la renta personal en España en estos últimos treinta años nos muestra los innumerables cambios y opciones que se han explorado para dar solución a los problemas, y el apartado anterior nos permite considerar los posibles campos de estudio para el futuro sin agotar, por supuesto, el amplio catálogo de los mismos[97]. De cara a futuras reformas sería deseable que el Informe Mirrlees, sus planteamientos y su amplitud de miras estuvieran sobre la mesa de los responsables de las mismas.

---

[96] El estudio de las posibles soluciones desborda el ámbito de este trabajo.

[97] Capítulos como los relacionados con la administración tributaria, la lucha contra el fraude –especialmente necesaria en nuestro país–, o las relaciones con la descentralización en España no han sido abordados y serían esenciales.

REFERENCIAS

Blanco, A. y Gutiérrez, M. (Coord.) (2011). "Evolución del sistema fiscal español: 1978-2010", *Documentos de Trabajo*, nº 13-2011, Instituto de Estudios Fiscales.

Onrubia, J., Rodado, M.C., Díaz de Sarralde, S., Pérez, C. (2007). "Progresividad y redistribución a través del IRPF español: Un análisis de bienestar social para el periodo 1982-1998", *Hacienda Pública Española*, nº183, 4-2007, Instituto de Estudios Fiscales.

Onrubia, J. y Picos, F. (2012). "Progresividad, redistribución y bienestar a través del IRPF español en el periodo 1999-2007", *Papeles de Trabajo*, nº 1-2012, Instituto de Estudios Fiscales.

OECD (2012). *Taxing Wages 2011*, en http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-2011_tax_wages-2011-en

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (varios años). *El Impuesto sobre la Rentas de las Personas Físicas y el Impuesto sobre el Patrimonio*, en http://www.minhap.gob.es

IMPOSICIÓN DE LAS PEQUEÑAS EMPRESAS

José M. de Bunes Ibarra[1]

1. PROBLEMA GENERAL: TRATAMIENTO FISCAL DIFERENCIADO ENTRE TRABAJADORES POR CUENTA AJENA, AUTÓNOMOS Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Al ser el gravamen sobre la renta generada diferente en cada caso, el sistema fiscal incide en la forma de prestación de los servicios a las empresas. Los autónomos tributan al tipo marginal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante IRP), y las pequeñas sociedades tributan al tipo del Impuesto sobre la Renta de Sociedades (en adelante, IRS) y en el momento de distribución del beneficio, ya sea vía dividendos o ya sea obtención de ganancias de capital, tributan en el IRP del socio persona física.

Si el tratamiento fiscal es diferente para la renta obtenida mediante sueldos y salarios que el atribuido para la renta obtenida en forma de dividendos, el gerente de la pequeña empresa podrá elegir cómo obtener su remuneración optimizando su tributación, ya sea vía nómina, ya sea vía retribución de los fondos propios. Además, esta distorsión también se produce en relación al tratamiento fiscal diferenciado de los autónomos o de los trabajadores asalariados ya que no tendrían esa libertad de elección tributaria. Si los tipos del IRP son más elevados para las rentas obtenidas en forma de salarios, se produce un desplazamiento de la actividad económica a favor de los pequeños empresarios en detrimento de los trabajadores por cuenta ajena.

Propuesta general

El impuesto sobre la renta personal debería dar un trato similar a las rentas obtenidas por un trabajador por cuenta ajena o asalariado y a las obtenidas

[1] Arco Abogados.

por un autónomo. Asimismo, debe existir cierto alineamiento de tipos de gravamen entre el Impuesto sobre la renta personal y el Impuesto sobre la renta de sociedades.

Caso español

El hecho imponible en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF) consiste en la obtención de renta por el contribuyente, siendo parte de esa renta los rendimientos del trabajo, los rendimientos de actividades económicas, los rendimientos del capital y las ganancias y pérdidas patrimoniales.

En relación con los rendimientos del trabajo no existe una identidad entre el concepto de rendimientos del trabajo en el IRPF y el concepto de relación laboral propio del derecho laboral. Según criterio, tanto de la Dirección General de Tributos, como de nuestra jurisprudencia, la calificación de una renta como rendimiento del trabajo o como rendimiento de actividad económica es una cuestión de hecho cuya acreditación deberá efectuarse por los medios de prueba admitidos en Derecho, correspondiendo su valoración a los órganos de gestión e inspección de la Administración Tributaria. No obstante, existen unas notas genéricas de trabajo y retribución y otras notas específicas, tales como la ajenidad del trabajo o la dependencia en el régimen de ejecución del mismo, así como la ordenación por cuenta propia de medios de producción y recursos humanos y la existencia de dichos medios de producción en la sede del socio, que han de ser analizadas para concluir si nos encontramos ante un rendimiento del trabajo o ante un rendimiento de actividad económica.

En esta materia, en los últimos tiempos se aprecia que la doctrina de la Administración Tributaria se apoya cada vez más en la jurisprudencia laboral, de la que se toman las características que definen las notas específicas de ajenidad y dependencia para calificar fiscalmente las rentas obtenidas por aquellos profesionales que prestan sus servicios retribuidos a una sociedad (de la que a la vez son socios) que, a su vez, es quien los presta a terceros. La calificación como rendimiento del trabajo (empleado de la sociedad) o rendimiento de actividad económica (profesional al servicio de la misma) se hace depender frecuentemente por la Administración Tributaria española de la presencia o ausencia en la relación de ambas notas, combinadas con la titularidad de los medios de producción. Y sabemos que en nuestro impuesto personal, la distinción entre rendimientos del trabajo y

de actividad económica (básicamente profesional) no despliega sus efectos sólo en la determinación periódica del rendimiento (regulación tasada en la determinación del rendimiento en los del trabajo; aplicación, en general, de la normativa del impuesto sobre sociedades en los empresariales), sino también en el importe de los pagos a cuenta a efectuar y en las distintas obligaciones formales.

Cabe mencionar otro supuesto en el que adquieren importancia estas notas específicas de ajenidad y dependencia, propias de la jurisdicción laboral: el tratamiento fiscal de las retribuciones de los miembros de los Consejos de Administración cuando al tiempo tienen una relación laboral, ordinaria o especial de Alta dirección con la entidad. En ambos casos nuestra legislación fiscal los califica como rendimientos del trabajo, si bien con un tratamiento diferenciado en algunos aspectos (no aplicación a los consejeros del régimen de dietas o de la exención por trabajos desarrollados en el extranjero; tipo fijo de retención para las retribuciones de estos últimos). También en estos casos, desde la asunción en 2008 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de la jurisprudencia laboral, se abre paso la idea, con carácter general, de que no puede coexistir en estos supuestos una relación laboral con otra mercantil, por lo que la mercantil arrastra a todos los rendimientos que se obtengan de la sociedad, salvo que pueda acreditarse un trabajo en la misma que no tenga que ver con el desempeño de labores directivas.

Esta distinta calificación es especialmente relevante cuando se produce el cese en la relación contractual. En nuestro impuesto sobre la renta, las exenciones en estos supuestos se vinculan a la existencia de una relación laboral (remiten al Estatuto de los Trabajadores y sus normas de desarrollo) y, por tanto, no se aplicarían en el supuesto de que la relación se calificara de mercantil o tuviera la consideración fiscal de rendimiento de actividad económica. Y lo mismo cabría decir respecto del tratamiento especial por irregularidad de las cantidades percibidas (si no hay exención, o de las cuantías que excedan del importe exento) que se aplica con generalidad en el caso de rendimientos de trabajo y, sin embargo, es de aplicación muy restringida en el supuesto de actividades empresariales.

Además, el IM sólo menciona de pasada cómo solucionar un elemento clásico de distorsión en el tratamiento fiscal de las rentas personales: la obtención de las rentas profesionales a través de una sociedad, que ya no será de titularidad exclusiva del profesional sino también de miembros de su unidad familiar, singularmente el cónyuge. La interposición societaria va a permitir una elección en

la individualización de las rentas que deben tributar: parte en concepto de renta del trabajo del titular, sometida a tarifa progresiva, y parte al tipo proporcional de la sociedad, y con diferimiento de la tributación del socio hasta que la entidad distribuya las rentas. Esta transformación de rentas de actividades en rentas del capital proporciona además un *splitting* de las rentas distribuidas por la entidad, lo que determina que los titulares de estas actividades tengan unas opciones tributarias que no tienen ni el trabajador por cuenta ajena ni el autónomo. En efecto, en nuestro IRPF, fuertemente progresivo, las rentas del trabajador por cuenta ajena o del trabajador autónomo se atribuyen en su integridad al propio trabajador, con independencia de su régimen matrimonial, mientras que las del capital se asignan en función de la titularidad de los elementos patrimoniales (en este caso titularidad de las acciones). Aunque la introducción de un impuesto dual en nuestra reforma de 2006, en el que las rentas del capital se gravaron a un tipo fijo, pudo hacer pensar que se diluía este efecto de reparto de progresividad entre miembros de la unidad familiar, no hay que olvidar que los tipos de gravamen de las rentas del ahorro son muy inferiores a los progresivos de la tarifa general, por lo que seguía existiendo un fuerte incentivo a la conversión de rentas del trabajo o de actividades en rentas del capital. El IM se limita a señalar que los ahorros de tributación no derivan de los distintos tratamientos de las rentas del trabajo y del capital, sino de la "combinación de la imposición independiente de las parejas y una estructura de tipos progresivos en el IRP". Puede ser cierto, pero en nuestro ordenamiento las rentas del trabajo tienen vetada esta opción, que sólo puede aplicarse interponiendo una sociedad.

Precisamente, el establecimiento de reglas que permitan una distribución razonable de las rentas de actividades económicas entre los factores productivos trabajo y capital, más allá de los criterios del titular de las mismas, es una preocupación recurrente en los modelos duales más evolucionados que el nuestro (que sólo atiende a las rentas del ahorro financiero) donde se ha abordado esta cuestión, puesto que las rentas de trabajo y actividades suelen tributar a tarifa progresiva y las del capital a tipo fijo, cercano al del impuesto societario.

Los estudios sobre el deslinde de estas rentas se han basado en dos métodos o modelos alternativos:

a) El modelo barrera (*fence model*)

Se fija prioritariamente en el capital invertido. Se caracteriza por separar el ámbito empresarial o profesional de la persona física de su ámbito privado. Ello

implica diferenciar el patrimonio afecto a la actividad (y por tanto la renta que genera) del patrimonio particular (y sus correspondientes rentas).

Mientras la renta generada en la actividad permanezca en la misma se grava al tipo correspondiente a las rentas del capital (que teóricamente será equivalente al del impuesto societario); pero cuando con posterioridad se retiran los beneficios por el titular y se traspasan al ámbito particular hay que dividirlos en la parte atribuible al trabajo (gravable a tarifa progresiva) y al capital (a tipo fijo). Naturalmente, en este momento el pago efectuado en la actividad (o por la sociedad, si se trata de una entidad de socios activos) se considera como un pago a cuenta.

Este método es criticado porque supone un fuerte incentivo a retener el beneficio en el ámbito de la actividad, produciendo un efecto cerrojo o *lock-in* causante de ineficiencias, y también porque supone posponer la tributación a tipos progresivos, lo que no pueden hacer los trabajadores por cuenta ajena.

b) El modelo fuente u origen (*source model*)

Este modelo se centra en el rendimiento obtenido por el trabajo personal del empresario, profesional o socio activo de una sociedad bajo su control, de manera que debe ser tratado de forma equivalente a las rentas que obtienen los trabajadores por cuenta ajena.

La renta total de la actividad se divide en función de las fuentes productoras (capital o trabajo, de ahí el nombre del modelo), división que puede efectuarse de dos formas alternativas:

- Imputando en primer lugar un salario al empresario, profesional o socio y considerando el resto de la renta generada como rendimiento del capital.
- O bien estimando primero un rendimiento del capital y considerando la renta restante como rendimiento del trabajo.

Por lo general esta segunda opción es la preferida por la doctrina, porque casa mejor con la equidad vertical, ya que un aumento en los beneficios determina que una mayor cuantía de la renta obtenida queda sujeta a la tarifa progresiva.

En cualquier caso son indicativos de la preocupación latente en los diferentes sistemas fiscales por una tributación adecuada de las rentas empresariales por referencia a las demás.

Por otro lado, las pequeñas empresas tributan por el Impuesto sobre Sociedades (en adelante, IS) al gravar éste la obtención de renta por las personas jurídicas.

Sin entrar a analizar de forma exhaustiva la forma de tributación en cada caso, sí que debemos señalar que en el caso de los autónomos tributan como rendimiento de actividad económica en el IRPF y que (como mencionamos anteriormente) para calcular su rendimiento gravable debemos acudir a la normativa del IS, que grava a las pequeñas empresas con una serie de excepciones. Por tanto, el régimen de cuantificación de la renta es similar en ambos regímenes, salvo algunas peculiaridades, como el régimen de estimación objetiva en el IRPF o el de entidades de reducida dimensión en IS, a efectos de considerar los ingresos y los gastos que nos conducen a determinar la renta neta objeto de imposición. Bien es cierto que estas peculiaridades afectan a un gran número de contribuyentes. En efecto, en cuanto al IRPF, los contribuyentes (autónomos) que aplican el régimen de estimación objetiva determinan su base imponible en atención a módulos objetivos, es decir, a tanto alzado, si bien el mismo sólo es predicable para pequeños empresarios de determinadas actividades económicas, existiendo unos límites de exclusión, tanto en atención al volumen de operaciones, como en cuanto a las variables de cómputo (personal, vehículos...) que limitan su aplicación a microempresas.

Asimismo, tanto las pequeñas y medianas empresas como los autónomos, si cumplen una serie de requisitos, tienen un régimen especial de tributación contenido en el artículo 108 del TRLIS donde se regulan una serie de beneficios fiscales aplicables sólo a las empresas de reducida dimensión considerando como tales a aquellas cuyo importe neto de la cifra de negocios está por debajo de los 10 millones de euros. En cuanto al régimen de entidades de reducida dimensión del IS, el umbral de exclusión concretado en la cifra de operaciones indicada también lo restringe a pequeñas o a lo sumo medianas empresas, que, por otra parte, son la inmensa mayoría del total espectro de contribuyentes con actividad empresarial en España. En este caso, la aplicación de tipos reducidos o de otros incentivos si determina que se reduzca la brecha entre las alícuotas del IRPF y del IS.

No obstante, en los últimos tiempos, y por razones fundamentalmente recaudatorias, se está produciendo, con carácter general y no sólo para pequeños y medianos contribuyentes, un alejamiento de tipos, aunque se prevea transitorio, entre los rendimientos obtenidos por las personas físicas, sometidos al IRPF, y los obtenidos por entidades sujetas al Impuesto sobre Sociedades. Así, los tipos de la imposición sobre la renta personal se han incrementado de forma sustancial desde sus mínimos históricos (el tipo marginal máximo ha pasado del 43%

vigente en 2007 al 52% previsto, si no hay incrementos autonómicos, para 2012 y 2013). Por el contrario, los tipos del impuesto societario se han mantenido constantes, si bien también se han introducido medidas para incrementar la recaudación, como la elevación de los pagos fraccionados, la limitación de la deducción de gastos financieros o de las posibilidades de compensación de bases imponibles negativas de ejercicios pasados.

Por último, existen una serie de mecanismos para evitar la doble imposición en el caso de los dividendos y las ganancias de capital obtenidas en la transmisión de participaciones, tanto para rentas de fuente interna, como para rentas de fuente extranjera. A modo de resumen, estos mecanismos son el de integración y posterior deducción en la cuota del Impuesto sobre Sociedades en el caso de la doble imposición interna y el de exención, bajo el cumplimiento de determinados requisitos, en el caso de la doble imposición internacional. No obstante, para eliminar esta doble imposición en todo caso se deben cumplir, como se ha comentado, una serie de requisitos, siendo uno de ellos el poseer un porcentaje de participación en la sociedad que distribuye los dividendos.

Una vez expuesto el problema general que se trata de solucionar dentro de este apartado del informe, debemos referirnos a las diferentes líneas de actuación para evitar esta discriminación tributaria la cual tiene, a su vez, origen, en otra serie de medidas legislativas implantadas dentro del sistema tributario que han conducido a esta situación.

2. COSTES INDIRECTOS TRIBUTARIOS RELATIVOS AL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES

En el caso de las pequeñas empresas, estos costes son proporcionalmente mayores a las grandes empresas, siendo estos costes mínimos para el caso de los asalariados.

Propuesta

Simplificar la estructura del sistema tributario alineando el tratamiento impositivo de las diferentes fuentes de renta. Se trata de simplificar al máximo los costes indirectos del cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de las pequeñas empresas.

Caso español

En estos últimos años resulta evidente la reducción de costes indirectos en el cumplimiento de las obligaciones tributarias dentro del sistema tributario español, con mayor incidencia en el caso de los asalariados e incluso de las pequeñas empresas.

Para los primeros, la declaración anual del IRPF de determinados contribuyentes (fundamentalmente los perceptores de rentas del trabajo) se efectúa por la Administración tributaria mediante la elaboración de un Borrador de declaración, que se puede confirmar mediante medios telemáticos o incluso por mensaje telefónico, circunstancia que implica una simplificación en la tramitación de los procedimientos tributarios. Ahora bien, estos avances, plasmados en el citado Borrador de declaración que remite la Agencia tributaria, no alcanzan a las rentas derivadas de la actividad económica.

Asimismo, en el caso de los autónomos también existen una serie de disposiciones procedimentales en aras a una simplificación de sus obligaciones tributarias en el ámbito de los libros registros o incluso la no llevanza de libros contables. Esto es predicable del régimen de estimación objetiva. Sin embargo, tampoco esta afirmación debe llevarnos a la conclusión de que su aplicación sea fácil, pues, ya desde su nacimiento, como consecuencia de las sucesivas modificaciones en su normativa de aplicación, cabe afirmar que este régimen "a tanto alzado" no es ni mucho menos sencillo en su cumplimentación y aplicación a efectos de determinar el rendimiento neto que se integra en la base imponible del contribuyente de cara a la aplicación de la escala progresiva del tributo.

Por otra parte, la aplicación del régimen de tributación "a tanto alzado" produce efectos que deberían corregirse. Ciertamente, se justifica por razones de eficacia en el control para la Administración y en las de cumplimiento para los contribuyentes. Sin embargo, además de las diferencias en la cuantificación de la renta a integrar en la base, que en un sistema voluntario como el español originan que sólo opten por la inclusión aquellos contribuyentes que se ven beneficiados, lo que es reprobable en términos de equidad (y más aún estando como está fosilizado en sus variables en hace veinte años), el sistema acaba produciendo efectos indeseables: generación de rentas no gravadas sin posibilidad de control o exigencia de justificación, planificación fiscal perniciosa, fraude fiscal o esquemas que colaboran en su producción como por ejemplo la emisión de facturas falsas.

No obstante, en este sentido, cabe señalar que gradualmente se han incorporado modificaciones en el régimen de estimación objetiva, vinculadas esencialmente a la lucha contra el fraude. En esta línea cabe destacar la introducción, desde 2007, de una retención, anteriormente inexistente, sobre los pagos realizados a determinados empresarios cuando efectúan trabajos para otros empresarios. El propósito de esta retención no es tanto el recaudatorio como el de tener identificados a estos colectivos en los que la ausencia de relación entre su volumen de operaciones y los rendimientos de su actividad pueden constituir un incentivo a la emisión de facturas que no se corresponden con servicios efectivamente prestados. Y dando un paso más en esta línea de lucha contra el fraude, a partir de 1 de enero de 2013 se excluirán del método de estimación objetiva (y por tanto, del régimen especial simplificado del Impuesto sobre el Valor Añadido) estas actividades cuando superen determinado volumen de operaciones en el ejercicio anterior.

En esta misma línea de mayor complejidad en la aplicación del método cabe incluir el que para la exclusión del mismo no se tomen en consideración sólo las variables correspondientes al titular de la actividad sino también las atribuibles a los parientes cercanos y a las entidades en régimen de atribución (comunidades de bines, sociedades civiles...) en que participen todos, cuando exista identidad de actividades y dirección común de todas ellas.

También hay que mencionar que se han ampliado las obligaciones formales en los casos de operaciones con personas o entidades vinculadas, fruto de la nueva regulación que se efectuó en desarrollo del nuevo tratamiento dispensado desde 2006 a estas operaciones. Aun cuando se han pretendido aligerar para las empresas de menor volumen de operaciones o que estén en regímenes simplificados de tributación, en todo caso implican tener que atender a mayores obligaciones formales.

En cualquier caso, y en cuanto al comentado régimen de estimación objetiva, y, por extensión al resto de regímenes especiales de este tenor, no sólo en IRPF sino también en IVA (régimen simplificado, recargo de equivalencia, o régimen de la agricultura y ganadería), sería preciso un replanteamiento

3. TRATAMIENTO ASIMÉTRICO DE LOS BENEFICIOS Y DE LAS PÉRDIDAS EMPRESARIALES

En el caso de las pérdidas, al poder trasladarse sólo hacia delante para su compensación con beneficios gravables futuros, no se efectúa ninguna compensación por el retraso temporal que tiene lugar antes de que las pérdidas puedan utilizarse para reducir posibles pagos futuros de impuestos. Esta circunstancia desanima la asunción de riesgos por las empresas ya que el Gobierno participa en el beneficio si la inversión tiene éxito pero no participa plenamente en el riesgo de las pérdidas. Además, esta operativa va en contra de las empresas pequeñas en relación a las grandes, ya que éstas pueden diversificar sus inversiones en otras sociedades del grupo.

Propuesta

Solicitar devoluciones tributarias inmediatas en una amplia gama de circunstancias, permitir su traslado hacia detrás o, en el caso de permitir el traslado hacia delante, aplicar un tipo de interés por el retraso que tiene lugar antes de que tales pérdidas puedan utilizarse.

Caso español

La compensación de bases imponibles negativas sólo se puede realizar con beneficios futuros y nunca se pueden trasladar hacia beneficios pasados.

No obstante, sí se ha modificado recientemente el período de traslado hacia el futuro de esta compensación, siendo en la actualidad de 18 años inmediatos y sucesivos, aunque en el caso de sociedades de nueva creación este período comienza a computarse en el primer período en el que la empresa obtenga rentas positivas. Asimismo, para las empresas con un importe neto de la cifra de negocios de al menos 20 millones de euros, se ha limitado durante los ejercicios 2012 y 2013 la posibilidad de esta compensación de bases imponibles negativas en función de un porcentaje sobre la base imponible previa a la compensación.

Nuestro sistema de compensación hacia adelante está en la línea de lo actuado por los Estados de nuestro entorno, donde es generalizado este tratamiento y excepcional el de obtención de devoluciones inmediatas o los supuestos de compensación hacia atrás. Por tanto cualquier modificación debería atender a lo realizado en estos otros Estados.

4. EXCESO DE BENEFICIOS FISCALES A FAVOR DE LAS PEQUEÑAS EMPRESAS

Esta opción se ha utilizado en los últimos años de forma generalizada contraviniendo el principio que recomienda aplicar tratamientos impositivos similares a fuentes de renta sustancialmente similares.

Asimismo, esta circunstancia ha derivado en que para un mismo volumen de renta obtenida, el importe de la renta neta después de impuestos y cotizaciones sociales sea muy superior en el caso de las pequeñas sociedades que en el caso de los autónomos, diferencia que se acentúa si consideramos la obtención de renta para los asalariados.

Estos beneficios fiscales utilizados hasta la fecha consisten en reducción de tipos en el IRS, la posibilidad de créditos fiscales en la obtención de dividendos cuando se integran en la base imponible del socio perceptor persona física o incluso en los importes a pagar por las cotizaciones a la seguridad social. En el caso de estas cotizaciones, los importes son muy superiores para los asalariados respecto a los gerentes propietarios de las pequeñas sociedades y de los autónomos.

Asimismo, al conceder multitud de beneficios fiscales a las pequeñas empresas, el legislador elabora una compleja normativa anti-elusión al objeto de evitar ciertos tipos de pequeñas sociedades creadas exclusivamente con la finalidad de reducir su carga impositiva.

Dentro de estos beneficios fiscales se incluye el ahorro en cotizaciones a la seguridad social que supone el crear una pequeña sociedad de prestación de servicios donde un individuo, en vez de estar empleado en una sociedad, crea ésta pequeña empresa donde presta servicios sólo a un cliente evitando de esta forma pagos a la seguridad social.

Esta circunstancia implica el desplazamiento de la actividad económica desde el empleo en grandes compañías hacia la contratación entre estas grandes compañías y sociedades muy pequeñas gestionadas en exclusiva por el propietario.

Propuesta

Aproximación de los tipos de gravamen generales aplicados a la renta del trabajador asalariado, del autónomo y a los beneficios distribuidos que conduciría a un alineamiento de los tratamientos impositivos de la renta de diversas fuentes

no siendo necesario el aplicar un tipo de gravamen especial bajo a las pequeñas sociedades en el IRS.

Asimismo, los beneficios fiscales deberían estar directamente vinculados a la realización de gastos estrechamente relacionados con la actividad sobre la que recae el beneficio fiscal. A modo de ejemplo, las deducciones por I+D+I podrían ser más cuantiosas para las pequeñas empresas o los gastos de inversión de estas pequeñas empresas podrían recibir un tratamiento fiscal más generoso.

Caso español

Tal y como se ha señalado con anterioridad, el régimen fiscal aplicable a las empresas de reducida dimensión está contenido en el artículo 108 del TRLIS. Este régimen implica la posibilidad de poder acogerse a una serie de beneficios fiscales para este tipo de empresas, beneficios que no se pueden aplicar en el régimen general.

Respecto a los tipos de gravamen, actualmente tributan a un tipo reducido, el 25%, respecto al general, para los primeros 300.000 euros de base imponible y, además, de forma transitoria, para el ejercicio 2012 pueden tributar a un 20% en función del mantenimiento o creación de empleo dentro de la empresa. Asimismo, también tienen reconocidos unos beneficios fiscales en materia de libertad de amortización además de los regulados en el régimen general, no existiendo deducción alguna para el fomento de determinadas actividades en la cuota del impuesto aplicable sólo a estas entidades en la actualidad aunque también pueden disfrutar de aquellas deducciones en cuota aplicables dentro del régimen general, como las medioambientales o las relativas a los gastos de investigación y desarrollo.

Ya hemos mencionado que el mantenimiento de estos tipos reducidos implica, en una situación en que los tipos de gravamen de asalariados y actividades empresariales sometidos al impuesto personal sobre la renta están sufriendo notables incrementos, que el atractivo por la utilización de la forma societaria para el ejercicio de actividades se incremente, y que la tributación de asalariados, trabajadores autónomos y pequeñas empresas se aleje, lo que hace más necesario, si cabe, un replanteamiento de la tributación en la línea de lo apuntado por el informe Mirrlees.

5. FALTA DE COORDINACIÓN EN LA IMPOSICIÓN DE LAS RENTAS DEL TRABAJO Y DEL CAPITAL DEBIDO AL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL

Propuesta

Aumento de las cotizaciones sociales a pagar por los autónomos igualándolas con las cotizaciones sociales pagadas por empresarios y trabajadores sobre los salarios. Las únicas diferencias en la cotización a la seguridad social admisibles serían en función de los derechos a los beneficios que ofrece la seguridad social en cada sistema. Por ejemplo, habría que tener en consideración que los autónomos no tienen derecho al cobro por desempleo.

Caso español

El sistema de la Seguridad Social distingue entre el régimen general de la Seguridad Social y el régimen especial de trabajadores autónomos. En ambos casos los tipos de cotización se aproximan en la actualidad ya que en el régimen general éste es de un 28,3% para las contingencias comunes, incluyendo los porcentajes que debe aportar tanto el empresario como el trabajador, mientras que el tipo general para los trabajadores autónomos es de un 29,8%. No obstante, la diferencia radica en las bases de cotización, ya que, mientras en el régimen general es la remuneración del trabajador, en el régimen especial de los trabajadores autónomos esta base de cotización la elige el propio trabajador dentro de unos límites, circunstancia que conlleva que para la misma renta obtenida, en el caso de un trabajador autónomo, normalmente la cotización a la Seguridad Social sea notablemente inferior.

Quizás este sea uno de los aspectos sustanciales que no estén bien resueltos en nuestro sistema, en cuanto las cotizaciones sociales son, quizás, el mayor impuesto directo que recae sobre las rentas del trabajo (así se presenta en la consolidación de ingresos de los Presupuestos Generales). Por tanto parece que el régimen de opción de que dispone el autónomo debería ser revisado y limitado, para que no pudiera producirse el efecto comentado. Pero esto exigiría un estudio conjunto que se entiende que sería muy complejo, porque aunque el Informe no profundiza en exceso, concretando que las diferencias de cotización sólo deberían se reflejo de las diferentes prestaciones futuras, la incidencia no sería

fácil de precisar, sobre todo desde que existen topes máximos a la percepción de pensiones públicas.

Por otra parte, esta cuestión está además condicionada por el tratamiento de los sistemas de previsión social complementarios, aspecto que excede de este capítulo y que exige un estudio en profundidad.

6. TRATAMIENTO FISCAL DIFERENCIADO ENTRE LOS BENEFICIOS DISTRIBUIDOS CON EL DE LA RENTA DE LOS ASALARIADOS

En este sentido, no sería eficiente el aumentar la imposición de los dividendos ya que aumentaría el tipo al que se gravaría el rendimiento normal de las inversiones de las sociedades financiadas con fondos propios. Además, esta medida iría en contra de las pequeñas empresas ya que tiene más dificultades para el acceso a la financiación tanto ajena como propia al no cotizar sus acciones en mercados financieros.

Propuesta

Reformas en las bases imponibles del IRP y del IRS. En este sentido, la deducción de la tasa de rendimiento eximiría de la imposición personal el rendimiento normal del capital invertido en acciones. Asimismo, la deducción por fondos propios eximiría del IRS el rendimiento normal de las inversiones financiadas con fondos propios. Estas dos medidas permitirían aumentar los tipos de gravamen de los dividendos en el IRP para todos los contribuyentes con la finalidad de alinear el tratamiento fiscal de los beneficios distribuidos y de la renta de los asalariados.

Otras ventajas de la deducción de la tasa de rendimiento y de la deducción por fondos propios serían evitar la imposición de aumentos nominales en los precios de las acciones que resultan de la inflación así como eliminar el sesgo fiscal hacia la financiación ajena en contra de la financiación propia.

Una vez introducidas en el sistema fiscal ambas deducciones, deberían igualarse los tipos impositivos aplicables a los beneficios distribuidos con los aplicables a las rentas del trabajo.

Para conseguirlo, se podrían considerar dos tipos de gravamen en el IRP (contribuyentes de tipo básico y de tipo superior) e igualar en ambos casos la

tributación efectiva por este impuesto con la tributación efectiva de los dividendos, considerando un nuevo tipo marginal para los mismos en el IRP y el tipo único aplicable a las sociedades. Esto es, tanto para contribuyentes de rentas altas como para los contribuyentes de rentas más bajas, su tipo por el IRP debe coincidir con el tipo que resultaría de aplicar a los dividendos en el IRP más el tipo único vigente en el IRS. Además, desaparecería el actual sistema de créditos fiscales por dividendos y las ganancias o pérdidas de capital de las acciones deberían gravarse a los mismos tipos que los dividendos igualando, por tanto, el tratamiento tributario de los beneficios no distribuidos con el de los beneficios distribuidos.

La deducción de la tasa de rendimiento no utilizada en el ejercicio se podría trasladar a ejercicios futuros. Esta situación se produciría si la suma de los dividendos y de las ganancias de capital en un ejercicio fuera menor que la deducción de dicha tasa de rendimiento en el mismo ejercicio.

Una vez regulado este mecanismo de deducción de los fondos propios, se debería introducir también para las pequeñas empresas la libertad de amortización para las inversiones en planta y equipos dentro de unos límites globales por año (primeras 100.000 libras de inversión).

Caso español

En el IS, la retribución de los fondos propios no es gasto fiscalmente deducible mientras que los gastos por financiación ajena sí son gasto fiscalmente deducible. No obstante lo anterior, en la actualidad, el artículo 20 del TRLIS viene a regular una limitación en la deducibilidad de los gastos financieros por lo que, al revés de lo planteado en este informe, nos encontramos que para equilibrar el tratamiento fiscal de la retribución de los fondos propios o de la financiación ajena, vía dividendos o vía gastos financieros, como gasto fiscalmente deducible, se opta por no permitir la deducibilidad de un parte del gasto financiero, mientras que en dicho informe se propone admitir como deducible fiscalmente una parte de la retribución a los fondos propios. Este límite de la normativa española a la deducibilidad de los gastos financieros se calcula en función del beneficio operativo de la sociedad ya que hasta el 30% del mismo, el gasto financiero es deducible, admitiéndose, en todo caso, gastos financieros deducibles hasta un millón de euros.

Respecto a la integración de los dividendos y de las ganancias de capital obtenidas por la transmisión de participaciones, en el caso de socios personas jurídicas, tributan en el IS al tipo general, o al tipo reducido si estamos ante empresas de reducida dimensión, y, a su vez, estas rentas tienen derecho a una deducción por doble imposición en cuota por el impuesto sobre sociedades ya soportado en sede de la sociedad. En el caso de los dividendos esta deducción se aplica en un 50% como norma general y en un 100% si el porcentaje de participación es igual o superior al 5% y el período de tenencia de la participación es igual o superior a un año. En el caso de las plusvalías obtenidas en la transmisión de la participación esta deducción sólo se aplica sobre el importe neto de los beneficios no distribuidos durante el período de tenencia de la participación y exclusivamente en el supuesto de que se cumplan los requisitos de porcentaje y período de tenencia señalados anteriormente. Asimismo, si estas rentas, tanto dividendos como plusvalías, proceden de fuente extranjera, también se puede aplicar el mecanismo de exención de dichas rentas siempre bajo el cumplimiento de una serie de requisitos.

En el caso de las personas físicas, el socio integra en su base imponible la totalidad de la renta obtenida ya sea vía dividendos o ya sea vía ganancias de capital, estando exentos los primeros 1.500 euros en el caso de los dividendos. No obstante, en ambos supuestos, estas rentas se consideran rentas del ahorro por lo que tributan a unos tipos inferiores a los tipos de gravamen aplicables al resto de rentas que componen la base imponible general siempre que nos situemos en los tramos superiores de la renta objeto de gravamen. Cabe señalar que se ha producido una subida reciente en los tipos aplicables a la renta de ahorro de forma transitoria al igual que en el caso de los tipos de gravamen generales.

La reforma de 2006 del impuesto sobre la renta personal supuso la vuelta a un sistema clásico de integración entre el impuesto societario y el de la renta personal, línea que también han seguido los países de nuestro entorno. Alemania, Francia e Italia (e incluso el Reino Unido con un sistema de crédito de impuesto) han adoptado este principio. En esta evolución ha tenido una importancia fundamental la jurisprudencia comunitaria, al consolidar la doctrina de que deben tratarse con igualdad, dentro del espacio económico europeo, todos los dividendos percibidos por un residente de estos Estados provenientes de los mismos. Ello implica la obligación de aplicar el sistema de integración y compensar al accionista residente por el impuesto sobre sociedades satisfecho en otro Estado. Y aunque así debe ser si consideramos el impuesto societario como un pago a

cuenta de la tributación definitiva, es difícil para los Estados asumir una pérdida de recaudación neta, en cuanto el impuesto societario ha sido ingresado en otro Estado.

Por tanto, lo que se produce en el supuesto de beneficios repartidos por la entidad es una primera tributación por todos los beneficios, y una tributación adicional de los repartidos en sede del accionista. Si bien es cierto que, en todos los sistemas analizados esta tributación se efectúa a un tipo reducido, que es aplicado con generalidad a las rentas del ahorro (consecuencia de la guerra fiscal por la atracción del capital que han impuesto la globalización y la libre circulación de capitales). Y, en el caso español, adicionalmente por la introducción de una exención (1.500 euros anuales) que exonera de tributación, según los cálculos efectuados al estudiar la reforma, al 87% de los perceptores de dividendos, que por tanto limitarán su tributación a lo satisfecho por la entidad.

No obstante es preciso estar de acuerdo en que esta exención beneficia en muy poco, por lo general, a los tenedores de participaciones significativas de entidades. En estos supuestos un sistema de imputación y deducción, efectuado tomando como referencia el tipo impositivo realmente satisfecho por la entidad, es el único que permitiría asegurar una tributación conjunta al tipo marginal correspondiente al impuesto personal del socio. Pero es de muy difícil gestión por cuanto requiere conocer la tributación efectiva de la sociedad y "personalizar" el sistema de integración deducción en base al mismo. Por no mencionar las facilidades que, cuando estas sociedades son dominadas por un grupo familiar, permiten a los socios mayoritarios vincular los repartos de beneficios en función de los avatares del resto de sus rentas.

La alternativa a estas dificultades no puede ser, en un régimen donde los Estados aplican una competencia fiscal que se articula básicamente mediante reducciones de tipo de gravamen, que supone en la práctica un abaratamiento del impuesto societario (véase el caso de Irlanda o Chipre con tipos de gravamen en el IS de 12,5% o del 10%) un sistema de imputación estimativa como el vigente hasta 2006. Y ello porque es una invitación a que los países con sistemas más progresivos devuelvan a los contribuyentes, en su renta personal, unos impuestos no pagados. Piénsese en la tributación conjunta en el impuesto societario y personal de un contribuyente que percibiera unos dividendos de Irlanda (tributación en la sociedad al 12,5%) y le resultara de aplicación un tipo medio de gravamen personal del 30%. La tributación conjunta de esta operación (sociedad

más socio) operando con los coeficiente de integración/deducción del 1,4 y 0,4 sería de un 13,25%, y por tanto muy lejos de lo querido por el sistema de integración (30%, la correspondiente al socio). La misma diferencia obtendríamos si el contribuyente tributara a un marginal máximo del 47%: la tributación conjunta sociedad socio sería del 33,07% y por tanto muy lejos del 47% deseado. Por tanto este sistema sólo podría ser de aplicación tomando en consideración el impuesto efectivamente satisfecho en la sociedad, lo que complica exponencialmente la gestión del mismo.

A nivel interno, si el tipo efectivo de tributación de las sociedades en el impuesto societario es del 20%-22% (incluso del 16% en 2009, s/ El País, 22/7/2011), se justifica una mayor vinculación entre impuesto societario y personal, ya que indica que un sistema de integración/deducción como el vigente hasta 2006 no puede mantenerse en los términos en que estaba establecido, pues al estar construido sobre una tributación efectiva de la entidad a un tipo promedio del 28,57%, alejado sustancialmente de la realidad, habrá ocasionado normalmente tributaciones inferiores a las que pretendía la aplicación de este método.

Por tanto, si se quiere evitar el exceso de imposición que pueden soportar los dividendos que excedan la deducción por fondos propios respecto de los intereses del endeudamiento (supuesto que la deducibilidad de estos no estuviera limitada), habrá que buscar un sistema más sencillo, aunque quizás menos justo, que el de integración/deducción, o dejar este sólo reducido a supuestos de participaciones significativas en sociedades y tomando en consideración, en todo caso, el tipo satisfecho por la sociedad.

El informe se decanta por actuar sobre los tipos a los que deben tributar los dividendos en la renta personal para lograr el efecto de identidad de tributación con otras rentas. Pero tampoco parece sencillo alcanzar, con generalidad, esta identidad teniendo en cuenta que las tributaciones de las sociedades, nacionales o extranjeras, pueden ser muy diferentes.

INFORME MIRRLEES Y ESPAÑA: IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

Emilio Albi Ibáñez [1]

1. INTRODUCCIÓN

La carga tributaria se distribuye entre los agentes económicos (individuos y entidades) de acuerdo, básicamente, con unos índices que se consideran medidas adecuadas de la capacidad de pagar impuestos. Estos índices son: la renta (consumo más ahorro), el consumo o la riqueza. En la práctica, los sistemas fiscales, e incluso los propios gravámenes sobre la renta, tienden a mezclar criterios de renta y consumo, con un menor uso del índice de riqueza que se aplica, principalmente, a las transferencias intergeneracionales y en los impuestos municipales sobre inmuebles.

La tensión básica en la elección fiscal de estos índices de capacidad económica se ha producido, tradicionalmente, entre la renta, definida de una manera amplia o comprehensiva, y el consumo. Ambos índices son imperfectos y difíciles de usar en la práctica. El gasto de consumo reúne ciertas condiciones atractivas y cuenta con una larga serie de partidarios y propuestas de aplicación, una de cuyas cimas se alcanzó con la aportación del Meade Committee (1978). El Informe Meade diseñaba un impuesto sobre las personas físicas, de carácter progresivo, que grava el gasto de consumo, y un impuesto sobre los flujos de fondos (o de caja) de las sociedades.

Estos dos impuestos se basan en la desgravación del ahorro invertido. Así, por ejemplo, el impuesto sobre el flujo de fondos de las sociedades hace fiscalmente deducibles todos los gastos, incluso los de capital (el cual queda amortizado instantáneamente a efectos impositivos) y el que se aplica sobre el gasto de consumo de las personas físicas solo recae en ese índice y no sobre la renta. No

[1] Catedrático de Hacienda Pública. Universidad Complutense de Madrid.

se grava, por tanto, el ahorro de individuos o empresas. Alternativamente, y con resultados económicamente análogos, no tributan las rentas del capital mientras no se consuman o se transmita la riqueza entre generaciones.

Los resultados de la Teoría de la Imposición Óptima, que empezó a desarrollarse al principio de los años setenta del siglo pasado, liderada en buena parte por el profesor Mirrlees, respaldaban la postura del Comité Meade. En varios de esos resultados se muestra la ineficiencia de gravar más el consumo futuro que el presente (justamente lo que hace la tributación del ahorro y de las rentas del capital), pues el resultado no es neutral para la decisión entre consumir o ahorrar, y de someter a gravamen los inputs intermedios de la producción futura, como el capital, ya que se originan distorsiones en la eficiencia productiva al aplicar la imposición societaria.

Treinta años después de la publicación del Informe Meade, se inicia el trabajo denominado Mirrlees Review (2010 y 2011), nombre debido al apellido de su director y punto de partida de este simposio. Las propuestas, excelentes técnicamente, de quienes han contribuido a esta investigación, destinada a la reforma del sistema fiscal británico, hay que entenderlas como una continuación del esfuerzo desarrollado por el Comité Meade. Se sigue el criterio de apoyar preferentemente el gravamen sobre el gasto de consumo, en vez de sobre la renta definida ampliamente a efectos fiscales, sin perjuicio de mantener en el sistema tributario la imposición indirecta sobre el consumo, a través del IVA, de fortalecer determinados impuestos especiales o medioambientales y de gravar la riqueza en ciertos casos.

La investigación dirigida por Mirrlees se apoya en la teoría de la imposición óptima con el fin de reducir ineficiencias en el sistema fiscal británico, buscando un equilibrio con los criterios de equidad. También incluye consideraciones administrativas o las debidas a las limitaciones de información normalmente existentes en la práctica tributaria. El objetivo global es el impulso de la neutralidad, simplicidad y estabilidad del sistema.

Este capítulo se va a concentrar en la propuesta de reforma de The Mirrlees Review para el impuesto sobre sociedades británico y en las posibilidades de su aplicación en España, donde la misma propuesta también se ha debatido recientemente –Albi (2010 y 2011)–. En el apartado 2, tras una breve discusión de los problemas fundamentales de la tributación societaria, tanto del Reino Unido como de España (sin entrar en particularidades de los respectivos impuestos),

se explicará la propuesta planteada. El apartado 3 se dedicará al amplio tema del cambio en la base imponible del Impuesto sobre Sociedades (IS) como forma de suavizar, o eliminar, algunos de sus problemas tradicionales. Del análisis de este asunto se deriva un respaldo más que suficiente de la propuesta finalmente elegida por The Mirrlees Review.

Dado que un problema principal de esta propuesta es la pérdida de recaudación, el apartado 4 se centrará en lo inadecuado de aumentar los tipos de gravamen como forma de contrarrestar tal pérdida. A continuación, en el apartado 5 se revisarán diversas soluciones, referidas a España, para compensar la pérdida recaudatoria, como la posible introducción gradual de la propuesta, la reducción de beneficios fiscales y de regímenes especiales en el IS, o el aumento de la recaudación de otros impuestos. Un apartado 6 de conclusiones terminará el trabajo.

2. LOS PROBLEMAS DE LA TRIBUTACIÓN SOCIETARIA. UNA FORMA DE SOLUCIÓN PARCIAL

Sin perjuicio de problemas particulares de cada legislación nacional, como la del IS británico o español, son cinco los retos básicos del impuesto en cualquier país, debidos a distorsiones del comportamiento empresarial producidas por el mismo. Una de las causas principales de estas distorsiones es el gravamen del rendimiento normal (coste de oportunidad) del capital junto con las rentas económicas, de localización o específicas de una empresa, en la base imponible tradicional de la tributación societaria formada a partir del resultado contable. Los posibles efectos de la doble tributación de los rendimientos del capital societario también pueden alterar el comportamiento empresarial, al igual que la globalización económica afecta a la localización de la inversión o a la transferencia geográfica de rentas en las empresas multinacionales cuando existe un impuesto, como el IS, que se aplica en el origen, o fuente, de la renta.

Esas distorsiones, que son los retos principales del impuesto, se pueden ordenar, de acuerdo con su causa, de la siguiente forma:

1. El gravamen en el IS del rendimiento normal del capital altera su coste de uso y distorsiona el nivel de la inversión. Otras ineficiencias en este terreno se originan por los métodos de amortización aplicados, la forma de financiación, los posibles estímulos fiscales a la inversión existentes o por la presencia de inflación.

2. Como el coste del endeudamiento es, en general, fiscalmente deducible en el IS y los beneficios no distribuidos solo soportan inicialmente este impuesto (y no el IRPF), se distorsiona la política de financiación empresarial. Esta distorsión se produce entre la financiación por endeudamiento o por emisión de acciones. Es posible apuntar que la ventaja fiscal de la deuda puede haber impulsado, aunque no creado, la crisis actual, como indican Slemrod (2009) y Keen, Klemm y Perry (2010). Se origina igualmente, a causa del IS, una distorsión paralela en la decisión acerca de la distribución de dividendos o de creación de reservas, financiándose en este último caso la empresa con la retención de beneficios.

3. El gravamen diferente de la actividad productiva en el IRPF y en el IS altera las decisiones de organización empresarial entre la forma societaria y la no societaria.

4. En economías globalizadas, el tipo medio del IS que efectivamente soportan las empresas altera las decisiones de localización internacional y estimula posibles deslocalizaciones.

5. También con un contexto globalizado, los tipos nominales del IS, sobre todo si son relativamente altos en términos de competitividad fiscal, fomentan transferencias geográficas de rentas para reducir internacionalmente la carga tributaria. Esto se logra a través de los precios de transferencia, los repartos de costes, pagos por intangibles o con operaciones financieras dentro de un grupo multinacional. Por otro lado, los temas de tributación de accionistas o de los impuestos sobre no residentes, que sobrepasan los límites de este papel, influyen en la localización final de los beneficios empresariales en sede de las matrices, accionistas o de compañías interpuestas.

Estas serias dificultades, brevemente analizadas en los párrafos anteriores, pueden suavizarse, o incluso resolverse, a través de la utilización en el impuesto de bases imponibles alternativas a la del IS clásico. La investigación hacendística ofrece variadas opciones entre las que elegir. Muchas no sobrepasan el interés académico. Sin embargo, alguna, como la respaldada en The Mirrlees Review, es ciertamente relevante y merece estudio y debate para su aplicación, sobre todo cuando se hayan recuperado de la crisis actual las bases imponibles del impuesto y las necesidades recaudatorias no sean tan acuciantes.

La opción elegida preferentemente por Mirrlees Review (2011), *Tax by Design,* es la de aplicar en el IS tradicional una deducción, en la base imponible, por patrimonio neto o fondos propios (IS con DPN, o, en terminología inglesa, IS con ACS, *Allowance for Corporate Equity*). Esta opción se desarrolla con más intensidad y respaldo por Griffith et al. (2010) en el tomo del informe titulado *Dimensions of Tax Design,* donde también la consideran Auerbach et al. (2010), quienes se inclinan, por las razones que después discutiremos, a favor de la alternativa de un impuesto sobre el flujo de fondos, basado en destino, aplicado como un gravamen del valor añadido, tipo consumo. The Mirrlees Review igualmente respalda esta última posibilidad a más largo plazo.

La DPN es una deducción, en la base imponible del IS, del resultado de imputar un tipo de interés, nominal, para activos sin riesgo (representativo del coste de oportunidad de la financiación por acciones) a un valor (ajustado) del patrimonio neto (capital más reservas, en principio). Desde 2006, Bélgica aplica en su IS una deducción "por intereses implícitos" similar a la DPN (el tipo de interés a imputar se basa en bonos del gobierno belga a 10 años, con techos que para 2013 se han fijado en el 3% –3,5% para las pequeñas y medianas empresas– y que en 2012 son 3,425% y 3,925%, respectivamente). En Italia, a partir de 2011, la DPN es aplicable a los aumentos de patrimonio neto (aportaciones en dinero y beneficios no distribuidos) calculándose de acuerdo con un 3% de rendimiento para 2011-2013. Liechtenstein calcula en 2012 su DPN a un 4%. Otras experiencias previas con esta alternativa se han dado, dentro de Europa, en Italia, entre 1997 y 2003, y Croacia, entre 1994 y 2000.

Para entender con claridad las ventajas e inconvenientes de la elección efectuada por The Mirrlees Review para el Reino Unido, y sus posibilidades de mejora del IS español, hay que analizar con algún detalle el amplio y complejo asunto de las alternativas a la base imponible del impuesto tradicional. Esto será el contenido del apartado siguiente donde se revisarán las opciones que la investigación económica ha generado durante los últimos treinta años para cambiar la base imponible del IS.

3. EL CAMBIO DE BASE IMPONIBLE EN EL IS

Las alternativas a la base imponible tradicional del IS pueden clasificarse en dos grupos, de forma simplificada, aunque también se han planteado combinaciones de las diferentes opciones y formas variadas de llevarlas a la práctica.

Usando como término de referencia el IS convencional, las características principales de esas bases imponibles alternativas son, para cada uno de los dos grupos, las siguientes:

a) No gravar el rendimiento normal (coste de oportunidad) del capital propio y aplicar el impuesto solo sobre las rentas económicas.

b) Gravar el rendimiento total del capital, sin tener en cuenta si la financiación proviene del endeudamiento o del capital propio. Por lo tanto, los gastos financieros contabilizados no serían fiscalmente deducibles.

Los principales tipos de impuestos que se incluirían en el grupo a), serían:

a') Impuestos sobre el flujo de fondos de las sociedades (tipo *cash-flow*), como se diseñaron, por ejemplo, hace más de tres décadas por el Meade Committee (1978), donde todos los gastos, incluyendo el gasto de capital, son deducibles a efectos tributarios cuando se incurre en los mismos. Estos impuestos pueden adoptar formas diferentes, de acuerdo con tres bases imponibles: R, R+F y S, siendo las dos últimas equivalentes.

La base R incluye los flujos reales de ingreso (todas las ventas, incluso las de activos fijos), menos los flujos reales de gasto (todas las compras, incluyendo las de activos fijos, y el gasto salarial). La base R+F incluye, además, las entradas financieras netas de las salidas financieras. La base S consiste en las salidas de fondos hacia los accionistas (incluyendo tanto el pago de dividendos como las reducciones de acciones propias) menos las entradas relativas a las acciones (dividendos cobrados y fondos obtenidos por emisiones de nuevo capital). La equivalencia entre la base S y la R+F se explica porque los flujos de entrada en una empresa deben ser iguales a los de salida y cualquier diferencia entre los mismos ha de pagarse a los socios o al Estado. Como de hecho, la base R+F (y la R) incluye el impuesto y la S se configura con exclusión del impuesto, el neto de entradas y salidas reales y financieras, base R+F que incluye el impuesto, ha de ser equivalente al flujo neto de caja relativo a las acciones.

Estos impuestos sobre el flujo de fondos de las sociedades pueden llevarse a la práctica, igualmente, usando gravámenes tipo valor añadido, cuya base se formaría restando todas las salidas (reales, o reales y financieras, incluso las compras de activos fijos), y los costes laborales, de todas las entradas (reales, o reales y financieras, incluyendo la venta de activos fijos). Hay que señalar que esta base difiere de la del IVA habitual en que en esta no se deducen los costes de personal,

y que no se calcularía, probablemente, según el método de crédito (deducción de cuotas) al que estamos acostumbrados, sino de acuerdo con el de sustracción contable.

Ambas clases de impuestos (tipo *cash-flow* o valor añadido) pueden aplicarse en origen (sobre exportaciones y desgravando importaciones) o en destino (con exención de exportaciones y sometiendo a tributación importaciones). Gravan solamente rentas económicas del capital real, o del capital real y financiero. Para explicar esto último de forma intuitiva: el gasto en inversión desgravado en el mismo ejercicio en que se incurre, iguala el valor descontado de la amortización y del coste de oportunidad del capital (rendimiento normal) a lo largo de su vida útil. Se gravaría, en cambio, el rendimiento total de la inversión efectuada antes de que estos impuestos estén vigentes (tributando por tanto, el rendimiento normal del capital), salvo si los activos "antiguos" reciben el tratamiento fiscal de deducibles, posiblemente a lo largo de un período transitorio para evitar altas pérdidas de recaudación.

a") Un impuesto equivalente al que recae sobre el flujo de fondos societarios, base R+F, es el elegido por The Mirrlees Review. Este es un IS tradicional con una DPN, como ya se explicó al final del apartado anterior. La deducción apunta a excluir de tributación el rendimiento normal del capital y, por tanto, el IS con DPN grava solo rentas económicas. Hay que observar, sin embargo, que para neutralizar el riesgo de una inversión, este enfoque requiere compensación total de pérdidas, o sea actualizarlas con el mismo tipo de interés de la deducción, de forma que el valor de esta no se reduzca, en términos de valor presente, si no se puede utilizar. En el caso de quiebra, incluso, se debería transferir a los accionistas el valor de la deducción no utilizada.

La equivalencia, o cercanía, entre este impuesto y el que recae sobre el flujo de fondos, tipo R+F, puede intuirse en cuanto el valor presente de la deducción y de la amortización fiscal aplicadas en el IS+DPN iguala la inversión que se deduce en el momento de efectuarla en el caso del gravamen del flujo de fondos. Adicionalmente, ambos tributos incluyen en sus bases los ingresos y gastos financieros.

La DPN ayuda a equilibrar la ventaja que tiene el endeudamiento en el IS convencional, dada la deducibilidad fiscal de los intereses en general. Al mismo tiempo, reduce el coste de uso del capital, mejorando así eficientemente el nivel del mismo. Es neutral respecto a las decisiones de inversión. Hace, por otro lado,

irrelevante el efecto de la inflación sobre la inversión ya que se utiliza en el cálculo de la deducción un interés nominal.

El IS con DPN muestra, por tanto, ventajas considerables pues, en términos del listado de retos del impuesto tradicional, analizados en el apartado anterior, soluciona el primero, en cuanto al nivel y alcance de la inversión, y suaviza el segundo contrarrestando la ventaja fiscal de la financiación por endeudamiento frente a la realizada con fondos propios.

Sin embargo, esta opción también tiene inconvenientes frente al IS. El primero es que la DPN disminuye la base imponible y, por consiguiente, la recaudación (salvo que se establezcan otras medidas que se tratarán más adelante). Tampoco resulta sencillo acertar con la definición legal de la deducción. Además, se estimula la utilización de la forma societaria en la actividad empresarial o profesional de las personas físicas, a no ser que se aplique una forma de DPN al empresario individual, como propone The Mirrlees Review con el uso de la *Rate of Return Allowance* (RRA) en relación con los activos empresariales de las personas físicas.

La RRA es, en definitiva, la aplicación del enfoque DPN a las personas físicas, como ocurre en Noruega, desde 2006, al nivel de los accionistas individuales con una deducción imputada por el capital invertido en acciones y que The Mirrlees Review amplía a las rentas del capital en general.

En cuanto a las alternativas del grupo b), contamos con:

b') El *Comprehensive Business Income Tax* (CBIT), propuesto por el Tesoro norteamericano en 1992, que no admite la deducibilidad fiscal de los gastos financieros. Con este enfoque, es obvio que se elimina la ventaja del endeudamiento en el IS tradicional y que aumenta la recaudación. Sin embargo, el coste de uso del capital se incrementa y se reduce el nivel de inversión. Al mismo tiempo, resulta evidente la oposición a esta idea por parte del sector financiero y de otros que habitualmente requieren alto endeudamiento, como el de capital-riesgo, infraestructuras, energías renovables...

El enfoque CBIT, con su negativa a la deducibilidad de los gastos financieros en el IS, no se aplica en la práctica de los sistemas fiscales, pero sí existen numerosos casos de limitaciones a esa deducibilidad, desde hace tiempo, en muchos países. Estas limitaciones tienen su origen en la utilización dentro de la tributación societaria de reglas especiales para operaciones financieras vinculadas,

de normas sobre subcapitalización y, en general, de legislación anti-abuso. La reciente aprobación en España del RDL 20/2012, de 13 de julio, es un buen ejemplo de todo esto.

b") El enfoque DPN también puede incorporar la no deducibilidad de intereses, si se extiende a los recursos ajenos. En este caso, no se admitiría la deducibilidad fiscal del gasto financiero incurrido, sino solo de un valor imputado al endeudamiento a un tipo que represente el coste de oportunidad de los fondos. Ese mismo tipo de interés es el que se imputaría al patrimonio neto. El valor presente de la DP, ahora deducción por fondos propios y ajenos, y de la amortización sería equivalente a la desgravación inicial de la inversión real en un impuesto sobre el flujo de fondos, tipo R, basado en origen.

En realidad, esta fue la propuesta inicial de Boadway y Bruce (1984), creadores del enfoque del IS con DPN, que posteriormente detalló el Institute for Fiscal Studies británico en 1991. Más recientemente, Kleinbard (2007a y 2007b) ha seguido esta línea con su propuesta, valiosa aunque compleja, de un *Business Enterprise Income Tax* (BEIT), que después discutiremos.

Adicionalmente a estos cuatro tipos de impuestos, existen diferentes variaciones o combinaciones que, en ocasiones, incluyen el nivel societario y el del IRPF. Esto último ocurre, marginalmente, en *The Mirrlees Review*, como ya se ha señalado, al aplicar la RRA a las personas físicas y la DPN a las sociedades, o con el uso de un enfoque dual "puro" donde se grava exclusivamente en el nivel societario la totalidad del rendimiento de los fondos propios y ajenos con un mismo tipo tributario. Otros casos implican sistemas explícitos de dos niveles, como el *Flat Tax de Hall* y *Rabushka* (1995) o las variantes del *Flat Tax*, denominadas *X-Tax*, de Bradford (1986), donde un impuesto sobre el flujo de caja societario forma pareja de un impuesto sobre personas físicas que grava las rentas del trabajo y las pensiones (con deducibilidad de las contribuciones a estas últimas). Bird y Mintz (2001) dieron un paso más allá del CBIT proponiendo el *Business Value Tax* (BVT). Este es un impuesto sobre el valor añadido de una empresa (tipo renta, ya que la amortización es deducible) cuya base consiste en el resultado contable al que se añaden los gastos financieros y los de personal. Se podrá observar que hay opciones entre las que elegir. Sin embargo, hacer una revisión detallada de las mismas escapa de los límites de este papel.

Todas las alternativas a la base imponible tradicional del IS, reducen, al menos, algunas de las importantes distorsiones producidas por el impuesto que se

analizaron en el apartado 2, aunque puedan pervivir problemas serios. Estudiemos, con brevedad, las ventajas e inconvenientes de esos impuestos alternativos al IS convencional.

En cuanto a la primera de las distorsiones, o retos tributarios, cuyo origen es el propio IS, expuestas en el apartado 2, tanto los impuestos sobre los flujos de fondos como el IS+DPN (gravámenes del grupo a) puntúan muy alto. Ambos enfoques son neutrales frente a la inversión y reducen el coste de uso del capital, por lo que aumentan eficientemente su nivel. Convierten, por otro lado, en irrelevante el efecto de la inflación sobre la inversión. Esto también se puede predicar de los impuestos tipo Flat Tax que emplean gravámenes sobre el flujo de caja societario, aplicando un igual tipo único sobre las rentas del trabajo, o de la propuesta de Kleinbard que se verá con algún detalle más abajo.

Por el contrario, el resto de las propuestas del grupo b) puntúan mal en el terreno de la inversión, ya que incluyen el rendimiento normal del capital en la base imponible (salvo que el CBIT se combine con el tratamiento de la inversión como gasto, propio del enfoque de flujo de fondos). En estas alternativas, al mismo tiempo, la no deducibilidad fiscal del gasto financiero aumenta el coste de uso del capital disminuyendo la inversión. Igualmente, la subida considerable del coste de la financiación ajena que se originaría con este enfoque, incrementaría los riesgos de quiebra y produciría claros rechazos del sector financiero o de otros, normalmente muy endeudados, como se indicó anteriormente. Por consiguiente, no parecen soluciones adecuadas a los retos y dificultades del IS.

Pasando a considerar la influencia del IS en la decisión de financiar la inversión con fondos propios o ajenos, todas las alternativas al impuesto convencional mejoran la neutralidad fiscal, bien con la exención tributaria del rendimiento normal del capital (tipos de impuestos del grupo a), o con el gravamen de su rendimiento sin distinguir fuentes de financiación (grupo b de opciones). En cambio, el gravamen diferido de las ganancias de capital, cuando se realizan, favorece, dependiendo de los efectos del doble gravamen de los beneficios societarios, la financiación vía la creación de reservas, lo que también ocurre en el IS. No resulta sencillo resolver esta distorsión, como veremos a continuación.

Una posible solución al estímulo fiscal de la creación de reservas respecto del pago de dividendos, aunque difícil de llevar a la práctica, es la propuesta de Auerbach (1991) sobre "Retrospective capital gains taxation", posiblemente inspirada por antiguas ideas de Vickrey (1939). En esencia, supone gravar las

ganancias en el momento de su realización, actualizándolas a esa fecha con un tipo de interés por el período de devengo de las mismas. Administrativamente, el tema puede resultar complejo, e incierta la reacción de los contribuyentes ante el aumento, a efectos tributarios, de las ganancias de capital por encima de su realidad económica.

La propuesta de Kleinbard (2007a y 2007b) de un *Business Enterprise Income Tax* (BEIT), ya mencionada, también intenta solucionar el reto originado por el diferimiento de gravamen de las ganancias de capital. El BEIT cuenta con las virtudes del enfoque IS+DP, no admitiendo la deducibilidad fiscal del gasto financiero, pero incluyendo una deducción en la base de este impuesto resultado de aplicar un tipo de interés, que refleje el coste de oportunidad del capital, a todo el patrimonio de la empresa, financiado con endeudamiento o con recursos propios. La neutralidad frente a la inversión, y en cuanto a la financiación con endeudamiento o emisión de acciones, es clara con el BEIT, aunque los problemas, antes señalados, del aumento de los costes financieros, propios del grupo b) de alternativas, son también evidentes, sin perjuicio de que resulten suavizados.

Para tratar la dificultad del diferimiento tributario de las ganancias, Kleinbard introduce en su esquema una regla de "distribución mínima", a efectos fiscales. Los inversores individuales (en fondos propios o ajenos) tributarían, realicen rentas societarias o no, según un rendimiento "normal" de la inversión (imputado), que se calcularía aplicando el mismo tipo de interés de la deducción por patrimonio al coste de su inversión (lo que requeriría un control administrativo de estos costes). Esto se asemeja a la tributación vigente del ahorro y las rentas del capital, en el IRPF holandés, basada en el "rendimiento presunto del activo" (excepto con participaciones sustanciales).

En el sistema de Kleinbard, si el inversor no llegara a percibir el importe de esa imputación o "inclusión mínima", el exceso aumentaría el coste fiscal de la inversión. Si se obtiene una renta (interés, dividendo o ganancia de capital) superior al valor de las imputaciones acumuladas, este exceso se gravaría como "excess distributions", pero a un tipo bajo (por ejemplo, 10 por ciento). Hay que observar que, en principio, no se origina una "cascada" de tributación si los inversores son sociedades, ya que cuentan con la DP para cancelar las "inclusiones mínimas" imputadas.

Es cierto que el enfoque de Kleinbard muestra elementos positivos en cuanto al doble gravamen IRPF-IS: el rendimiento normal de la inversión se grava al

nivel individual (incluyendo un suave gravamen de las rentas económicas vía "excess distributions", cuando se realicen) y las rentas económicas en el societario, tributando todo el beneficio contable corrientemente en el mismo ejercicio, pero dentro de dos impuestos. Sin embargo, pienso que resulta demasiado complejo para su utilización en un sistema tributario y en cuanto a su aceptación por parte de los contribuyentes.

Respecto a la muy conveniente "alineación" de la tributación de la empresa individual y de la societaria, para impedir "fugas" de contribuyentes hacia una determinada forma organizativa, todas las alternativas pueden resultar neutrales si se aplican análogamente a los negocios societarios y no societarios. Esto no siempre resulta ser una tarea sencilla.

Pasando a la distorsión de las decisiones de localización internacional de la inversión directa, el elemento relevante es la tributación media efectiva de las sociedades en diversos países. La neutralidad frente a la inversión, y la reducción del coste de uso del capital, que logran varias alternativas, resultan muy positivas en este asunto. Otro elemento esencial, por su influencia en el tipo medio de gravamen, es el tipo nominal del impuesto que recae sobre las sociedades, el cual no debe incrementarse para compensar las pérdidas de recaudación que justamente algunas de estas opciones originan. De esto trataremos más adelante con mayor detalle.

El tipo nominal de gravamen es también pieza central en el último de los retos, pero no por ello el menos importante, a los que se enfrenta la tributación societaria, analizados en el apartado 2: la transferencia internacional de beneficios por parte de las empresas multinacionales hacia lugares de baja tributación. La transferencia geográfica de rentas no es muy difícil, ya que las rentas son mucho más móviles que la inversión, aunque se puede combatir con legislación y actuaciones de la administración tributaria sobre los precios de transferencia, los repartos de costes, los pagos por intangibles o las transacciones financieras dentro de un grupo. El problema con estas últimas se puede suavizar alcanzando mayor neutralidad entre la financiación con capital propio y con endeudamiento. Sin embargo, las dificultades y costes, tanto administrativos como empresariales, subsisten, ya que el IS, y las alternativas discutidas, son gravámenes sobre la renta que se aplican en el origen de la misma. Transferir rentas hacia lugares con escasa tributación puede, ciertamente, reducir la carga impositiva global de un grupo multinacional con gravámenes en origen.

La única posible alternativa al IS, suficientemente desarrollada, de un impuesto basado en destino es la propuesta por Auerbach et al. (2010) y que *The Mirrlees Review* respalda para el largo plazo (si los tipos de gravamen del IS siguen reduciéndose a causa de la competencia fiscal internacional). Se trata de un gravamen sobre el flujo de fondos societario, en destino, fiscalmente neutral en el asunto internacional de la localización de la inversión directa y en el de la transferencia de rentas, que también ofrece las ventajas de neutralidad tributaria de los impuestos de flujo de caja.

Este impuesto sobre flujo de fondos (base R, aunque es conceptualmente factible con base R+F), al aplicarse según el criterio de destino exime las exportaciones y grava las importaciones. Diseñado como un tributo en destino sobre el valor añadido, tipo consumo, su base incluiría las ventas a los consumidores nacionales menos las compras a proveedores nacionales y restando también los costes laborales (esta última deducción hace esta base diferente a la del IVA habitual, que incluye las rentas económicas y las rentas del trabajo, como ya es sabido). Se trata, por tanto, de un impuesto sobre el consumo nacional de las rentas no laborales, que no puede eludirse localizando la producción en otros países (recuérdese que la importaciones no son deducibles, por lo que se gravan). Al mismo tiempo, quedan eliminados los problemas de precios de transferencia, ya que no se gravan las exportaciones a entidades vinculadas y el valor de las importaciones procedentes de vinculadas es irrelevante pues no son deducibles.

Parece que todo resulta ventajoso con esta propuesta. ¿Por qué, entonces, The Mirrlees Review solo la ha acogido como una idea a largo plazo? En mi opinión, porque la tributación sobre el flujo de fondos societario plantea dificultades serias de aplicación y de período transitorio. En segundo lugar porque el impuesto se parecería mucho al IVA vigente, por lo que no sería fácilmente aceptable desde el punto de vista político (es posible cumplir con la misma idea de Auerbach et al. incrementando el IVA habitual y compensando al factor trabajo con reducciones en su tributación). Por último, y sobre todo, porque este impuesto no gravaría las rentas económicas consumidas en el extranjero, cuando uno de los principales objetivos de la imposición societaria es gravar las rentas económicas que fluyen a propietarios extranjeros de empresas nacionales. Mi valoración de esta alternativa no es, por tanto, positiva.

Del análisis llevado a cabo hasta ahora, ya se puede deducir qué opción a la base imponible tradicional del IS es más conveniente si queremos solucionar algunos de los retos, o problemas, que tiene este impuesto.

Comenzando por lo debatido más cercanamente, es cierto que la alternativa, en destino, propuesta por Auerbach et al. y que acoge *The Mirrlees Review*, soluciona problemas internacionales de localización de la inversión y de transferencia de rentas que el resto de las opciones, tributos en origen como el propio IS, mantienen. Esto origina costes altos de control administrativo y de gestión empresarial, siendo a la vez causa de limitaciones en el nivel de tipos nominales, por lo que el enfoque de Auerbach et al. contiene un elemento muy positivo. La propuesta es, también, neutral con la inversión y la financiación empresarial.

Sin embargo, por las razones dadas un poco más arriba, no creo que esta opción prospere: tiene dificultades prácticas y de aceptación, e incumple una de las funciones básicas de la tributación societaria al no gravar las rentas que fluyen al extranjero desde las empresas de un país. Adicionalmente, no ayuda a esta idea la tendencia, ya muy establecida internacionalmente, de gravar en origen a las sociedades, con exención en residencia de las matrices (las cuales también pueden cambiar su localización con relativa facilidad) y tributación (limitada) de los accionistas finales – Albi (2007 y 2010).

En cuanto a la propuesta de Kleinbard, sus elementos positivos respecto a las decisiones de inversión y de financiación se ven contrarrestados por su complejidad. Por otro lado, el aumento de los costes empresariales debido al cambio de la deducibilidad fiscal del gasto financiero, realmente incurrido, por la deducción correspondiente al endeudamiento, tampoco hace recomendable esta opción. Igualmente, liberar, parcialmente, al accionista individual del gravamen de las rentas económicas no creo que fuera totalmente aceptable, aun ofreciendo mayor neutralidad en la decisión entre repartir dividendos o crear reservas. La idea de Auerbach sobre "retrospective capital gains taxation" logra también esta última clase de mejor neutralidad impositiva, pero no creo que fuese fácil su aceptación generalizada y su aplicación en la práctica, dado lo indicado más arriba.

El incremento de costes de una empresa, si los gastos financieros contabilizados no se pueden deducir fiscalmente, es, ciertamente, un fuerte pasivo de los impuestos que se integran en el grupo b) de alternativas. Resulta también negativo, en estas alternativas, el aumento del coste de uso del capital y su efecto sobre el nivel de inversión (excepto, parcialmente, en el caso propuesto por

Kleinbard). Las opciones que incorporan cambios fundamentales en el IRPF y el IS (tipo *Flat Tax*) ofrecen complejidad y son difíciles de aceptar con generalidad, ya que obligan a la adopción de decisiones de política tributaria, que seguramente se considerarían "radicales", en ambos impuestos a la vez.

Nos quedan, en definitiva, como alternativas posiblemente recomendables, los tipos de impuesto diseñados en el Informe Meade (impuestos sobre el flujo de fondos de las sociedades) y la propuesta preferente de *The Mirrlees Review*, basada en ideas seminales de Boadway y Bruce (IS+DPN). Ya sabemos que ambos enfoques ofrecen eficiencia en las decisiones de inversión y mejoran mucho la neutralidad tributaria sobre las decisiones de financiación. Sin embargo, la idea de gravar el flujo de fondos requeriría la transformación del IRPF en un Impuesto sobre el Gasto Personal, y con el concepto IS+DPN se puede mantener el IRPF, con estructura global o dual, incluyendo en el mismo algunos cambios, de forma que no deje de estar relativamente alineado el tratamiento impositivo de los rendimientos del empresario individual y del social, o de las rentas del trabajo y del capital. Además, y con mucha importancia, la base del IS+DPN se forma a partir del beneficio contable habitual, medido mundialmente en términos de devengo, y la de los tributos sobre el flujo de fondos (criterio de caja) requeriría una adaptación de los resultados de la contabilidad convencional que no es simple, como muestra Lourdes Jerez (2008).

En un trabajo reciente –Albi (2011)–, donde el asunto de las alternativas al IS es tratado con cierta extensión, se discuten las posibilidades de llevar a la práctica las opciones debatidas anteriormente. El análisis se basa finalmente en dos pivotes básicos: la compatibilidad internacional, en términos legales y administrativos, de una reforma sustancial del IS y la aceptabilidad del contenido de esa reforma por parte de los numerosos agentes que se verían envueltos en la misma (políticos, funcionarios, directivos empresariales, auditores, asesores, sindicalistas...).

El resultado de la discusión es que el IS+DPN –de efectos económicos análogos a los de un impuesto sobre flujo de caja, tipo R+F, basado en origen– es la alternativa preferible al IS clásico (como también propone *The Mirrlees Review*). Esta opción es la única claramente compatible a nivel internacional, lo cual resulta esencial en una economía globalizada, y de hecho así lo demuestran las experiencias prácticas actualmente vigentes, o pasadas. Se trata, en definitiva, de un impuesto sobre las renta de las sociedades en el que simplemente no se

grava el rendimiento normal del capital, a causa del ajuste generado por la DPN. Esto último es también más fácil de entender, y posiblemente aceptar, que otras opciones, por todos los agentes que intervienen en la aprobación y puesta en práctica de una reforma impositiva.

Con todo, el impuesto elegido como alternativa al IS no queda libre de problemas. Es cierto que el nivel de inversión no se distorsiona tributariamente gracias a la DPN: una gran ventaja de esta alternativa es la neutralidad respecto a la inversión. Esto se logra aplicando el tipo de interés "adecuado" a los fondos propios debidamente corregidos, o al valor no amortizado de los activos. Exige, a la vez, compensación total de pérdidas, actualizadas al mismo tipo de interés, en el caso de que se produzcan, o incluso con transferencia de la deducción a los accionistas en el de quiebra, para tener en cuenta, con pérdidas o quiebra, el riesgo empresarial. Es también positivo que el IS+DPN logre un mejor ámbito de neutralidad entre la financiación por endeudamiento y por capital propio, que se suma a la inducida por las limitaciones legales a la deducibilidad fiscal de intereses. Sin embargo, en este enfoque persiste el problema, con difícil solución práctica, de que la creación de reservas se ve estimulada ya que las ganancias de capital se gravan diferidamente, cuando se realizan, frente al tratamiento fiscal que sigan los dividendos.

La creación de reservas, en cuanto aumenta directamente la base de la deducción, puede incluso verse fomentada, ya que da apoyo, no económico pero sí psicológico, a los gestores de una compañía, frente a sus accionistas, si aquellos desean que la empresa crezca, aunque sea con un aumento excesivo de sus fondos propios. Además, si la DPN no se aplica al empresario individual, la forma jurídica societaria queda favorecida.

Otras dificultades surgen porque, al estar el IS+DPN basado en origen, con buenas razones para ello, las distorsiones relativas a la localización geográfica de la inversión directa o los problemas de transferencias internacionales de rentas persisten, con los costes, administrativos y empresariales, que la minoración de estas dificultades conlleva, y con la limitación de los tipos de gravamen que suponen estos retos de la imposición societaria en economías pequeñas y abiertas al exterior.

Por último, y con la mayor importancia, la pérdida de recaudación originada por esta alternativa es obvia, debido a la menor base imponible que genera la deducción, aunque la capacidad de obtener ingresos de la tributación societaria

no sea, posiblemente, su característica esencial sino la de ser herramienta de política económica. *The Mirrlees Review* menciona una posible pérdida del 25% de recaudación, respecto de la actual del IS británico, que creo está calculada con bastante apresuramiento (simplemente consideran que una deducción de un 3% de los fondos propios supone una cuarta parte de la rentabilidad habitual del capital que cifran en el 12%).

La OCDE (2007), en cambio, estimó una pérdida, para el caso belga, de un 10,4% de la recaudación por sociedades, sin tener en cuenta efectos dinámicos, o sea el aumento inducido de la inversión, básicamente[(1)]. Pienso que la magnitud de la pérdida de recaudación de la DPN es incierta, y que requiere investigación seria, ya que diversos estudios concluyen que la recaudación obtenida del rendimiento normal del capital es baja –Gordon et al. (2004), Becker y Fuest (2005) para Alemania, o Sørensen (2007)–. Por otro lado, la pérdida de recaudación puede encontrar cierta compensación en otras medidas, que discutiremos posteriormente, y en las limitaciones a la deducibilidad fiscal de los gastos financieros, ya mencionadas, que se están aplicando en diversos países, como España. Desde luego, compensar la pérdida de recaudación con aumentos de tipos impositivos sería un grave error, pero este es un asunto a tratar en el apartado siguiente.

Sin menospreciar las dificultades señaladas, entre las que no hay que subestimar la de definir jurídicamente la deducción, creo que un IS con DPN es una alternativa de futuro, no lejano, que requiere debate e investigación. Su propuesta por *The Mirrlees Review*, impecable técnicamente, avala el nuevo impuesto. Con un cierto coste recaudatorio, puede atraer y retener inversiones internacionales y aumentar el nivel de inversión en general. Esto hace más productivo el trabajo y competitiva la economía de un país, todo lo cual incrementa la recaudación futura. A la vez, sirve de ayuda en la mejora, o solución, de retos serios del IS, aunque otros queden sin resolver.

4. LOS TIPOS IMPOSITIVOS

Los tipos nominales del IS repercuten en las decisiones empresariales, al igual que otros elementos de la estructura del impuesto. Ejemplos de estos otros elementos son: las normas de amortización fiscal, el tratamiento de la financiación de la empresa o de la compensación de pérdidas, las deducciones en la cuota por inversiones o dirigidas hacia finalidades diversas, etcétera. Para disponer de indicadores de la carga tributaria efectiva que originan los tipos nominales del

IS y, al menos, algunos de esos otros componentes del impuesto, se utilizan dos medidas sintéticas: el tipo impositivo marginal efectivo (TMR) y el tipo impositivo medio efectivo (TME).

El TMR hace referencia al nivel de la inversión y mide el tipo efectivo de gravamen de la inversión marginal. Esta es la que obtiene, antes de impuestos, simplemente un rendimiento mínimo suficiente para competir con la inversión financiera alternativa –coste de uso del capital–, sin que se originen rentas económicas. El coste del capital, después del IS, igualará el tipo de interés real de mercado y el TMR reflejará la diferencia porcentual entre el coste del capital y ese tipo de interés (relativa al coste del capital). El TME, por otro lado, tiene que ver con la decisión sobre dónde hay que localizar una inversión, de cantidad discrecional, cuyo rendimiento va a superar el coste de uso del capital ya que existen rentas económicas. En la decisión acerca de dónde localizar una inversión, entre dos o más países, una multinacional atenderá al nivel de beneficios, después de impuestos, para lo que el TME es la medida adecuada.

Devereux y Griffith (1999) establecieron una relación particular, ignorando los impuestos personales –solo se consideran los tipos efectivos del IS– y con la amortización basada en el coste inicial de la inversión, por la que en los proyectos de inversión de muy alta rentabilidad (con grandes rentas económicas, o sea dónde la rentabilidad es mucho mayor que el coste de uso del capital), el TME del IS tiende a coincidir con su tipo nominal. En cambio, el TME coincide con el marginal si la rentabilidad de una unidad de inversión adicional simplemente iguala el coste del capital.

En un IS tradicional, y con una inversión marginal, el TMR depende del tipo nominal, de la pauta de amortización fiscal, de los posibles créditos por inversión o de la inflación, entre otros elementos. Ahora bien, como en un IS con DPN, esta deducción:

a) Contrarresta las diferencias entre la amortización fiscal y la económica (sea cual sea la amortización fiscal, el valor presente de la suma de estas amortizaciones y de la DPN siempre igualará la inversión inicial).
b) Cancela los efectos de la inflación (por el uso de un interés nominal en el cálculo de la deducción).

Y dado que los créditos por inversión han sido prácticamente eliminados de los sistemas tributarios, por razones de eficiencia, no es difícil intuir que la

inversión marginal, con mejor equilibrio fiscal en el tratamiento de los recursos propios y ajenos gracias al efecto de la deducción, estará afectada fundamentalmente por el tipo nominal del IS si el impuesto incorpora la DPN. Con esta deducción, es también intuitivo que las inversiones marginales tienden a generar una base imponible nula y, por tanto, el concepto TMR pierde valor. En definitiva, el TMR, con inversiones marginales sujetas a un IS+DPN, depende muy directamente del tipo nominal de gravamen, al igual que el TME, que coincide con el TMR como se indicó un poco más arriba.

A medida que crece la rentabilidad de la inversión, existiendo, por tanto, rentas económicas, el TME converge hacia el nominal, de acuerdo con los resultados de Devereux y Griffith, perdiendo peso el tratamiento fiscal de los gastos deducibles aunque sigan teniendo alguna influencia en el tipo medio otras posibles deducciones de la cuota. Desde luego, estas últimas y el tipo nominal del impuesto son los elementos esenciales a tener en cuenta si se desea fomentar la inversión en sectores de alto rendimiento. Con sectores más maduros, de rentabilidad baja, el centro de interés radica simplemente en el tipo nominal siempre que se cuente con un diseño fiscal eficiente como el que proporciona un IS+DPN (con un IS convencional también tendría importancia, obviamente, la aceleración de la amortización fiscal, o los créditos por inversiones, entre otros elementos del impuesto).

Por otro lado, la influencia fiscal básica en todas las prácticas empresariales de transferencia internacional de rentas, para lograr una menor carga tributaria global en un grupo multinacional, es el tipo nominal de gravamen (y la capacidad de la legislación o de las actuaciones administrativas para combatirlas). Se trata de puras transferencias de beneficios desde un país de alta tributación a otro de baja, en las que todos los demás elementos del IS, aparte del tipo nominal, y la normativa o actuaciones relativas a esas prácticas, tienen muy poca importancia.

En definitiva, situar el tipo nominal del IS en niveles cercanos a los de la competencia fiscal de cualquier país resulta esencial a efectos de su TME y, por consiguiente, de la atracción y mantenimiento de la inversión directa. En cuanto al TMR, la influencia fundamental ha de centrarse, de nuevo, en el tipo nominal en un IS+DPN. Este tipo de impositivo, a la vez, debe ser suficientemente bajo para contrarrestar, junto con la normativa y actuaciones administrativas correspondientes, la tendencia a la transferencia internacional de rentas. Todo esto ha de ordenar el diseño de un buen IS en economías pequeñas y abiertas al exterior,

lo que sitúa, en lugar preferente, el cuidado especial del nivel relativo del tipo nominal de gravamen. De aquí la importante observación, más arriba expresada, de que sería un grave error, al implantar un IS+DPN en un sistema tributario, aumentar el tipo impositivo para compensar la pérdida de recaudación que la deducción por fondos propios origina.

En España, concretamente, no es necesario fijar tipos muy bajos en el IS pues existen razonables elementos no tributarios de competitividad empresarial. No obstante, parte de esos elementos, como, entre otros, los relativos al mercado de trabajo, la formación media del trabajador, el nivel tecnológico y de capacidad de gestión empresarial e incluso, en la actualidad, la estabilidad macroeconómica, tampoco son tan sólidos como para no considerar con atención el promedio de los tipos impositivos del IS en nuestros competidores internacionales más directos, por ejemplo el de los Estados de la UE (15).

Para 2012, eliminando a Irlanda de este grupo de países más antiguos de la Unión, dadas sus peculiaridades, el promedio de tipos legales de los catorce países restantes alcanza el 25,69%. Haciendo otras correcciones, como la del caso alemán, por la carga adicional del impuesto de los *länder*, el belga, cuyo impuesto incluye la DPN, y situaciones diversas con impuestos locales y recargos, nos encontramos un poco por encima del 27%, sin tener en cuenta a Irlanda. Si consideramos el promedio de tipos nominales de UE (27) tenemos un 21,52%. Lo que estas cifras orientativas nos indican es que, en ningún caso, resultaría sensato subir el tipo general de gravamen del IS español desde el 30%, vigente, incluso con la pérdida de recaudación que supondría incluir una DPN en el impuesto (no hay que olvidar que bastantes sociedades no están exentas del IAE en la imposición local). Más aún, sería muy positivo elegir un tipo único alrededor del 25%, dependiendo de la merma recaudatoria que se acepte absorber en el IS y de los aumentos de recaudación compensatoria que se puedan lograr. De este último asunto nos ocuparemos en el apartado siguiente, con referencia especial a determinados créditos y beneficios fiscales del IS español.

Es, por último, también muy relevante para la decisión relativa al nivel del tipo de gravamen del IS, el tratamiento que sigan las rentas del capital y las actividades empresariales en el IRPF, de forma que no exista una ventaja decisiva en operar económicamente con la forma jurídica societaria frente a la actuación del empresario o profesional individual y para que las rentas de los accionistas, personas físicas, tengan la carga global (IS+IRPF) deseada. Resulta muy sensato

"alinear", en un sistema fiscal, la tributación efectiva de los rendimientos del trabajo dependiente, de la actividad empresarial de carácter individual y de los beneficios societarios de los accionistas, lo que introduce restricciones tanto en el IS, como en el IRPF, y obliga a pensar conjuntamente en los dos impuestos dentro del sistema.

5. LA COMPENSACIÓN DE LA PÉRDIDA DE RECAUDACIÓN

Se ha repetido en varias ocasiones que un problema principal del IS+DPN es la pérdida de recaudación que esta opción origina, aunque el impuesto tenga otras funciones esenciales, quizás más que la de obtener ingresos, como, por ejemplo, fomentar el nivel de inversión de una economía en lugar de reducirlo, gravando rentas económicas obtenidas en el país por residentes y no residentes. Sin embargo, a causa de la actual crisis económica, cualquier pérdida de recaudación es importante y ya sabemos, por el apartado anterior, que esta pérdida no se debe compensar con incrementos de tipos impositivos de la imposición societaria.

Aparte de generar más ingresos con otros tributos, y de confiar en que se recuperen los beneficios de las sociedades, una alternativa es seguir el ejemplo italiano e implantar gradualmente la DPN en el sistema fiscal (lo que también se considera en *The Mirrlees Review*). Si a partir de un ejercicio, se aplica la deducción a los aumentos de patrimonio neto, y no al capital "antiguo", la pérdida recaudatoria se va produciendo al ritmo en que crezcan los fondos propios de las empresas.

Este tratamiento es, obviamente, discriminatorio con el capital "antiguo", pudiendo originar actuaciones peculiares de las empresas. Sin embargo, estimula la creación de capital y reservas en una economía. Se trata de una posibilidad a estudiar, con posibles dificultades de aplicación en la práctica y que necesita legislación complementaria para evitar conductas empresariales inadecuadas.

Haciendo referencia más concreta a España, otra alternativa es compensar, al menos parcialmente, el coste recaudatorio de la opción IS+DPN con reducciones de los beneficios fiscales vigentes en el IS del sistema tributario español, manteniendo, a la vez, criterios y actuaciones administrativas sobre operaciones vinculadas, acuerdos previos de precios de transferencia, o las limitaciones a la deducibilidad fiscal de ciertos gastos financieros, lo que amplía las bases imponibles (o entorpece, al menos, los intentos de reducirlas).

Si dejamos a un lado el tratamiento de las ganancias de capital en el IS, o la aceleración de las amortizaciones, todo lo cual se ve reemplazado con mejor neutralidad por la DPN, dos ámbitos cuya posible reducción generaría una recaudación compensatoria razonable son: el relativo a las deducciones en la cuota, una de las cuales se refiere a las plusvalías, y el correspondiente al régimen de las empresas de reducida dimensión. La revisión de otros regímenes especiales del IS español, que queda fuera de los límites de este papel, también generaría aumentos de ingresos y simplificaría el impuesto que actualmente resulta complejo en exceso (para esto último resulta igualmente importante la eliminación de disposiciones transitorias).

Muchas de las deducciones en la cuota, para incentivar determinadas actividades y comportamientos en la empresa española (artículos 35 a 44 del Texto Refundido del IS-TRIS), ya han caducado o tienen caducidad en 2014 (al igual que la bonificación por actividades exportadoras –art. 34.1 TRIS– que termina en ese año). Es claro que esta eliminación de estímulos fiscales se ha de mantener en cualquier reforma global del IS. Perviven cara al futuro, con cierta importancia, la generosa deducción por la realización de actividades de I+D e innovación tecnológica (art. 35 TRIS), la de inversiones en activo material para la protección del medio ambiente (art. 39 TRIS), la de reinversión de plusvalías (art. 42 TRIS), ya mencionada en el párrafo anterior, o la nueva deducción de apoyo a emprendedores (art. 43 TRIS). Sobre este asunto de las deducciones en la cuota, hay que subrayar que no resulta claro, en la literatura económica acerca de los incentivos fiscales, si las ventajas obtenidas con el estímulo de actividades y comportamientos empresariales superan las pérdidas de recaudación producidas. El análisis coste-beneficio de estos créditos fiscales es muy incierto.

Entre las deducciones en la cuota supervivientes creo que hay que prestar especial atención a la de actividades de I+D e innovación tecnológica, dado el valor de sus porcentajes de deducción que posiblemente habría que reducir. Esta deducción requiere una revisión cuidadosa. Los estudios sobre la misma tienden a mostrar efectos positivos de estímulo a la I+D+i, pero sin gran impacto en las industrias con fuerte contenido en I+D (las que, en todo caso, acometerían esa actividad, cuyo precio se reduce a causa de la deducción, sin que aumente especialmente la I+D ni, por tanto, su posible externalidad que constituye la razón del estímulo), y sin que afecte demasiado al sector servicios o a la PYME –Labeaga y Martínez-Ros (2012)–. Hay que estudiar mejor la relación entre el coste (en recaudación) y la efectividad (mejora en la productividad empresarial)

de esta deducción para rediseñarla. Lo mismo se ha de predicar de la deducción de carácter medioambiental o de otras, como la de reinversión, si es que deben pervivir.

Además, el límite conjunto a todas las deducciones podría situarse en un 15-20 por ciento de la cuota íntegra minorada en las deducciones por doble imposición interna e internacional, cuyo contenido también podría mejorarse –Albi (2010)–, y las bonificaciones (hacia lo cual ya se ha apuntado, parcialmente, para los ejercicios iniciados en 2012 y 2013, con el Real Decreto-Ley 12/2012). Las deducciones en exceso podrían aplicarse en un plazo máximo de 10 años, respetando siempre el límite conjunto. Estas limitaciones y eliminaciones de créditos fiscales compensarían, en parte, la pérdida de recaudación originada por aplicar el enfoque DPN en el IS español, o situar su tipo de gravamen alrededor del 25%, reformas cuyas ventajas generales pueden ser considerables.

En cuanto a las empresas de reducida dimensión (PYMES), una tendencia tributaria básica de los últimos años ha sido la de facilitarles un tratamiento ventajoso. Las empresas de reducida dimensión son numerosas en cualquier economía y contribuyen, por ello, al empleo, lo que explica, desde el punto de vista político, que se las considere "merecedoras" de un buen trato fiscal. La UE respalda esta postura. ¿Existe un fundamento económico para ofrecer un mejor trato fiscal a una empresa solo por su tamaño, sin poder distinguirla por su capacidad de innovación o de crecimiento?

Una PYME puede encontrarse con dificultades serias en términos de obtención de información o de la existencia de barreras de entrada en los mercados. Estos problemas, sin embargo, no tienen que ver con la fiscalidad y se solucionan de mejor manera con otro tipo de políticas. Las restricciones a la financiación con las que se enfrentan las PYMES son, a la vez, claras e importantes. No cuentan con fácil acceso a los mercados de capital, nacionales o internacionales, las instituciones crediticias les exigen garantías difíciles de conseguir y, en general, les falta información en el terreno financiero. Estas empresas dependen de la financiación bancaria, con costes no desdeñables, de la creación de reservas, si generan beneficios altos, o de su capacidad de atraer a las entidades de capital riesgo o a las sociedades de desarrollo industrial.

El sector financiero público, la formación de mercados bursátiles específicos, o las sociedades de garantía recíproca, pueden ayudar en el asunto de la financiación de la PYME. El sistema fiscal también, y no solo con concesiones tributarias

a estas empresas, sino con un buen diseño del capital-riesgo e instrumentos similares. Es igualmente cierto que con tipos impositivos menores que el estándar del IS, la PYME puede contar con más beneficios para reinvertir, aunque esto último no queda asegurado sin la obligación de crear reservas si hay ahorro impositivo. Otros aspectos de interés para las PYMES son la reducción de los costes de gestión tributaria, en la imposición directa y la indirecta, o el tratamiento en el impuesto de sucesiones y donaciones, en cuanto al cambio generacional.

En España, dado el ámbito de aplicación del régimen de las empresas de reducida dimensión (del orden del 90 por ciento de los declarantes), contamos más bien con un sistema general que con uno especial. Las justificaciones para un trato tributario favorable a la PYME se derivan fundamentalmente de los "fallos de mercado" a los que se enfrentan estas empresas, principalmente sus restricciones de financiación. Con todo, como con cualquier concesión fiscal, hay que ser cauto. No es posible discriminar entre las PYMES que solo tendrán unos años más de vida y aquellas con capacidad de futuro y posibilidades de innovación. Ya se ha mencionado que un estímulo basado solo en el tamaño de la empresa puede ser ineficiente y, a la vez, conducir a particiones artificiales de la actividad empresarial o frenar su crecimiento hacia una mejor escala de producción.

Las ventajas fiscales de las PYMES en el IS se refieren tanto a la base imponible como a la cuota. Con una DPN, buena parte de las ventajas relativas a la base, como la amortización más acelerada, quedan neutralizadas. Debemos centrarnos, por tanto, en la utilización de tipos nominales más bajos que el estándar del impuesto para gravar parte, o la totalidad, de la base imponible (lo que puede estimular que empresarios individuales adopten la forma societaria para desarrollar su actividad). Sé que resulta políticamente difícil cualquier cambio en este terreno que no conduzca a aumentar los beneficios fiscales, pero creo que una reforma que incorporara una DPN en un IS con un tipo general de gravamen cercano al 25%, puede ser una solución que hiciera factible una considerable reducción del régimen de las empresas de reducida dimensión, incluyendo la eliminación de su menor tipo impositivo.

El intercambio puede ser beneficioso para todos, a pesar, incluso de la reciente aparición de tipos de gravamen del 20%-25% aplicables, desde 2009 a 2012, a ciertas PYMES (D.A. 12ª TRIS sobre tipo de gravamen reducido en el IS por mantenimiento o creación de empleo). La ventaja fiscal de aplicar tipos reducidos no es muy alta para cada PYME, salvo que graven porciones muy amplias de

base imponible, pero origina una pérdida total de recaudación que no es desdeñable y cuya desaparición compensaría, en parte, las pérdidas de ingresos tributarios de un IS+DPN, con tipo impositivo en torno al 25%.

En definitiva, reduciendo el conjunto vigente de deducciones en la cuota (arts. 35 a 44 TRIS), el régimen de las empresas de reducida dimensión y otros regímenes especiales, se alcanzarían aumentos recaudatorios para compensar, al menos parcialmente, la pérdida de ingresos derivada del uso de la DPN en el IS español y se simplificaría el impuesto. Esta pérdida de recaudación también puede verse diferida en el tiempo con una introducción gradual de la DPN. La mejora de la legislación y de las actuaciones administrativas en el terreno de las transferencias de rentas al exterior efectuadas por multinacionales, o en el de las limitaciones a la deducibilidad fiscal de ciertos gastos financieros, conseguiría, igualmente, más ingresos tributarios. Por último, otros impuestos podrían generar, a su vez, mayor recaudación compensatoria. Estos incrementos recaudatorios, que probablemente serían eficientes *per se*, tendrían como objetivo disponer, en el sistema fiscal español, de un IS+DPN, más neutral y simple, que fomente y atraiga la inversión.

6. CONCLUSIONES

The Mirrlees Review ha de entenderse como una continuación del trabajo desarrollado por el Comité Meade que, en el ámbito del IS, propone soluciones válidas para algunos de los retos, o problemas, a los que se enfrenta este impuesto.

Las dificultades que plantea el IS, al distorsionar el comportamiento empresarial, se pueden suavizar, e incluso eliminar, usando bases imponibles alternativas a la del impuesto convencional: alterando lo que se grava y, con más inconvenientes, dónde se grava (en origen o en destino). La investigación desarrollada por hacendistas durante las tres últimas décadas ofrece muy diversas opciones entre las que elegir.

La opción respaldada preferentemente por The Mirrlees Review es la de aplicar, en la base imponible del IS tradicional, una deducción por patrimonio neto o fondos propios (IS+DPN). El valor de esta deducción es el resultado de imputar un tipo de interés, nominal, para activos sin riesgo (representativo del coste de oportunidad de la financiación con fondos propios), a un valor (corregido o ajustado) del patrimonio neto. Con esta deducción en la base, queda sin

gravar el rendimiento normal del capital y solo tributan por sociedades las rentas económicas (de localización o específicas de una empresa).

Esta alternativa al IS clásico tiene grandes ventajas prácticas: es compatible a nivel internacional (se trata de un IS en el que, simplemente, no se grava el rendimiento normal del capital, dado el efecto de la DPN) y, al mismo tiempo, resulta fácil de entender y aceptar por los agentes que intervendrían en su aprobación y puesta en funcionamiento (elimina, además, los penosos ajustes necesarios para pasar de la habitual definición de beneficio en términos de devengo a la desarrollada en términos de caja, si es que se adoptara la opción, económicamente análoga, de un impuesto sobre el flujo de fondos, tipo R+F).

Con un IS+DPN, el nivel o alcance de la inversión no se ve afectado: una gran ventaja de esta fórmula es la disminución del coste de uso del capital y la neutralidad tributaria respecto a la inversión. El efecto de la inflación sobre la inversión es irrelevante, ya que se usa un interés nominal en el cálculo de la deducción. También ofrece un mejor equilibrio entre la financiación por endeudamiento y por capital propio, fortaleciendo la influencia positiva que, a este respecto, tienen las limitaciones legales a la deducibilidad fiscal de intereses y contrarrestando el aumento del coste de uso del capital que éstas originan.

Sin embargo, persiste el problema de que la creación de reservas se ve estimulada pues las ganancias de capital se gravan diferidamente, cuando se realizan, y los dividendos en cuanto se reparten, sin que exista solución sencilla en la práctica para esta situación. Esta dificultad es igual a la originada por la combinación IS-IRPF convencional, aunque la DPN puede dar un arma, sicológica más que económica, a los gestores de una empresa si desean, frente a los intereses de los accionistas, crecer aumentando en exceso las reservas. La razón es que estas repercuten directamente en la deducción, lo que puede inducir a los órganos de administración a creer que su incremento siempre resulta positivo para la compañía.

En contra del IS+DPN hay que señalar, también, que, si la deducción no se aplica al empresario individual, la forma jurídica societaria queda favorecida. Existen otras dificultades, de compleja solución, ya que un IS+DPN es un impuesto basado en origen, por lo que las distorsiones propias del IS relativas a la localización geográfica de la inversión directa, o los problemas de transferencia internacional de rentas, perviven en economías abiertas al exterior. Al mismo tiempo, no es sencillo acertar, en la práctica, en el asunto de la definición legal

y económica del tipo de interés aplicable en el cálculo de la DPN, ni en la de su base.

Junto a estas dificultades, el problema principal del IS+DPN es la pérdida de recaudación que necesariamente origina. Compensar esta pérdida de ingresos con aumentos de tipos impositivos sería un grave error, como concluiremos un poco más abajo. Más tarde se establecerá, igualmente, que la pérdida se puede contrarrestar, o diferir, de otras maneras. A pesar de todas estas dificultades, hay que subrayar que el enfoque IS+DPN mejora problemas serios del IS con el aumento eficiente del nivel de inversión, el logro de un más razonable equilibrio entre la financiación propia y ajena, y al servir de ayuda en la atracción o mantenimiento de las inversiones internacionales.

La disminución de los tipos nominales, en la tributación sobre sociedades de los últimos treinta años, tiene bastante que ver con el proceso de globalización económica, aunque también hayan influido, en esas rebajas de tipos, la competitividad empresarial y el tamaño de la nación donde radica la sociedad, o posturas teóricas orientadas a hacer más eficiente el impuesto. Este asunto es importante, en cuanto a los movimientos internacionales de rentas e inversiones, para el IS y todas sus alternativas diseñadas con base en origen (el país donde se localiza la entidad grava, en la fuente y con preferencia a otros, las rentas societarias), sin que las propuestas basadas en destino hayan tenido amplia aceptación.

Sin embargo, *The Mirrlees Review* considera, para el más largo plazo y si la reducción de tipos nominales se acentuara, la posibilidad de un tributo sobre el valor añadido, en destino, que recae sobre el consumo nacional de las rentas no laborales y que, por tanto, no grava, salvo que se consumieran nacionalmente, las rentas societarias obtenidas por extranjeros. Esto último incumple uno de los objetivos fundamentales de los gravámenes societarios.

Centrándonos en el IS español, establecer su tipo nominal de gravamen en niveles cercanos a los de nuestra competencia fiscal es importante a efectos del TME y, por consiguiente, de la atracción o mantenimiento de la inversión multinacional (el TME coincide con el tipo nominal en proyectos de inversión de alta rentabilidad). Aplicando el enfoque DPN, la influencia fundamental para el TMR, con sus efectos sobre el nivel de inversión, es también el tipo nominal, ya que la deducción contrarresta las diferencias entre la amortización fiscal y la económica, equilibra el tratamiento de la financiación por recursos propios y ajenos, cancelando, a la vez, los efectos de la inflación. Utilizar un tipo nominal

suficientemente bajo ayuda, adicionalmente, en la batalla de la Administración Tributaria contra la transferencia internacional de rentas efectuada por multinacionales.

Es, en definitiva, esencial tener en cuenta el nivel comparativo del tipo nominal del IS español. Sería positivo elegir un tipo único (incluso en un IS+DPN) alrededor del 25%, si resulta posible absorber la merma recaudatoria originada. Sin embargo, habría que considerar, al mismo tiempo, el tratamiento a dar en el IRPF a las rentas del capital, a las de actividades económicas o a los rendimientos del trabajo, para que no existan ventajas sustanciales en el uso de la forma societaria para desarrollar una actividad. Es siempre deseable "alinear" la tributación efectiva de los rendimientos del trabajo, los de la actividad empresarial de carácter individual y de los beneficios societarios obtenidos por los accionistas.

La pérdida de recaudación inherente al enfoque DPN, la de una disminución del tipo nominal del gravamen societario, o la de ambas, se puede compensar, al menos parcialmente, restringiendo con voluntad política el conjunto vigente de deducciones en la cuota, el régimen de las empresas de reducida dimensión y otros regímenes especiales. Todo ello sin perjuicio de una posible introducción gradual de la DPN, de obtener aumentos recaudatorios en otros tributos y de seguir fortaleciendo las actuaciones administrativas ante las transferencias internacionales de rentas.

Las deducciones en la cuota, que sobrevivan en el actual IS español después de 2014, merecen una cuidadosa revisión a la baja en términos de su coste-beneficio propio. Además, el límite conjunto a las deducciones supervivientes podría situarse en un 15%-20% de la cuota íntegra minorada en las bonificaciones y deducciones por doble imposición interna e internacional, que igualmente necesitan modificaciones, con un diferimiento durante diez años para los excesos no aplicados, respetando siempre el citado límite en cada ejercicio.

En cuanto a las empresas de reducida dimensión, contamos en España con un régimen que puede calificarse de general más bien que de especial, dado el número de declarantes que incluye. Las justificaciones para un trato tributario favorable a la PYME se derivan de los "fallos de mercado" a los que se enfrentan estas empresas, sobre todo en relación con sus restricciones de financiación. Sin embargo, un beneficio fiscal basado en el tamaño de la empresa puede ser ineficiente y conducir a particiones artificiales de la actividad, frenar el creci-

miento hacia una mejor escala de producción o impulsar el paso del empresario individual a la forma jurídica societaria.

Un IS+DPN contrarrestaría buena parte de los beneficios actuales de las PYMES, en relación con la base imponible, con la ventaja de la eliminación de gravamen del rendimiento normal del capital y, con un tipo único de gravamen en el entorno del 25 por ciento, puede ser una propuesta que hiciera factible una reducción importante del régimen de las empresas de reducida dimensión. A pesar de su dificultad política, el intercambio puede ser beneficioso para todos, siempre que el enfoque DPN se aplicara también al empresario individual. La pérdida de recaudación por este régimen especial de las empresas de reducida dimensión, y por otros, no es desdeñable, aunque el ahorro fiscal para cada PYME no sea especialmente alto ni conduzca necesariamente a financiar nueva inversión.

Como conclusión última, pienso que la propuesta de incluir, en el sistema tributario español, un IS+DPN, más neutral y sencillo que el impuesto vigente, para atraer y fomentar la inversión en la economía española y mejorar la competitividad empresarial, merece un estudio cuidadoso, aun contando con las dificultades de la opción DPN, y sin perjuicio de otras reformas también necesarias del IS actual ya señaladas en otros lugares. Esta investigación se tiene que extender, como mínimo, a los otros dos componentes esenciales de la imposición directa: IRPF e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, para lograr un sistema fiscal progresivo y eficiente que, junto con una mejor y más amplia tributación indirecta, genere unos ingresos públicos de forma simple, transparente y estable.

NOTAS

(1) Jerez y Picos (2012), sin considerar efectos dinámicos (cambios del comportamiento empresarial como, por ejemplo, el aumento de la inversión y el empleo o la reducción del endeudamiento), aplican técnicas de microsimulación a microdatos para 2006 de 700.000 empresas españolas (un 54% de los declarantes) usando la base SABI. Aunque no explicitan este resultado, se deriva de su análisis una pérdida de base imponible en el IS (suponiendo un tipo de interés para la DPN del 5,42%) de alrededor del 25 %, ya que mantener la recaudación exigiría, según este papel, un aumento en el tipo nominal estándar del IS desde el 30% vigente al 40% (incremento del 33 %). Sin entrar a analizar estos datos, hay que recordar que De Mooji (2011), usando también un enfoque de microdatos con la base Worldscope (Thompson Database), y con un tipo de interés en la DPN del 3,8%, obtiene para 362 empresas españolas una pérdida de beneficios antes de impuestos, lo cual es una buena aproximación de la base imponible, del 10,6% –un 0,5% del PIB– (el promedio de pérdida de beneficios para los quince países estudiados es del 14,1% –0,49% del PIB–).

Otros trabajos, que utilizan modelos de equilibrio general donde sí se tienen en cuenta los efectos dinámicos del comportamiento empresarial, son: Keuschnigg y Dietz (2007) para Suiza, Radulescu y Stimmelmayr (2007) para Alemania y De Mooji y Deveraux (2009 y 2011) para UE (27), USA y Japón, los cuales son también citados por Lourdes Jerez y Fidel Picos.

REFERENCIAS

Albi, E. (2007). "Sistemas de Tributación de Accionistas", *Crónica Tributaria*, Nº 122, págs. 11-29.

Albi, E. (2010). "Impuesto sobre Sociedades: La Investigación Económica y los Criterios para su Reforma en España", *Documentos* nº 13, IEF.

Albi, E. (2011). "The Challenges of Corporate Income Taxes in a Globalized World" en Albi, E. y J. Martínez-Vázquez (eds.) *The Elgar Guide to Tax Systems,* págs. 130-182, Edward Elgar, traducción al castellano en *Papeles de Economía Española* nº 125-126, 2010, págs. 147-181.

Albi, E., Paredes R. y Rodríguez Ondarza J.A. (2012). *Sistema Fiscal Español I y II*, Ariel.

Auerbach, A. (1991). "Retrospective Capital Gains Taxation", *American Economic Review*, vol. 81 (1), págs. 167-178.

Auerbach, A. (2002). "Taxation and Corporate Financial Policy", en Auerbach, A. y Feldstein M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol.3, págs. 1251-1292, North-Holland.

Auerbach, A. (2005). "Who Bears the Corporate Tax? A Review of What We Know", NBER *Working Paper* Nº 11686.

Auerbach, A., Devereux M. P. y Simpson H. (2010). "Taxing Corporate Income", en Mirrlees Review, *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, págs.837-893, Institute for Fiscal Studies, London y Oxford University Press.

Becker, J. y Fuest C. (2007). "Internationalization and Business Tax Revenue – Evidence from Germany", ETPF Meeting, 23/04.

Bird, R. y Mintz J. (2001). "Tax Assignment in Canada: A Modest Proposal" en Lazar, H. (ed.), *The State of Federation 1999/2000*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen´s University, Kingston, Ontario.

Boadway, R. y Bruce N. (1984). "A General Proposition on the Design of a Neutral Business Tax", *Journal of Public Economics,* vol. 24 (2), págs. 231-239.

Bond, S. y Devereux M.P. (1995). "On the Design of a Neutral Business Tax under Uncertainty", *Journal of Public Economics*, vol. 58 (1), págs. 57-71.

Bradford, D. F. (1986). *Untangling the Income Tax*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

De Mooji, R. (2011). "Tax Biases to Debt Finance; Assessing the Problem, Finding Solutions" IMF Discussion Note, mayo 3.

De Mooji, R. y Devereux M.P. (2009). "Alternative Systems of Business Tax in Europe. An Applied Analysis of ACE and CBIT Reforms" *Working Paper Nº 17, European Commission Taxation Papers.*

De Mooji, R. y Devereux M.P. (2011). "An Applied Analysis of ACE and CBIT Reforms in the EU" International Tax and Public Finance, Nº 18 (1), págs. 93-120.

De Mooji, R. y Ederveen S. (2003). "Taxation of Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research", International Tax *and Public Finance*, vol. 10 (6), págs. 673-693.

De Mooji, R. y Ederveen S. (2008). "Tax Margins of Business Behaviour", paper presented at the 64th. Congress of the IIPF.

Devereux M.P. y Griffith R. (l998). "Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinationals", *Journal of Public Economics*, vol. 68 (3), págs. 335-367.

Devereux, M.P. y Griffith R. (1999). "The Taxation of Discrete Investment Choices", revision 2, *IFS Working Paper Series,* nº W98/16.

Devereux, M.P. y Griffith R. (2002). "Evaluating Tax Policy for Location Decisions", *International Tax and Public Finance*, vol. 10 (2), págs. 107-126.

European Tax Handbook (2012), IBFD.

Gordon, R. H., Kalambokidis L. y Slemrod, J. (2004). "Do We *Now* Collect any Revenue from Taxing Capital Income?", *Journal of Public Economics*, vol. 88 (5), págs. 989-1009.

Griffith, R., Hines J. y Sørensen, P. B. (2010). "International Capital Taxation", en Mirrlees Review, *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, págs. 914-996, Institute for Fiscal Studies, London y Oxford University Press.

Hall, R.E. y Rabushka, A. (1995). *The Flat Tax,* 2ª ed., McGraw-Hill, Nueva York.

IFA (2012). The Debt-Equity Conundrum, Cahiers de Droit Fiscal International.

IFS Capital Taxes Group (1991). *Equity for Companies: a Corporation Tax for the 1990s,* Institute for Fiscal Studies, London.

Jerez, L., (2008). *El Impuesto sobre el Flujo de Caja Empresarial. Una alternativa al IS,* Tesis doctoral dirigida por Francisco Pedraja, Universidad de Extremadura, Badajoz, publicada por FUNCAS, *Estudios de la Fundación, Serie Tesis*, 50.

Jerez, L. (2011). "Base Imponible y Neutralidad del IS: Alternativas y Experiencias", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, nº 197, págs. 113-146.

Jerez, L. y Picos F. (2012). "La neutralidad financiera en el IS: Microsimulación de las opciones de reforma para España", *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública,* nº 203, págs. 23-56.

Keen, M., Klemm A. y Perry V. (2010). "Tax and the Crisis", *Fiscal Studies,* vol. 31, págs. 43-79.

Keuschnigg, C. y Dietz M. D. (2007). "A Growth Oriented Dual Income Tax", *International Tax and Public Finance*, nº 14, págs. 191-221.

Kleinbard, E. (2007a). "Rehabilitating the Business Income Tax", *Discussion Pape*r, *The Hamilton Project,* The Brookings Institution.

Kleinbard, E. (2007b). "Designing an Income Tax on Capital " en Steurele, C.E., L.E. Burman y H.J. Aaron (eds.), *Taxing Capital Income,* Urban Institute Press, Washington, DC.

Labeaga, J.M. y 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*, nº 132, págs. 108-128.

Meade Committee (1978). *The Structure and Reform of Direct Taxation,* Institute for Fiscal Studies, London, traducción al castellano e introducción de E. Albi, Instituto de Estudios Fiscales, 1980.

Mirrlees Review (2010). *Dimensions of Tax Design,* Institute for Fiscal Studies, London y Oxford University Press.

Mirrless Review (2011). *Tax by Design*, Institute for Fiscal Studies, London y Oxford University Press.

OCDE, (2007). "Fundamental Reform of Corporate Income Tax", *Tax Policy Studies*, n.º 16, París.

Radulescu, D. M. y Stimmelmayr M. (2007). "ACE versus CBIT: Which is better for Investment and Welfare?", *CESifo, Economic Studies*, nº 53 (2), págs. 294-328.

Sanz Gadea, E. (2012). "Restricción y Limitación a la Deducción de Intereses en el IS", *Contabilidad y Tributación*, n.º 355, págs. 47-104, CEF, Madrid.

Sanz, J.F., Romero D. y Barruso B. (2011). *Imposición Efectiva sobre las Rentas del Capital Corporativo: Medición e Interpretación*, Estudios de la Fundación, Serie Análisis, FUNCAS.

Shackelford, D.A., Shaviro D. y Slemrod J. (2010). "Taxation and the Financial Sector", *National Tax Journal,* vol. 63(4), págs. 781-806.

Slemrod, J. (2009). "Lessons for Tax Policy in the Great Recession", *National Tax Journal*, vol. 62 (3), págs. 387-397.

Sørensen, P. B. (2007). "Can Capital Income Taxes Survive? And Should They?", *CESifo Economic Studies*, vol. 53 (2), págs. 1-57.

U. S. Treasury, (1992). *Integration of the Individual and Corporate Tax Systems – Taxing Business Income Once*, Washington, D. C.

Vickrey, W. (1939). "Averaging of Income for Income Tax Purposes", *Journal of Political Economy*, vol. 47, págs. 379-39.

COMENTARIOS SOBRE EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES EN EL INFORME MIRRLEES

Eduardo Sanz Gadea[1]

El Informe Mirrlees, en adelante el Informe, desgrana un conjunto de ideas para una reforma fiscal integral. Aunque toma como referencia a reformar el sistema fiscal británico, sus propuestas derivan de un modelo teórico, cuyos principios y objetivos, esencialmente económicos, están descritos en los dos primeros capítulos, de manera tal que tienen alcance general. Esas propuestas, se desgranan, en relación con las figuras que integran un sistema tributario moderno, a lo largo de los 17 capítulos restantes, siendo agrupadas y sistematizadas todas ellas en el capítulo 20.

La preocupación fundamental del Informe es minimizar el impacto negativo de los impuestos sobre el bienestar. La clave de su discurso reside en la neutralidad, descrita como *tratamiento similar para las actividades similares.* Por el contrario a otros temas clásicos, como el nivel óptimo de imposición y la progresividad, dedica menos atención.

La neutralidad es un objetivo presente en todas las reformas fiscales españolas de las dos últimas décadas, cuando menos, habiendo tenido especial protagonismo en las relativas a la imposición sobre la renta, tanto de las personas físicas como de las jurídicas. Sin embargo, el grado en que haya podido ser alcanzada no parece que sea satisfactorio.

En los capítulos 17,18, y 19, el Informe estudia el Impuesto sobre Sociedades, bajo la premisa del logro de la neutralidad, y de manera coordinada con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en particular por lo que concierne a la fiscalidad del ahorro. La neutralidad se confía al *Allowance for Corporate Equity*, que implica, como es sabido, la deducción respecto del resultado contable de la remuneración mínima de los fondos propios. Se coordina esta propuesta con la correspondiente a la tributación del ahorro, centrada sobre la exención de los rendimientos del mismo en el importe de la remuneración mínima.

---

[1] Licenciado en Derecho y Ciencias Económicas.

Los comentarios que siguen tienen por objeto resumir el análisis y las propuestas del Informe respecto de la imposición sobre los beneficios, y ponerlas en relación con el Impuesto sobre Sociedades regulado en el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, con la finalidad última de valorar la conveniencia de su introducción.

La regulación radical que respecto de la deducción de intereses en el Impuesto sobre Sociedades ha sido aprobada por el Real Decreto-Ley 12/2012, modificado por el Real Decreto-Ley 20/2012, añade un valioso elemento a la reflexión que se pretende desplegar. En efecto, uno de los problemas que el Informe imputa al Impuesto sobre Sociedades es que fomenta el endeudamiento, y esas normas confían en que la restricción a la deducción de intereses contribuya a moderarlo.

1. CAPÍTULO 17. TRIBUTACIÓN DEL BENEFICIO DE LAS SOCIEDADES

1.1. Introducción

El capítulo se abre con unas pinceladas respecto de la evolución de la imposición sobre los beneficios de las entidades jurídicas tomando como punto de arranque el Informe Meade (1978), destacando dos aspectos.

En primer lugar, la proliferación de las normas antiabuso, básicamente en el contexto de las operaciones y transacciones internacionales, a modo de respuesta legislativa a una realidad caracterizada por el fuerte incremento de los grupos multinacionales y de las operaciones transfronterizas de los mismos.

En segundo lugar, el descenso significativo de los tipos de gravamen[2], sin que ello haya traído un descenso de la recaudación[3], fenómeno realmente curioso, que el Informe imputa a las políticas de ampliación de la base imponible y de la

---

[2] Taxation Trends in Europe (2012) Table 1.5*:* Adjusted top statutory tax rate on corporate income 1995-2012, in %. El tipo de gravamen nominal en España se sitúa actualmente en la parte alta, cuando en 1978 lo hacía en la parte baja. En 1982 la media de los tipos nominales de gravamen de la OCDE ascendía a 48,5 puntos porcentuales, descendiendo hasta el 28,4 en 2006. En 1994 ningún Estado miembro de la Unión Europea tenía establecido un tipo de gravamen inferior al 25%, en tanto que en 2010 quince de ellos lo tienen inferior.

[3] Taxation Trends in Europe (2012) Table 59: Taxes on Capital as % of GDP – Income of Corporations. En 2007 el porcentaje para España fue 4,8, el más alto de todos los países de la Unión Europea, detrás de Malta. En 2010 bajó hasta el 1,8.

eliminación de incentivos fiscales que fueron iniciadas en 1984 y 1986 en UK y US, respectivamente.

Ambas reflexiones son atinadas, pero respecto de la segunda quizá hubiera sido aleccionador ofrecer la evolución de los beneficios del sector empresas respecto del PIB, pues tal vez en la misma se halle otra de las claves del mantenimiento o incluso aumento de la recaudación.

Tal vez se eche de menos, en esta parte introductoria, alguna mención respecto de la evolución de los elementos esenciales del Impuesto sobre Sociedades, como, por ejemplo, la relación entre la base imponible y la contabilidad, máxime tomando en consideración que en 2002 se produce la irrupción generalizada de las normas internacionales de información financiera, o de la evolución los sistemas de imposición sobre la renta ya que, ciertamente, los mismos han registrado una regresión importante hacia el sistema clásico[4]. Y, por supuesto, en particular en el ámbito de la Unión Europea, a la influencia que haya podido ejercer en los impuestos sobre los beneficios de los distintos Estados miembros la acción armonizadora y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si bien en páginas posteriores se desgranan algunas precisiones.

1.2. Razones del Impuesto sobre Sociedades (apartado 17.1)

Tres razones justifican, según el Informe, la vigencia del Impuesto sobre Sociedades en los distintos sistemas fiscales.

En primer lugar, su función como elemento de control para la correcta gestión de la imposición sobre la renta de la personas físicas. En segundo lugar, gravar la renta obtenida por los inversores extranjeros obtenida a través de sociedades filiales residentes. En tercer lugar, para satisfacer las preferencias de los votantes.

---

[4] Relación de sistemas comparando datos del European Tax Handbook:

País	1994	2010
Inglaterra	*imputación*	*crédito (1/9)*
Francia	*imputación*	*clásico*
Alemania	*imputación*	*clásico*
Italia	*imputación*	*clásico*
Holanda	*clásico*	*clásico*
España	*imputación*	*clásico*

Nótese que, a diferencia de la imposición sobre la renta de las personas físicas, el Impuesto sobre Sociedades necesita de algún tipo de justificación, pues, en efecto, las sociedades no son sino el instrumento de las personas físicas, de manera tal que, en el plano de lo puramente teórico, lo pertinente sería que solo las personas físicas tributaran, siéndoles imputada la renta constituida por los beneficios de las entidades jurídicas en las que participan.

Estas tres razones ya se podían encontrar en los manuales sobre Hacienda Pública clásicos, y, por lo que hace a España, también estaban mencionadas en el Informe para la reforma del Impuesto sobre Sociedades de 1994. A las mismas se puede añadir la función de controlar, o cuando menos conocer con cierto detalle, las operaciones de los grandes grupos multinacionales, ya que, en efecto, la propia gestión del impuesto, exige un examen de las cuentas anuales, incluso consolidadas de los mismos.

La primera función, tal vez sea la de mayor enjundia teórica, plantea la cuestión de la coordinación entre el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Apunta el Informe las variadas formas de relación entre ambos tributos observables en los distintos sistemas fiscales (clásico, imputación, dual, tributación preferencial de dividendos), y la necesidad de una adecuada coordinación entre ellas.

La coordinación entre el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas alcanzó la cualidad de objetivo en la reforma del Impuesto sobre Sociedades de 1994, ampliamente compartido por todos los sectores de opinión que participaron en la misma, cuyo impulso más decisorio se contuvo en un informe procedente del mundo universitario[5], el cual recomendó un sistema de imputación simplificado que sería conocido como imputación estimativa.

La vigente Ley 35/2006, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, dio al traste con la imputación estimativa, incurriendo en doble imposición económica que con el paso del tiempo ha ido agudizándose a causa de las sucesivas elevaciones de la tarifa relativa a la renta del ahorro.

---

[5] Reforma del Impuesto sobre Sociedades (1992). Dirección del profesor Fuentes Quintana, con la participación de los profesores Lagares Calvo, Castellano Real, Valle Sánchez.

1.3. La base imponible tradicional (apartado 17.2)

Se entiende por base imponible tradicional aquella que se obtiene deduciendo de los ingresos los intereses, la depreciación por amortización de los activos, y los demás gastos necesarios para la obtención de aquellos.

Didácticamente, el Informe explica que una base imponible así construida favorece la financiación mediante deuda antes que mediante fondos propios y que desanima la realización de inversiones financiadas con fondos propios.

Al tiempo, señala que si la amortización fiscal y la real discrepan, la composición del activo sufrirá distorsiones, y más todavía si el contexto es inflacionista y no hay indexación de activos.

Finalmente, desgaja una breve reflexión, para constatar que no existe, en los países observados, una definición común de beneficios, por más que los impuestos se presenten con el objetivos de gravarlos, lo que incita a las compañías multinacionales a realizar desplazamientos de ingresos o gastos artificialmente para aprovechar las legislaciones más beneficiosas, aun cuando en ocasiones sucede el fenómeno inverso, esto es, la doble imposición.

Las tres críticas precedentes a la base imponible tradicional han venido siendo expuestas por los expertos desde hace bastantes años. La idea de que el Impuesto sobre Sociedades aumenta el coste de uso del capital y reduce la inversión, y de que favorece el endeudamiento, perjudicando así la estabilidad financiera de las empresas, así como la concerniente a la insuficiencia de la amortización girada sobre el precio de adquisición cuando media inflación, estaban sólidamente enraizadas cuando menos desde el comienzo de la década de los noventa, pero los organismos internacionales no llegaron a formular propuestas radicales para superar esas distorsiones[6].

La propuesta radical en orden a resolver esos problemas, más difundida y estudiada, fue la del denominado *Informe Meade*, que data de 1978.

En España ha tenido honda repercusión la cuestión de la inflación, tal vez porque a lo largo de nuestra historia económica la hemos padecido, y buena prueba de ello son las leyes de actualización de balances, que arrancando en la segunda mitad del pasado siglo, han sido repetidamente puestas en vigor hasta

---

[6] L´Imposition des beneficies dans une économie globale (OCDE, 1991).

finales del mismo. La indexación de activos y pasivos todavía tiene vigencia en el artículo 15 del TRLIS, si bien únicamente referida a la cuantificación de la renta derivada de la transmisión de activos inmuebles.

La consideración de los perjuicios que el Impuesto sobre Sociedades pudiera acarrear a la inversión de las empresas constituidas bajo forma societaria no ha tenido una repercusión legislativa específica, aun cuando tal vez pudiera, con cierta laxitud, atisbarse aquella en la previsión para inversiones, que estuvo en vigor hasta 1978, a la deducción por inversión, que estuvo en vigor hasta 1996, o a la actual deducción por reinversión. Y lo propio pudiera decirse respecto de la deducción por dividendos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que estuvo en vigor hasta 2006.

Una manifestación explícita de que el Impuesto sobre Sociedades, tal y como está actualmente concebido, conduce al endeudamiento se halla en la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 12/2012. Esta norma aspira a fomentar decisiones de reducción del endeudamiento poniendo límites a la deducción de intereses.

En fin, la disparidad de las legislaciones nacionales respecto de la definición de la renta gravable explica los esfuerzos armonizadores comunitarios.

1.4. Bases imponibles alternativas (apartado 17.3)

Partiendo de la constatación de que la base imponible tradicional provoca distorsiones respecto de la elección de las fuentes de financiación y el volumen y la composición de las inversiones, el Informe desgrana tres formas alternativas de base imponible que, en teoría, superarían esas distorsiones.

La primera es la base imponible constituida por el flujo de fondos (*Cash-Flow)*. Se llega a la misma eliminando la deducción por intereses y por amortización, permitiendo la deducción del importe de las inversiones, e incorporando el producto de la transmisión de activos. Una variante de la misma consiste en añadir a la base imponible los capitales recibidos a título de préstamo y deducir las amortizaciones de los mismos y los intereses. Esta base imponible fue propuesta en 1978 por le denominado *Informe Meade.*

La segunda es la base imponible tradicional modificada por la adición de una partida negativa representativa del coste de uso de los fondos propios (*Allowance for Corporate Equity,* ACE). El efecto práctico es gravar la renta económica, o

renta que excede del retorno de la inversión libre de riesgos. El Informe destila, ya desde su descripción inicial, una preferencia por esta base imponible, pues estima que, sobre eliminar las distorsiones propias de la base tradicional, casa bien con una propuesta relativa a la imposición sobre las rentas del ahorro en la que no se gravan los retornos normales.

La tercera es la base imponible tradicional modificada por la no deducción de los intereses (*Comprehensive Business Income Tax,* CBIT). El Informe da cuenta de la creciente tendencia a restringir la deducción de los intereses de carácter transfronterizo, básicamente para combatir el fraude, pero también a modo de complemento de la exención de las rentas de las inversiones financieras en entidades filiales extranjeras.

En este punto el Informe no es innovador. Las tres bases imponibles alternativas ya habían sido propuestas con anterioridad, tanto por académicos como en informes emanados de organismos oficiales[7].

En España, ninguna de las reformas del Impuesto sobre Sociedades ha contemplado la posibilidad de establecer una base imponible distinta de la tradicional. Sí es cierto, sin embargo, que recientemente España se ha sumado a la tendencia de restringir la deducción de intereses, mediante las modificaciones del régimen de la subcapitalización contenidas en el Real Decreto-Ley 12/2012 y en el Real Decreto-Ley 20/2012.

1.5. Criterios para la elección de una base imponible (apartado 17.4)

En este último apartado, tras reconocer que existen buenas razones para mantener la tributación sobre los beneficios de las empresas, esto es, el Impuesto sobre Sociedades, el Informe enfatiza sobre la conveniencia de hacerlo de manera neutral, de manera que no incida sobre las decisiones de inversión y financiación, y también de hacerlo de manera consistente con la fiscalidad del ahorro.

Si la fiscalidad del ahorro se proyecta sobre el rendimiento del capital, es coherente la tributación de las entidades sobre el resultado contable, pero si aquella se proyecta sobre las rentas económicas, de manera tal que el rendimiento mínimo requerido para realizar una cesión de capital no tribute, las entidades

---

[7] Albi. E The Challenges of Corporate Income Taxes in a Globalised World.

deberían tributar sobre una base imponible que igualmente recayera sobre la renta económica. En cualquier caso, a juicio del Informe, la tributación sobre el resultado contable trae la anomalía de gravar más la renta de las inversiones financiadas con fondos propios que la imputable a las financiadas mediante la emisión de pasivos financieros.

Pues bien, bajo la premisa de la conveniencia de tratar por igual las diferentes formas de ahorro e inversión, el Informe apunta que esa uniformidad sólo puede ser alcanzada en la práctica mediante impuestos que sólo gravan la renta económica, y de ahí la oportunidad de una base imponible ACE en el Impuesto sobre Sociedades.

Tal vez el Informe sea demasiado radical. En efecto, un sistema uniforme también puede alcanzarse mediante una base imponible tradicional en el Impuesto sobre Sociedades, la exención de los dividendos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y la tributación de los intereses y oras rentas de capital en el mismo a un tipo de gravamen igual al del Impuesto sobre Sociedades, confiándose la progresividad al mínimo personal exento, o alternativamente, si el objetivo de progresividad se entendiera prioritario, mediante la tributación de los dividendos y otras rentas del capital a tarifa progresiva, estando asistidos aquellos de una imputación respecto del Impuesto sobre Sociedades.

En España el objetivo de neutralidad ha estado presente en la práctica totalidad de los Informes que han acompañado a las reformas de la imposición sobre la renta y sobre los beneficios de las empresas. Cuestión distinta es que las normas aprobadas hayan sido consecuentes con el mismo. En realidad no lo han sido, ni podían serlo, desde el punto y hora en que nunca se ha abordado la reforma conjunta de la imposición sobre las personas físicas y las entidades jurídicas. No contradice la afirmación precedente el hecho de que, básicamente en las leyes relativas a la imposición sobre la renta de las personas físicas, se hayan modificado mediante disposiciones finales normas del Impuesto sobre Sociedades, por cuanto esas modificaciones han tenido objetivos distintos al de conseguir la neutralidad.

La vigente Ley 35/2006, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, es el ejemplo más aparatoso de proclamación de la neutralidad y preterición de la misma, ya que puso fin al imperfecto sistema de integración entre la imposición sobre los beneficios y la imposición sobre la renta de las personas físicas inaugurado por la Ley 42/1994 (sistema de imputación estimativa), para dar paso a

otro en el que los dividendos tributan (con una leve franquicia de 1.500 euros) en paridad con los intereses, siendo así que los primeros han sufrido la previa punción fiscal del Impuesto sobre Sociedades y los segundos no.

2. CAPÍTULO 18. EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL

2.1. Introducción

El capítulo se abre con una explicación didáctica respecto de las tres alternativas válidas para asignar la renta de una actividad económica transfronteriza ejecutada por una entidad entre las jurisdicciones fiscales afectadas, esto es, la jurisdicción de la residencia de los propietarios de la entidad (criterio de la residencia), la jurisdicción donde se consumen los bienes y servicios producidos (criterio del destino), y la jurisdicción donde está establecida la entidad (criterio de la fuente).

Como es sabido, el tercer criterio es el que está establecido en la actualidad en la práctica totalidad de los países. El Informe adelanta que hay poderosas razones en contra de ese criterio, pero también que no es factible una alternativa distinta, aun cuando sí reformas parciales del mismo asociadas a propuestas de modificación de la fiscalidad del ahorro.

El Impuesto sobre Sociedades español también descansa en el criterio de la fuente. Y esto es así desde su creación en 1900. Adicionalmente, y en el contexto del principio de la fuente, a partir de 1996 (Real Decreto-Ley 8/1996) y particularmente de 2000 (Real Decreto-Ley 3/2000), la renta de fuente extranjera (dividendos, plusvalías de cartera, establecimientos permanentes) ha quedado en buena parte fuera de la base imponible, bajo el cumplimiento de ciertos requisitos que pueden resumirse en la naturaleza activa de la renta de la entidad participada o del establecimiento permanente.

2.2. Impuesto sobre Sociedades basado en el criterio de la fuente (apartados 18.1 y 18.2)

Partiendo de que el criterio de la fuente ha de ser respetado, el Informe se adentra en las deficiencias de este modelo de impuesto en una economía abierta, destacando tres, a saber, las dificultades e incertidumbres relativas a la determinación de los precios de transferencia en orden a dar cumplimiento al principio

internacionalmente aceptado de libre concurrencia, la subcapitalización, y el desincentivo para la inversión. Este último aspecto es el que más preocupa al Informe, que concluye que la tributación de los beneficios en la fuente provocará la mengua de la inversión, y de ahí concluye que *en el marco de una de una economía abierta con perfecta movilidad del capital se puede demostrar que la tributación en la fuente del resultado contable* (normal return component of capital) *es ineficiente*.

Incluso si la base imponible se limitara a la renta económica (resultado contable minorado en el coste de uso del capital), el impuesto basado en el criterio de la fuente supondría un freno para la inversión exterior. Se explicaría así el descenso generalizado continuo de los tipos de gravamen durante las dos últimas décadas.

Estas deficiencias también afectan al Impuesto sobre Sociedades español, como lo demuestran las reformas normativas habidas en materia de precios de transferencia, Ley 36/2006, y en materia de subcapitalización, Decreto-Ley 12/2012. Sin embargo, España no ha jugado la carta de atraer inversiones extranjeras mediante estímulos fiscales, más allá de los tímidos intentos concretados en el régimen fiscal de las entidades de tenencia de valores extranjeros, creadas por la Ley 43/1995. En fin, el vigente tipo de gravamen, 30%, se sitúa entre los más elevados en el ámbito de la Unión Europea.

Se adentra también el Informe en un tema clásico del Impuesto sobre Sociedades en el marco de una economía abierta, a saber, la eliminación de la doble imposición de dividendos intersocietarios, más precisamente, exponiendo el funcionamiento de los dos métodos, a saber, exención y crédito de impuesto, constatando la progresiva extensión del primero, adoptado en julio de 2009 por UK, un país tradicionalmente apegado al método de crédito de impuesto.

Aunque el Informe no explicita una preferencia por uno de los dos métodos, sí reconoce las virtud de la sencillez en el método de exención, pero, al tiempo, destaca un aspecto negativo del mismo, a saber, que hace más transparente la conveniencia para los grupos multinacionales de distribuir los recursos financieros sobrecargando de deuda a las filiales establecidas en jurisdicciones con tipos de gravamen más elevados.

En España el Real Decreto-Ley 8/1996 dio un paso importante hacia el método de exención, completado posteriormente por el Decreto-Ley 3/2000.

2.3. La base imponible asistida por la deducción ACE en el contexto internacional (apartado 18.3)

¿Qué sucedería si UK adopta una base imponible asistida por la deducción ACE? El Informe desgrana y explica un conjunto de efectos, bajo la hipótesis de una economía abierta en la que los restantes países mantuvieran la base imponible tradicional.

El efecto inmediato es que los grupos multinacionales tenderían a financiar con más capital a sus filiales británicas, e, inversamente, con más endeudamiento a las filiales no británicas. Claro es que UK soportaría una mengua de recaudación, dependiendo de la previa composición de las fuentes de financiación, pero UK sería una jurisdicción atractiva para financiar inversiones mediante capital, por cuanto, en definitiva, se habría superado el efecto adverso del Impuesto sobre Sociedades respecto de la inversión.

Para que la deducción propia de la base imponible ACE sea eficiente desde la perspectiva UK, es preciso que sólo verse respecto del capital empleado en inversiones UK. En la práctica esto puede lograrse excluyendo de la base de cálculo de la deducción ACE en sede de la entidad matriz UK el importe correspondiente a las inversiones financieras en todas las filiales, tanto UK como no UK, si bien las filiales UK, por su propio capital, disfrutarían de la deducción ACE.

El Informe opina que este enfoque elimina cualquier atisbo de discriminación, por cuanto todas las filiales, UK y no UK, serían tratadas por igual, de manera tal que no existiría un conflicto con el ordenamiento comunitario, lo que probablemente sea una conclusión acertada.

Tampoco parece que los dividendos pagados por las filiales británicas podrían ser, a raíz de la implantación ACE, excluidos del régimen de la directiva matriz-filial, por cuanto dicha deducción no perturba el cumplimiento de los requisitos establecidos en la misma, máxime considerando que los Estados miembros han optado, básicamente, por el método de exención.

En el fondo lo que representaría la introducción de la deducción ACE en UK, permaneciendo los otros Estados miembros en la base tradicional (Bélgica, Italia, y Croacia, ya han establecido la deducción ACE) no es sino una disminución de la presión fiscal sobre los beneficios instrumentada, eso sí, mediante

un sistema técnicamente diseñado para mantener la neutralidad en las fuentes de financiación y eliminar la tara del Impuesto sobre Sociedades como coste de uso del capital.

¿Cómo reaccionarían los restantes países, en particular los Estados miembros de la UE? El Informe indica que la iniciativa británica presionaría sobre las normas antisubcapitalización de los mismos. En efecto, los grupos multinacionales tenderían a trasladar el endeudamiento desde UK a otros Estados miembros, y estos reforzarían sus normas antisubcapitalización para protegerse.

No obstante, dada la importancia de UK, no debería descartarse la aparición de un efecto imitación, principalmente entre los países proclives a utilizar la imposición sobre los beneficios para atraer inversiones.

2.4. Conclusiones (apartado 18.4)

El capítulo finaliza recomendando la introducción de la deducción ACE en el marco de la base imponible tradicional. El principal soporte de esta recomendación es la eficiencia económica. El obstáculo es la mengua recaudatoria, si bien a largo plazo podría esperarse una recuperación de la recaudación, al menos parcial, debido al aumento de la inversión.

La alternativa para cubrir la pérdida de recaudación es elevar el tipo de gravamen, pero el Informe lo desaconseja porque sería *una peligrosa señal para los inversores.*

Sin perjuicio de lo anterior, el Informe reconoce que la deducción ACE no resuelve las distorsiones que el Impuesto sobre Sociedades provoca en relación con la localización de las entidades, ni tampoco el problema de la desviación artificial de resultados mediante precios de transferencia o subcapitalización. Estos problemas tan sólo podrían solventarse mediante el criterio del destino en la asignación de la renta. Más adelante se verá que este criterio es el utilizado por el denominado sistema *CCCTB*, propuesto por la Comisión.

En fin, la deducción ACE sería la consecuencia y el complemento natural de una tributación de las rentas del ahorro que exonerase el retorno normal del capital.

3. CAPÍTULO 19. TRIBUTACIÓN DE LAS EMPRESAS PEQUEÑAS

3.1. Introducción

En un contexto de globalización pudiera parecer que un capítulo dedicado a las pequeñas empresas ha de tener escasa relevancia. Sin embargo no es así, porque en el mismo juega intensamente un principio básico de la imposición, a saber, el de igualdad.

Las actividades económicas de las pequeñas empresas pueden realizarse de manera directa por el empresario o mediante una entidad jurídica controlada por el mismo. La sustancia es la misma, pero la forma distinta, y la tributación debería atender a la sustancia antes que a la forma, lo cual no es fácil de implementar, porque las sociedades tributan por el Impuesto sobre Sociedades y las personas físicas lo hacen por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El Informe indica que las distorsiones derivadas de esa dualidad deberían ser evitadas, lo que no es sencillo, por cuanto la renta de una pequeña empresa procede del capital aportado por el empresario y también de su trabajo, y de aquí que el Informe avance la necesidad de alinear los dos impuestos que gravan la renta.

Una cuestión distinta, es si las empresas pequeñas merecen un cierto apoyo fiscal, ya sea por su importancia social, las dificultades que supone para ellas el cumplimiento de la legislación fiscal, o, entre otros aspectos, su menor capacidad para aprovechar la compensación de pérdidas. El Informe apunta que no sería eficiente un apoyo fiscal incondicionado a las pequeñas empresas, y que, en cualquier caso, ese apoyo no debería consistir en tipos de gravamen preferenciales.

3.2. Privilegios fiscales para las pequeñas empresas (apartado 19.1)

El Informe se refiere a la situación en UK. Estos privilegios, tal como el tipo de gravamen nulo para el primer tramo de beneficio, determinaron que una buena parte de las empresas adoptaran formas societarias. Con el paso del tiempo estos privilegios se han reducido, pero subsisten, y configuran una barrera implícita al crecimiento de las empresas.

El Informe se muestra adverso a esos privilegios, por cuanto son ajenos a la verdadera función del Impuesto sobre Sociedades en relación con las pequeñas empresas, a saber, proteger la tributación en la imposición personal, de manera

tal que lo técnicamente correcto es alinear la tributación de la renta en sede de la sociedad más la de los dividendos con la que recae sobre el empleo y las rentas del empresario individual.

En España la Ley 43/1995, inauguró la política de privilegios fiscales para las empresas pequeñas, conocidas como empresas de reducida dimensión, y posteriores normas han ido ampliando esos privilegios, generalmente con carácter temporal. No son pocos los países de nuestro entorno que también han incidido en este tipo de medidas. Con independencia de su discutible racionalidad económica, estas medidas tienen una gran aceptación política, ya que su coste recaudatorio es limitado y se presentan con la vitola de incentivar a un agente económico altamente idóneo desde la perspectiva de la creación de empleo.

3.3. ¿Promoviendo la empresa o la evasión fiscal? Una receta para complejidad y confusión (apartado 19.2)

También en el escenario UK, el Informe observa que los privilegios fiscales para las pequeñas empresas han dado lugar a complejas normas antiabuso. Por otra parte, se ha producido una sustitución de la relación de empleo por la relación de servicios prestados para las grandes compañías por pequeñas sociedades cuya actividad es ejecutada por sus propietarios.

El Informe reitera que esas distorsiones deben ser superadas mediante el alineamiento de la tributación de las rentas del empleo, de la realización de actividades económicas, y de los beneficios distribuidos, desaconsejando los tipos de gravamen preferenciales para las pequeñas empresas, de manera tal que cualquier política fiscal de estímulo a las mismas debería realizarse a través de medidas específicas, como, por ejemplo, una deducción por I+D+i, o concediendo un mejor tratamiento para la compensación de pérdidas de las empresas pequeñas innovadoras que asumen fuertes riesgos.

En España los tipos de gravamen preferenciales para las entidades de reducida dimensión se aprobaron por el Real Decreto-Ley 7/1996, y desde entonces han ido descendiendo acompasadamente, a medida que lo hacía el tipo general de gravamen. En cuanto al problema de la transformación de rentas del trabajo en rentas a gravar en sede de las empresas de reducida dimensión, no parece que se haya producido a gran escala. Sí se ha presentado, ocasionalmente, la situación en la que altos directivos facturan a la sociedad para la que trabajan servicios profesionales a través de entidades que controlan lo que, en rigor, supone una transformación

de rentas del trabajo en beneficios empresariales, logrando una ventaja fiscal por diferencia de tipos de gravamen (nominal del Impuesto sobre Sociedades frente a marginal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas).

3.4. Equiparación de la tributación de renta del trabajo y del capital (apartado 19.3)

La equiparación de los tipos de gravamen aplicables a la renta del trabajo y a la renta del capital exigiría gravar los dividendos, pero, en orden a evitar otras distorsiones, el Informe precisa que esa modificación debería estar acompañada por una, más profunda, consistente en aplicar una deducción en la imposición de los accionistas para excluir de tributación al retorno normal de la inversión en las acciones (*Rate of Return Allownce,* RRA) cuyo objeto es hacer neutral la tributación del ahorro, y, al tiempo, en la imposición sobre los beneficios de las entidades, se aplicaría la deducción ACE, en cuya virtud, como ya se ha expuesto, quedaría exenta la retribución normal de los fondos propios, lográndose así la neutralidad de las fuentes de financiación. La tributación de las ganancias de capital derivadas de la transmisión de las acciones debería homologarse a la de los dividendos, pues de esta manera se daría igual tratamiento a los beneficios, se distribuyan o no.

Proyectada esta modificación sobre el sistema fiscal británico, permitiría elevar los tipos de gravamen sobre los dividendos, acercándolos a los de la renta del trabajo, al tiempo que reduciría el coste de uso del capital. También permitiría eliminar la mayor parte de los incentivos fiscales para las pequeñas y medianas empresas.

El Informe indica que los créditos de impuesto por razón de dividendos no juegan papel alguno en este sistema, lo cual es cierto a condición de que el tipo de gravamen conjunto de la imposición personal y de la imposición sobre los beneficios, considerando las dos deducciones mencionadas, estuviera acompasado con el de la renta del trabajo. El Informe no abunda en esta cuestión.

3.5. Conclusiones (apartado 19.4)

El Informe concluye que la tributación por el Impuesto sobre Sociedades procura un aliciente para transformar renta del trabajo o de actividad económica en renta del capital gravable por el referido impuesto, que solo está al alcance

de los contribuyentes que realizan actividades económicas. Sin perjuicio de ello, pueden existir razones para incentivar ciertas actividades económicas realizadas por las empresas pequeñas y medianas, pero ello no justifica, en modo alguno, la tributación de las pequeñas empresas a tipo reducido.

La tributación de las pequeñas y medianas empresas, subraya el Informe, debe ser considerada en el conjunto del sistema de imposición sobre la renta, y así concreta su propuesta en los puntos ya conocidos, y añade una reflexión respecto del alineamiento de los tipos de gravamen sobre la renta del trabajo y sobre los dividendos y las ganancias de capital derivada de la transmisión de acciones, totalmente necesaria, y que se echaba en falta en la argumentación del apartado precedente, a cuyo tenor, dicho alineamiento requiere tipos más bajos para esas dos últimas clases de rentas en orden a tomar en consideración la imposición sobre los beneficios subyacente. Así pues, parece que el impuesto subyacente debe tomarse en consideración moderando los tipos de gravamen en la imposición personal sobre dividendos y ganancias de capital en la transmisión de participaciones, pero el Informe nada indica respecto de la técnica o criterios a aplicar a tal efecto.

El Informe no entra en una cuestión, claramente emparentada con la que se viene exponiendo, y que en nuestro país ha dado importantes quebradores de cabeza a los diseñadores de la política fiscal. Es la relativa a las sociedades profesionales y de mera tenencia de bienes. En un sistema fiscal que aspire a la progresividad esta cuestión es relevante, y no fácil de resolver, como lo demuestra la evolución de la legislación española que ha aplicado, sucesivamente, la transparencia fiscal interna (imputación de la renta de la sociedad a los socios) y el régimen de las sociedades patrimoniales (tributación de la renta en sede de la sociedad según las normas de formación de la base imponible y tipos de gravamen de la imposición personal), para, en la actualidad, abandonar ambas técnicas.

4. CAPÍTULO 20. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA UNA REFORMA

4.1. Introducción (apartado 20.1)

El capítulo 20 está dedicado a formular las propuestas de reforma referidas al sistema fiscal en su conjunto y a todas y cada una de las figuras impositivas. Tres son los principios que deben guiar ese propósito:

- Considerar el sistema en su conjunto.
- Perseguir la neutralidad.
- Establecer la progresividad con la menor mengua de eficacia.

En virtud del primer principio la reforma del Impuesto sobre Sociedades debe hacerse coordinadamente con la del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Esta coordinación se materializa en la conformación de la base imponible y en la tributación de los dividendos.

En lo que concierne a la base imponible, la deducción de la renta para determinar la del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el importe del coste de oportunidad del capital ahorrado e invertido (*Rate of Return Allowance,* RRA), está correspondida por la deducción de la tasa de retorno normal en el Impuesto sobre Sociedades (*Allowance for Corporate Equity*, ACE).

Por lo que se refiere a los dividendos, deberían ser gravados en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a un tipo de gravamen reducido de manera tal que determine, combinado con la tributación del beneficio por el Impuesto sobre Sociedades, una tributación análoga a la que recae sobre las restantes fuentes de renta.

El segundo principio se conjuga en el Impuesto sobre Sociedades a través de la deducción ACE, de la que se espera la neutralidad en la elección de las fuentes de financiación.

El tercer principio debe desplegarse en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

4.2. Propuestas relativas al Impuesto sobre Sociedades (apartado 20.2.5)

La propuesta central es la introducción de la deducción ACE. Ya se ha comentado anteriormente en qué consiste esta deducción.

La deducción ACE nace de una reflexión respecto del impacto negativo del Impuesto sobre Sociedades tradicional sobre la inversión, que el Informe reitera al formular sus conclusiones. En efecto, ese tipo de impuesto aumenta el coste de uso del capital y desalienta las inversiones, lo que, en una economía abierta, irá en detrimento de las rentas de los trabajadores, de manera tal que, inversamente, la eliminación de la tributación del retorno normal de la inversión financiada con fondos propios, manteniendo la deducción de los intereses, provocaría ganancias en salarios, empleo, producción y bienestar.

Adicionalmente, la deducción ACE trae la neutralidad, o la mejora sustancialmente, en relación con la elección relativa a las fuentes de financiación, paliando así la distorsión que introduce el Impuesto sobre Sociedades tradicional a favor del endeudamiento.

El problema de la deducción ACE es su coste recaudatorio. El Informe desaconseja recuperar la recaudación mediante la elevación del tipo de gravamen, ya que ello incitaría a las compañías multinacionales a desviar sus inversiones y sus bases imponibles hacia otros países.

5. CRÍTICA DEL INFORME

5.1. Aportaciones del Informe

¿Qué aporta el Informe en orden a acometer una reforma del Impuesto sobre Sociedades?

La principal aportación, como ya se ha indicado reiteradamente, es una explicación económica de la manera en cómo el impuesto sobre los beneficios, en su versión tradicional, incide negativamente sobre la inversión que realizan las sociedades, un análisis de modelos alternativos, y una propuesta centrada en la deducción ACE. No se trata de una propuesta novedosa, pues ya fue formulada en 1991 por el Instituto de Estudios Fiscales británico[8], y, en definitiva, como ya se ha indicado anteriormente, se inscribe en la estela de los modelos derivados de tributación sobre los beneficios que proponen gravar exclusivamente las rentas que exceden del retorno normal, cuyo principal representante es el de flujo de fondos[9].

5.1.1. La recomendación de implantar la deducción ACE

La recomendación de introducir la deducción ACE es, seguramente, poco grata para los diseñadores de la política fiscal que operan en un contexto de dificultades recaudatorias cual es, en la actualidad, el caso español. En efecto, el dilema que les propone es intenso, a saber, incorporar una deducción equivalente a los intereses teóricos sobre los fondos propios, con una merma de recaudación

---

[8] John Isaac. A Comment on the Viability of the Allowance for Corporate Equity. Fiscal Studies (1997).

[9] Albi. E The Challenges of Corporate Income Taxes in a Globalised World (2010).

asegurada[10], a cambio de unas mayores inversiones futuras determinantes del crecimiento del empleo y de los salarios, y, por ende, de la recaudación.

Ese modelo, sin embargo, ofrece algo muy preciado para todos los diseñadores de la política fiscal, a saber, la neutralidad. En efecto, frente al modelo tradicional de impuesto, el sistema ACE no privilegia el endeudamiento, ya que concede, en el seno del propio impuesto, una deducción sobre los fondos propios equivalente a los intereses derivados del endeudamiento.

Frente a la aportación principal las restantes palidecen, aun cuando sean de relieve.

5.1.2. La recomendación de eliminar la doble imposición de dividendos

Así, es relevante la relativa a la necesidad de modular la tarifa del impuesto personal sobre la renta respecto del dividendo en orden a tener en cuenta el impuesto subyacente que previamente ha recaído sobre el beneficio del que procede el dividendo. Sin embargo, el Informe no se empeña en un análisis de tipo económico para sustentarla, tal vez porque su objetivo principal en el ámbito de la imposición sobre la renta de las personas físicas sea demostrar el fundamento económico de una deducción que excluya de la tributación el retorno normal del ahorro.

Ciertamente, la deducción ACE en combinación con la deducción RRA liberan de tributación a todos los retornos normales del capital, tanto si toman la forma de intereses como de dividendos, pero estos últimos pueden proceder de beneficios que, por exceder la tasa normal de retorno, han tributado en el impuesto sobre el beneficio, de manera tal que si lo hicieran sin modulación alguna por el impuesto sobre la renta de las personas físicas tributarían dos veces, quebrando así la equiparación entre ambos tipos de retribución.

El Informe tampoco se empeña en un análisis detenido de las medidas técnicas para evitar el exceso de imposición, limitándose a sugerir que la tarifa de la imposición personal sobre la renta relativa al dividendo se reduzca, de manera tal que la tributación combinada sobre dicho dividendo no exceda de la que

---

[10] Ruud A. De Moiij. Tax Biases to Debt Finance: Assesing the Problem, Finding Solutions (IMF, 2011), calcula, en ausencia de otras reformas un coste de entre 0,25 y 1,0 puntos porcentuales sobre el producto interior bruto.

soportan otras fuentes de renta. Descarta, tácitamente, la exención del dividendo y también la imputación del impuesto subyacente contra la imposición personal, pues, como se ha indicado, sugiere la modulación de la tarifa, por más que lo que pretende sea alcanzar el efecto práctico de la imputación, pero a través de esa modulación de la tarifa sin indicar cómo ha de hacerse.

5.1.3. La recomendación de igualar la tributación de las diversas rentas

También es relevante, y certera, la recomendación concerniente a que las rentas derivadas de las actividades económicas y del empleo soporten la misma carga fiscal, incluso cuando las actividades económicas se realizan a través de entidades jurídicas. El Informe tampoco avanza suficientemente las medidas técnicas que conducen a ese objetivo.

5.2. Carencias del Informe

El Informe ha pretendido ofrecer un modelo teórico de la imposición basado en el análisis económico. Su preocupación es limitar el impacto negativo de los impuestos sobre el bienestar, y, a modo de conclusión general, entiende que ese objetivo puede lograrse mediante un sistema estable, neutral y sencillo. Delimitada así su pretensión, el Informe, por lo que se refiere al Impuesto sobre Sociedades, cumple coherentemente con la misma, de manera tal que no pueden achacársele carencias.

Ahora bien, un diseñador de la política fiscal necesita el análisis económico fundamental, pero también el esbozo, cuando menos, de las medidas que permiten alcanzar los objetivos propuestos por aquel análisis. También necesita una toma de posición respecto de un conjunto de materias relevantes, muchas ellas vinculadas al escenario de la globalización. Si se considera esta perspectiva, el Informe adolece de evidentes carencias.

Un diseñador de la política fiscal en el campo del Impuesto sobre Sociedades ha de enfrentarse a un conjunto de problemas para los que el Informe no le ofrece respuestas ¿Deben utilizarse las normas contables como elemento nuclear en la determinación de la base imponible? ¿Los dividendos intrasocietarios han de estar exentos o disfrutar de una imputación determinada sobre el impuesto subyacente? ¿El sujeto pasivo ha de ser la entidad jurídica o el grupo de entidades? ¿El grupo fiscal ha de ser el nacional o el global? ¿Cuáles son los límites de

la denominada transparencia fiscal internacional? ¿Cómo abordar la subcapitalización? ¿Qué utilidad han rendido los trabajos que en materia de precios de transferencia se han venido propulsando por la OCDE y la Unión Europea? ¿Y la de los trabajos de las dos organizaciones en materia de competencia fiscal desleal y de paraísos fiscales? ¿Cuáles deben ser las medidas apropiadas para hacer frente unilateral y legítimamente a ambos problemas? ¿El descenso del tipo de gravamen puede continuar o se precisa una concertación internacional que lo detenga? ¿Qué medidas conducen a una integración eficaz de la imposición sobre el beneficio y la imposición personal? ¿Qué valoración merece la propuesta de la Comisión concerniente al sistema CCCTB?

Todas estas cuestiones quedan sin respuesta en las páginas que el Informe consagra al Impuesto sobre Sociedades. Empero, el Informe estimula examinar si la deducción ACE podría, en alguna medida, colaborar en la mejor solución de los problemas que anidan tras de esas preguntas.

5.3. Apunte sobre la historia del Impuesto sobre Sociedades a la luz del Informe

¿Puede hallarse alguna relación entre las sucesivas reformas del Impuesto sobre Sociedades, concernientes a los efectos sobre la inversión, acaecidas desde su entrada en vigor en 1900, y las preocupaciones, análisis y recomendaciones del Informe?

A primera vista la respuesta es negativa, pero esto no quiere decir que la incidencia del Impuesto sobre Sociedades respecto de la inversión empresarial no haya sido contemplada.

En 1957 se generalizó la reducción de la base imponible en el importe de los beneficios destinados a una reserva con la cual financiar la realización de futuras inversiones, cuyo efecto práctico consistía en diferir la tributación de esos beneficios hasta el momento en que se extinguían dichas inversiones, pudiéndose, por tanto, producir un diferimiento indefinido de la tributación. Este sistema fue respetado por la Ley de Reforma del Sistema Tributario de 1964[11], y eliminado por la Ley 61/1978, del Impuesto sobre Sociedades, conservándose actualmente en concepto de reserva para inversiones en Canarias.

---

[11] Decreto 3.359/1967, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto General sobre la Renta de Sociedades y demás Entidades jurídicas. Arts 33 y ss.

La previsión para inversiones (limitada al 50% del beneficio), pudo tener un efecto equivalente a la deducción ACE bajo ciertas circunstancias (rentabilidad de las inversiones no superior al doble del retorno libre de riesgo), pero, desde luego, respondía a una filosofía totalmente distinta, concretada en el fomento de la autofinanciación aplicada a inversiones reales, aspecto este totalmente alejado de los objetivos perseguidos por aquella, debiendo notarse a este respecto que la deducción ACE no está supeditada ni a la retención del beneficio ni a su distribución, a diferencia del modelo implantado en Brasil en el que la distribución es requisito de la deducción.

A la sazón, en el Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas salido de la reforma de 1964 se desgravaba de la cuota la parte de la renta del período de la imposición aplicada a la adquisición de ciertos valores mobiliarios, la realización de inversiones agrícolas, y las dotaciones de los empresarios individuales a la previsión para inversiones[12]. Esta desgravación pudo también tener un efecto equivalente al RRA en la imposición personal bajo ciertas circunstancias (rentabilidad de los activos afectos similar al retorno libre de riesgo de todo el ahorro), pero respondía a la filosofía de fomentar el ahorro y salvaguardar de la tributación los productos del denominado patrimonio familiar.

En 1971 nació el denominado Apoyo fiscal a la inversión que consistía en la deducción de un porcentaje de la cuota íntegra (7%) sobre el importe de las inversiones realizadas. Este sistema fue ensalzado, en detrimento de la previsión para inversiones, por los dos informes que precedieron a la reforma fiscal de la democracia[13] y fue el que, finalmente, acogió la Ley 61/1978, del Impuesto sobre Sociedades.

Ciertamente, la deducción por inversiones podría contribuir a moderar el efecto adverso del Impuesto sobre Sociedades respecto de la inversión, y, en tal sentido, sí podría parangonarse con la deducción ACE. Sin embargo, el parentesco entre ambas deducciones es bien lejano ya que la primera recae sobre la inversión sin tomar en consideración la forma de su financiación y la segunda recae sobre la rentabilidad mínima imputable a los fondos propios, superando,

---

[12] Decreto 3.35871967, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto general sobre la Renta de las Personas Físicas. Arts 38 y ss.

[13] Informe sobre el Sistema Tributario Español o Libro Verde (1973), y Sistema tributario español. Criterios para su reforma (1976).

al tiempo, el efecto adverso de la imposición del beneficio sobre la inversión y la discriminación contra la financiación mediante fondos propios.

En el curso de la reforma del Impuesto sobre Sociedades de 1995 se esbozaron algunas reflexiones cercanas a las preocupaciones del Informe, en el sentido de considerar que el referido impuesto debía ser contemplado en el contexto de la fiscalidad del ahorro, y de ahí que se dedicara una cierta atención al modelo de flujos de fondos, por más que se descartara[14].

En la reforma del Impuesto sobre Sociedades de 1995 el objetivo de neutralidad fue relevante, y se entendió que la neutralidad en la elección de las fuentes de financiación se alcanzaría mediante la tributación igual de los dividendos y los intereses[15], pero no referida al Impuesto sobre Sociedades sino al conjunto de la tributación por dicho impuesto y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y de ahí la integración entre ambos tributos mediante un sistema sencillo, ya mencionado anteriormente, conocido como imputación estimativa que previamente había establecido la Ley 42/1994. La Ley 43/1995, fruto de esa reforma, conservó la deducción por inversiones, pero limitándola a aquellas que se suponían procuraban beneficios sociales (I+D, exportaciones...).

La llegada al poder del partido popular (1996) abrió la caja de nuevas reformas tributarias, lo que en el Impuesto sobre Sociedades traerá la exención de los dividendos y plusvalías de fuente extranjera así como medidas que acentuaron el apoyo a la internacionalización de las empresas, y en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas la cuestión del mínimo exento y el recorte del número de tramos de la escala[16]. Ninguna de estas reformas alteró la integración entre el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

La alteración se produjo con la vigente Ley 35/2006, hija del retorno al poder del partido socialista, la cual, sin perjuicio de proclamar el objetivo de la neutralidad, desbarató la integración entre el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, propiciando la doble imposición de dividendos (excepto para los primeros 1.500 euros), y, por ende, la mayor

---

[14] Informe para la reforma del Impuesto sobre Sociedades (1994), parte introductoria.

[15] Informe para la reforma del Impuesto sobre Sociedades (1994). Capítulo III. Integración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre Sociedades.

[16] Real Decreto-Ley 7/1996, Real Decreto-Ley 7/1996, Ley 40/1998.

carga fiscal de la remuneración de los fondos propios respecto de la inherente al endeudamiento.

Es muy posible que el legislador de 2006 fiara la neutralidad a la tributación de los productos del ahorro a un tipo único de gravamen (18%), al modo del denominado sistema dual, pero al no tomar en cuenta la tributación subyacente de dividendos y plusvalías de cartera fracasó en tal empeño.

La vuelta al poder del partido popular no ha traído vientos de reforma tributaria amplia, pero sí un conjunto de modificaciones parciales en varios impuestos principales, con una finalidad eminentemente recaudatoria en el contexto de las necesidades derivadas de la crisis económica, por más que en relación con la limitación a la deducción de intereses en el Impuesto sobre Sociedades operada por el Real Decreto-Ley 12/ 2012 se haya apelado al objetivo de estimular el aumento de los fondos propios de las empresas.

El breve recorrido por los precedentes permite concluir que en los análisis de los reformadores españoles de la imposición sobre la renta nunca ha estado presente la disyuntiva de abandonar el modelo tradicional de Impuesto sobre Sociedades para implantar otro distinto, pero sí la conciencia de que la integración del dividendo en el Impuesto sobre la Renta provocaba doble imposición, a cuya morigeración solo se aplicaron con verdadero interés y resultado práctico en el contexto de la reforma de 1995, hoy en día frustrada.

5.4. Elementos a considerar en un debate respecto de la conveniencia de introducir en España la deducción ACE

¿Podría implantarse en España la deducción ACE?

Desde la perspectiva del análisis económico nada cabe añadir al discurso del Informe que, por otra parte, parece disfrutar de amplio respaldo entre los economistas[17].

El mérito de esa deducción, compartido con el sistema de flujos de fondos auspiciado por el Informe Meade, es que da vida a un modelo de imposición sobre los beneficios que no frena la realización de inversiones, por cuanto el tipo de gravamen efectivo sobre le renta de la inversión marginal es nulo al deducir de la

[17] Albi. E The Challenges of Corporate Income Taxes in a Globalised World.

base imponible el retorno normal de los fondos propios. Un sistema que procura los efectos de neutralidad propios de la imposición sobre el gasto, pero que lo hace sobre la base del impuesto sobre los beneficios tradicional, necesariamente ha de ser atractivo[18].

Sin embargo, el éxito teórico no ha venido acompañado del práctico, pues son muy pocos los países que lo han implantado, e incluso algunos que lo hicieron lo abandonaron. Así, Croacia lo implantó en 1994, Italia en 1997, y Austria en 2000, pero todos ellos lo abandonaron, aunque Italia lo ha vuelto a implantar. Bélgica lo introdujo en 2006, seguramente buscando un sucedáneo para los centros de coordinación, abolidos bajo los impulsos del Código de Conducta[19].

Un debate sobre la implantación de la deducción ACE en nuestro sistema fiscal debería contemplar, cuando menos, los siguientes aspectos:

- La técnica tributaria inherente al cálculo de la deducción ACE.
- La relación de la deducción ACE con la subcapitalización.
- La deducción ACE en el sistema de imposición sobre la renta.
- La adecuación de la deducción ACE al ordenamiento comunitario.
- La inserción de la deducción ACE en la red de convenios bilaterales.
- La funcionalidad de la deducción ACE respecto del sistema CCCTB.
- La sumisión de la deducción ACE al principio de igualdad.
- El coste recaudatorio de la deducción ACE.
- Las alternativas de política fiscal.

5.5. El cálculo de la deducción ACE

La deducción ACE se sustancia en una partida que se deduce de la base imponible tradicional, esto es, la calculada en función del resultado contable. Esta partida no está contablemente registrada, sino que ha de ser calculada. El Informe no aborda la descripción de las reglas de cálculo precisas en orden a ese cálculo. No obstante, atendiendo a la naturaleza y función de dicha partida pueden esbozarse las siguientes reglas:

---

[18] John Isaac. A Comment on the Viability of the Allowance for Corporate Equity. Fiscal Studies (1997).

[19] Klemm. A. Allowances for Corporate Equity in Practice. IMF Working Paper 06/259.

- La base de cálculo primaria debe estar constituida por los fondos propios. Los ajustes de valoración y otras partidas del patrimonio neto que no pertenecen a los fondos propios no deberían computarse pues, en definitiva, ni constituyen aportaciones de capital ni sobre ellas tienen disposición los socios, de manera tal que son ajenas a las operaciones de financiación. Esto plantea la cuestión de la identificación de los fondos propios, la cual es liviana si los intereses del endeudamiento son deducibles. Por el contrario, si la deducción ACE coexiste con restricciones o limitaciones a la deducción de intereses la delimitación entre fondos propios y endeudamiento sí puede ser conflictiva.
- Consecuentemente, las denominadas provisiones de pasivo no deben formar parte de la base de cálculo. Si la dotación a la provisión no es fiscalmente deducible, como así sucede en ciertos casos en la legislación española de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 del TRLIS, surge un conflicto de intereses, puesto que esa dotación minora el resultado contable, y por ende los fondos propios, de manera tal que, sobre no ser deducible, minora la base de cálculo de la deducción ACE. Desde esta consideración la deducción ACE podría estimular comportamientos contables poco rigurosos en la parcela de las provisiones fiscalmente no deducibles.
- Puesto que se trata de equiparar los efectos fiscales de la financiación mediante fondos propios y endeudamiento, los fondos propios a tomar en consideración son los que han existido con carácter medio a lo largo del período impositivo. El resultado del propio ejercicio solo tiene efectividad en la fecha de cierre, por tanto no debería tomarse en consideración. Sin embargo, los dividendos pagados con cargo a resultados del ejercicio anterior o con cargo a reservas de libre disposición minoran los fondos propios. El dividendo a cuenta, por el contrario, no minora los fondos propios, sin perjuicio de que lo haga en concepto de dividendo al ejercicio siguiente.
- Los fondos propios a tomar en consideración deberían ser los que las normas contables identifican como tales, ya que, en efecto, de lo que se trata es de asignar un coste de uso a los mismos en cuanto fuente de financiación. En consecuencia, los gastos fiscalmente no deducibles no aumentarían los fondos propios, a diferencia de lo que acontece con el cálculo de la partida fiscalmente deducible del artículo 12.3 del TRLIS, ni los gastos de creación fiscal sin respaldo contable los disminuirían, como, por ejemplo, la

partida deducible relativa a los contratos de arrendamiento financiero del artículo 115 del TRLIS.

- Para evitar la duplicidad de la partida fiscalmente deducible, cuando en el activo existan participaciones en entidades del grupo, multigrupo y asociadas, los fondos propios deberían minorarse en su importe. Si imaginamos una cadena de participación 100x100, los fondos propios consolidados coinciden con la diferencia entre la suma de los fondos propios individuales y la suma del valor contable de las carteras de valores, de aquí que, en esa estructura de participación, los fondos propios de cada entidad han de minorarse en el valor contable de las carteras que mantengan. Los dividendos cobrados y pagados en esa cadena de participación engrosarán y menguarán, respectivamente, los fondos propios[20].
- El resultado contable integra los fondos propios en la forma expuesta, sin ninguna distinción por razón de su procedencia. Por tanto, los procedentes de dividendos exentos también deberían computar.
- Tratándose de grupos fiscales los fondos propios serían los del grupo, y el importe de la deducción debería distribuirse entre las entidades que lo integran en función de una clave objetiva, como puede ser la diferencia entre activo y pasivo consolidado imputable a cada entidad.
- Cuando existan establecimientos permanentes deberán calcularse los fondos propios imputables a los mismos a los efectos de asignar la deducción correspondiente, de manera tal que si el resultado derivado de los mismos está exento la deducción no tendrá eficacia, y si disfruta del método de imputación ordinaria tampoco ya que, en definitiva, al aminorar la cuota íntegra reduce correlativamente las posibilidades de deducción del impuesto extranjero. Otra alternativa consiste en excluir de la base de cálculo la porción de fondos propios imputable a los establecimientos permanentes[21], mas cuando estos se hallen en algún Estado miembro, ello podría ser contrario al ordenamiento comunitario.
- El tipo aplicable a la base de cálculo debería ser el de los bonos gubernamentales a largo plazo, por cuanto los mismos deben representar una in-

---

[20] Business Tax Working Group (Australia). Discussion Paper (Agosto 2012). Anexo B.
[21] Idem.

versión libre de riesgo. No obstante, si el tipo se vincula inexorablemente a la rentabilidad de los bonos gubernamentales a largo plazo, la volatilidad de los mercados financieros recaerá sobre el mismo, lo que no parece apropiado. Tampoco lo sería tomar el tipo de los bonos gubernamentales a largo plazo que tuvieran la mejor calificación, pues ello demeritaría la soberanía nacional. Tal vez lo oportuno fuera que el tipo se fijase anualmente en la correspondiente Ley de presupuestos generales del Estado, si bien en el marco de unos criterios legalmente preestablecidos.

5.6. La deducción ACE y la subcapitalización

5.6.1. Relación con el problema de la subcapitalización

La subcapitalización, en sentido amplio, consiste en una financiación excesivamente volcada hacia el endeudamiento por imposición de la sociedad dominante de un grupo de empresas. Sin embargo, un endeudamiento excesivo desde la perspectiva financiera no impuesto por la sociedad dominante o por los socios que tienen el control, no es subcapitalización en términos fiscales. En sentido más estricto, que fue el predominante en los momentos iniciales de la regulación de la subcapitalización en los distintos sistemas fiscales, la subcapitalización se limitaba al endeudamiento excesivo de carácter vinculado contraído con entidades no residentes[22].

La deducción ACE desalienta las maniobras de subcapitalización, por cuanto los fondos propios generan una deducción semejante a los intereses. No obstante, puesto que el tipo que se toma a efectos de su cálculo es el de los bonos gubernamentales libres de riesgo por lo común el coste financiero del endeudamiento será relativamente más elevado, de manera tal que las normas antisubcapitalización no dejarían de ser necesarias, pero lo serían en un plano menor[23].

En todo caso las normas antisubcapitalización deberían compaginarse con la deducción ACE ¿Qué normas antisubcapitalización podrían cumplir ese objetivo? Cualquier tipo de normas con tal que el endeudamiento correspondiente a los intereses cuya deducción se rechace sea considerado como fondos propios a

---

[22] Artículo 20 TRLIS, redacción original, que trae su causa del artículo 16.9 de la Ley 61/1978, del Impuesto sobre Sociedades, introducida por la Ley 187/1991. 187/1991.

[23] Business Tax Working Group (Australia). Discussion Paper (Agosto 2012). Apéndice B.

efectos del cálculo de la deducción ACE, ya que la filosofía de dicha deducción ACE rechaza que cualquier coste de uso del capital, sea propio o ajeno, quede sin deducir.

No obstante, en orden a preservar el consenso internacional, lo más apropiado sería que la norma antisubcapitalización fuera respetuosa con el principio de libre concurrencia.

Así, la norma antisubcapitalización rechazaría la deducción de ciertos intereses, pero la deducción ACE generaría una partida deducible calculada sobre el importe del endeudamiento afectado. En el límite esto significaría la extensión de la deducción ACE a la totalidad de las fuentes de financiación y, consecuentemente, la no deducción de los intereses, lo que nos llevaría a un sistema conocido como *Allowance for Corporate Capital* (ACC)[24].

5.6.2, Relación con las nuevas normas antisubcapitalización españolas

La deducción ACE presupone la deducción de los intereses que remuneran el endeudamiento. Si estos intereses no fueran deducibles se produciría el efecto contrario al buscado por la deducción ACE, esto es, se elevaría el coste de uso del capital, esta vez allegado mediante endeudamiento. Podría decirse que las normas restrictivas de la deducción de los intereses son contrarias a la filosofía que anima a la deducción ACE ¿Se sigue de ello que la deducción ACE es indiferente ante la subcapitalización? Todo lo contrario, pues esa filosofía espera conseguir, a modo de efecto complementario, un mejor equilibrio financiero entre endeudamiento y fondos propios, mas no por la vía de la punición fiscal sobre el primero sino por la vía del estímulo de los segundos. El sistema ACE pretende solventar el problema de la subcapitalización creando las condiciones que impidan o diluyan su propia existencia.

En la medida en que la deducción ACE sea equivalente, por unidad media de financiación, a la deducción de intereses se producirá una indiferencia fiscal frente a las fuentes de financiación, y efectivamente, el problema de la subcapitalización se morigerará.

---

[24] Fundamental Reform of Corporate Income Tax. Nº 16 (OCDE, 2007). Introducción.

Según la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 12/2012, la esperanza del Gobierno es que las entidades, en respuesta a la limitación a la deducción de intereses establecida en el artículo 20, reduzcan la financiación por endeudamiento y la aumenten mediante capital espoleadas por la punición fiscal. En tal caso, el sistema ACE y la limitación del artículo 20, aunque por diferentes caminos, tendrían el mismo objetivo y efecto, esto es, moderar el incentivo que el Impuesto sobre Sociedades tradicional contiene a favor de la financiación mediante endeudamiento.

Si el límite del artículo 20 del TRLIS es idóneo para alcanzar ese objetivo aumentaría la recaudación por el Impuesto sobre Sociedades, sin mengua de las inversiones. El riesgo está en que se esté enviando una *peligrosa señal para los inversores,* y el efecto final sea una disminución de la inversión, con la consiguiente merma de la recaudación. Bien sabido es que las normas antisubcapitalización deben guardar un delicado equilibrio entre la protección de la base imponible y la libertad de las empresas para financiarse según sus conveniencias[25], esto es, deben estar atentas al principio de proporcionalidad que, en esta materia, se manifiesta como principio de libre concurrencia.

Pronosticar lo que sucederá es difícil. Los grupos multinacionales con filiales en España o las multinacionales con sede en España que resulten afectados por la limitación tenderán a redistribuir, en el corto plazo, las fuentes de financiación, empujando hacia las entidades filiales residentes en terceros países todo el endeudamiento que les permita la legislación nacional y, consecuentemente, financiarán sus inversiones y operaciones en España con más capital. Las empresas y grupos puramente nacionales no podrán efectuar esa traslación y, consecuentemente, verán elevada su tributación en cuanto estuvieren afectadas por la limitación. Tampoco tendrán interés en transformar endeudamiento en fondos propios por motivos fiscales, pues, en definitiva, los dividendos tampoco son deducibles.

¿Sería consistente simultanear la deducción ACE y la limitación a la deducción de intereses del nuevo artículo 20?

Ya se ha indicado anteriormente que, desde la perspectiva de la filosofía de la deducción ACE, el espacio que desalojara la norma antisubcapitalización

---

[25] Business Tax Working Group (Australia). Discussion Paper (Agosto 2012. Capítulo 5.

debería ocuparlo dicha deducción, pero ahora lo que se propone es valorar una estructura fiscal en la que tal ocupación no se produjera, y en la que por tanto coexistieran las dos normas.

Este hipotético impuesto favorecería a las entidades con elevada capacidad de captación o retención de fondos propios y perjudicaría a aquellas que no tienen esa capacidad, entre las que se encuentran las entidades en dificultades, y también las empresas de nueva creación innovadoras que por no ser conocidas en el mercado no son atractivas para los inversores con una cierta aversión al riesgo[26]. No sería un impuesto idóneo desde la perspectiva de la eficiencia económica.

Tampoco lo sería desde la perspectiva de la igualdad, pues no se entiende bien por qué la dificultad en captar fondos propios o el exiguo resultado de explotación ha de llevar a bases imponibles que rebasan el resultado contable, y la circunstancia inversa a bases imponibles inferiores al resultado contable.

En fin, tampoco lo sería desde la perspectiva de la neutralidad en la elección de las fuentes de financiación, por cuanto favorecería a los fondos propios por la vía positiva (deducción ACE) y la negativa (limitación a la deducción de intereses).

5.7. La deducción ACE y la igualdad

La igualdad es un principio básico de la imposición. Ningún impuesto puede renunciar a ella. Un impuesto que tratase de manera distinta a los iguales o de manera igual a los distintos infringiría el principio de igualdad[27]. Para hacer efectiva la igualdad fiscal es preciso comparar la deuda tributaria con una cualidad de sus sujetos pasivos. En el Impuesto sobre Sociedades tradicional esa cualidad es el resultado contable.

La deducción ACE se aparta de esa cualidad y postula otra, a saber, el resultado contable minorado en la deducción ACE. La cuestión, por tanto, es si esa nueva cualidad es idónea para hacer efectivo el principio de igualdad.

La inercia nos podría llevar a una respuesta negativa, por cuanto a mayores fondos propios menor impuesto, todas las demás cosas igual. Mas en rigor es

---

[26] The Report on Tax Reform Options. Economic Recovery Advisory Board (2010), pág 74.

[27] Herrera Molina. P. Capacidad Económica y Sistema Fiscal. Capítulo I.

todo lo contrario, bajo la condición de que los intereses sean fiscalmente deducibles. En efecto, bajo esa condición, dos entidades que realicen las mismas operaciones con los mismos medios humanos y materiales soportarán el mismo impuesto, cualquiera que sea la financiación utilizada.

Desde esta consideración lo que se advierte es que, en abstracto, la deducción ACE proporciona, considerando exclusivamente el Impuesto sobre Sociedades, una cualidad más idónea que el resultado contable para hacer efectiva la igualdad. Esta cualidad es el resultado de explotación. En tal caso, la deducción ACE lo que procura es igual tributación a igual resultado de explotación. Se trata de una igualdad de superior calidad por cuanto el resultado de explotación no está influido por la naturaleza de las fuentes de financiación. Nótese que no se trata de una tributación sobre el resultado de explotación sino de una tributación igual por referencia a la magnitud del mismo. Ahora bien, se trata de una igualdad reducida al Impuesto sobre Sociedades.

¿Se mantiene esa igualdad si se toma en consideración el Impuesto sobre Sociedades conjuntamente con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas? Si los intereses y los dividendos tributan en su integridad por el segundo la igualdad se quiebra ya que los intereses no habrán sufrido tributación por el Impuesto sobre Sociedades y los dividendos sí lo habrán hecho en la medida en que excedan a la deducción ACE. Ahora bien, la ruptura de la igualdad no deriva de la deducción ACE sino del exceso de imposición que respecto de los dividendos procura la acumulación de ambos tributos. Es más, la deducción ACE contribuye a morigerar ese exceso por cuanto produce un efecto equivalente a excluir de tributación por el Impuesto sobre Sociedades de una porción de los dividendos.

Cabe aquilatar los razonamientos pertinentes ampliando la reflexión de la igualdad al campo de la limitación a la deducción de intereses. Pues bien, si nos centramos en el Impuesto sobre Sociedades, una norma que excluyera totalmente la deducción de intereses, y, por supuesto, no contemplara la deducción ACE, no violentaría el principio de igualdad, pues las entidades pagarían el mismo tributo ante el mismo resultado de explotación. Se trataría, nuevamente, de una igualdad de superior calidad a la derivada del resultado contable, por cuanto sería indiferente a las formas de financiación.

Si en ese esquema introducimos el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la igualdad se mantendría si ambas rentas son gravadas íntegramente por el mismo, pero si lo hicieran por la tarifa general sin ningún alivio se generaría

una discriminación contra este tipo de rentas por relación a las rentas del trabajo y de actividades económicas.

Véase, por tanto, que la calidad de la igualdad del sistema ACE y del sistema CBIT, considerando exclusivamente el Impuesto sobre Sociedades, es superior a la que procura el sistema tradicional de imposición sobre el beneficio, pero cuando se considera también el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es necesario establecer un sistema de integración para evitar los excesos de imposición de las rentas del capital.

Una última reflexión, complementaria de las anteriores, viene obligada por las nuevas normas relativas a la deducción de intereses previstas en el Real Decreto-Ley 12/2012. Esta norma añade al resultado contable, en cuanto cualidad para determinar la igualdad, una porción de intereses no deducibles. Esta porción se determina en función de dos circunstancias que operan en sentido opuesto, a saber, el resultado de explotación corregido en ciertas partidas y el endeudamiento, de manera tal que, a igual endeudamiento, el mayor resultado de explotación la disminuye y el menor la aumenta, y a igual resultado de explotación, el mayor endeudamiento la aumenta y el menor la disminuye. El aumento de la base imponible del impuesto, respecto del que se deriva estrictamente del resultado contable, por razón por razón de la disminución del resultado de explotación y el aumento del endeudamiento, no mejora la calidad del resultado contable en cuanto índice de la igualdad, cuando no la empeora.

5.8. La deducción ACE y la integración de la imposición directa

¿Resuelve la deducción ACE el problema de la doble imposición de dividendos? En la medida en que el beneficio del que procede el dividendo no haya tributado por causa de dicha deducción ciertamente la resuelve, pero solo en esa medida. Por ello el Informe se ocupa de señalar que debería modularse la tarifa del impuesto personal para evitar que la tributación acumulada sobre el beneficio y el dividendo provoque un exceso de imposición de esta renta por referencia a otras.

Podría aducirse que la deducción RRA cumple la función asignada a esa modulación, pero esto no sería correcto. En efecto, la función de esa deducción es tratar adecuadamente la renta del ahorro, evitando el peor trato para la renta ahorrada respecto de la consumida.

La integración de la imposición sobre el beneficio con la imposición personal es imprescindible para alcanzar, en el conjunto del sistema, la neutralidad respecto de las rentas del ahorro. Con la deducción RRA no basta, es necesaria esa integración.

Como se ha indicado en apartados anteriores el Informe apunta su necesidad pero no dibuja las técnicas apropiadas para lograrla. Hay varias, pero pueden ser agrupadas en torno a dos, a saber, la exención del dividendo y la plena tributación del dividendo con deducción del impuesto subyacente. La primera es más sencilla, pero prescinde de la progresividad, en tanto que la segunda es más compleja pero respeta la progresividad.

La exención de dividendos y plusvalías de cartera, se justifica en que tales rentas se gravan por el Impuesto sobre Sociedades (las plusvalías a medio y largo plazo derivan de los beneficios actuales acumulados y/o de los esperados), y para lograr la igualdad de la tributación de todas las rentas del capital, los intereses y otras rentas del capital que no se gravan por el Impuesto sobre Sociedades deben tributar por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas al tipo del primero. Este sistema, conocido habitualmente como dual, procura la igual tributación de todas las rentas del capital, a costa de sacrificar la progresividad, y de introducir un incentivo para transformar rentas del trabajo elevadas en rentas del capital, señaladamente dividendos.

La plena tributación del dividendo y la imputación del impuesto subyacente, es más compleja, pero respeta la progresividad y no introduce incentivos a la transformación de rentas. Cuando el dividendo es extranjero se aduce, en contra de este sistema, que imputa un impuesto no recaudado, pero esta crítica no es consistente, por cuanto ese fenómeno es aceptado internacionalmente respecto de las restantes rentas sujetas a retención, siendo así que el Impuesto sobre Sociedades cumple esa función respecto del dividendo repartido a los no residentes.

La deducción ACE se compaginaría bien con la exención del dividendo en el contexto de un sistema dual, y también con el sistema de imputación, pues en ambos los dividendos y los intereses soportarían la misma tributación, preservándose así la filosofía que lo anima.

Por el contrario, la deducción ACE no se compaginaría bien con la actual tributación de los dividendos en la Ley 35/2006, del Impuesto sobre la Renta de

las Personas Físicas, donde el dividendo soporta una tributación superior a los intereses, y, por tanto, choca con el objetivo de neutralidad propio de aquella[28].

5.9. La adecuación de la deducción ACE al ordenamiento comunitario

5.9.1. La deducción ACE y la jurisprudencia comunitaria

El Tribunal de Justicia ha construido su ya amplia jurisprudencia en materia de imposición directa sobre la base del principio de no discriminación y de su manifestación en las libertades comunitarias, de manera tal que el ordenamiento comunitario se opone a cualquier norma fiscal que haga de peor condición a las situaciones intracomunitarias que a las puramente internas siendo ambas comparables.

Si la deducción ACE se concede a todos los sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, sin distinción del lugar donde se hallen los activos ni del lugar de la residencia de los titulares de los pasivos ni de la nacionalidad o residencia de los accionistas, las situaciones internas y las intracomunitarias recibirán el mismo tratamiento, de manera tal que aquella estaría amparada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Se atisba un problema en relación con los fondos propios imputables a los establecimientos permanentes. La diferencia entre el activo y el pasivo imputable a los mismos forma parte de los fondos propios, de manera tal que, en principio deberían tomarse en consideración para calcular la deducción ACE, lo que, por otra parte, sería plenamente congruente con la función económica de la misma. Pero a ese razonamiento cabe oponer otro, basado en la distribución de las potestades tributarias por los convenios bilaterales. En efecto, los mismos otorgan competencia para gravar las rentas de los establecimientos permanentes al país en el que están constituidos, debiendo el país de la casa central eximir esas rentas o gravarlas concediendo un crédito de impuesto, de manera tal que, en estas condiciones, el país de la casa central no será proclive a conceder la deducción ACE en relación con los fondos propios imputables a los establecimientos permanentes.

---

[28] Informe Técnico del Grupo de Trabajo de la AEAT, pág. 10, en el que, por razones de simplicidad, se acepta el sistema hoy vigente, a pesar de que podía *suponer una doble imposición y, por tanto, pérdida de neutralidad entre fuentes de financiación propias y ajenas...*

Si se expulsan de la deducción ACE a los establecimientos permanentes radicados en Estados miembros de la Unión Europea, se apreciaría una restricción a la libertad de establecimiento cometida por el país de la casa central, puesto que la situación intracomunitaria recibiría peor trato que la puramente interna. Sin embargo es muy posible que esa restricción pudiera justificarse en la necesidad de respetar la distribución de la potestad tributaria entre los Estados miembros[29]. Con todo, debe recordarse lo dicho anteriormente respecto del efecto práctico de la deducción ACE cuando media el método de exención o el de imputación respecto de las rentas obtenidas a través del establecimiento permanente.

5.9.2. La deducción ACE y la competencia fiscal dañina

La deducción ACE es un potente instrumento para atraer proyectos de inversión financiados con fondos propios. Si no se ponen trabas a la deducción de intereses, distintas a las basadas en el principio de libre concurrencia, un impuesto tradicional asistido de la deducción ACE será un factor importante en la ubicación de inversiones reales, no así de las financieras, pues, como se ha indicado, la base de cálculo de la deducción ACE debe ser minorada en el importe de valor contable de las carteras de valores.

Precisamente esa potencia para la atracción de inversiones obliga a preguntarse por su compatibilidad con las buenas prácticas concernientes a la competencia fiscal dañina. Un buen referente es el Código de Conducta de la Unión Europea[30], el cual considera como prácticas fiscales dañinas o perniciosas aquellas que impliquen un nivel efectivo de tributación considerablemente inferior, incluido el tipo cero, respecto del general. En la misma línea se mueve el Informe sobre la competencia fiscal perjudicial de la OCDE (1998), ya que uno de los indicadores para identificar un régimen fiscal como perjudicial es que no tenga carácter general. Frente a la competencia fiscal perjudicial se alza la beneficiosa o sana consistente en medidas generales que alivian la presión fiscal sobre los be-

---

[29] Van Thiel. S. The Direct Income Tax Case Law of the European Court of Justice: Past Trends and Future Developments. *Mrrks & Spencer* es considerada la sentencia líder de esta causa de justificación.

[30] Serrano Antón. F; Ruibal Pereira. L La competencia fiscal en la Unión Europea: Código de Conducta y Ayudas de Estado. Capítulo XVIII de la obra colectiva Armonización y cooperación fiscal en al Unión Europea, situación actual y posibles líneas de reforma, dirigida por Di Prieto y Lasarte.

neficios, ligadas a políticas fiscales guiadas por principios ortodoxos como puede ser el de neutralidad. Sin embargo, en la práctica puede resultar difícil trazar la frontera entre ambos tipos de competencia fiscal[31].

La deducción ACE provocará, en ausencia de una elevación del tipo de gravamen, un alivio notable de la presión fiscal sobre los beneficios, mas como quiera que tiene carácter general no podrá ser tildada de medida fiscal dañina. Por el contrario, su objetivo, de carácter general, es evitar una distorsión propia de la imposición sobre los beneficios tradicional, y, al tiempo, procurar la neutralidad respecto de la forma de financiación.

Dicho esto, no cabe duda de que en el contexto de economías abiertas se trata de una medida que podría afectar al curso normal de las inversiones reales. Bajo esta consideración es posible que, por ejemplo, en el marco de la Unión Europea, pudiera generar un efecto imitación.

5.9.3. La deducción ACE frente a la disminución del tipo de gravamen como instrumento de competición fiscal

La carrera hacia la reducción de los tipos de gravamen en la Unión Europea ha sido vertiginosa en la última década. La introducción de la deducción ACE requeriría la elevación del tipo de gravamen para mantener la misma recaudación. El Informe lo desaconseja porque podría provocar la fuga de inversiones reales. El Informe estima que la deducción ACE, sin modificar el tipo de gravamen, producirá una merma recaudatoria, pero también atraerá inversiones reales, y de ahí la futura recuperación de la recaudación.

Sin embargo, toda la literatura disponible apunta hacia el tipo nominal de gravamen como el instrumento más potente para motivar decisiones de ubicación de inversiones por razones fiscales[32], y de aquí que exista una amplia corriente de opinión propicia al establecimiento de una horquilla de tipos de gravamen como un requisito de la armonización[33], por más que la Comisión sea reacia a proponer esta medida. Cuando Austria abandonó la deducción ACE

---

[31] Chico de la Cámara. P. Los límites difusos entre la Competencia fiscal lesiva y beneficiosa (en Estudios sobre Fiscalidad Internacional Comunitaria, obra dirigida por Collado Yurrita y coordinada por Moreno González).

[32] Company Taxation in the Internal Market. COM(2001)582 final.

[33] Informe Ruding (1992).

redujo nueve puntos el tipo nominal de gravamen para situarlo en el 25%, y tal decisión de política fiscal fue interpretada como la manifestación de una decidida competición fiscal[34].

La deducción ACE puede llevar el tipo efectivo de gravamen a cero cuando las inversiones financiadas con fondos propios producen un beneficio igual al retorno normal, y a medida que crece el beneficio el tipo efectivo tiende hacia el nominal, y para las inversiones financiadas con endeudamiento no determina aligeramiento de la tributación. Es claro, por tanto, la superior potencia de la disminución del tipo de gravamen respecto de la deducción ACE en cuanto instrumento de competición fiscal. En una economía global esto tiene una importancia decisiva, pues seguramente las autoridades fiscales estén más interesadas en atraer inversiones que en alcanzar la neutralidad en relación con las fuentes de financiación.

Naturalmente esto no desmerece las bondades económicas de la deducción ACE, pero sí avisa de los inconvenientes políticos.

5.9.4. La deducción ACE y la Directiva matriz-filial

La Directiva matriz-filial[35] establece los métodos de exención y de imputación para eliminar la doble imposición económica internacional, siendo común a ambos, entre otros requisitos, la sujeción a los impuestos que gravan los beneficios.

La deducción ACE no perturba ese requisito, de manera tal que no cerrará el paso a la aplicación de ninguno de los dos métodos.

La deducción ACE sí influirá en el cálculo del impuesto subyacente, aminorando su importe, de manera tal que la tributación total (impuesto sobre el beneficio del que procede el dividendo más impuesto sobre el beneficio) no se ve alterada por la introducción de la deducción ACE. Bajo el método de imputación la deducción ACE tendría un efecto moderado respecto de la atracción de inversiones.

---

[34] Klemm. A. Allowances for Corporate Equity in Practice. IMF Working Paper 06/259.

[35] Directiva 2003/123/EC, primera redacción Directiva 90/435.

Por el contrario, en el contexto del método de exención, que es el que verdaderamente existe en la Unión Europea, la deducción ACE conserva su fuerza de atracción, por más que esta sea inferior a la derivada de la disminución del tipo de gravamen.

5.10. La deducción ACE y el sistema CCCTB

En marzo de 2011 la Comisión presentó una propuesta de directiva concerniente a una base imponible común consolidada europea relativa al Impuesto sobre Sociedades[36]. El Informe no hace mención a la misma, a pesar de que los trabajos preparatorios arrancaron en 2004, y de que existe una amplia literatura sobre el particular.

Ahora interesa examinar si los problemas que el sistema CCCTB intenta solventar encuentran alivio en la deducción ACE y si la misma podría ser un ingrediente de dicho sistema.

5.10.1 La deducción ACE y los problemas a los que se enfrenta el sistema CCCTB

En respuesta a un mandato del Consejo la Comisión elaboró un informe relativo a la tributación de las empresas en el mercado interior[37], en el que se identificaron los siguientes problemas:

- Doble imposición económica. Aun cuando resuelta formalmente por la Directiva matriz-filial, se advirtieron dificultades de aplicación. Por otra parte, la doble imposición de plusvalías de cartera permanecía al margen de dicha directiva, la cual tampoco se refería a las rentas de los establecimientos permanentes.
- Compensación transfronteriza de pérdidas, huérfana de toda regulación a pesar de las propuestas de directiva que la iniciativa de la Comisión había suscitado a partir de los últimos años de la década de los ochenta, y de las recomendaciones de la misma a raíz de la *STJ Marks&Spencer*[38].

---

[36] Propuesta de directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del Impuesto sobre Sociedades. COM (2011) 121/4.

[37] Company Taxation in the Internal Market. COM (2001) 582 final.

[38] Tratamiento fiscal de pérdidas en situaciones transfronterizas. COM (2006) 824.

- Aplicación conflictiva de los precios de transferencia. Es posible que este problema se haya acrecentado en los últimos años, y de ahí los esfuerzos del denominado *foro de precios de transferencia* pilotado por la Comisión[39]. A ello debe añadirse que los EM más relevantes, a raíz de *Lankhorst*, han endurecido sus normas anti subcapitalización.
- Insuficiencia de los convenios bilaterales para eliminar la doble imposición.
- Las dificultades de enfrentarse, en la actualidad, con 27 sistemas de determinación de la base imponible.

Los problemas que aborda el Informe de la Comisión están alejados de aquellos que contempla el Informe. Ciertamente, el Informe de la Comisión dedica algún espacio a la consideración del Impuesto sobre Sociedades como coste de uso del capital, pero sin deducir recomendaciones expresas en orden a adoptar patrones de racionalidad económica en el mismo. Su preocupación, bien se ve, es evitar que la confrontación de los sistemas fiscales de los distintos Estados miembros provoque cargas fiscales para las empresas que puedan trabar las operaciones y actividades económicas a escala europea.

Una implantación generalizada de la deducción ACE seguramente no habría modificado el elenco de problemas, pero sí habría aminorado el relativo a la subcapitalización que, en definitiva, es un aspecto de los precios de transferencia. El Informe de la Comisión se emitió en un tiempo anterior a las modificaciones acometidas por los Estados miembros en materia de subcapitalización las cuales, generalmente agresivas, han de ser causa de nuevas fricciones.

Otra aportación, aunque tangencial, es contribuir a la suavización de la doble imposición de dividendos. Los sistemas fiscales de los Estados miembros, a raíz de las sentencias del Tribunal de Justicia que han obligado a tratar por igual a los dividendos internos y externos, han ido evolucionando hacia el sistema clásico, es decir que, salvo el campo cubierto por la Directiva matriz-filial, se ha extendido la doble imposición. En este contexto, la deducción ACE supone un alivio, al minorar la tributación sobre el beneficio del que procede el dividendo.

---

[39] Principales documentos del foro: Code of conduct for the effective implementation of the AC. Code of conduct on transfer pricing documentation for associated enterprises in the EU. Guidelines for Advance Pricing Agreements (APAs) in the EU. Guidelines on low-value-adding intra-group services. Potential approaches to non-EU triangular cases. Report on small and medium enterprises. Report on Cost Contribution Arrangements on Services not creating Intangible Property.

5.10.2. La deducción ACE en el contexto CCCTB

El sistema CCCTB consta de los siguientes elementos técnicos:

- Determinación de una base imponible referida al grupo de empresas europeo, regulada íntegramente por normas comunitarias. Por tanto, en esa base imponible no se integran los resultados derivados de las operaciones internas.
- Distribución de la base imponible entre las entidades del grupo en función de una fórmula de reparto predeterminada. Estas entidades continúan siendo contribuyentes. Únicamente forman parte del grupo las entidades residentes o los establecimientos permanentes ubicados en algún Estado miembro.
- El tipo de gravamen no es objeto de armonización, de manera tal que cada Estado miembro establecerá el suyo.
- Las obligaciones fiscales (declaración fiscal, pago de la deuda tributaria, atender controles fiscales...) se realizarán exclusivamente frente a la administración fiscal en cuyo territorio tenga su sede la entidad dominante (sistema de ventanilla única).

La deducción ACE, bien se ve, no está contemplada en el sistema CCCTB ¿Podría estarlo o se presenta una relación de incompatibilidad?

La deducción ACE podría configurarse como una partida deducible en orden a determinar la base imponible común consolidada. No hay incompatibilidad sustancial alguna, pues la base imponible común consolidada procede del resultado contable consolidado, de la misma forma en como lo hacen las bases imponibles de la imposición sobre los beneficios tradicional.

La base de cálculo serían los fondos propios consolidados, y la deducción se practicaría respecto de la base imponible consolidada. A partir de ahí se aplicaría la fórmula de reparto predeterminada para llegar a la cuota parte imputable a cada entidad del grupo o base imponible individual.

La deducción ACE así calculada e instrumentada, perdería una función que el Informe esboza respecto de UK, a saber, la atracción de la inversión exterior, o, por mejor decir, la cumpliría respecto del conjunto de Estados miembros que participan frente a los Estados miembros que no participan y los países terceros.

La deducción ACE así calculada e instrumentada provocaría un efecto contrario a la competencia fiscal a través del tipo de gravamen, ya que cuanto más

débil sea la base imponible menor efecto cabe asignar a un tipo de gravamen reducido. Por tanto, los países que, como Irlanda, han apostado por recortar estrepitosamente el tipo nominal de gravamen no verían con buenos ojos la incorporación de la deducción ACE al sistema CCCTB.

¿Podría ser instrumentada por los Estados miembros participantes que lo desearen? Desde luego el proyecto que actualmente se debate en Bruselas no contempla esta posibilidad. En efecto, entre los elementos deducibles de la cuota parte[40] no está la deducción ACE. Una de las características del sistema CCCTB es que recorta la capacidad de los Estados miembros para establecer deducciones de la cuota parte o de la cuota tributaria, de manera tal que solamente pueden practicarse las expresamente establecidas por el proyecto.

Ciertamente el proyecto podría modificarse para introducir, como una partida deducible de la cuota parte, a la deducción ACE, en relación con las entidades que tuvieren su residencia en el Estado miembro que la tuviere establecida. En tal caso, la deducción ACE se calcularía respecto de los fondos propios individuales.

Ahora bien, no parece muy congruente calcular la deducción ACE respecto de los fondos propios individuales cuando la cuota parte es, básicamente, una porción del resultado contable consolidado.

5.11. La deducción ACE y los convenios para evitar la doble imposición

Los convenios bilaterales distribuyen la potestad tributaria entre los Estados contratantes en orden a eliminar la doble imposición. Los convenios que siguen el Modelo de convenio de la OCDE asignan la competencia para gravar los intereses del endeudamiento al país de residencia, pero permiten que el país de la fuente efectúe una retención moderada que aquel debe considerar como crédito fiscal.

Este mecanismo no se aplicará respecto de la deducción ACE, pues la misma no implica pago de renta alguna, a diferencia de los intereses. La deducción ACE no habilita, por tanto, una retención a favor del Estado donde reside la entidad que la practica, ni genera derecho de imposición alguno respecto del Estado donde residen los accionistas.

---

[40] Artículo 102 del proyecto.

Algunos comentaristas temen que la deducción ACE pueda dificultar la aplicación de los convenios bilaterales para eliminar la doble imposición en cuanto podría ser considerada por el otro Estado contratante como una desnaturalización de la imposición sobre los beneficios[41], por más que técnicamente no sea así.

5.12. La deducción ACE y la sinceridad fiscal

Un componente de los fondos propios son los resultados del ejercicio. Los resultados del ejercicio aumentan la base de cálculo de la deducción ACE. En consecuencia, la deducción ACE puede generar un estímulo para la correcta determinación del resultado contable y, por ende, de la base imponible. Ese efecto solamente se producirá si la base imponible está estrechamente relacionada con el resultado contable.

Si, por ejemplo, las amortizaciones se calculan en exceso, el resultado contable disminuye y, consecuentemente, la base de cálculo de la deducción ACE, de aquí que esta última estimule la correcta determinación de las amortizaciones. Lo mismo cabe decir de las provisiones.

Un aspecto de particular importancia es el de la financiación híbrida. Son bien conocidas las maniobras fiscales que al amparo de la misma pueden desplegarse consistentes, esencialmente, en conseguir la deducción de un pago en concepto de intereses en una jurisdicción fiscal y lograr la exención del mismo en otra jurisdicción fiscal en concepto de dividendo[42].

La deducción ACE desincentiva las maniobras de transformación de dividendos en intereses en sede de la jurisdicción fiscal del pago, por cuanto la consecuencia inmediata de esa transformación es minorar la base de cálculo de la deducción. Inversamente, estimula las maniobras de transformación de intereses en dividendos en sede de la jurisdicción fiscal pagadora en la medida en que los mismos se hallen exentos en la jurisdicción fiscal receptora, ya que la deducción ACE evitará o dulcificará la tributación en aquella jurisdicción.

---

[41] Klemm. A. Allowances for Corporate Equity in Practice. IMF Working Paper 06/259.

[42] The internal market: factual examples of double non-taxation cases.

5.13. La deducción ACE y la neutralidad en las fuentes de financiación

Una de las virtudes que el Informe predica de la deducción ACE, incluso elevándola a la categoría objetivo, es que determina la neutralidad en las fuentes de financiación. Desde luego esto es cierto si se contempla exclusivamente el Impuesto sobre Sociedades, y también lo es si se contempla la imposición personal sobre los residentes y en la misma se introduce la deducción RRA, respecto del ahorro mantenido en activos financieros, así como un método para eliminar la doble imposición de dividendos.

En el escenario internacional esa neutralidad no está garantizada, puesto que esas condiciones no necesariamente se cumplirán, y lo más probable es que no se cumplan. Sin embargo, el hecho de que la deducción ACE no garantice la neutralidad cuando se inscribe en el escenario de una economía abierta, no implica demérito. En primer lugar porque la deducción ACE, en ese escenario, no provoca doble imposición por sí misma, y, en segundo lugar, porque opera a favor de la moderación de la doble imposición, en la medida en que recorta de la base imponible de la imposición sobre el beneficio una partida que se gravará en concepto de dividendo en sede del socio o accionista.

Ahora bien, en relación con aquellos países que eximen los dividendos de fuente extranjera, lo que básicamente ocurre en el contexto de las relaciones matriz-filial, el dividendo recibirá mejor trato que los intereses, por cuanto una parte del mismo, el afectado por la deducción ACE, no se gravará ni en el país de residencia de la entidad ni en el país de residencia del socio, en tanto que los intereses se gravarán íntegramente en el país de residencia del prestamista.

La eventual generalización de la deducción ACE dejaría fuera de lugar algunas de las opciones que, recientemente, la Comisión ha sugerido en orden a eliminar la doble imposición de dividendos transfronterizos, en particular la consistente en la derogación de la retención en la fuente y la no tributación de los dividendos en sede del perceptor[43].

Con todo, en el escenario internacional, la neutralidad es una quimera, que se persigue como tal.

---

[43] Copenhagen Economics. Taxation of cross-border dividend payments within the EU.

5.14. El coste recaudatorio de la deducción ACE

Escapa a las posibilidades del autor efectuar una estimación fiable del coste recaudatorio de la deducción ACE. Intuitivamente se comprende que debe ser muy elevado. Así lo estima el propio Informe. La estimación más reciente conocida por el autor de estas líneas es la efectuada por R. de Mooij en 2011 tomado datos de los años 2005-2007[44]. Se basa esta estimación en los balances de sociedades cotizadas y no cotizadas, tomando como ratio el de los bonos gubernamentales a diez años. De acuerdo con sus datos la pérdida de recaudación iría desde el 9,4% de Japón hasta el 20,5% de Australia, agrupándose los países de la Unión Europea en la horquilla 10%-17%. En términos de porcentaje sobre el producto interior bruto la pérdida de recaudación iría desde el 0,34% de Holanda hasta el 0,95% de Australia, agrupándose los países de la Unión Europea en la horquilla 0,34%-0,6%.

Los datos para España, tomando un ratio del 3,8 revelan, para una muestra de 362 sociedades, una reducción de la base imponible del 10,6% y una pérdida de recaudación sobre el producto interior bruto del 0,51. Si suponemos que los datos para España corresponden a 2007, habida cuenta de que la recaudación por el Impuesto sobre Sociedades en ese año rebasó los 44.000 millones de euros, la pérdida de recaudación puede situarse en el entorno de 4.000 millones de euros.

Es importante reflexionar respecto de la pérdida bruta de recaudación antes que sobre la pérdida porcentual de base imponible, ya que la pérdida bruta de recaudación tiende a mantenerse relativamente estable por cuanto los fondos propios, magnitud de la que, en definitiva, procede esa pérdida bruta de recaudación son estables, o cuando menos, mucho más estables que los beneficios. Así, la cifra de 4.000 millones de euros puede entenderse como la pérdida bruta de recaudación sostenida en el tiempo derivada de una hipotética introducción normativa de la deducción ACE en el Impuesto sobre Sociedades. Ahora bien, si esa pérdida en los años gloriosos de la recaudación por el Impuesto sobre Sociedades (2004-2008) podría ser soportable, en la actualidad, con una recaudación inferior a 20.000 millones de euros no lo sería, ya que, en

---

[44] Ruud A. de Mooij. Tax Biases to Debt Finance: Assessing the Problem, Finding Solutions.

números redondos supondría perder alrededor del 20% de la recaudación por dicho impuesto.

A este coste recaudatorio habría de añadirse el derivado de la introducción correlativa en el impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de la deducción RRA.

5.15. Alternativas a la deducción ACE

El coste recaudatorio de la deducción ACE es muy elevado. Ciertamente, la evaluación precedente, en cuanto que no considera los efectos inducidos de la deducción ACE, adolece de una evidente carencia. Con todo, el coste recaudatorio es considerable.

¿Compensarían tal esfuerzo las ganancias de racionalidad económica? ¿Hay otras ganancias más pragmáticas por las que convendría apostar mediante modelos alternativos de reforma del Impuesto sobre Sociedades? ¿Está totalmente agotado el modelo actual?¿Podría acompañarse la deducción ACE de una elevación del tipo de gravamen?

Llevar el tipo efectivo de gravamen sobre las inversiones marginales a cero y procurar la neutralidad en las fuentes de financiación no son logros menores. El Impuesto sobre Sociedades sería, por tanto, mucho más eficiente. En una economía cerrada esas virtudes ameritarían, para un nivel de recaudación dado, la introducción de la deducción ACE y la elevación del tipo de gravamen. En una economía global esa razonable política sería perjudicial, porque, como indica el propio Informe, se produciría una mala señal para los inversores extranjeros. Ahora bien, ahuyentar la inversión extranjera es una mala política.

El hecho más saliente de las reformas fiscales de las dos últimas décadas es la disminución de los tipos nominales de gravamen, como así lo indica el Informe. Esta tendencia no parece que vaya a invertirse, aunque sí, tal vez, se suavice en el contexto de la crisis. Este descenso solamente se explica por la competición fiscal en orden a atraer inversiones exteriores. Esta política fiscal previsiblemente va a continuar en los próximos años, a menos que se logre una concertación internacional. La cuestión entonces, es si a esta política se sirve mejor mediante la introducción de una deducción ACE o la disminución del

tipo de gravamen. La influencia del tipo nominal de gravamen respecto de los comportamientos de los inversores está firmemente asentada en la literatura[45].

Intuitivamente se comprende que la deducción ACE atraerá la inversión marginal o casi marginal financiada con recursos propios, por cuanto los rendimientos de la misma tributarán a tipo efectivo cero o próximo a cero, y que la disminución del tipo de gravamen atraerá las inversiones de mayor rendimiento, sin distinción del modo de financiación. La potencia de atracción de inversiones internacionales imputable a una disminución del tipo de gravamen es, para un mismo sacrificio recaudatorio, superior a la de la deducción ACE.

Una evaluación de la deducción ACE frente a la reducción del tipo nominal de gravamen puede espigarse de un reciente documento de consulta relativo a Australia[46]. En este documento se expone cómo las tendencias reformistas de los cinco últimos lustros han estado dominadas por el descenso del tipo de gravamen, se razonan las ventajas de la reducción del tipo nominal de gravamen, y se señalan las ventajas y desventajas de la introducción de la deducción ACE. El análisis que proporciona este documento no desmiente la racionalidad económica de la deducción ACE, pero sí discute su validez en una economía global, a menos que su adopción fuere generalizada. La reducción del tipo nominal de gravamen se considera como *un elemento central en relación con la competitividad de Australia en cuanto a su atractivo como un lugar de inversiones*[47], al tiempo, pero en un tono menor, se apunta que la reducción del tipo nominal de gravamen incrementa la inversión al reducir el tipo marginal efectivo y resta intensidad a las distorsiones propias del modelo tradicional de imposición sobre los beneficios. Respecto de la deducción ACE, sin perjuicio de reconocer sus aportaciones a la neutralidad, el documento de consulta, con la vista puesta en la economía global, señala que

---

[45] Informe Bolkenstein. Conclusiones de la Parte II. Las conclusiones de dicha parte, en lo concerniente al análisis cuantitativo pueden ser resumidas de la siguiente manera:

- La diferencia entre la presión fiscal efectiva sobre los beneficios es relevante porque, de una parte, puede afectar a la competitividad de las empresas que compiten en el mismo mercado, y de otra, porque aligera la carga fiscal de los grupos multinacionales en relación con los puramente internos, pues aquellos pueden tributar a diferentes tipos de gravamen, según la jurisdicción fiscal en la que constituyan sus empresas filiales.
- La dispersión de la carga fiscal efectiva se debe a varios factores, pero el análisis tiende a demostrar que la diversidad del tipo nominal de graven es una causa principal.

[46] Business Tax Working Group. Discussion Paper (2012).

[47] Idem, pág 13.

ahora no es el tiempo para introducir una significativa incertidumbre en el sistema de tributación de las empresas... pero puede ser útil una ulterior consideración y un debate público en el largo plazo[48].

Las pautas del documento de consulta australiano pueden ser compartidas. La deducción ACE introduce perfección y racionalidad, pero la reducción del tipo de gravamen tiene efectos potentes respecto de la atracción de la inversión exterior. Quien contemple el Impuesto sobre Sociedades como un instrumento de competición fiscal preferirá la reducción del tipo de gravamen, y quien lo haga desde la perspectiva de la armonía del mismo con los criterios rectores de la inversión, abstractamente considerados, preferirá la deducción ACE.

En España no ha existido una política continuada respecto de la función del Impuesto sobre Sociedades como instrumento de competición fiscal a los efectos de atraer inversión real exterior, más allá de las potentes deducciones en materia de I+D+i que sí han podido tener un cierto impacto en ese campo. La orientación ha sido, más bien, a incentivar la presencia exterior de nuestras empresas.

Las últimas medidas, contenidas en el Real Decreto-Ley 12/2012, son de corte recaudatorio. A lo más revelan el objetivo de recomponer la estructura financiera de las empresas, vía restricción a la deducción de intereses. Esta medida no atraerá inversión exterior, aunque sí puede contribuir a una financiación de la misma menos inclinada hacia el endeudamiento. La deducción ACE también contribuiría a menguar el endeudamiento, pero por una vía totalmente diferente, de manera tal que ambas medidas son opuestas, según se ha razonado anteriormente.

Por el contrario, la restricción objetiva a la deducción de intereses del nuevo artículo 20 del TRLIS, no casaría mal con una disminución del tipo nominal de gravamen, pues, en definitiva, sería una manifestación de la política de ensanchamiento de bases imponibles y reducción de tipos de gravamen, ampliamente aceptada y recomendada[49], si bien es cierto que el ensanchamiento ha de responder a unos principios tal vez superados por la radicalidad del Real Decreto-Ley 12/2012.

---

[48] Idem, pág 44.

[49] Choosing a Broad Base-Low rate Approach to Taxation. OECD (2010).

Si tomamos como referencia de una recaudación normal por el Impuesto sobre Sociedades la horquilla 25.000-30.000 millones de euros, cada punto porcentual, habida cuenta del tipo vigente en los últimos años y la recaudación obtenida, supondría una recaudación cercana a los 800 millones[50]. Por tanto, el coste recaudatorio estimado derivado de la introducción de la deducción ACE equivaldría a un descenso del tipo de gravamen próximo a 5 puntos porcentuales, de manera tal que el tipo de gravamen quedaría situado en el 25%. Este tipo no sería, sin embargo, uno de los más bajos en la Unión Europea, aunque sí se situaría, momentáneamente, en la banda baja.

Un descenso del tipo de nominal de gravamen en el Impuesto sobre Sociedades puede no suponer un descenso de la presión fiscal respecto de los inversores residentes si los dividendos se gravan por el sistema clásico, esto es, sin considerar, en alguna forma, el impuesto subyacente. Respecto de los inversores extranjeros la cuestión es más compleja por cuanto depende de la tributación de los dividendos extranjeros en los países en los que residan, y también, por regla general, de la forma en como realicen esa inversión (matriz-filial; directa por el inversor final; mediante vehículos de inversión colectiva).

La política de atracción de la inversión exterior debe considerar la retención sobre los dividendos, ya que cuando la misma no pueda ser recuperada en el país de origen aumenta el coste de uso del capital. En 1991, España levantó la retención sobre los intereses pagados a residentes de la Unión Europea, pero no hizo

---

[50] Agencia tributaria. Estadísticas.

Año	IRPF	I. SOC	IVA	IIEE	(millones de euros)
1995	31.418	7.605	20.337	11.489	
1996	31.674	8.827	21.784	12.344	
1997	33.367	12.374	24.149	12.446	
1998	34.087	13.997	26.242	14.372	
1999	35.460	14.636	30.735	15.425	
2000	36.766	17.207	33.389	16.056	
2001	41.371	17.215	34.673	16.576	
2002	44.344	21.437	36.913	16.150	
2003	46.451	21.920	40.579	16.853	
2004	47.722	26.202	44.507	17.514	
2005	54.723	32.495	49.870	18.022	
2006	62.813	37.208	54.652	18.602	
2007	72.614	44.823	55.851	19.786	
2008	71.341	27.301	48.021	19.570	
2009	63.857	20.186	33.657	19.349	

lo propio en relación con los dividendos, aunque más tarde también la levantó respecto de las acciones cotizadas, con carácter general.

El descenso del tipo de gravamen agudizaría algunos problemas hoy en día insuficientemente resueltos, que pueden resumirse en la utilización de las sociedades para finalidades instrumentales, esto es, no como aglutinantes de bienes para aplicarlos a la producción de un lucro repartible en el sentido del artículo 1665 del Código Civil, sino como tenedoras de bienes de consumo o de inversión pasiva, o, en fin, de la realización de actividades profesionales, cuyas rentas debieran gravarse según la tarifa de la imposición personal.

De lo que no cabe duda es que, ante una eventual reforma del Impuesto sobre Sociedades, habrá de establecerse un adecuado equilibrio entre los distintos objetivos que cabe asignar al mismo, y que la deducción ACE deberá ser considerada en relación con el inexcusable objetivo de neutralidad.

IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES: IMPOSICIÓN INTERNACIONAL

Miguel Cruz Amorós[1]

1. INTRODUCCIÓN

Continuamente debemos retomar la búsqueda de los fundamentos básicos y clásicos del Impuesto sobre Sociedades, difuminados por debates de contenido económico más que recaudatorio o por efectos y problemas ligados a la globalización económica.

Por tanto, ante cualquier debate de este sesgo, no deberíamos perder de vista los argumentos sustantivos de justificación del Impuesto sobre Sociedades, según criterios de la OCDE[2]:

- La personalidad jurídica autónoma de las sociedades.
- El beneficio que supone la responsabilidad limitada de las sociedades mercantiles.
- El disfrute de servicios públicos necesarios para la actividad empresarial.
- Gravamen de los beneficios no distribuidos y las ganancias de capital derivadas de la venta de acciones.
- Instrumento de política económica coyuntural en materia de inversiones empresariales.

Según Ruding[3], en el mismo contexto temporal, el Impuesto sobre Sociedades:

- Es un complemento del Impuesto sobre la Renta.
- Es un medio de gravar los beneficios puros o las rentas económicas de las sociedades.

---

[1] Socio de PwC. Profesor asociado de la UNED.

[2] L'imposition de bénéfices dans une économie globale; questions nationales et internationales –OCDE–. París 1991.

[3] Rapport du Comité de Réflexion des experts indépendants sur la fiscalité des enterprises. 1992. Luxembourg: Office des publications officielles del Communantés Européennes.

- Es instrumento de política económica.

Veinte años después, el Informe Mirrlees[4] observa que todos los países de la OCDE y la mayoría de los países desarrollados aplican alguna forma de Impuesto sobre Sociedades con criterio de fuente[5], por parecidas razones a las que apuntaba Ruding:

- El respaldo en la aplicación del Impuesto sobre la Renta.
- Asegurar el gravamen de los beneficios de todas las sociedades que operan en un país, independientemente de la residencia de sus accionistas.
- Alcanzar capacidades económicas anónimas.

En un contexto internacional, el Impuesto sobre Sociedades puede ser, por tanto, considerado como un instrumento por el cual los países de la fuente gravan los beneficios obtenidos dentro de sus fronteras, por sociedades controladas desde el exterior, de donde resultan sus actuales problemas de aplicación internacional como luego veremos.

Lo cierto es, como tenemos dicho[6], que cada vez se analiza menos la justificación del Impuesto sobre Sociedades en sí y se concentran más los esfuerzos en la resolución o atenuación de los problemas derivados de la existencia del Impuesto, sobre la clara asunción de que el Impuesto sobre Sociedades seguirá existiendo en el futuro previsible.

Es el caso de Griffith, Hines y Sorensen en su estudio[7] para Mirrlees Review, donde acaban situándose en el diagnóstico de las posibilidades del Reino Unido para hacer su sistema fiscal más eficiente y sólido frente a una economía globalizada a nivel mundial, lo que enfatizan desde la óptica del gravamen del capital para llegar a las siguientes propuestas:

- Exención del rendimiento normal del capital de las sociedades y supresión del crédito de impuesto en el impuesto personal.

---

[4] The MIRRLESS REVIEW. Tax by Design. Institute for Fiscal Studies. Oxford University Press. 2011.

[5] El mantenimiento del criterio de gravamen basado en la fuente interesa a todos, en definitiva, ya que reduce las ventajas de la inversión en el exterior.

[6] Cruz Amorós, M. Vigencia del Impuesto sobre Sociedades y armonización impositiva en la Unión Europea. 13º Congreso Tributario. Consejo Profesional de Ciencias Económicas. Buenos Aires, 2011.

[7] International Capital Taxation. Capítulo 10. Pág. 914 y ss.

- Exención de rendimientos de participaciones extranjeras (dividendos).
- Impuesto personal dual, gravando las rentas de capital a un tipo reducido.

Asimismo, el estudio europeo sobre *"Fiscalidad de las empresas en el Mercado Interior"*[8], asumía que el nivel de imposición debe ser decidido por los Estados miembros conforme al principio de subsidiariedad, ya que los impuestos implican una opción política y un compromiso entre pura eficiencia económica y otros objetivos políticos legítimos.

En definitiva, la subsistencia del Impuesto sobre Sociedades está asegurada, lo mismo que la capacidad política de cada territorio soberano para decidir el nivel de imposición adecuado. Solo nos queda tratar de influir en la corrección de los efectos indeseables de una determinada estructura impositiva, no siempre sencilla, neutra o bien equilibrada respecto a la capacidad económica gravable. Esta parece ser la línea elegida por el Informe Mirrless, cuyas recomendaciones ponen el énfasis sobre cuestiones relacionadas con la tributación del capital y las decisiones de localización de las compañías o sus beneficios.

Recomendaciones del Informe
• Como característica básica pero limitativa, hay que observar que el énfasis de las recomendaciones recae sobre cuestiones relacionadas con la tributación del capital. • Reformar la base del IS de forma que, correlativamente con la deducibilidad de los intereses por deudas, no se grave "the normal return" de los beneficios del capital social (ACE Allowance). Un tipo de interés estimado del 3%, p.ej., supondría un 25% de la recaudación del IS en Inglaterra en 2009-2010. • Alternativamente, reducir lo más posible el tipo del IS, pero seguiría siendo insatisfactoria la configuración de la base imponible. • A más largo plazo, gravar los beneficios de las compañías en la jurisdicción de destino final de las ventas a los consumidores, eliminaría las distorsiones sobre decisiones de localización de las compañías internacionales y la tentación de transferir beneficios gravables entre jurisdicciones de fiscalidad diferenciada. • Alternativamente, incrementos del IVA y reducciones de los impuestos o contribuciones sobre salarios, deberían tener los mismos efectos sobre las decisiones de localización.

[8] Company Taxation in the International Market. Com (2001) 582 final. Brussels, 23.10.2001.

2. CUESTIONES INTERNACIONALES DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

Resulta conveniente sintetizar en algunos puntos de partida las reflexiones previas sobre esta cuestión:

Puntos de partida

- La internacionalización de las actividades empresariales y de los flujos de capital, ha complicado extraordinariamente el funcionamiento de los sistemas tributarios diseñados por gobiernos nacionales con filosofía predominante soberanista.
- En el momento presente esa colisión genera o posibilita:
  - Doble imposición.
  - Costes de cumplimiento/complejidad.
  - Evasión y elusión fiscal.
  - Litigiosidad entre Administraciones y empresas; ya que los sistemas nacionales han respondido a la presión internacionalista más por necesidad que por racionalidad.
- En el ámbito internacional del Impuesto sobre Sociedades se mantiene el conflicto entre tributación en fuente o residencia, en definitiva, sobre *"donde"* deben ser gravados los beneficios de las compañías internacionales.
- Es necesario un grado de cooperación y coordinación entre gobiernos nacionales mucho más amplio que el actual.
- La mayoría de los países gravan a las compañías *"residentes"* sobre sus beneficios locales, incluso si dejan exentos del impuesto los beneficios obtenidos en el exterior, con la consiguiente búsqueda de los *"centros de dirección"* o los *"establecimientos permanentes"*.
- Las corporaciones con filiales en múltiples países que se intercambian bienes, servicios intangibles o financiación, pueden decidir como distribuir los beneficios del grupo en función de las diferencias de fiscalidad entre los países. La respuesta legal consiste en complejas normas con costes elevados de cumplimiento en materia de precios de transferencia, reglas de subcapitalización o de restricción directa de deducibilidad de intereses, de efectos arbitrarios y litigiosos.
- El tipo de IS debería reflejar el equilibrio entre la posibilidad de gravar más las rentas no móviles y el peligro de gravar en exceso las rentas móviles con implicaciones para la inversión, el empleo y los salarios internos.

Realmente, nunca ha llegado a consolidarse en la práctica un modelo internacional de Impuesto sobre Sociedades que resolviera los efectos de la doble imposición en términos compatibles con los intereses de los países en gravar los beneficios generados bajo su jurisdicción.

Así que hoy se sigue afirmando[9] que *"El debate de fondo es como debe repartirse la tributación directa de un negocio globalizado entre las distintas jurisdicciones nacionales donde opera"*.

El compromiso que supusieron el perfeccionamiento del concepto de establecimiento permanente u organización estable y la negociación de convenios para evitar la doble imposición, no ha terminado nunca de resolver las insatisfacciones fiscales derivadas de la internacionalización y la evolución de las actividades económicas.

El concepto de establecimiento permanente entra en crisis antes de alcanzar un consenso estabilizado en su aplicación internacional y los convenios para evitar la doble imposición no han conseguido tampoco eliminar los conflictos por las bases imponibles entre el país de la fuente y el de residencia, con las consecuencias de doble imposición que podemos intuir.

Finalmente, la evolución de la organización empresarial basada en la tecnología, que tiende a la centralización de las funciones empresariales y al cambio de los canales de distribución, posibilita que el beneficio empresarial cambie, más o menos forzadamente, de sede de tributación, vía precios de transferencia o por desplazamiento de fuente a residencia y aquí el debate público, al que asistimos actualmente, sobre la reducida contribución de determinadas multinacionales en los países de la fuente de sus beneficios empresariales.

Esta tensión somete la estructura del Impuesto sobre Sociedades a unas presiones incompatibles con la óptica de gravamen económicamente eficiente del capital internacional que sustenta el Informe Mirrlees, ya que como consecuencia de la falta de coordinación de políticas tributarias a nivel internacional se gravan los beneficios del capital social en su más amplio sentido, se restringe la deducibilidad de determinados gastos y no hay certeza de que se conseguirá la eliminación integral de la doble imposición en las actividades empresariales.

---

[9] González Carcedo, Javier. Globalización e imposición directa. Expansión. 26/12/2012.

El caso europeo con su propuesta de Directiva CCCTB, refleja esta impotencia internacional en la coordinación del gravamen societario, ya que supone una solución *"ad hoc"* para contribuyentes muy concretos que se reservan, además, un derecho de opción a entrar o salir del régimen según les convenga, lo que conlleva inexorablemente la necesidad de incentivarle si se quiere, como parece, que se use mayoritariamente. La propuesta un tanto anticuada y sesgada hacia intereses empresariales y de las Administraciones fiscales más soberanistas, bien podría haberse sustituido por un intento de armonización del Impuesto sobre Sociedades a nivel europeo centrado en resolver los problemas detectados de competencia fiscal, costes de cumplimentación, doble imposición o precios de transferencia que afectan a los grupos empresariales internacionalizados.

Pero, como acertadamente señala Lampreave Márquez[10]: *"Desde la creación de la Unión Europea, se ha puesto de manifiesto la falta de consenso para adoptar una política fiscal común por parte de los Estados miembros, amparados por el principio de voto por unanimidad, lo cual ha redundado negativamente en la consecución de un verdadero mercado interior operativo"*. Más aún *"... la falta de armonización fiscal en un entorno cada vez más globalizado, ha propiciado que los Estados miembros, con el objeto de no perder competitividad en el mercado internacional, hayan adoptado una serie de medidas fiscales tendentes, por un lado a atraer las inversiones extranjeras hacia su territorio y, por otro, a evitar la deslocalización de sus factores móviles..."*.

En este entorno es difícil concebir un modelo exquisito de Impuesto sobre Sociedades en la consideración de las preocupaciones fiscales del capital internacional.

3. EL CASO ESPAÑOL: EVOLUCIÓN INTERNACIONAL DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

Desde mitad de la década de los 80 el Impuesto sobre Sociedades español tuvo que adaptarse a las exigencias en materia de fiscalidad directa corporativa internacional, como consecuencia principalmente de nuestra

---

[10] Lampreave Vázquez, Patricia. La competencia fiscal desleal en los Estados Miembros de la Unión Europea. Aranzadi. 2010.

pertenencia a la UE y a la comunidad de países OCDE. La Ley 61/1978 ignoró los aspectos internacionales del Impuesto, salvo una insuficiente regulación de la obligación real de contribuir. El movimiento coincide con el proceso general de reforma fiscal que tiene lugar en el mundo occidental, que en el Impuesto sobre Sociedades se manifiesta en la tendencia a la reducción de los tipos impositivos y la ampliación de bases imponibles, por lo que la transformación del Impuesto sobre Sociedades español ha tenido que ser particularmente intensa y extensa y no pretendemos abordarla por tanto en su globalidad.

La Ley 18/1991, ya sacó consecuencias de algunos eventos relevantes para la fiscalidad internacional española, como fueron:

- La firma del Convenio para evitar la Doble Imposición con Estados Unidos el 22 de febrero de 1990, que, en cierta manera, supuso la puesta de largo de la Administración tributaria española en materia de fiscalidad internacional.
- La Directiva Comunitaria del Consejo 90/435/CEE, de 23 de julio de 1990, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes, en cuanto al derecho de gravamen de las distribuciones de beneficios efectuadas a la matriz. Como se sabe, esta Directiva fue incorporada al ordenamiento interno español por la Ley 39/1991, de 16 de diciembre, de adecuación de determinados conceptos impositivos a las Directivas y Reglamentos de las Comunidades Europeas.
- La publicación del Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, que como dice Pérez Rodilla[11]: *"... supuso una significativa novedad..."* mediante la calificación de determinados territorios o jurisdicciones como paraísos fiscales, con las consecuencias correspondientes en la fiscalidad de los residentes españoles con operaciones o relaciones con dichos territorios.

Con la Ley 42/1994, de 31 de diciembre, llega la transparencia fiscal internacional, probablemente con excesivo apresuramiento porque ya estaba en marcha la tramitación de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre

---

[11] Pérez Rodilla, Gerardo. Disposiciones antiparaíso fiscal en el Impuesto sobre Sociedades. En el libro colectivo Impuesto sobre Sociedades. 2ª Edición. Civitas, 2010.

Sociedades que regularía extensamente los aspectos de fiscalidad internacional ignorados por la Ley 61/1978, como resume certeramente Sanz Gadea[12]:

- La subcapitalización.
- La deducción para evitar la doble imposición económica.
- La obligación real de contribuir.
- La transparencia fiscal internacional.

Así *"... El Impuesto sobre Sociedades de fin de siglo contiene un sistema suficientemente eficaz para eliminar la doble imposición económica internacional a través del método de imputación, con carácter general, y del método de exención en el caso de entidades "holding", y también, y ésta es una novedad de superlativa importancia, un conjunto de normas que, bajo la denominación de transparencia fiscal internacional, tienen por objeto someter a gravamen las «rentas pasivas» obtenidas por personas o entidades residentes en el extranjero controladas por las mismas y sometidas a un régimen tributario privilegiado, y, también, impedir que las bases imponibles de las referidas personas o entidades sean reducidas por medio de operaciones con fines fiscales realizadas con las entidades controladas"*.

A partir de aquí, se producirán numerosas modificaciones de la Ley 43/1995, en el ámbito de las materias ligadas a la fiscalidad internacional relacionada con la inversión de salida o de entrada, entre las que cabe destacar la ampliación del método de exención de dividendos y plusvalías de cartera, la profundización del régimen de las entidades de tenencia de valores extranjeros que alcanzó a entidades operativas o la atención a las operaciones vinculadas y a sus métodos de valoración. Los Reales Decretos Leyes 8/1996 y 3/2000 fueron normas fundamentales al respecto.

La Ley 41/1998, del Impuesto sobre la Renta de No Residentes, liquida el régimen de obligación real del IRPF y del IS, integrando en un único texto las normas de la imposición directa de no residentes.

Desde el punto de vista práctico, la rápida evolución de las normas internacionales del sistema tributario español desbordó a sus actores por las posibili-

---

[12] Sanz Gadea, Eduardo. Prólogo a la "Guía del Impuesto sobre Sociedades". VV.AA. CISS, 1996.

dades que abrió a la planificación y optimización de posiciones fiscales de los grupos internacionales operantes en España o desde España.

La nota dominante de los últimos diez o doce años ha sido una notable inseguridad jurídica facilitada por la falta de respuesta oportuna de la Administración en términos de criterios o de reformas normativas de delimitación, de forma que la toma de posición administrativa se ha manifestado tardíamente en los procedimientos de comprobación y revisión, dando lugar a una abundante litigiosidad, todavía pendiente de resolver, en gran medida, en los Tribunales Superiores.

La extraordinaria dureza de que se ha hecho gala en algunos casos, recurriendo innecesariamente a procedimientos de delito fiscal, ha completado un cuadro perjudicial para la imagen de España y su sistema tributario entre los inversores internacionales.

Ha sido también característica de este período, la falta de recursos y de medios especializados en la Administración tributaria para gestionar los procesos fiscales de naturaleza internacional, lo que ha dificultado también las soluciones prácticas y realistas de los problemas más complejos.

Hoy en día, la perspectiva internacional del Impuesto sobre Sociedades se desenvuelve en un contexto de creciente complejidad normativa, que debe tenerse en cuenta a la hora de plantear reformas normativas en un marco dominado por las preocupaciones recaudatorias, dada la caída de ingresos experimentada por el Impuesto a partir de 2008 en que inició una trayectoria netamente cíclica, a la baja, naturalmente.

Medidas como la limitación de la deducción de los gastos financieros, la disminución del ajuste negativo para los activos intangibles con vida útil indefinida y para el fondo de comercio, las limitaciones en la compensación de bases imponibles negativas, los límites de la amortización fiscalmente deducible o el incremento de los pagos fraccionados tienen poco que ver con lo que Álvarez García y Romero Jordan[13] han definido como *"la intención explícita de los gobiernos de los países desarrollados por atraer y no dejar escapar capital..."* mediante mejoras en la fiscalidad del capital, una de las motivaciones que inspiraron la Ley 43/1995.

---

[13] Santiago Álvarez García y Desiderio Romero Jordán. Líneas de Reforma del Impuesto de Sociedades en el contexto de la Unión Europea. Instituto de Estudios Fiscales. DOC. Nº 13/02.

En resumen:

1. El sistema tributario español ha incorporado desde 1986 las características de la fiscalidad directa corporativa internacional, que impone la pertenencia a la UE y a la comunidad de países miembros de la OCDE, así como lo establecido en los Convenios cada vez más numerosos firmados para evitar la Doble Imposición Internacional. Así, en la actual Ley del Impuesto sobre Sociedades se pueden encontrar actualmente:
   - Normas de valoración de operaciones vinculadas.
   - Normas sobre operaciones realizadas con o por personas o entidades residentes en paraísos fiscales.
   - Normas sobre subcapitalización, ahora sustituidas por normas de limitación de la deducibilidad de los gastos financieros.
   - Exención para evitar la doble imposición económica internacional.
   - Transparencia fiscal internacional.
2. La Ley del Impuesto sobre la Renta de No Residentes unifica la tributación de los no residentes, personas físicas o jurídicas, en los impuestos sobre la renta, determinando qué rentas se entienden obtenidas en territorio español mediante establecimiento permanente o sin él. Este impuesto converge con el Impuesto sobre Sociedades, ya que las normas de éste último se aplican a las operaciones vinculadas de no residentes y en la determinación de la base imponible de los establecimientos permanentes. Asimismo, incorpora las exigencias de las Directivas Comunitarias *"matriz-filial"* e *"intereses y cánones"*.
3. Mientras que el art. 16.7 de la LIS es el que contempla la posibilidad de que los sujetos pasivos soliciten a la Administración tributaria que determine la valoración de las operaciones internacionales efectuadas entre personas o entidades vinculadas con carácter previo a su realización (APA), la Disposición Adicional primera de la Ley del Impuesto sobre la Renta de No Residentes constituye la norma básica sobre procedimientos amistosos, desarrollada reglamentariamente por el RD 1794/2008, de 3 de noviembre y el Real Decreto 1558/2012, de 15 de noviembre.
4. La aplicación de esta normativa ha resultado insatisfactoria, por compleja y litigiosa en general y por ineficiente en casos particulares. A la

insatisfacción no es ajena la inseguridad jurídica generada por los cambiantes criterios administrativos, achacables en parte a la falta de especialización internacional de los órganos competentes.

4. IMPOSICIÓN INTERNACIONAL SOBRE EL CAPITAL EN EL INFORME MIRRLEES

Para el Informe Mirrlees, los efectos económicos indeseables de la inevitable existencia de gravámenes en la fuente de los beneficios de las inversiones internacionales, podrían mitigarse con una técnica de exclusión de la base imponible del IS del rendimiento normal esperado del capital invertido, que conviviría con la deducibilidad de los intereses pagados por la deuda empresarial.

No se trata pues de alterar la configuración internacional del Impuesto sobre Sociedades, en la que los impuestos basados en el gravamen de la renta en fuente mantienen plena vigencia recaudatoria, sin perjuicio de las soluciones para evitar la doble imposición en residencia bien por el método de exención o el crédito de impuesto. Abandonar el sistema de gravamen en la fuente, es una reforma que aparentemente nadie, ni siquiera el Reino Unido, está en condiciones de emprender.

Por tanto, las cuestiones centrales siguen siendo las mismas: cómo y dónde gravar los beneficios de los grupos empresariales internacionales, o, mejor dicho *"...cómo dividir los beneficios globales entre los diferentes países en los que se desarrolla la actividad empresarial"*, por lo que los problemas de aplicación asociados al sistema de imposición seguirán siendo también los mismos, independientemente de las consecuencias del modelo en el coste del capital.

No encontramos respuestas en Mirrlees para las quejas sobre doble imposición, costes de cumplimiento, competencia fiscal, complejidad, conflictividad con las Administraciones, etc... ya que se reconoce que *"la simple introducción de un "ACE Allowance" no solucionaría los problemas que resultan de la existencia de un Impuesto sobre Sociedades con criterio de gravamen en la fuente en el contexto de las firmas internacionales. Los grupos multinacionales tendrían todavía estímulos para manipular los precios de transferencia y transferir el beneficio de sus filiales en Reino Unido a otras en países con tipos más bajos de Impuesto. Los costes de cumplimiento seguirían también siendo altos, aunque no más que en un impuesto de base imponible tradicional"*.

En un contexto internacional, por tanto, un ACE es un instrumento fiscal de atracción de capital y más dudosamente de reducción de deuda y carga de intereses en el país que lo establece, que, como dice Emilio Albi en su Estudio para este Seminario, merece un estudio cuidadoso pero contextualizado con el resto del sistema tributario.

En cuanto a su extrapolación a España, mi opinión es negativa en el momento actual por la descomposición coyuntural del Impuesto sobre Sociedades. Un ACE es norma muy técnica, casi exquisita diría yo, y nuestro Impuesto sobre Sociedades, como hemos anticipado más arriba, pasa por un mal momento en que lo que prima es la preocupación recaudatoria y no el afinamiento técnico. Por otra parte, el ataque a la deducibilidad fiscal de los gastos financieros permite argumentar que se ha eliminado la ventaja tradicional al endeudamiento que concede el Impuesto sobre Sociedades.

Volviendo, pues, a las verdaderas necesidades del Impuesto sobre Sociedades en una perspectiva internacional, hay que hablar de las siguientes:

1. Como señalan Arnold y McIntyre[14], el objeto principal de las normas fiscales internacionales debería ser atribuir a cada país una participación justa en los ingresos fiscales correspondientes a los beneficios generados por operaciones nacionales y transnacionales en su territorio. Este «principio de equidad entre países» justifica la protección por los países de sus bases imponibles, a salvo de lo acordado en Tratados Internacionales.

   Como ya he escrito en otra parte[15] este es, efectivamente, el principal problema actual del Impuesto sobre Sociedades: la territorialización de los beneficios que se dispersan fácilmente por la internacionalización de los grupos empresariales, la globalización económica, la planificación fiscal informada, la deslocalización, la competencia fiscal entre soberanías y la insuficiencia de medios de control de las Administraciones tributarias. El modelo OCDE de tributación según el principio de renta mundial, con el complemento del establecimiento permanente y el correctivo de los mecanismos de evitación de la doble imposición, sean nacionales o internacio-

---

[14] Brian J. Arnold y Michael J. McIntyre. International Tax Primer. Kluwer Law International, 2002.

[15] Vigencia del Impuesto... op. citada.

nales, ha devenido rápidamente obsoleto en términos de la preocupación de las autoridades nacionales por gravar los beneficios multinacionales imputables a sus territorios. Los mecanismos alternativos puestos en pie, como las medidas antielusión o los ajustes de precios de transferencia, han dado resultados irrisorios, pero han generado, a cambio, una complejidad de aplicación insoportable, con costes de cumplimiento injustificables y situaciones de notable injusticia aplicativa resultantes del recurso indiscriminado al concepto de sustancia económica.

Pero la solución no es fácil por los compromisos políticos preexistentes. Es casi imposible salirse unilateralmente de la disciplina que impone la pertenencia a la UE y a la OCDE, que obliga a seguir *"las reglas del juego"*.

Soluciones prácticas hay:

- La UE ha encontrado el sistema CCCTB, que involucra tres factores en la fórmula de reparto de la base común consolidada de los grupos paneuropeos:

  a) Activos fijos materiales, excluyendo intangibles y activos financieros.

  b) Sueldos y empleados a partes iguales.

  c) Ventas.

- La fórmula del *"apportionment"* interestatal americano es muy similar y podría sustituir efectivamente la complejidad de las obligaciones derivadas de la determinación de los precios de transferencia, si bien requiere actividad real en el Estado o *"nexo"* efectivo con el mismo[16], lo que complica su aplicación.

- España aplica desde hace muchos años un sistema de cifra relativa con el País Vasco y Navarra para la distribución de la base imponible del Impuesto sobre Sociedades. De aquí la propuesta de Albiñana[17] de recurrir al régimen de las cifras relativas de negocios para llegar a una base imponible global repartible entre las distintas subdivisiones de

---

[16] Robert P. Strauss. Apportionment. Encyclopedia of Taxation and Tax Policy. The Urban Institute Press, 2005, pag. 14 y ss.

[17] Conferencia de César Albiñana García-Quintana en el Seminario sobre Derecho Tributario y Presupuestario. Costa Rica. Marzo, 2000.

los negocios globalizados: establecimientos permanentes, filiales, sucursales, etc.

Pero, como decíamos, su implantación unilateral violentaría las reglas internacionales de atribución de rentas, generalmente aceptadas, plasmadas principalmente en los Convenios para evitar la Doble Imposición Internacional. Haría falta un acuerdo internacional muy amplio sobre el método y sobre la definición de la base imponible, así como una cooperación sustancial entre los Gobiernos en la aplicación posterior del sistema[18].

Aceptado esto, el elenco de problemas a que se enfrenta la fiscalidad de los beneficios internacionales se mantiene plenamente vigente, desde la doble imposición a la complejidad de las normas sobre precios de transferencia.

2. En materia de doble imposición, los problemas han mejorado pero no están completamente resueltos, ni siquiera donde media Convenio para evitar la Doble Imposición. Más allá, la consideración por el país de residencia de la tributación en fuente a efecto de eliminación de la doble imposición y el tratamiento por el país de la fuente de las relaciones económicas de las filiales con la matriz, generan un círculo de preocupaciones cotidianas de naturaleza fiscal en la administración corporativa de los grupos empresariales multinacionales que invierten y producen bajo diferentes sistemas fiscales.

El problema en España se concentra más en el procedimiento que en la normativa. Se observan varios problemas:

a) Entendimiento fluctuante de la planificación fiscal internacional. No está clara la perspectiva de la Administración fiscal sobre la búsqueda de la eficiencia fiscal en la actuación empresarial. Se han incorporado masivamente conceptos –sustancia económica– o tendencias –obligación patriótica– foráneos y ello ha provocado un extraordinario incremento de la litigiosidad, que los Tribunales están empezando a digerir.

---

[18] Arnold y McIntyre, op. citada.

b) Procedimientos de valoración de resultado imprevisible, tanto en sede de comprobación como en materia de acuerdos de precios anticipados (APAS), campo en el que se echa de menos especialización y certidumbre. Hacen falta mecanismos de arbitraje o mediación para resolver eficazmente los conflictos en materia de valoración de operaciones vinculadas y precios de transferencia, muy complejos para los Tribunales de Justicia, en los que se ha vuelto imprescindible la prueba pericial. El conflicto en los procedimientos de valoración suele suponer el anuncio de un problema de doble imposición.

c) Desarrollo tardío de los procedimientos amistosos previstos en los Convenios para evitar la Doble Imposición, que merecerían un enfoque preventivo y no meramente reactivo para agilizar el procedimiento y ahorrar costes a la Administración y los contribuyentes.

d) Finalmente, se echa de menos la existencia de órganos especializados de gestión e inspección en fiscalidad internacional, que tramiten o supervisen con competencia propia los aspectos relevantes de fiscalidad internacional resultantes del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Como parece que nuestra Administración tributaria ha iniciado un movimiento tendente a llenar esta laguna, esperaremos la aparición de los reglamentos correspondientes para poder emitir una opinión más informada.

La introducción de un *"ACE Allowance"* ni empeoraría ni mejoraría este panorama; es neutral, pero, insistimos, resulta contradictorio con las actuales restricciones en el ordenamiento español a la deducibilidad de los intereses por endeudamiento empresarial.

Una limitación, como la española, que afecta a *todos* los gastos financieros, con independencia de la naturaleza de la deuda que los genere, el empleo que se haya dado a los recursos obtenidos, la vinculación con el acreedor o la residencia de éste, es una pura medida recaudatoria de financiación del Tesoro Público, sin justificación mercantil o técnico-fiscal, que solo puede tener efectos económicos distorsivos, como:

a) Aumentar el coste de las inversiones ya efectuadas.

b) Inducir problemas de solvencia.

c) Renuncia u operaciones de inversión en España.

d) Doble imposición, si el interés se grava en el acreedor.

Nuestra *"gran solución"* al *"problema insoluble"* del efecto fiscal del endeudamiento excesivo y al arbitraje fiscal entre deuda y capital, no solo desprecia las reglas del sentido común financiero-fiscal, ya que las deudas con terceros ajenos al grupo empresarial no deberían penalizarse y los intereses entre residentes no deberían ser especial objeto de preocupación, sino que han desbordado cualquier aproximación conocida en la materia.

Aproximaciones

- APROXIMACIÓN [SUBCAPITALIZACIÓN]: ratio *"deuda-capital"*.

  3:1 en muchas jurisdicciones.

  1.5:1 aparece en Francia y USA.

- EL CASO BELGA. APROXIMACIÓN [*NOTIONAL INTEREST DEDUCTION*]

  % sobre *activos netos* (capital + reservas).

  3.425% en 2012.

  Permite deducir dividendos realmente, lo que le aproxima al ACE.

- APROXIMACIÓN [LÍMITES] DEDUCCIÓN INTERESES:

  Alemania*:* 30% (EBITDA) (pero 3 M libres de compensación). No aplica en caso de grupo si la empresa que paga interés tiene un ratio de capital igual o superior que el del grupo. No aplica a empresas individuales.

  Italia*:* gasto interés hasta ingreso interés siempre; resto 30% (EBITDA).

  USA*:* El 163 (j) IRC para contribuyentes con un ratio deuda/capital muy alto, limitada la deducibilidad de los intereses que pagan y deducen a una vinculada que no paga impuesto USA. El caso prototípico es matriz extranjera y filial USA.

La opinión de nuestra Administración sobre un supuesto homologable al *"normal return"* se sintetiza en la Resolución del Tribunal Económico Administrativo Central de 13 de abril de 2011 (RG 1201/10; RG 1202/10 y RG 1884/10) que al resolver si procede aplicar la exención para evitar la doble imposición económica internacional sobre dividendos de fuente extranjera regulada en el art. 21 de la LIS, a los intereses sobre el capital propio o los *"juros o capital propio"* percibidos de filiales brasileñas, prescinde de la legislación

contable y mercantil brasileña que los configura como dividendos y se limita a tener en cuenta que *"la legislación fiscal brasileña configura los "juros o capital propio", no como dividendos, sino como partidas fiscalmente deducibles en la persona del pagador (intereses) y como ingresos financieros sujetos a retención en la persona del accionista/inversor"*, negando, por tanto, la aplicación del art. 21 de la LIS.

Sin embargo, el Tribunal no tiene inconveniente en admitir que la figura de los *"juros o capital propio"* tiene como finalidad favorecer la financiación de las empresas con capital propio, de manera que estas aumenten la cifra de su capital social y, por ende, vean reforzada su solvencia y su crédito, evitando que se vean obligadas a acudir al endeudamiento. De esta manera, se favorece la inversión productiva.

En definitiva, el TEAC combate esta aproximación brasileña al *"ACE Allowance"* con el argumento de que la deducibilidad de los rendimientos de los juros los descalifica como dividendos y elimina cualquier preocupación por la doble imposición económica: *"... Al calificarse fiscalmente los rendimientos obtenidos por los obligados tributarios como "intereses"...nunca se producirá una doble imposición económica internacional que pudiera autorizar la aplicación del art. 21 del TRLIS"*. Hay que aclarar que los *"juros"* del caso ni siquiera se recibían libres de impuestos sino sometidos a una retención en origen del 15%, superior al tipo del Impuesto de Sociedades de algún país convenido con España.

En fin, no queremos sacar conclusiones apresuradas de esta doctrina, ni excluir que pueda cambiar en el futuro o modificarse por Tribunales Superiores. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, como dato preliminar para una reforma futura del Impuesto sobre Sociedades.

Desde luego no es el mejor momento para esa reforma, por las debilidades en la configuración del Impuesto sobre Sociedades[19], al que hay que rescatar de los efectos de la crisis económica para seguir adelante.

Por tanto, antes de abordar reformas técnicas de calado nuestro Impuesto de Sociedades tendría que recuperar los principios de las Reformas de 1995 y del

---

[19] Eduardo Sanz Gadea. El Impuesto sobre Sociedades. ¿Un impuesto en crisis? Crónica Tributaria: Boletín de Actualidad 9 y 10/2011. Instituto de Estudios Fiscales.

2000. Como dice Paredes Gómez[20] *"Fortunately, the continuous reform process of the CIT has been generally informed by a common set of principles, although in each stage of the reform process some of them have been needed more than others. These principles included: neutrality, competitiveness, international tax coordination, transparency of the tax law, coordination with financial accounting rules, and coordination with the Personal Income Tax"*[21].

En este momento ninguno está íntegro, pues el panorama normativo que ofrece el Impuesto sobre Sociedades, determinado por las exigencias que impone la crisis económica, ha prescindido de los principios para tratar de salvar los apremios recaudatorios inmediatos. En tal contexto, no resulta razonable pensar que será posible reformar con arreglo a las orientaciones de la técnica fiscal de los países consolidados fiscalmente.

---

[20] Raquel Paredes Gómez. The envolving role of the Corporate Income Tax. Fiscal Reform in Spain. VV.AA. Directores Jorge Martínez-Vázquez y José Félix Sanz-Sanz. Edward Elgar, 2007. Informe para la Reforma del Impuesto sobre Sociedades. Ministerio de Economía y Hacienda. Mayo, 1994.

[21] *"Afortunadamente, el continuo proceso de reforma del Impuesto sobre Sociedades ha tenido en cuenta, generalmente, un conjunto de principios comunes, aunque algunos de ellos hayan predominado más que otros en cada etapa del proceso de reforma. Estos principios son: neutralidad, competitividad, coordinación internacional, claridad, coordinación con las normas contables y coordinación con el Impuesto sobre la Renta"*.

EL IVA EN EL INFORME MIRRLEES

María Dolores Beato Blanco [1]

1. INTRODUCCIÓN

El Informe Mirrlees dedica cuatro capítulos al IVA. Uno de ellos, que trata de la exención del sector financiero y de las distintas alternativas para gravarlo, se analiza en otra ponencia. En este documento se analizan los tres capítulos restantes.

El primero, denominado imposición sobre bienes y servicios, analiza, fundamentalmente, dos cuestiones. La primera cuestión es qué debería gravarse. La respuesta es clara: los bienes y servicios cuando se compran para su consumo, no cuando se utilizan como factores en un proceso productivo. Y se llega a la conclusión de que el IVA, en este sentido, está correctamente diseñado, ya que grava únicamente el consumo final.

La segunda cuestión que se plantea es si debiera aplicarse el mismo tipo impositivo a todos los bienes y servicios. Sobre este tema, desde un principio el Informe distingue, como es obvio, entre el IVA y las denominadas accisas, en nuestro país impuestos especiales, que gravan el consumo de determinados bienes como tabaco, alcoholes y carburantes, que se caracterizan porque su consumo produce efectos indeseados, bien en terceras personas (por ejemplo, los carburantes dañan el medio ambiente) o bien en el propio consumidor, pero que se terminan trasladando a la sociedad a través de los recursos públicos que dichos efectos indeseados consumen (piénsese en los gastos sanitarios asociados al consumo de alcohol o tabaco).

Parece claro que existen muchas razones para justificar la existencia de un gravamen especial para estos productos que, además, normalmente se cuantifica, al menos en parte, como un tipo específico por cantidad de producto porque,

---

[1] Inspectora de Finanzas del Estado.

precisamente, lo que trata es que disminuya la cantidad consumida de dichos productos. Además, estos bienes están sujetos al IVA, formando los propios impuestos especiales parte de la base imponible de dicho impuesto.

Sin embargo, estas razones para un gravamen diferenciado dejan de ser tan evidentes cuando tratamos de explicar la existencia de múltiples tipos impositivos en el IVA. En este sentido, la propuesta del Informe es también clara: propone la aplicación del tipo general del IVA con mínimas excepciones.

El segundo capítulo es el general sobre el funcionamiento del IVA y analiza los problemas de diseño y aplicación para formular propuestas de mejora. Dado que el funcionamiento del IVA ya es sobradamente conocido no trataremos sobre el mismo. Sin embargo, dado que es el único capítulo que habla del fraude en todo el libro y, más concretamente, del fraude en el IVA, creemos que es necesario dedicarle atención y, por ello, se hacen una serie de reflexiones al respecto.

El último capítulo sobre el IVA que se aborda en esta ponencia trata sobre los posibles mecanismos de compensación vía IRPF y gasto público de la supresión de los tipos reducidos.

2. LA ESTRUCTURA DE TIPOS DE GRAVAMEN EN ESPAÑA

Antes de pasar a analizar las razones a favor y en contra de la diversidad de tipos que se dan en el Informe y las conclusiones a que el mismo llega, es conveniente hacer una breve exposición sobre la regulación de los tipos de gravamen del IVA en el Derecho comunitario, ya que el IVA es un impuesto armonizado cuya regulación básica está contenida en la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del IVA. Además, se hacen algunas consideraciones sobre cómo se ha llegado a la estructura actual de tipos de gravamen en nuestro país.

El título VIII (arts. 93-130) de la citada Directiva está dedicado a los tipos impositivos, teniendo como reglas principales las siguientes:

- El tipo normal no podrá ser inferior al 15%.
- Los Estados miembros podrán aplicar uno o dos tipos reducidos, siendo el tipo mínimo del 5%.
- Los tipos reducidos se aplican únicamente a las entregas de bienes y prestaciones de servicios de las categorías que figuran en el Anexo III de la citada Directiva.

Estas reglas que, en sus aspectos fundamentales, están vigentes desde 1993, parecen muy simples, pero se complican tremendamente por la existencia en la propia Directiva de múltiples disposiciones especiales. Para poder entender estas reglas especiales hay que saber que, antes 1993, los Estados miembros disponían de una libertad aún mayor para fijar los tipos impositivos aplicables en las entregas de bienes y prestaciones de servicios sujetas al IVA. La única limitación existente a la discrecionalidad de los Estados era la prohibición de establecer una estructura de tipos impositivos que impidiese la deducción ordinaria de las cuotas soportadas en la fase anterior del proceso productivo en la generalidad de las empresas de sectores determinados, de forma tal que se generasen devoluciones continuadas y habituales a favor de las empresas de dichos sectores.

En este sentido, la Directiva 92/77/CEE, de 19 de octubre de 1992, supuso un paso muy importante para la aproximación de los tipos de IVA en los diferentes Estados miembros, al establecer las tres reglas anteriormente citadas que aún hoy continúan vigentes. Aunque no definen un marco de armonización en sentido estricto supusieron un avance en relación con la situación anterior, en la que, junto con los tipos normales y reducidos, convivían los tipos incrementados aplicables a los bienes de "lujo". Para centrar la cuestión, hay que recordar que esta formaba parte del paquete de Directivas que se dictaron en materia de IVA como consecuencia de la entrada en funcionamiento del mercado interior el día 1 de enero de 1993 y su aprobación exigió, como todos los grandes acuerdos, transacciones entre los Estados miembros que, en unos casos, supuso el reconocimiento de derechos adquiridos, algunos de ellos desde el Acta de adhesión correspondiente, y, en otros, nuevas facilidades para los Estados que tenían que hacer un mayor esfuerzo para cumplir con las nuevas exigencias en la fijación de los tipos impositivos.

Por todo ello, actualmente, las tres reglas simples anteriormente señaladas se complican por la aplicación de una multitud de excepciones concedidas a algunos Estados miembros, incluso en ciertas materias se podría decir que a una mayoría de Estados miembros. Estas excepciones se concedieron, en unos casos, como se ha dicho anteriormente, durante las negociaciones que precedieron a la adopción de la Directiva de 1992 sobre los tipos del IVA y, en otros, en las Actas de adhesión a la Unión Europea de los nuevos Estados miembros incorporados con posterioridad a la citada Directiva de 1992.

En general, dichas excepciones explican el diferente punto de partida existente en los Estados miembros en relación con tipos de gravamen del IVA y la

inexistencia de un sistema coherente de tipos en la UE. España aplica, a partir de 1 de septiembre de 2012 tres tipos impositivos: 21%, 10% y 4%. En este sentido, cabe destacar que nuestro país:

- A diferencia de otros países que lo tienen autorizado, no aplica actualmente el tipo cero (exenciones con derecho a deducción del IVA pagado en la fase anterior) a ninguna entrega de bienes, ni prestación de servicios. En los años 1987 y 1988 (recuérdese que España aplica el IVA desde 1/1/1986, fecha de su incorporación efectiva a la Unión Europea) existió un tipo impositivo cero para los servicios profesionales de abogados y procuradores y también durante 1987 para ciertos servicios prestados por asociaciones deportivas de utilidad pública y los espectáculos deportivos de carácter aficionado, pero se suprimió porque, como es obvio, daba lugar a que se generasen devoluciones continuadas y habituales a favor de las empresas de dichos sectores, lo que infringía la prohibición anteriormente citada y los servicios de la Comisión exigieron su derogación.
- Aplica un tipo superreducido del 4%, inferior, por tanto, al señalado como mínimo, porque existe una disposición en la Directiva que permite a los Estados miembros que al 1/1/1993 se vieron obligados a aumentar en más del 2% su tipo normal vigente el 1 de enero de 1991 para llegar al 15% exigido como mínimo (España tenía el 12%), aplicar tipos impositivos inferiores al 5%.
- Aplica los tipos reducidos a la restauración y a la vivienda desde la implantación del IVA en 1986 y, aunque la restauración no se encontraba originariamente en el Anexo III hasta la Directiva 2009/47/CE, y dicho Anexo sólo ampara el tipo reducido en el caso de *"viviendas proporcionadas en el marco de la política social"*, en el contexto de las transacciones realizadas para aprobar el paquete de Directivas que se dictaron como consecuencia de la entrada en funcionamiento del mercado interior se consiguió seguir aplicando tipos reducidos a estos bienes hasta la introducción del régimen definitivo.

Desde la aplicación efectiva del IVA, los tipos aplicados en España han sido:

TIPO	1986 a 1991	1/1/1992 a 31/7/1992	1/8/1992 a 31/12/1992	1993 a 1994	1995 a 30/6/2010	1/7/2010 a 31/8/2012	Desde 1/9/2012
General	12	13	15	15	16	18	21
Incrementado	33	28	28				
Reducido	6	6	6	6	7	8	10
Superreducido				3	4	4	4

La estructura de tipos en España se ha mantenido prácticamente constante desde la implantación del IVA, dejando a salvo los cambios exigidos por la entrada en funcionamiento del mercado único y sólo hemos asistido a un goteo de nuevos bienes y servicios sujetos a tipos impositivos reducidos hasta el reciente RDL 20/2012. La razón de esta estructura es fácilmente explicable y se debe, fundamentalmente, a razones históricas que trataré de explicar brevemente y situar en su contexto.

En 1986, cuando se implantó del IVA en España, se llevó a cabo en nuestro país una importante reforma de la imposición indirecta y, más concretamente, de la imposición sobre el consumo. Esta reforma obedecía a dos necesidades. Por un lado, la implantación del IVA era una exigencia derivada de la adhesión de España a la entonces Comunidad Económica Europea; y, por otro, la reforma y actualización de la imposición sobre el consumo entonces vigente respondía también a razones de índole técnico y de carácter económico. Hasta entonces, la figura central del sistema tributario indirecto español era el Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas (IGTE), un tributo en cascada que gravaba el importe total de la contraprestación en cada una de las fases del proceso de producción o distribución de los mismos, salvo en la fase minorista.

Este impuesto no se había visto afectado, en su configuración esencial, por la denominada reforma fiscal de la democracia, coincidente con el restablecimiento de las libertades democráticas, que había afectado, fundamentalmente, a la imposición directa (piénsese en la Ley 44/1978, del IRPF y en la Ley 50/1997, en la que se estableció el Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio). En cambio, la Ley de Régimen Transitorio de la imposición indirecta, aprobada en 1979, se limitó a eliminar determinados conceptos gravados con el impuesto sobre el lujo y a simplificar los tipos impositivos del IGTE. Y ello por el temor a

los efectos inflacionarios de un impuesto tipo valor añadido, temor plenamente justificado por las tasas de inflación de aquellos años, (la inflación había superado la frontera del 40% a mediados del año 1977, lo que llevó a los denominados Pactos de la Moncloa) y, también, por la debilidad de la Administración Tributaria española de aquella época que era consideraba incapaz de aplicar un impuesto técnicamente tan complejo como el IVA y que exige un control muy inmediato, como consecuencia, fundamentalmente, de las devoluciones que genera su mecánica. Ambas razones aconsejaron centrar, en esos momentos, los esfuerzos en la imposición directa.

El IVA se introdujo en el sistema fiscal español a través de la Ley 30/1985, de 2 de agosto, cuya entrada en vigor se produjo el día 1 de enero de 1986. Se trataba de un impuesto armonizado a nivel europeo, esto es, su regulación estaba sometida a los límites establecidos en la norma comunitaria que lo regula. Esta norma, en el momento de la introducción del impuesto en España era la Sexta Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas de 17 de mayo de 1977. No hay que olvidar que el establecimiento del IVA supuso, además, la desaparición del denominado Impuesto sobre el Lujo, pasando a estar gravados determinados bienes sujetos a este impuesto por el tipo incrementado de IVA. Además, la implantación del IVA, con los nuevos riesgos de fraude que implicaba, obligó a transformar y a potenciar la Administración Tributaria española.

En el momento de la implantación del IVA en España, las autoridades fiscales del momento tomaron las decisiones pertinentes en orden a la fijación de los tipos impositivos dentro del amplio margen de discrecionalidad, ya mencionado, que para la configuración de los tipos impositivos permitían las Directivas entonces vigentes. La decisión fue no elevar sustancialmente la presión fiscal indirecta existente en ese momento y, por ello, la determinación de las operaciones gravadas a los tipos especiales del 6% (reducido) y del 33% (incrementado) se efectuó teniendo en cuenta los precedentes del sistema fiscal anteriormente vigente y, en especial, las exenciones del IGTE y los conceptos gravados por el Impuesto sobre el Lujo, si bien este criterio orientador no se aplicó en todos los casos, ya que en España se gravaban con este impuesto bienes tales como el jabón de tocador.

Sin embargo, parece importante recordar que en el IGTE estaban exentas las entregas de productos alimenticios de primera necesidad, por lo que, con la finalidad de evitar una excesiva subida en los precios de venta al público de estos productos como consecuencia del aumento de la carga fiscal, se decidió la

aplicación del tipo reducido a los mismos. Pero esta tributación a tipo reducido de los productos alimenticios hubiese podido originar un número considerable de devoluciones si las entregas de las materias primas utilizadas para producir alimentos hubiesen estado sujetas a tipo general. Para evitar dicho efecto y el coste para los fabricantes de productos alimenticios de financiar el impuesto hasta obtener su devolución, se extendió la aplicabilidad del tipo reducido a las entregas de los aditivos para piensos y a los demás productos de origen animal o vegetal susceptibles de dedicarse a la producción o reproducción de alimentos. Igualmente estaban exentos del IGTE las entregas de libros, revistas o periódicos, así como el transporte terrestre de viajeros y sus equipajes, lo que determinó también la aplicación a ellos del tipo reducido, aplicación que posteriormente se extendió a todo tipo de transporte, no sólo el terrestre. En el caso de las viviendas se fijó para todas las viviendas, con independencia o no de su carácter social, un tipo reducido igual al tipo del impuesto de transmisiones hasta entonces aplicable y se justificó por el interés en incentivar el aumento del parque de viviendas entonces existente. Además, se decidió gravar a la hostelería y a la restauración al tipo reducido dada su incidencia sobre el turismo.

Aun dejando de lado la preocupación por los efectos inflacionarios del IVA y el miedo a sus efectos sobre el fraude fiscal, esta decisión de 1985 de mantener la presión fiscal indirecta tiene una lógica aplastante, ya que cualquier alteración sustancial en el gravamen de una figura tributaria aislada obliga a analizar su impacto sobre el conjunto del sistema tributario porque este es un todo y como tal se debe tratar. Alterar sustancialmente la tributación de determinados bienes afecta al carácter distributivo del sistema porque no todos los contribuyentes destinan la misma parte de su renta al consumo, ni consumen normalmente los mismos tipos de bienes, por lo que una cambio brusco hubiera obligado a diseñar medidas compensatorias en otros impuestos que eran aún demasiado jóvenes para someterlos a cambios.

Posteriormente, se produjo otro cambio importante en la estructura de tipos ya que, de acuerdo con el marco establecido en la ya citada Directiva 92/77/CEE sobre armonización de tipos impositivos, la Ley 37/1992 suprimió el tipo incrementado, que en ese momento se hallaba en el 28%, y se mantuvieron los tipos general del 15% y reducido del 6% que estaban ya vigentes desde mediados de 1992. Igualmente, se estableció un tipo reducido del 3% para determinados consumos de primera necesidad.

Tales tipos se mantuvieron hasta el año 1995, en que fueron sustituidos por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho año por el 16%, el 7% y el 4%, respectivamente, y que permanecieron en vigor hasta la modificación operada por la LPGE para el 2010, con efectos de 1/07/2010, que estableció el 18% como tipo general y el 8% como reducido, manteniéndose el tipo superreducido en el 4%.

La última modificación en los tipos impositivos del IVA es la que se ha producido a través del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que entró en vigor el 1 de septiembre y que no sólo ha elevado 3 y 2 puntos, respectivamente, el tipo general y el reducido, sino que, además, determinados bienes y servicios han pasado de tributar al tipo reducido o superreducido (material de uso exclusivo escolar) a tributar al tipo normal. Dejando a un lado la supresión del tipo incrementado y la creación del tipo superreducido que se produjo en 1993, es la primera vez que se produce un cambio de esta naturaleza en la estructura de tipos porque, como ya se ha dicho, desde la implantación del IVA sólo hemos asistido a un goteo lento, pero paulatino, de nuevos bienes y servicios sujetos a tipos impositivos reducidos. A partir de ahora pasan a tributar a tipo general ciertos bienes y servicios que venían tributando al tipo reducido, como es el caso de las flores y plantas ornamentales; los servicios mixtos de hostelería, espectáculos, discotecas, salas de fiesta, barbacoas u otros análogos; la entrada a teatros, circos y demás espectáculos; los servicios prestados por artistas personas físicas; los servicios funerarios; la asistencia sanitaria que no goce de exención, los servicios de peluquería; los servicios de televisión digital y la adquisición de obras de arte.

Con estos tipos (21%, 10% y 4%) se han elaborado las previsiones recaudatorias que acompañan a los PGE 2013, en las que los impuestos indirectos suponen el 44,5% del total ingresos impositivos antes de descontar las participaciones de las Administraciones Territoriales (174.099 millones de euros), correspondiendo al IVA el 31,4% (54.657 millones de euros), a los impuestos especiales el 11,5% (19.956 millones de euros) y el resto, esto es el 1,6%, a otros impuestos indirectos; resultando de ello que en nuestro sistema impositivo el IVA es la segunda figura impositiva en peso recaudatorio, sólo superada por el IRPF que, por sí sólo, representa el 42,6% del total de ingresos impositivos, incluyéndose dentro de este el gravamen complementario aprobado a finales de 2011.

En el presupuesto de beneficios fiscales que acompaña por previsión constitucional a los PGE 2013 (el artículo 134 de la CE ordena que en los PGE se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado) se cuantifica el coste del tipo reducido del 10% en 6.287,10 millones y el del tipo superreducido del 4% en 4.254,73 millones de euros. Es preciso señalar que el PBF se refiere exclusivamente a los beneficios fiscales del Estado y, por consiguiente, las cifras que en él se reflejan constituyen previsiones en términos netos de las pertinentes cesiones a las Administraciones Territoriales. En este sentido, hay que recordar que en el vigente sistema de financiación autonómica el IVA es un impuesto cuya recaudación está cedida al 50% a las CCAA, por lo que se puede afirmar que la previsión del coste recaudatorio de los tipos reducidos vigentes cuando se elaboraron los PGE 2013 superaba los 20.000 millones de euros, lo que supone cerca del 40% de la recaudación total prevista antes de descontar las participaciones de las Administraciones Territoriales.

Como se desprende de las anteriores cifras, a pesar de los cambios introducidos por el RDL 20/2012, la cuestión planteada por el Informe, esto es, la conveniencia de mantener tipos reducidos o, mejor dicho, la conveniencia de establecer un tipo uniforme, sigue plenamente vigente en nuestro país porque siguen existiendo una amplia gama de bienes y servicios sometidos a tipos reducidos. Esta cuestión es lógico que preocupe en España por la pérdida de recursos públicos que supone.

Según el cuadro que se adjunta, elaborado por los servicios de la Comisión Europea, en 2007 en España la base sujeta al tipo normal representaba sólo el 42%, siendo de un 9% la base sujeta a tipo superreducido y de un 49% la sujeta al tipo reducido. Sin embargo, no podemos olvidar que 2007 es un año punta dentro del período del boom inmobiliario sufrido por España y que las entregas de viviendas y su construcción tributan al tipo reducido, por lo que ello puede explicar como del año 2000 al 2007 la base sujeta al tipo reducido haya crecido, sin apenas cambios normativos, en cinco puntos. Pero, a pesar del boom inmobiliario, que supuso tanto un incremento espectacular en el número de viviendas construidas como en su precio de venta, lo cierto es que el peso que en España tiene los tipos reducidos es muy elevado y ello ha debido llevar a las autoridades comunitarias, en el marco del rescate al sector financiero español, a exigir un cambio de rumbo. Resulta curioso resaltar que los países cuya base imponible sujeta al tipo normal no supera el 60% (España: 42%, Grecia: 50%, Irlanda 44% e Italia 57%) están sufriendo todos importantes crisis fiscales.

Cuadro 1: Distribución de la base imponible total entre los diferentes tipos.

Estados miembros	Tipo cero		Tipo superreducido		Tipo reducido		Tipo general	
	2000	2007	2000	2007	2000	2007	2000	2007
Alemania	-		-		14	18	85	82
Austria	-		-		27	29	72	71
Bélgica	1	0,5	-		26	28	73	71
Dinamarca	0		-		-		100	
España	-		10	9	44	49	46	42
Finlandia	1,5	1	-		21	21,5	78	77
Francia	-		4	5	25	27	71	68
Grecia	-		2	3	35	48	62	50
Irlanda	12	9	0		37	47	50	44
Italia	-		12	11	29	32	58	57
Luxemburgo	-		24	25	3	4	47	70
Países Bajos	-		-		26	26	74	74
Portugal	0		-		37	39	63	61
Reino Unido	19	20	-		3	3	78	77
Suecia	2	2	-		21	19	77	80
Bulgaria						1		99
Chipre		15				14		70
Eslovaquia						2		98
Eslovenia						34		66
Estonia						8		92
Hungría						7		93
Letonia						15		85
Lituania						13		87
Malta		22				9		69
Polonia		1		8		32		59
República Checa						34		66
Rumanía						2		98

Fuente: Servicios de la Comisión.

Esta distribución de la base imponible total entre los diferentes tipos tiene, como es obvio, su reflejo en el peso que el IVA tiene sobre el PIB. En 2008 (en España los tipos eran todavía de 16%, 7% y 4%), en los países de la zona euro la recaudación por el IVA representaba de media aritmética un 7,5% del PIB (de media ponderada un 6,7%), mientras que en España representaba el 5,3%. Si comparamos con la UE-25 o con la UE-27, la distancia aún se acentúa más porque, en estos casos, el IVA representaba en media aritmética el 7,6% y el 7,8%, respectivamente, del PIB y en media ponderada el 6,9% en ambos ámbitos.

3. UNIDAD O DIFERENCIACIÓN DE LOS TIPOS DE GRAVAMEN

Los argumentos que en el IM se dan a favor de un tipo uniforme son importantes:

- Evitar distorsiones en las decisiones de consumo.
- Eliminar complejidades en la determinación de los tipos.
- Anular presiones políticas de los grupos de interés para conseguir ampliar el listado de bienes y servicios a tipos reducidos.
- Reducir las cargas administrativas y de cumplimiento de las normas.

Sin embargo, también en el Informe se reconoce la existencia de importantes argumentos en contra, tanto por razones de eficiencia, como de equidad.

Entre las primeras, cabe señalar que dado que los bienes difieren en sus elasticidades respecto del precio, los tipos impositivos óptimos, es decir, los que su aumento produciría menos pérdida de eficiencia (reducción de la demanda como consecuencia de una subida de precios) deberían ser distintos de unas mercancías a otras, siendo mayores los tipos aplicables a los bienes con baja elasticidad. Esta "regla de la elasticidad inversa" supondría:

- Conocer la elasticidad de cada bien y servicio, así como los cambios que se producen en la misma, lo que obligaría a las autoridades fiscales a incurrir en importantes costes para su diseño eficiente.
- Aplicar tipos impositivos más elevados a los "bienes necesarios" (por ejemplo, alimentos) por su baja elasticidad, cuando precisamente estos bienes forman parte del Anexo III a los que la Directiva permite que los Estados miembros puedan aplicar tipos reducidos.

Las consecuencias obvias de esta regla económica hacen que en la práctica no haya sido adoptada por ningún país.

También existen razones de equidad para establecer tipos diferenciados, pudiéndose distinguir tres tipos de argumentos. El principal se basa en el hecho de que la gente más pobre gasta una porción mayor de su renta en bienes necesarios. Un argumento ligeramente distinto sugiere que hay algunos bienes que deberían tener tipos más bajos porque son, en cierto sentido, "esenciales para la vida". Un tercer argumento más diferente es que, independientemente de la renta, la estructura del gasto podría por sí sola revelar algo especial acerca de las necesidades de las personas.

Como se ha mencionado, el principal argumento de equidad es ayudar a las familias de renta baja mediante la imposición con tipos reducidos a los bienes y servicios que estas familias consumen en mayor medida. Pero en el IM también se argumenta que los impuestos indirectos no debieran considerarse aisladamente del resto del sistema fiscal y de asistencia social y en los países donde puede establecerse un impuesto progresivo sobre la renta y pagar beneficios de asistencia social que varían de acuerdo con las necesidades y características de las personas, esta alternativa sería mucho mejor para alcanzar los objetivos de equidad sin necesidad de distorsionar las decisiones de consumo.

Un buen ejemplo de lo que predica el Informe es Dinamarca, donde no existen tipos reducidos y se aplica un tipo general del 25% y, sin embargo, no parece que pueda decirse que se trata de un país con políticas fiscales regresivas y con un Estado del bienestar poco desarrollado.

Sin embargo, el IM reconoce la existencia de excepciones a la uniformidad de tipos, es decir, de casos concretos que pueden justificar la diferenciación para ayudar a las familias de renta baja. Así, se admite que hay países en los que no se pueden aplicar impuestos progresivos sobre la renta de una manera eficaz por carecer de administraciones tributarias suficientemente desarrolladas para ello. Esto podría obligar a esos países a usar la imposición indirecta para alcanzar sus objetivos redistributivos. Para ello habría de gravar a un tipo más bajo y, posiblemente, subsidiar los bienes de primera necesidad, que componen una parte muy grande del gasto de los contribuyentes de rentas más bajas. Como estos bienes de primera necesidad, tales como los alimentos básicos, tienden a ser inelásticos con respecto al precio, existirá un conflicto entre alcanzar la eficiencia y las preocupaciones redistributivas. Pero en determinados países, bajo los supuestos

anteriormente señalados, puede entenderse que se mantengan relativamente bajos los tipos impositivos que gravan bienes inelásticos con respecto al precio, como los alimentos, aun cuando, por razones de eficiencia pura, se quisiera gravar estos bienes con unos tipos más elevados. Es obvio que este supuesto que, a juicio del IM, podría justificar la existencia de tipos reducidos en el IVA para los bienes esenciales no es predicable de España ni de países que gozan de fuertes Administraciones Tributarias e impuestos sobre la renta muy personalizados.

En el IM también se trae a colación un argumento más sutil como excepción a la regla general de uniformidad de tipos y a favor de la diferenciación en la imposición indirecta, que se basa en el hecho de que incluso un sistema sofisticado de impuestos directos y beneficios sociales no puede lograr un resultado óptimo absoluto (*first best*), ya que las capacidades y necesidades subyacentes no se observan con exactitud perfecta. Una persona muy capaz puede poner escaso esfuerzo en el trabajo y ganar la misma cantidad que un individuo con baja capacidad que trabaja mucho. Si ambos tienen los mismos ingresos, pagarán los mismos impuestos sobre la renta aunque la redistribución que puede lograrse a través del impuesto sobre la renta.

En este caso, puede haber una justificación para distorsionar las elecciones entre unos bienes y servicios y otros, si la preferencia por algunos de estos bienes y servicios está relacionada con la elección entre renta y ocio. Para desarrollar este argumento, el IM parte de que cuanto más alto sea el tipo impositivo que grava a las rentas del trabajo más elevadas, tanto menos trabajará el individuo que recibe un salario alto y, por ello, hay que gravar los bienes "complementarios" del ocio, pues esto desanimará a los individuos con salarios elevados a dedicar mucho tiempo al ocio. Las conclusiones de este argumento en este punto son bastante claras.

Por un lado, los bienes cuyo consumo requiere más tiempo, como las comidas en restaurantes o las representaciones teatrales, necesitan también más tiempo de ocio. Por tanto, establecer sobre ellas un mayor gravamen es una forma de gravar el ocio y estimulará a los que los consumen a trabajar más horas y dedicar menos tiempo al ocio. Sin embargo, en el caso concreto de España, donde el turismo aporta más de un 10% al PIB este argumento debe ser evaluado cuidadosamente.

Por otro lado, un efecto similar se puede obtener aplicando menores tipos impositivos sobre los bienes cuyo consumo está asociado con más horas de

trabajo. Como ejemplo más obvio se cita que gravar menos que otros bienes y servicios los que prestan las guarderías (durante las horas de trabajo) ayudaría a neutralizar los desincentivos al trabajo creados por otras partes del sistema tributario.

En resumen, haciendo pagar mayores impuestos a los bienes y servicios asociados con el ocio y menores a los vinculados con el trabajo, se pueden neutralizar en parte los desincentivos al trabajo que genera un sistema tributario redistributivo y, por ello, puede tener justificación económica la diferenciación de tipos. Si analizamos la lista de bienes y servicios contenida en el Anexo III de la Directiva relativa al sistema común de IVA, se puede observar que ninguno de los bienes o servicios incluidos en ella y, por tanto, susceptibles de tributar a tipos reducidos, responde a la idea de gravar menos a los bienes asociados con más horas de trabajo y sí encontramos numerosos servicios que requieren tiempo de ocio (así, el derecho de acceso a espectáculos, parques de atracciones, conciertos, museos, manifestaciones deportivas, etc.; utilización de instalaciones deportivas, hoteles, restaurantes, etc.). Los servicios de guardería no se encuentran entre los susceptibles de tributar a tipos reducidos, pero están exentos y, por tanto, sin derecho a deducción de las cuotas soportadas.

Un segundo argumento basado en razones de equidad para la diferenciación del tipo aplicable a determinados bienes y servicios, pero conceptualmente distinto del anterior, reside en lo que James Tobin llama *igualitarismo específico*. La idea es que hay dominios específicos en los que limitar la desigualdad es un fin en sí mismo. En este sentido, la diferenciación de los tipos de gravamen podría justificarse para "los bienes de primera necesidad", es decir, aquellos que son esenciales para la vida y, por tanto, hay que comprar inevitablemente una cierta cantidad de los mismos.

Para distinguir el igualitarismo específico del anterior argumento a favor de una redistribución generalizada, debemos tener en cuenta que el igualitarismo específico parte de creer que la gente seguirá eligiendo comprar "demasiado poco" de estos bienes, aunque tengan el dinero para hacerlo, y su objetivo es estimular a la gente a comprarlos. En un sentido, este es un argumento más consistente para la diferenciación de tipos impositivos que el argumento general de la equidad, ya que no lograríamos este resultado con el impuesto sobre la renta porque, como ya se ha dicho, la gente seguirá eligiendo comprar "demasiado poco" de estos bienes, aunque tengan el dinero para hacerlo. Sin embargo, es un

argumento que concilia mal con la creencia de que las personas son capaces, en general, de tomar las decisiones correctas por sí mismas.

El tercer argumento, basado en razones de equidad, para establecer un tipo impositivo de IVA diferenciado es que ciertas estructuras del gasto podrían transmitir información extra sobre las capacidades o las necesidades de los consumidores y, por tanto, podrían ser "etiquetas" útiles para que el sistema tributario alcance objetivos distributivos específicos. Un buen ejemplo es el caso de los vehículos para personas con movilidad reducida que están gravados al tipo superreducido. Como sucede con los objetivos distributivos más amplios anteriormente analizados, el IM considera que la justificación o no de la diferenciación de los tipos de la imposición indirecta por esta razón dependerá de que no haya alternativas más eficientes.

Por último, el IM aduce que, de hecho, hay otro tipo de equidad para la que la uniformidad en los tipos impositivos es importante. Es la equidad horizontal, que exige gravar igual a personas que están en igual situación. Individuos con la misma renta o riqueza pueden diferir en la forma en que les gusta gastar su dinero. Cuando se usan tipos diferenciados, algunos individuos se ven premiados y otros penalizados de una manera que puede parecer bastante arbitraria. Se grava a tipo general a los que les gusta la música, pero no a los que les gustan las revistas. Se debe evitar la diferenciación de tipos entre personas que sólo se distinguen en características de poca trascendencia, tales como las aficiones.

Todas estas razones llevan al IM a proponer la aplicación de un tipo uniforme en el IVA a los bienes y servicios, eliminando los tipos reducidos. Llegados a este punto procede para concluir valorar esta recomendación con los ojos puestos en el sistema tributario español.

4. CONVENIENCIA DE PASAR A UNA ESTRUCTURA DE TIPOS MÁS UNIFORME EN ESPAÑA

Está claro que eliminar los tipos reducidos genera unos ingresos considerables, pero infringe pérdidas proporcionalmente mayores sobre los contribuyentes de baja renta que sobre los contribuyentes de renta elevada, y ello no solamente porque los contribuyentes de baja renta destinan una mayor parte de su renta disponible al consumo, sino porque, además, consumen en mayor medida bienes y servicios gravados a tipos reducidos que son en muchos casos bienes de primera necesidad.

Por ello, esta medida no puede adoptarse aisladamente porque no es neutral desde el punto de vista del carácter redistributivo del sistema tributario en su conjunto. Si se quiere mantener el carácter redistributivo del sistema impositivo, su adopción, como así se reconoce en el IM, exigirá adoptar medidas en otros impuestos e, incluso, acompañadas con medidas de políticas de gasto.

Con carácter general, la actualización de algunas variables tributarias significativas en el IRPF (límite determinante de la obligación de retener, umbral para declarar el impuesto, mínimo personal y familiar, tarifa, etc.), en función del incremento de la tasa de inflación que se previese que pudiera originar la subida de IVA, podría operar como mecanismo compensatorio y, además, no desincentivaría el factor trabajo. A estos efectos, hay que tener en cuenta que en ciertos países determinados parámetros fiscales y mínimos de tributación se actualizan automáticamente con el IPC, con lo que se resuelven parte de los problemas sin necesidad de medidas adicionales.

Para contribuyentes de rentas bajas serían necesarias medidas adicionales para que la uniformidad no afectara al carácter redistributivo del sistema tributario. Caben, básicamente, dos alternativas para mantener el carácter redistributivo del sistema:

Diseñar una reforma que dedicara los ingresos resultantes de la eliminación de los tipos reducidos a reducir impuestos, aumentando los mínimos exentos tanto de carácter personal como familiar, y a aumentar vía políticas de gasto los beneficios sociales a las familias más pobres que no están sujetas al impuesto y, además, evitar que estas medidas supusieran un empeoramiento de los incentivos al trabajo al gravar más, comparativamente, a los contribuyentes de renta más elevada. El diseño de esta reforma es en todo caso complejo ya que obliga no solo a modificar el IRPF, sino también las subvenciones.

- Diseñar una reforma que dedicara los ingresos resultantes de la eliminación de los tipos reducidos a aumentar los ingresos tributarios. Esta alternativa es más acorde con la situación actual de las cuentas públicas en España, donde todos los esfuerzos se tienen que destinar a la consolidación de las citadas cuentas con el objeto de cumplir los objetivos de déficit comprometidos. Sin embargo, a pesar de ello, podría mantenerse la neutralidad, desde el punto de vista del carácter distributivo del sistema tributario en su conjunto, si la eliminación de los tipos reducidos se acompañara de medidas para aumentar el gravamen en figuras impositivas que

afectan a contribuyentes de rentas altas, que se ven proporcionalmente menos afectados por el establecimiento de un tipo uniforme sobre los bienes y servicios sujetos a IVA, como podría ser la potenciación de los impuestos de naturaleza patrimonial, hoy en España en franco declive, como el impuesto sobre el patrimonio o el impuesto sobre sucesiones y donaciones que está desaparecido en muchas CCAA.

En cualquier caso, como el IM reconoce, las implicaciones redistributivas de eliminar los tipos impositivos reducidos no son fáciles de evaluar y esta medida siempre, a nivel individual, generará ganadores y perdedores, por lo que reconoce que es una decisión políticamente difícil de adoptar. Así, si la supresión de tipos reducidos se compensa con mayor renta disponible mediante una reducción del IRPF, quien gaste poco saldrá más favorecido que quien gaste mucho porque, aunque existe relación entre niveles de renta y gasto, no es una correlación perfecta. Además, preocupa especialmente la situación de los pensionistas porque lo normal es que, para sostener su gasto actual, tengan que utilizar ahorros acumulados en el pasado, lo que les convierte en los candidatos ideales para situarse como perdedores en el cambio. Consciente de ello, el IM entiende que, en promedio, las medidas compensatorias no deberían dejar en peor posición al colectivo de pensionistas que antes de la reforma. También se plantearían problemas con las entidades jurídicas sin derecho a deducir el impuesto soportado (por ejemplo, Administraciones Públicas, entidades sin fines lucrativos y sectores que realizan, aunque sea parcialmente, operaciones exentas).

Sin embargo, a pesar de que se puedan establecer medidas compensatorias para restablecer el carácter redistributivo del sistema tributario en su conjunto, con las limitaciones ya señaladas, se plantea en el caso de nuestro país un problema importante adicional. Los tipos impositivos reducidos se aplican en España en dos sectores claves de la economía nacional: el turismo y el de la construcción de viviendas y los efectos que sobre estos sectores tendría el establecimiento del gravamen a tipo general no podrían compensarse con las alternativas anteriormente señaladas.

Como ya se ha comentado anteriormente el sector del turismo representa en España más de un 10% del PIB y su competitividad internacional se vería fuertemente dañada por el sometimiento al tipo general de servicios tales como los de restauración y hostelería que son consumidos en España por turistas no residentes, ya que es obvio que no es posible compensar a los turistas con reducciones

de otros impuestos, como tampoco parece posible subvencionar los precios del sector, ya que ello tendría la consideración de ayuda de Estado incompatible con los Tratados de la UE. La dificultad política de, por un lado, mantener tipos reducidos para los sectores relacionados con el turismo y, por otro lado, decidir aplicar el tipo general a los bienes de primera necesidad, como por ejemplo alimentación y medicinas, explica por sí solo las dificultades de avanzar en uniformar los tipos impositivos del IVA en España. Para adoptar esta medida sería preciso previamente ganar competitividad en el sector turismo. En todo caso, sería una medida cuya aplicación habría que graduar adecuadamente en el tiempo.

En cuanto al sector de la construcción de viviendas, España grava con tipos reducidos todo tipo de viviendas con independencia de su carácter social o no, ya que las viviendas se gravan, con carácter general, al tipo reducido, y al tipo superreducido las viviendas calificadas administrativamente como de protección oficial de régimen especial o de promoción pública. Como ya se ha señalado, el Anexo III sólo permite aplicar tipos reducidos a la construcción de *"viviendas proporcionadas en el marco de la política social"*, pero, a través de una excepción conseguida en las negociaciones previas a la entrada en funcionamiento del mercado único, se consiguió con carácter transitorio seguir aplicando tipos reducidos. Dado el stock de viviendas sin vender existente en España, no parece viable, al menos en el corto plazo, el sometimiento de las mismas al tipo general. Por otro lado, la construcción y rehabilitación de viviendas soporta importantes costes fiscales (otros impuestos, tasas por licencias, etc.) en el proceso, que habría que plantearse reducir para no recargar de más costes fiscales el precio de la vivienda y, en su caso, compensar a las Administraciones Territoriales receptoras de dichos ingresos.

Para concluir, solo cabe señalar que la uniformidad de los tipos de gravamen en el IVA debe ser un "ideal" de las autoridades fiscales al que hay que tender, por lo que la existencia de tipos reducidos debe ser evaluada periódicamente, con vistas a su revisión, a la luz de los condicionamientos de cada caso concreto y ese "ideal" debe servir para rechazar las presiones políticas periódicas de los grupos de interés para ampliar los bienes y servicios sometidos a tipos reducidos.

Esto último, al menos en la UE, está muy claro. La regla de la unanimidad que se exige para adoptar decisiones en materia tributaria constituye un freno importante para ampliar el tantas veces citado Anexo III, que contiene el listado de bienes y servicios susceptibles de tributar a tipos reducidos, ya que

países como Dinamarca y Alemania se oponen sistemáticamente a cualquier ampliación. La pretensión francesa de lograr la inclusión de los servicios de restauración en el citado Anexo III le costó situar dicha propuesta como materia estrella durante su Presidencia y su consecución e implantación no ha producido el efecto deseado, que era reducir los precios finales, ya que una reducción del IVA francés desde el 19,6% (tipo general) hasta el 5,5% (tipo reducido), esto es de 14,1 puntos, sólo logró, según los datos publicados, una reducción de los precios de menos del 2%.

En resumen, se plantea la uniformidad como "ideal" y en el camino para lograrla el rechazo frontal a la ampliación de los tipos reducidos y la evaluación constante de los bienes y servicios sometidos a tipos reducidos para reevaluar su justificación y las posibilidades de avanzar en la uniformidad, valorando adecuadamente la eficiencia de la medida en cada caso concreto, esto es, analizando la elasticidad de la demanda del bien o servicio ante cambios en el precio provocados por incrementos del tipo impositivo.

En este sentido, la Comisión Europea abrió un período de consultas con el objetivo de saber si algunos tipos reducidos de IVA aportan los resultados previstos o si crean más problemas de los que resuelven. En concreto, la consulta se refiere al agua, la energía, la gestión de residuos y la vivienda. En el caso del agua, Bruselas plantea que los objetivos sociales que en principio tenía el tipo reducido del IVA podrían lograrse mejor mediante políticas sociales nacionales dirigidas a los grupos más vulnerables. Para la energía, la Comisión cree que el IVA reducido contradice el objetivo de fomentar el ahorro energético y favorece a las fuentes más contaminantes. Lo mismo ocurre con la gestión de residuos, donde el IVA reducido no tiene en cuenta la jerarquía fijada por la UE, que da prioridad al reciclaje frente a la incineración o disposición en vertederos. En el caso de la vivienda, Bruselas plantea que este tipo se aplique sólo a las que cumplan las exigencias comunitarias máximas en materia de ahorro energético. La Comisión pregunta también cómo equiparar el IVA de los libros y prensa en papel, a los que ahora se puede aplicar el tipo reducido, al de los libros y la prensa electrónica, a los que en la actualidad se les aplica el tipo normal.

Como afirma el Comisario Semeta: "los Estados miembros necesitan nuevas fuentes de ingresos" y los tipos reducidos de IVA tienen un coste recaudatorio muy elevado por lo que los tipos reducidos deberían estar en continua evaluación.

Resumen

- El Informe propone la aplicación del tipo general del IVA, con mínimas excepciones.
- La situación de partida en España es diferente. España aplica, a partir de 1 de septiembre de 2012, tres tipos impositivos: 21%, 10% y 4%.
- En 2007, en España, la base sujeta al tipo normal representaba sólo el 42%, siendo de un 9% la base sujeta a tipo superreducido y de un 49% la sujeta al tipo reducido. Por tanto, es lógico que preocupe la pérdida de recursos públicos que supone.
- Se reconoce que las implicaciones redistributivas de eliminar los tipos impositivos reducidos no son fáciles de evaluar y que siempre, a nivel individual, habrá ganadores y perdedores, por lo que se trata de una decisión políticamente difícil de adoptar.
- Los argumentos que se dan a favor de un tipo uniforme son importantes: evitar distorsiones en las decisiones de consumo, evitar complejidades en la determinación de los tipos y presiones políticas de los grupos de presión para conseguir ampliar el listado de bienes y servicios a tipos reducidos, y reducir las cargas administrativas y de cumplimiento que ello conlleva. Pero también se reconoce que existen importantes argumentos en contra, tanto por razones de eficiencia, como de equidad.
- Eliminar los tipos reducidos genera unos ingresos considerables, pero infringe pérdidas proporcionalmente mayores sobre los contribuyentes de baja renta que sobre los contribuyentes de renta elevada: Por ello, esta medida no puede hacerse aisladamente porque no es neutra desde el punto de vista del carácter redistributivo del sistema tributario en su conjunto y si se quiere mantener el carácter redistributivo del sistema fiscal, su adopción exige adoptar medidas en otros impuestos e, incluso, medidas de políticas de gasto.
- En España se aplican tipos reducidos en dos sectores claves de la economía nacional: el sector del turismo y el sector de la construcción de viviendas y los efectos que sobre estos sectores tendría el establecimiento del gravamen a tipo general no podrían compensarse fácilmente.
- La uniformidad de los tipos de gravamen en el IVA debe ser un "ideal" de las autoridades fiscales, por lo que la existencia de tipos reducidos debe ser evaluada periódicamente a la luz de los condicionamientos de cada

caso concreto, como actualmente lo está haciendo la UE en relación con una serie de bienes y servicios y ese "ideal" debe servir para rechazar las presiones políticas de los grupos de presión tendentes a ampliar los bienes y servicios sometidos a tipos reducidos.

5. FUNCIONAMIENTO DEL IVA Y PROBLEMAS DE INCUMPLIMIENTO

5.1. Funcionamiento del IVA

El IM analiza en uno de los capítulos dedicados al IVA el funcionamiento del impuesto y sus problemas de diseño y aplicación para formular propuestas de mejora. Es considerado un buen impuesto desde el punto de vista de la eficiencia. Grava las entregas de bienes y prestaciones de servicios que realizan los empresarios y profesionales registrados, quienes pueden deducir las cuotas tributarias que soportan sus inputs. Por tanto, es un impuesto que se aplica sobre el valor añadido en cada una de las fases del proceso de producción y distribución de bienes y servicios. De esta forma, se consigue trasladar íntegramente al consumidor final la carga fiscal del impuesto. Por tanto, el IVA no distorsiona las decisiones de producción en cuanto que solo grava el consumo final.

Existen alternativas al IVA. Se puede aplicar un impuesto sobre las ventas en la fase minorista que recaiga sobre el consumo final sin necesidad de ir gravando las fases anteriores del proceso de producción y distribución de los bienes y servicios. Pero, en tal caso, es necesario que todo empresario o profesional que entrega bienes o presta servicios distinga, cliente a cliente, si este es o no un consumidor final. Así, si es un empresario o profesional actuando en el desarrollo de su actividad, la operación no estará gravada, pero, si es un consumidor final, entonces sí se gravará. Este esquema de tributación se aplica en la mayoría de los estados de EE.UU.

Este diseño, aunque reduce significativamente el número de obligados a repercutir el impuesto, presenta claras desventajas respecto del IVA. En un impuesto minorista de este tipo, es preciso conocer si los destinatarios de las operaciones utilizarán los bienes o servicios para fines privados o empresariales y profesionales, pero el vendedor de los bienes o el prestador de los servicios no tiene ningún incentivo para aplicar correctamente esta distinción, lo que puede provocar importantes pérdidas recaudatorias.

En el IVA, sin embargo, el impuesto se repercute siempre al cliente y éste es quien deduce o no la cuota soportada en función de su posición en la cadena de suministro y si la deduce sin tener derecho a ello comete directamente un fraude. Además, en la medida en que existe un censo de empresarios y profesionales, el control es más sencillo, aunque no por ello deja de haber dificultades como, por ejemplo, las que se plantean en ocasiones para distinguir entre el uso privado o empresarial de un bien adquirido por un empresario individual.

En cualquier caso, en el IVA, al repartirse el ingreso del impuesto que finalmente se repercute al consumidor entre los distintos eslabones de la cadena de producción y distribución del bien o servicio, el incumplimiento en alguna de las fases afecta tan solo al valor añadido en la misma y no al impuesto total correspondiente al precio final del bien o servicio, lo que reduce el incentivo al fraude.

Por otra parte, para acreditar el derecho a la deducción del IVA soportado por los inputs es necesario disponer de una factura emitida por el empresario o profesional que realizó la operación, factura mediante la que se repercutió el IVA que se pretende deducir. La repercusión y deducción mediante factura facilita el control tributario, ya que permite contrastar el IVA soportado deducido por el adquirente del bien o servicio con el IVA repercutido por el empresario o profesional que realizó la operación.

5.2. Problemas de incumplimiento

A pesar de todas sus ventajas, en la práctica, el IVA no siempre funciona de forma correcta. Según el IM, los principales problemas de diseño del impuesto son, en primer lugar, los tipos cero y reducidos y las exenciones. En segundo lugar, existe un nivel de incumplimiento significativo y grandes dificultades para su aplicación en las operaciones internacionales con serias consecuencias en el nivel de fraude.

El primer problema ya se ha tratado ampliamente por lo que, ahora, el análisis se centrará en el incumplimiento del impuesto.

La administración tributaria británica estimaba, en el período 2009-2010, en 11.500 millones de libras la pérdida recaudatoria derivada de los incumplimientos por IVA, es decir, la diferencia entre la recaudación real del impuesto y lo que se debería haber recaudado si todos los empresarios y profesionales individuales

y empresas hubiesen cumplido sus obligaciones. Dicha cifra suponía un 14% de los ingresos potenciales, brecha superior a la que se observa en otros impuestos. La cifra anterior incluía tanto errores cometidos por los contribuyentes, como casos de elusión y evasión fiscal. El IM se centra en estos últimos.

Una forma de evasión puede consistir en la infravaloración de las operaciones gravadas y/o en la sobrevaloración de los inputs. Para ello caben múltiples vías: ocultar ventas, deducir facturas de compra falsas o infladas, declarar exportaciones o entregas intracomunitarias ficticias, aplicar tipos incorrectos, deducir cuotas soportadas por gastos personales haciéndolos pasar por empresariales o cuotas soportadas correspondientes a inputs destinados a la realización de actividades exentas que se declaran como si dichos inputs se destinaran a realizar actividades no exentas. Algunos de estos casos son posibles por la existencia de tipos reducidos y exenciones, lo que pone de manifiesto cómo perjudican las excepciones a la regla general y la complejidad que acarrean al cumplimiento voluntario y al control tributario. En cualquier caso, hay que reconocer que la mecánica de liquidación del IVA basada en el uso de facturas para repercutir y deducir el impuesto limita las posibilidades de evasión.

Una segunda forma de evasión se produce cuando el sujeto pasivo desaparece sin liquidar el impuesto. El riesgo es especialmente grande cuando el sujeto pasivo que desaparece tiene importes elevados pendientes de ingreso al Tesoro. El hecho de que en cada fase del proceso de producción y distribución de los bienes y servicios se grave únicamente el valor añadido en dicha fase minimiza el riesgo. Cuanto mayor sea el valor añadido por un empresario o profesional, mayor será el riesgo.

Sin embargo, en las operaciones realizadas en la Unión Europea el aspecto verdaderamente problemático es la aplicación del principio del país de destino en un mercado sin fronteras interiores. El problema se plantea tanto en las operaciones intracomunitarias, entre empresarios o profesionales, como en las compras transfronterizas de las personas físicas.

El criterio del destino en las operaciones entre empresarios o profesionales se articula mediante el desdoblamiento de las transmisiones intracomunitarias de bienes en dos operaciones: una entrega intracomunitaria exenta en el país de origen y una adquisición intracomunitaria sujeta en el país de destino. La exención de la entregas intracomunitarias es plena (equivalente a un tipo cero). En consecuencia, el sujeto pasivo que realiza estas operaciones queda habilitado

para obtener la devolución de las cuotas de IVA soportadas en sus compras. En realidad, la situación no es muy distinta a la existente antes de 1993, momento en el que se produjo la supresión de las fronteras interiores, si bien entonces las operaciones se desdoblaban en exportaciones exentas e importaciones sujetas. La gran diferencia estriba precisamente en la supresión de las fronteras y su efecto en el control, problema del que se habla más adelante.

Sin embargo, las compras transfronterizas realizadas por las personas físicas tributan en el lugar donde se produce la adquisición. Ello quiere decir que si dos países fijan tipos impositivos distintos sobre un mismo bien, los consumidores pueden adquirir dicho bien en el país con el tipo impositivo más bajo y llevarlo a su país. El efecto es distorsionador.

La generalización del criterio del origen a las operaciones empresariales no parece probable. Por otra parte, este criterio puede estimular la utilización de precios de transferencia para reducir artificialmente los impuestos a pagar; en definitiva, se trataría de trasladar el valor añadido hacia jurisdicciones con tipos menores.

El problema fundamental en la actualidad es cómo gestionar de la mejor manera posible un sistema de IVA basado en el principio de gravamen en el país de destino en una Unión Europea sin fronteras interiores. La exención de las entregas intracomunitarias de bienes aumenta el riesgo de fraude. Las administraciones tributarias deben tramitar las solicitudes de devolución de las cuotas de IVA soportadas por los inputs que presentan los sujetos pasivos que realizan este tipo de operaciones exentas. Si en las fases anteriores del proceso de producción y distribución del bien ha habido fraude, o se han producido impagos del impuesto, entonces, no solo puede suceder que se recaude menos de lo previsto, sino también que se abonen devoluciones mayores que la recaudación obtenida en dichas fases.

La Comisión Europea calculó en 2004 que el fraude intracomunitario de los *"missing traders"* (operadores desaparecidos), que incluye el llamado fraude carrusel, representaba en torno a un 10% de los ingresos netos por IVA en algunos países. En el Reino Unido en el período 2005-2006 se estimó entre 2.500 y 3.500 millones de libras el coste anual para el Tesoro. El fraude fue de tal magnitud que llegó a distorsionar las estadísticas de comercio (que reflejaban flujos comerciales por 20.700 millones de libras en el primer semestre de 2006 asociados con esta práctica). Incluso los medios de comunicación dedicaron especial atención

al problema por las cifras implicadas y determinados casos espectaculares de rápido enriquecimiento. Según el IM, el Reino Unido parece haber sido capaz de reducir el fraude a cifras de entre 500 y 1.500 millones de libras en el período 2009-2010. En cualquier caso, este fraude sigue siendo un problema importante que, además, ilustra algunas de las debilidades del IVA.

En la versión más simple de este tipo de fraude, el adquirente intracomunitario (el importador si utilizamos el término comercial) compra productos en otros Estados miembros sin soportar el IVA, ya que las entregas intracomunitarias están exentas en origen. Posteriormente, vende el bien a otro empresario, ya en su país, al que repercute el IVA puesto que se trata de una operación interior, IVA que evidentemente será deducido por dicho empresario adquirente. Sin embargo, ese IVA repercutido en la operación interior nunca será ingresado en el Tesoro y el operador desaparecerá. En consecuencia, se estará produciendo la deducción por el adquirente de un IVA que no ha sido ingresado. En versiones más complejas, diversas empresas pueden intervenir en la cadena actuando como operadores pantalla o los bienes, después de varias transacciones sucesivas, pueden volver al país de origen (carrusel).

La inversión del sujeto pasivo ha sido una respuesta eficaz contra este tipo de fraude. El empresario que efectúa la entrega del bien no repercute el IVA a su cliente empresario (ni tiene que hacer ingreso alguno), siendo el cliente quien queda obligado a liquidar el impuesto. En cualquier caso, lo normal es que el adquirente no tenga tampoco que hacer ningún ingreso, ya que la cuota devengada en la operación será deducible para él, lo que quiere decir que el efecto global de la operación será nulo: la obligación de liquidar el IVA como sujeto pasivo por inversión se ve "compensada" por su derecho a la deducción de esa misma cuota.

En el Reino Unido se aplica la inversión del sujeto pasivo a las entregas de teléfonos móviles, productos informáticos y otros bienes de fácil transporte y alto valor susceptibles de este tipo de fraudes. Alemania y Austria propusieron en la Unión Europea, sin éxito, la generalización de la inversión del sujeto pasivo en las operaciones entre empresarios y profesionales. Ello hubiese implicado que el IVA solo se aplicase de forma efectiva en la fase minorista, perdiéndose las ventajas que proporciona su aplicación como impuesto que grava el valor añadido en cada fase del proceso de producción y distribución de los bienes y servicios. La inversión del sujeto pasivo puede ser una buena respuesta al fraude intracomunitario, al menos en el corto plazo, pero no parece una solución estructural.

La solución más radical sería establecer el principio del país de origen para las operaciones intracomunitarias. En este caso, el exportador intracomunitario repercutiría el IVA (su IVA nacional) al cliente y este deduciría dicho IVA en su país. El país de origen vería mejorada su posición respecto de la situación actual puesto que recibiría como ingreso el IVA devengado en la operación, mientras que el país de destino se vería perjudicado al tener que admitir la deducibilidad de la cuota soportada en el otro país. Todo ello obligaría a redistribuir los ingresos entre los países exportadores e importadores si no se quisiera alterar el status quo actual. De otro modo, se podría provocar un incremento de los tipos aplicables a los bienes cuyo destino mayoritario fuese la exportación (al importador no le preocuparía puesto que podría deducir el IVA soportado en su país). Incluso un sistema de transferencias entre Estados podría provocar problemas, ya que se desincentivaría el control por los Estados exportadores de las operaciones generadoras de ingresos fiscales a transferir a otros países. Por este motivo, el criterio para realizar la transferencia habría que fijarlo en función de variables macroeconómicas y, aun así, existiría el riesgo de que se aplicaran tipos altos a los bienes mayoritariamente exportados.

Una solución alternativa para superar este último problema (tipos altos para los bienes exportados) sería establecer un tipo especial único aplicable en toda la Unión Europea para las operaciones entre empresarios y para las operaciones intracomunitarias. Dicho tipo sería el más bajo de los vigentes en la actualidad en los Estados Miembros (en Luxemburgo el tipo general sigue siendo el 15%). Los Estados podrían seguir aplicando su propio tipo a las operaciones para consumidores finales. Caben diversas variantes: aplicación solo para las operaciones intracomunitarias o para todas las operaciones entre empresas, B2B, gestión y control a nivel europeo o nacional, creación o no de una cámara de compensación para los países importadores, etc.

El IM concluye que los problemas de gestión y control del impuesto son grandes, en particular, en el caso de las operaciones intracomunitarias. La inversión del sujeto pasivo y el incremento de los controles tributarios pueden ayudar. Las soluciones más estructurales son complejas. El establecimiento de un tipo único especial en toda la Unión Europea para las operaciones intracomunitarias parece la solución con menos contraindicaciones, pero no parece fácil de implantar en absoluto.

El sistema actual se basa en obligaciones formales a cumplir por los operadores intracomunitarios: facturas, libros registros, declaraciones. Tal vez el

desarrollo de los pagos electrónicos termine resolviendo el problema si llega a posibilitar el ingreso directo en el Tesoro, operación por operación, de las cuotas de IVA o el contraste automático de la información sobre las operaciones en los sistemas informáticos de las empresas. Lo más aconsejable es esperar a ver si los avances tecnológicos permiten un mejor funcionamiento de la aplicación del IVA en el comercio intracomunitario y mientras tanto utilizar fórmulas transitorias como la inversión del sujeto pasivo para resolver los problemas más graves. Si la solución tecnológica no fuera viable habría que avanzar en la búsqueda de una solución estructural, probablemente la aplicación de un tipo especial único en la Unión Europea para las operaciones intracomunitarias.

No se han producido avances significativos en el debate sobre un posible cambio en la tributación de las operaciones intracomunitarias desde 1993 (momento en el que, al suprimirse las aduanas interiores, se implantó el sistema vigente de tributación basado en el principio del país de destino, con vocación transitoria). El Libro Verde sobre el futuro del IVA vuelve a plantear la cuestión sin que exista una solución clara.

El fraude también es tratado en el Libro Verde como un claro motivo de preocupación para la Comisión y los Estados Miembros. La clave está en conciliar el reforzamiento de los controles tributarios con la simplificación del impuesto y de las obligaciones formales que implica su aplicación.

5.3. Opciones para España

Los problemas que describe el IM en relación con el fraude y, más concretamente, con el fraude intracomunitario, son perfectamente trasladables a España. Por otra parte, para combatir este tipo de fraude la cooperación entre Estados es decisiva, no bastando con las iniciativas nacionales.

El uso de la inversión del sujeto pasivo se ha ampliado significativamente en nuestro país para combatir el fraude (no solo intracomunitario). Así, se aplica a las ventas de los certificados de derechos de emisión de CO_2, a las entregas de oro de inversión y de chatarra, a las operaciones concursales, a las entregas inmobiliarias exentas en las que se renuncia a la exención y a las ejecuciones de obra inmobiliarias.

Con independencia del problema del fraude, hasta ahora España era un país que se hubiera visto claramente perjudicado si las operaciones intracomunitarias

hubieran pasado a tributar en origen, puesto que nuestro país tradicionalmente ha presentado balanzas de pagos desfavorables con los grandes países europeos. Sin embargo, en estos momentos la situación ha variado como consecuencia del incremento de las exportaciones al resto de la Unión Europea y el descenso de las importaciones procedentes de la Unión a causa de la crisis, tendencia que, de consolidarse, podría aconsejar una postura más activa de nuestro país a favor de la implantación del IVA en origen.

No obstante, ello exigiría un estudio en profundidad debido a la existencia de tipos distintos en los diferentes países que habría que ver cómo afectarían a la actividad exportadora (a las entregas intracomunitarias por hablar con propiedad) si estas estuvieran gravadas por el IVA. De igual forma, habría que analizar qué tipos se aplicarían a nuestras adquisiciones intracomunitarias, puesto que no sería estrictamente un problema de balanzas comerciales con otros países, sino de cuotas de IVA generadas en las transacciones con el resto de países de la Unión.

En cualquier caso si se diseñase un sistema de cámara de compensación entre Estados para que la transición del IVA en origen fuera neutral en términos recaudatorios, tal sistema debiera ser definido muy cuidadosamente y en un momento de crisis y de escaso crecimiento de los ingresos tributarios como el actual cualquier incertidumbre es desaconsejable. En cualquier caso, dados los intereses contrapuestos en juego, parece poco realista pensar en avances en el corto o medio plazo en la Unión Europea en este ámbito. Si en el futuro fuese posible controlar con más eficacia las operaciones intracomunitarias gracias a los avances tecnológicos, España partiría desde una buena posición por la experiencia de nuestra Administración tributaria en el uso de las tecnologías y en la explotación masiva de la información para el control tributario.

En cualquier caso, el fraude en el IVA constituye un serio problema para la Administración Tributaria española. Además, la subida entre junio de 2010 y septiembre de 2012 de 5 puntos porcentuales del tipo general y de 3 puntos el tipo reducido puede tener un impacto negativo en el cumplimiento voluntario en un contexto de crisis económica, lo que deberá ser objeto de especial seguimiento por la Administración Tributaria.

La alternativa de establecer un tipo diferenciado y único en toda la Unión Europea para las operaciones intracomunitarias Business to Business no parece fácil de asimilar. Conceptualmente, resultaría asombroso que en un mercado único –se supone que cada vez más integrado– se aplicaran tipos distintos a las

operaciones nacionales y a las intracomunitarias. Y todavía sería más difícil de explicar que el tipo intracomunitario fuera inferior al nacional. Además, cabe recordar que solo en el tipo general hay diferencias entre Estados de hasta 12 puntos (Luxemburgo con el 15% y Hungría con el 27%). Generalizar la aplicación de un tipo especial único a todas las operaciones B2B, incluso las internas, manteniendo los tipos nacionales solo para las operaciones con consumidores finales probablemente provocaría distorsiones. Además, parece difícil de explicar a los ciudadanos la aplicación de un tipo impositivo inferior cuando los destinatarios de las operaciones sean empresarios o profesionales que cuando sean consumidores finales.

De la misma forma que ha sido imposible avanzar hacia la aplicación de un sistema de IVA en origen en las operaciones intracomunitarias debido a la regla de la unanimidad que rige en la Unión Europea para los asuntos tributarios, parece igual de complicado llegar a acuerdos sobre la aplicación de un tipo especial único para las operaciones B2B intracomunitarias o para todas las operaciones B2B. La dispersión de tipos impositivos es demasiado grande para que se puedan plantear avances en este punto.

Resumen

- El fraude constituye un serio problema en este impuesto, en especial el vinculado al comercio intracomunitario en una Unión Europea sin fronteras interiores.
- No parece fácil la modificación del llamado régimen transitorio de las operaciones intracomunitarias basado en el principio del país de destino, como regla general, de las transacciones intracomunitarias de bienes entre empresarios y profesionales
- Existen alternativas coyunturales para minimizar el problema como la inversión del sujeto pasivo en las operaciones de más riesgo.
- Hay otras soluciones más estructurales: generalizar la inversión del sujeto pasivo a todas las operaciones B2B o al menos a las intracomunitarias, aplicar el IVA en origen en todo el comercio intracomunitario, establecer un tipo único europeo para dicho comercio intracomunitario (o incluso para todas las operaciones B2B, también las interiores). Todas estas alternativas estructurales son muy complejas y parece impensable que pueden lograrse acuerdos por unanimidad en este ámbito.

- La evolución tecnológica puede ayudar a resolver el problema del fraude intracomunitario si permite en el futuro un mejor control mediante el uso de medios electrónicos de la documentación y de las obligaciones derivadas de las transacciones intracomunitarias (facturas, libros, declaraciones, pago del impuesto). Este planteamiento es especialmente interesante para España en la medida en que la Agencia Tributaria tiene gran experiencia en el uso intensivo de las tecnologías y en la explotación masiva de la información tributaria.

EL IVA Y LOS SERVICIOS FINANCIEROS

Jesús Gascón Catalán [1]

1. PROPUESTA QUE PLANTEA EL INFORME MIRRLEES Y SOLUCIONES ALTERNATIVAS

El Informe Mirrlees (IM) analiza la tributación en el IVA de los servicios financieros que, como regla general, están exentos, y propugna abiertamente su gravamen, bien por dicho impuesto, bien por algún nuevo tributo que pudiera actuar como sustitutivo y con efectos equivalentes.

1.1. Punto de partida: el IVA debería gravar las operaciones financieras

Las entidades financieras prestan a sus clientes diversos servicios combinados: facilitan la apertura de cuentas en las que el cliente puede depositar su dinero y conservarlo con seguridad, emiten tarjetas de crédito a nombre del cliente para que éste pueda adquirir bienes y servicios con cargo a su cuenta sin necesidad de pagar en efectivo, le permiten disponer de su dinero mediante cajeros automáticos, le proporcionan rentabilidad a sus ahorros, etc. Puesto que el IVA es un impuesto general sobre las ventas de bienes y las prestaciones de servicios todos estos servicios financieros de uso masivo deberían estar gravados.

Sin embargo, no hay una contraprestación explícita y directa que pague el cliente por los servicios financieros citados. Es obvio que la entidad financiera gana dinero con ellos. Lo hace porque rentabiliza las cantidades depositadas obteniendo altas remuneraciones (por ejemplo, concediendo préstamos), mientras que al depositante, en general, le ofrece una rentabilidad claramente inferior. Prestar a largo plazo a altos intereses y recibir depósitos que son remunerados a bajo interés, es la clave del negocio financiero.

---

[1] Inspector de Hacienda del Estado.

Esta falta de contraprestación expresa por los servicios financieros más comunes ha sido lo que ha llevado a declarar la exención de estas operaciones en el IVA. Por tanto, el beneficio fiscal se aplica, no porque se quiera dar un trato diferenciado favorable a los servicios financieros, sino por la dificultad práctica para gravarlos.

En cualquier caso, la situación por países es diversa. Incluso dentro de la Unión Europea hay Estados que gravan en mayor medida que otros los servicios financieros. Tanto en el Reino Unido como en España la aplicación de exenciones a los servicios financieros es muy amplia, aunque con algunas excepciones. En realidad, aunque pueda parecer un planteamiento muy simple, en ocasiones se grava básicamente lo que tiene un precio explícito, por ejemplo, los servicios por los que se paga una comisión.

Por otra parte, dada la mecánica liquidatoria del IVA, las entidades financieras que aplican generalizadamente exenciones no pueden deducir las cuotas del impuesto que soportan en sus adquisiciones de bienes y servicios o las deducen en escasa medida (en proporción al peso que representan sus operaciones con IVA respecto del total de sus operaciones), lo que produce distorsiones ya que las entidades financieras se ven obligadas a considerar las cuotas no deducibles como un coste más en sus compras de bienes y servicios, coste que terminan trasladando a sus clientes.

Una primera distorsión se produce porque el coste que representan las cuotas soportadas no deducidas por las entidades financieras es trasladado también a sus clientes empresarios y profesionales, los cuales, sin embargo, no deberían soportar ninguna carga impositiva por IVA puesto que no son consumidores finales. Si se aplicase el IVA a los servicios prestados por las entidades financieras a los empresarios o profesionales, estos podrían deducir el impuesto. Además, al repercutirles el IVA, las entidades financieras adquirirían el derecho a deducir en mayor medida las cuotas soportadas en sus adquisiciones, por lo que estas supondrían un menor coste a trasladar vía precio a los clientes.

La consecuencia de todo ello, dicho de una manera sencilla de entender, es que los empresarios o profesionales están pagando por los servicios financieros más de lo que debieran. Por el contrario, los clientes consumidores finales, pagan menos de lo que correspondería gracias a la exención.

En segundo lugar, las propias entidades financieras se ven incentivadas a distorsionar su comportamiento para minimizar las cuotas de IVA no deducibles

que soportan. Una forma de hacerlo es reducir sus compras a terceros, autogenerando los bienes y servicios que necesitan, para evitar el pago de un IVA que no pueden deducir. Por tanto, se adoptan decisiones empresariales por razones fiscales.

Finalmente, no hay que olvidar el problema práctico que supone realizar simultáneamente operaciones que originan el derecho a la deducción de las cuotas soportadas y otras que no lo hacen, lo que obliga a las entidades financieras a calcular, a veces de manera muy compleja, los importes a deducir.

1.2. Primera alternativa: aplicación del tipo cero

Para solucionar los problemas descritos, el Informe plantea la aplicación de un tipo cero a los servicios financieros. Ello permitiría que el cliente siguiese sin pagar el IVA y las entidades financieras, a diferencia de lo que sucede ahora, podrían deducir las cuotas que soportan. No obstante, hay que tener en cuenta que la normativa armonizada comunitaria no permite aplicar el tipo cero, excepto autorización expresa para ello, como sucede en ciertos casos en el Reino Unido, pero España no tiene autorizada ninguna excepción en este sentido.

En cualquier caso, aunque lo autorizase la Unión Europea –para lo que sería necesaria la aprobación por unanimidad de todos los Estados miembros–, en el contexto actual parece poco realista que algún Estado pueda adoptar una medida tributaria que favorezca de forma explícita a los bancos y reduzca la recaudación. Por eso, el Informe se limita a mencionar esta opción y pasa inmediatamente a analizar otras alternativas.

1.3. Segunda alternativa: aplicación del IVA sobre los flujos de fondos en las operaciones financieras

El planteamiento es relativamente sencillo. Se trataría de aplicar el IVA sobre los flujos de caja que originan las operaciones financieras. Con esta alternativa, cuando el cliente abriese una cuenta se consideraría que la entidad financiera le estaría prestando un servicio financiero único combinado (custodiar su dinero, gestionarlo para obtener rentabilidad, proporcionarle tarjetas, etc.) y, en consecuencia, se aplicaría el IVA por la prestación de dicho servicio siendo la base imponible de la operación el importe depositado. En el momento en que el cliente retirase el dinero se produciría la situación inversa, la entidad financiera sería la destinataria de un servicio (el cliente "devolvería" la cuenta, se la "revendería" a la

entidad, por utilizar la misma terminología que el IM). De esta forma, el cliente se convertiría en deudor frente a la Hacienda Pública por el IVA devengado en la retirada del dinero (el resultado de aplicar el IVA al importe retirado). Con esta operación, en paralelo, el cliente quedaría habilitado para deducir el IVA que soportó al abrir la cuenta. Todo ello permitiría aplicar el normal mecanismo liquidatorio del impuesto: se adeuda a la Hacienda Pública el IVA devengado en las ventas de bienes y servicios y se puede deducir el IVA soportado en los inputs.

El tratamiento de los préstamos sería simétrico. Al abonar el dinero al prestatario el banco estaría "adquiriendo un *input*". Al devolver el cliente el préstamo con sus correspondientes intereses se produciría la situación inversa, el banco estaría vendiendo al prestatario un servicio por el que se repercutiría el impuesto.

Con este esquema, todas las entradas de dinero en el banco en concepto de depósitos, intereses de los préstamos y devolución de préstamos serían tratadas como contraprestaciones por "ventas" realizadas por el banco y, por tanto, en ellas se repercutiría el impuesto, mientras que todas las salidas de efectivo del banco, tales como los préstamos concedidos, los intereses abonados por depósitos y las retiradas por los clientes del dinero depositado, se tratarían como si fueran ocasionadas por "compras" efectuadas por la entidad. Lógicamente, el IVA soportado en estas "compras" sería deducible para la entidad.

Como quiera que, normalmente, las entradas de dinero en las entidades financieras (devoluciones de préstamos concedidos a altos intereses, cantidades depositadas por los clientes) serán mayores que las salidas (intereses satisfechos por los depósitos, retiradas de cantidades depositadas, préstamos concedidos), de esta manera se conseguiría gravar el valor añadido por el sector financiero.

Aunque la mecánica liquidatoria descrita es simple, ya que el IVA se aplicaría sobre importes que "entran o salen" en la entidad financiera, desde el punto de vista conceptual no es fácil de asimilar, ya que involucraría a consumidores finales en la liquidación del impuesto. No es algo totalmente desconocido en el IVA, ya que la normativa del impuesto, en determinadas condiciones, otorga la condición de empresario o profesional, ocasional eso sí, a los arrendadores, a los promotores y rehabilitadores de edificaciones, a quienes entregan medios de transporte nuevos, o a los importadores, aunque no desarrollen ninguna otra actividad empresarial o profesional.

Para que se entienda mejor la propuesta, el propio IM compara la participación del cliente de las entidades financieras en el mecanismo liquidador del impuesto con algo mucho más fácil de entender que los ejemplos que se acaban de exponer: con las devoluciones de mercancías. En efecto, en estos casos, el empresario repercute IVA en la entrega y, más adelante, cuando se produce la devolución de la mercancía, la devolución del precio al cliente va acompañada, como es natural, de la devolución a éste del IVA. O de parte de él si la devolución es parcial.

El IM propone la extensión de este sistema de tributación basado en los flujos de fondos, no sólo a los depósitos y préstamos, sino también a los seguros y a los productos financieros más sofisticados, para evitar distorsiones.

Por coherencia con el tratamiento en el IVA del trabajo por cuenta ajena (que no se sujeta a tributación) quedarían al margen del gravamen sobre los flujos de fondos los pagos por salarios. Tampoco se gravarían los dividendos, puesto que son una retribución satisfecha a los accionistas por los beneficios obtenidos por la entidad financiera y no constituyen, de ningún modo, la contraprestación de servicios financieros propiamente dichos. De igual forma, se exoneraría de gravamen a las compras y ventas de acciones.

Los autores del informe son conscientes de las dificultades que plantea un esquema de tributación como el que se acaba de describir; por este motivo lo presentan como simple punto de partida que sirve para identificar el objetivo a conseguir: gravar el valor añadido aportado por las entidades financieras. A partir de ahí, se trata de analizar si existe algún otro mecanismo liquidatorio que permita lograr el mismo objetivo con menos complejidad y costes. Porque es evidente que un gravamen operación por operación, en un ámbito como el financiero en el que las transacciones son numerosísimas y, en ocasiones, muy complejas, no parece muy atractivo desde el punto de vista práctico, en especial porque se trataría de un nuevo gravamen con un mecanismo liquidatorio con el que no están en absoluto familiarizados los contribuyentes, asesores y funcionarios.

1.4. Tercera alternativa: aplicación de un impuesto independiente sobre los flujos de fondos en las operaciones financieras

Como alternativa se podría establecer un impuesto independiente que recayese sobre los mencionados flujos de fondos en las operaciones financieras y que evitase gravar individualmente todos y cada uno de los movimientos de fondos.

Bastaría con considerar el flujo neto de fondos (suma algebraica de las entradas y salidas de dinero por préstamos, créditos, etc.) realizado por cada entidad financiera durante un año y, a partir de ahí, calcular el impuesto a ingresar.

Esta mayor simplicidad presenta ventajas, pero también algún inconveniente. Un gravamen operación por operación solo se puede basar en la emisión de facturas caso a caso, lo que facilita el control tributario. Un sistema de liquidación global del impuesto por importes netos no aportaría tantas garantías desde el punto de vista del control tributario.

Además, sería imprescindible deslindar adecuadamente el IVA y el nuevo impuesto sobre los flujos financieros, de tal forma que el primero se aplicase exclusivamente sobre las operaciones de entrega de bienes y las prestaciones de servicios, así como sobre las adquisiciones de bienes y servicios, distintas de las financieras, que realizasen las entidades financieras. Claro que, como aclara el IM, si el tipo impositivo fuera el mismo en ambos tributos, el problema se podría relativizar. Además, el criterio jurídico para delimitar uno y otro tributo se podría simplificar al máximo: el nuevo impuesto gravaría los flujos de fondos (financieros) no gravados por el IVA y en este último quedarían sin tributación las operaciones cuya contraprestación correspondiese a flujos de fondos gravados por el nuevo tributo. Por otra parte, hoy en día ya existen problemas interpretativos para determinar qué operaciones financieras concretas están exentas y no exentas en el IVA, así que los eventuales problemas de deslinde no serían ninguna novedad.

La configuración independiente de ambos tributos, permitiría, además, establecer diferencias en elementos estructurales en el nuevo impuesto financiero respecto del IVA. Por ejemplo, en el caso de intervenir en las operaciones financieras residentes en varios países, el nuevo impuesto se podría aplicar según el criterio de gravamen en el país de origen, mientras que en el IVA se continuaría aplicando el criterio de gravamen en destino (aunque existan excepciones). En este sentido, la propuesta de gravar los servicios financieros en origen es claramente favorable para países como el Reino Unido con una potente industria financiera (la City), frente a lo que sucedería, sin ir más lejos, con España. En cualquier caso, los autores del IM reconocen que introducir este tipo de diferenciaciones estructurales entre ambos impuestos reabriría la discusión sobre la definición de los servicios financieros y el deslinde entre el IVA y el nuevo tributo. Por tanto, no está nada claro que la configuración independiente de ambos

impuestos pueda avalar la introducción de diferencias estructurales entre ambos, más bien al contrario parecería deseable una coordinación plena entre uno y otro.

Por otra parte, en el impuesto sobre flujos de fondos las transacciones entre empresas quedarían gravadas (tanto las entregas de bienes y prestaciones de servicios de las entidades financieras al resto de empresas, como las efectuadas por estas para aquellas), sin perjuicio de la deducibilidad de las cuotas soportadas.

A la vista de lo anterior, podría existir una alternativa relativamente sencilla para simplificar el procedimiento liquidatorio: aplicar un tipo cero a los servicios financieros prestados a otros empresarios o profesionales (operaciones *Business to Business* – B2B). Con ello el derecho a la deducción de las cuotas soportadas no se vería perjudicado y se evitaría tener que aplicar el nuevo impuesto a innumerables transacciones.

En realidad, si se aplicase el tipo cero a las operaciones B2B, el nuevo impuesto sería un tributo sobre la fase minorista de la actividad financiera. No es un planteamiento novedoso. Alemania y Austria estuvieron años defendiendo la conversión del IVA en un tributo que solo gravase de forma efectiva la fase minorista, resultando de aplicación la regla de la inversión del sujeto pasivo a las restantes las operaciones (las realizadas entre empresarios y profesionales). Esta propuesta de transformación del IVA en impuesto minorista no tuvo demasiado eco en el resto de Estados Miembros de la Unión Europea, como tampoco tuvieron buena acogida propuestas intermedias promovidas por los dos países citados para establecer un doble esquema liquidatorio para las operaciones B2B: con inversión del sujeto pasivo en las operaciones de las grandes empresas y con repercusión del IVA en el resto de casos. Hacer recaer el esfuerzo recaudatorio del impuesto en las pequeñas y medianas empresas seguramente plantearía serios problemas de gestión y control del tributo –el IM alude a ello– y no parece fácil de explicar que las PYMES se vean obligadas a cumplir obligaciones de las que las grandes empresas quedan exoneradas.

1.5. Cuarta alternativa: aplicación de un impuesto basado en un sistema de Cuenta de Cálculo del Impuesto (CCI)

Existe una alternativa al impuesto sobre los flujos de fondos: establecer un impuesto basado en una Cuenta de Cálculo del Impuesto (CCI), siguiendo el modelo propuesto por Poddar y English en 1997. Esta alternativa defiende que

se puede lograr un resultado equivalente al que se consigue con el impuesto sobre flujos de fondos comparando los tipos de interés reales que aplican las entidades financieras en sus operaciones con el tipo "puro" o "normal", que sería el que se aplicaría si los bancos no aportasen ningún valor añadido en dichas operaciones.

En el caso de un depósito, no se gravaría el ingreso del dinero al constituir el depósito o su retirada, como sucedía en el impuesto sobre los flujos de fondos, sino simplemente la desviación que se produjera respecto del interés puro cuando se abonase el interés pactado. Así, si el tipo de interés puro se fijase en el 8% (es el ejemplo que se maneja en el IM), y el banco abonase un 5% anual por las cantidades depositadas, lo que se gravaría sería el 3% de diferencia.

Siguiendo con el ejemplo, si se abriese un depósito por 1.000 y se pagase un 5% de interés al cabo de un año coincidiendo con la retirada del depósito, en ese momento se aplicaría el tipo impositivo vigente a 30, es decir a la diferencia entre el 8% y el 5% de 1.000, siendo 8% el tipo puro, 5% el tipo real y 1.000 las cantidades depositadas. Si el tipo impositivo fuera del 20% –que es el vigente en el IVA en el Reino Unido– el gravamen sería de 6. Como se acaba de ver, en el caso de los depósitos el gravamen se aplicaría cuando el tipo de interés aplicado fuese inferior al puro.

En el caso de un crédito de 1.000 concedido por la entidad financiera a devolver en un año con un 15% de interés, ni el crédito ni su devolución serían gravados, lo que se gravaría sería el abono de los intereses y únicamente por la diferencia entre el importe de estos y el resultado de aplicar al principal el tipo de interés puro. Por tanto, se aplicaría el tipo impositivo del 20% a 70 (la diferencia entre el 15% y el 8% de 1.000), lo que da un resultado de 14. Al contrario de lo que sucedía con el depósito, en los préstamos o créditos el gravamen se produciría cuando el tipo de interés aplicado fuese superior al puro.

El resultado global de las dos operaciones (depósito y préstamo) sería de 20 (6 + 14). No obstante, si consideramos que dichos importes se van a pagar dentro de un año, para calcular el valor actual del impuesto a pagar tendremos que dividir 20 por 1,08, teniendo en cuenta que el tipo de referencia a un año –el de interés puro–, es el 8%, lo que nos da un importe actualizado de 18,52.

Mediante el impuesto sobre los flujos de fondos se habría gravado el depósito, es decir, la entrada de dinero que supone el depósito para la entidad financiera como si fuera una venta al 20%, lo que habría originado una cuota de 200 (el

20% de los 1.000 depositados). Por otra parte, la retirada posterior del depósito por 1.050 al cabo de un año –tratada como si fuera una compra– se hubiera gravado también al 20%, resultando una cuota deducible para la entidad financiera de 210. En el caso del préstamo, el gravamen habría recaído, en primer lugar, sobre los 1.000 prestados –una salida de dinero, como si fuera una compra–, con una cuota de 200 deducible para la entidad financiera y, posteriormente, sobre 1.150 al devolverse el préstamo –equivalente a una venta–, lo que hubiese generado una cuota de 230. En resumen, la entidad financiera tendría cuotas devengadas por 430 y deducibles por 410, es decir, un saldo de 20. El resultado es idéntico al calculado con el sistema de CCI.

Lo mismo sucede si calculamos el valor actual de los importes anteriores. Para ello hemos de tener en cuenta que hay un tipo de referencia del 8% anual (el de interés puro) e importes satisfechos transcurrido un año, por lo que tenemos que calcular el valor actual de dichos importes. Para ello, dividiendo los importes afectados por 1,08, 210 se transforma en 194,44 y 230 en 212,96. El resultado final sería el siguiente: 200 – 194,44 – 200 + 212,96, nos da 18,52. Es decir, el mismo resultado que en el sistema de CCI.

El ejemplo que se presenta en el IM es algo más complejo que el anterior, ya que se extiende a tres años y, en consecuencia, en él tiene mayor relevancia el cálculo del valor actual de las cuotas devengadas y deducibles en los diferentes ejercicios.

En cualquier caso, al igual que sucedía con el impuesto sobre los flujos de fondos, las operaciones B2B quedarían fuera del sistema de CCI. Además, el sistema de CCI podría calcularse separadamente para cada depósito o préstamo o de forma agregada para todas las operaciones de la entidad. Para el cálculo agregado, el IM propone registrar a 1 de enero los activos financieros netos de la entidad financiera (préstamos concedidos menos depósitos recibidos) y calcular los intereses netos generados por ellos durante el año (intereses recibidos de los prestatarios menos intereses pagados a los ahorradores), que serían gravados en la medida que excedieran del 8% –o del tipo que se fijara como puro– de los activos netos fijados al inicio del ejercicio.

No obstante, a nadie se le oculta que hay un punto crítico en la definición del sistema de CCI: la determinación del tipo de interés puro. Si se fijara un tipo demasiado elevado se gravaría en exceso el ahorro y si resultara muy bajo se penalizaría el endeudamiento, con el consiguiente efecto distorsionador y pérdida de neutralidad.

En cualquier caso, el sistema de CCI presenta algunas ventajas frente al impuesto sobre los flujos de fondos. En este se gravan todas las entradas y salidas de dinero, mientras que en el sistema de CCI solo se gravan los abonos de intereses y únicamente por el diferencial entre el tipo aplicado y el tipo puro. Ello significa que, aunque en ambos sistemas el impuesto final pagado sea equivalente, en el impuesto sobre los flujos de fondos las cantidades a ingresar y a deducir son mayores para llegar al mismo resultado, lo que representa un riesgo de fraude mayor.

Además, la implantación de un sistema CCI parece más sencilla, ya que se podría efectuar, simplemente, registrando el saldo vivo de los préstamos y depósitos existentes y, a partir de ahí, se aplicaría el sistema con normalidad a los intereses que se fueran abonando desde entonces a un tipo distinto del que se considerase como tipo de interés puro.

Por supuesto, las alternativas que se acaban de analizar no son exclusivas de la imposición indirecta. En su capítulo 17 el IM analiza distintas alternativas muy similares para la imposición directa. Así, propone un sistema ACE (*Allowance for Corporate Equity)*, que consiste en efectuar en la base imponible una deducción por fondos propios, frente a un Impuesto sobre Sociedades basado en el gravamen de los flujos de fondos. Lo mismo sucede en el capítulo 13 cuando se estudian, como alternativas para gravar las rentas del ahorro personal, un sistema RRA (*Rate of Return Allowance*), consistente en deducir la tasa de rendimiento normal de las rentas del capital frente a un posible impuesto sobre el gasto basado en los flujos de fondos.

1.6. Quinta alternativa: el impuesto sobre beneficios y salarios (FAT)

Sobre la base de las propuestas ya analizadas, se puede ir un paso más allá. Hemos visto que no es necesario calcular el gravamen de los servicios financieros operación por operación o cliente por cliente. Desarrollando esta idea y llevándola al límite, el impuesto se podría calcular de forma global aplicándolo simplemente sobre la suma de los beneficios y los salarios de cada entidad financiera porque, realmente, el valor añadido que cada entidad aporta en el proceso de distribución de bienes y servicios es la suma de sus salarios y beneficios. Como dice el IM, las empresas venden lo que producen por un importe superior al que pagan por sus inputs. Con el remanente, pagan a los empleados y el resto son sus beneficios.

Teniendo en cuenta la equivalencia entre el valor añadido por cada entidad y los salarios que paga más los beneficios que obtiene, el siguiente paso sería configurar un impuesto que gravase, no sus compras y ventas, lo que resulta complicado, como se ha tenido ocasión de comprobar, sino sus pagos netos a empleados y accionistas. En este caso no habría ninguna duplicidad, ya que las operaciones financieras están exentas en el IVA.

Sobre esta base, tanto el FMI como la Comisión Europea, han propuesto el estudio del establecimiento para el sector financiero de un impuesto sobre los beneficios más los salarios, llamado Impuesto sobre las Actividades Financieras (FAT según sus siglas en inglés).

En cualquier caso, a pesar de lo que en ocasiones se argumenta, es discutible que la justificación del nuevo impuesto se encuentre en el hecho de que la situación actual beneficia al sector financiero. El IVA lo pagan los consumidores finales, no los empresarios o profesionales que entregan bienes o prestan los servicios gravados por el IVA. Ni siquiera se puede argumentar que la exención está exonerando a las entidades de cumplir las obligaciones inherentes al IVA, porque no todas las operaciones financieras están exentas, y ello provoca, además, problemas para calcular las cuotas deducibles. Por otra parte, aun dando por sentada la equivalencia entre el IVA y el impuesto sobre los beneficios y salarios, el IM desaconseja la sustitución total del primero por el segundo en todos los sectores económicos. El IVA, aunque tiene puntos débiles, funciona razonablemente bien, el debate, por tanto, hay que circunscribirlo al sector financiero.

El FAT tiene la indudable ventaja de que tanto los contribuyentes como la administración tributaria están acostumbrados a los impuestos sobre los beneficios o los salarios, lo que no sucede con los impuestos sobre los flujos de fondos o los basados en un sistema de CCI. No obstante, no es tan sencillo como gravar sin más todos los beneficios y salarios. El FAT debería coordinarse adecuadamente con el IVA para evitar distorsiones y, por este motivo, sólo debería gravar los beneficios y los salarios asociados a actividades financieras exentas de IVA. Además, deberían excluirse de gravamen los beneficios y salarios asociados a las transacciones B2B. Si no se excluyesen, alternativamente podría pensarse en un sistema para que los clientes empresarios o profesionales obtuviesen una devolución con cargo al FAT ingresado por las entidades financieras, en la medida en que este gravaría beneficios y salarios que representarían el valor añadido obtenido por las entidades financieras en las transacciones realizadas con otros

empresarios y profesionales. Si el IVA soportado es deducible para los empresarios o profesionales cumpliendo ciertas condiciones y requisitos, el FAT, en cuanto que sería un impuesto sustitutivo de aquel, también debería ser recuperable en términos equivalentes.

Todo esto complicaría los cálculos y la gestión y el control del impuesto, pero el IM considera que la compartimentación del beneficio y los problemas que originaría no serían un obstáculo insalvable, dado que la situación actual ya es de por sí compleja. Llegados a este punto, el IM vuelve al origen de la discusión: las propuestas analizadas (Impuesto sobre los flujos de fondos, sistema de CCI, FAT) pueden parecer complicadas, pero mucho más difícil es aplicar el IVA a los servicios financieros.

Al respecto, el IM se hace eco de pruebas piloto realizadas en ciertos bancos en los noventa cuyos resultados avalarían la viabilidad de un impuesto sobre los flujos de fondos o del sistema de CCI. Sin embargo, es muy significativo que su posible implantación no esté en la agenda de la Unión Europea, por lo que el IM aclara que, seguramente, ello sea debido a la resistencia que existe a explorar nuevos conceptos tributarios poco conocidos y al temor al incremento de costes que supondría la transición a cualquier nuevo sistema. Sin embargo, el FAT tiene el aval del FMI y la Comisión Europea lo considera una alternativa real cuando analiza mecanismos innovadores de financiación para los Estados Miembros.

En cualquier caso, hay que resaltar que la exención en el IVA de las operaciones financieras tiene un elevado coste recaudatorio. En el Reino Unido, el propio gobierno lo estima en unos 10.000 millones de libras anuales, aunque alrededor de una tercera parte es recuperado a través del Impuesto sobre las Primas de Seguro, que opera como sustitutivo del IVA en el sector asegurador, y cuya existencia, lógicamente, habría que replantearse si se estableciese una nueva forma de gravamen (impuesto sobre los flujos de fondos, sistema de CCI, FAT) sobre los servicios financieros que incluyese los seguros.

Pero no hay tan solo un problema recaudatorio. A lo largo del IM se identifican algunas distorsiones que está produciendo la situación actual. El IM es consciente de que la exención de los servicios financieros tiene su anclaje en la normativa armonizada comunitaria, lo que condiciona cualquier reforma, aunque hay alternativas, como el FAT, que parece que podrían adoptarse unilateralmente por los Estados. En cualquier caso, la coordinación internacional es siempre deseable para minimizar el riesgo de deslocalización.

También se hace referencia a la presión existente en muchos países para establecer nuevos impuestos al sector financiero, bien como "respuesta" al papel que ha desempeñado dicho sector en el desencadenamiento de la crisis, bien para modificar su comportamiento o corregir fallos de mercado específicos. Así, por ejemplo, en el Reino Unido ya se aplica un impuesto sobre los pasivos bancarios (excluyendo el patrimonio neto), alternativa también estudiada por el FMI como posible instrumento para contribuir a la estabilidad financiera. Además, el Reino Unido y Francia introdujeron impuestos temporales sobre determinadas primas a los banqueros para evitar la asunción de excesivos riesgos por el sector financiero pero, como acertadamente afirma el IM, los problemas de los fallos del mercado en el sector financiero se deben resolver en el ámbito regulatorio.

Existen propuestas de todo tipo para incrementar la recaudación que se obtiene del sector financiero y con toda clase de justificaciones: para castigar a los bancos por su papel en la crisis, para recuperar los costes de los rescates bancarios, para acumular fondos para afrontar eventuales crisis financieras futuras o para reducir un sector que se considera que ha crecido demasiado. El IM entiende que aunque es cierto que algún impuesto adicional podría favorecer la consecución de tales objetivos, no puede ignorarse que con ello también se podrían originar nuevos problemas y, en este sentido, se remite al Capítulo 6, en el que se exponen argumentos en contra del establecimiento de un Impuesto sobre las Transacciones Financieras.

Si el sector financiero o las operaciones financieras están infragravados, el objetivo tendría que ser aplicarles los mismos impuestos que al resto de los sectores. Para ello es mucho más lógico suprimir la exención en el IVA o establecer un impuesto sustitutivo y equivalente que grave las operaciones financieras, y que elimine las distorsiones que se están produciendo, en lugar de crear nuevos impuestos que puedan producir mayores distorsiones todavía.

2. EL CONDICIONANTE EUROPEO

El IVA es un tributo de normativa armonizada en la Unión Europea. Por tanto, cualquier modificación sustancial del mismo se debe acometer a nivel europeo, ya que los Estados miembros no pueden actuar unilateralmente excepto en los estrechos márgenes que permiten las normas comunitarias. La Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de diciembre de 2006, es la norma básica de regulación del IVA en la Unión Europea. Su artículo 135.1 establece la exención

de un amplio elenco de operaciones financieras: los seguros y reaseguros, créditos, garantías, cuentas corrientes, depósitos, cheques, efectos comerciales, acciones, etc.

Sin embargo, el artículo 137 habilita a los Estados miembros que lo deseen a conceder a sus sujetos pasivos el derecho a optar por el gravamen de las citadas operaciones (excepto las de seguros y reaseguros, en cuyo caso la exención es obligatoria). Por tanto, es posible que un Estado miembro autorice a sus entidades financieras a renunciar a la aplicación de la exención. Además, la Directiva deja margen a los Estados para establecer las modalidades de renuncia y el alcance de ésta, lo que quiere decir que cada país puede limitar la renuncia a determinadas operaciones. No se trata necesariamente de que los Estados elijan entre gravar todas estas operaciones o ninguna; caben todo tipo de soluciones intermedias. A partir de ahí, se aplican a las operaciones financieras las reglas generales del impuesto. Las operaciones exentas no originan el derecho a la deducción de las cuotas soportadas y sí originan dicho derecho las operaciones con renuncia a la exención (en aquellos países que permitan la renuncia).

Por otra parte, los intentos de lograr una mayor armonización en este ámbito no están avanzando, a pesar de que la Comisión presentó una propuesta de Directiva en 2007 para que las entidades financieras pudieran renunciar a la exención en todos los Estados. En teoría, el gravamen de las operaciones financieras debería suponer un incremento de los ingresos en el IVA; pero, si se generalizase la renuncia a la exención, ello implicaría que las entidades financieras deducirían mayores cuotas, lo que podría originar una gran incertidumbre sobre el resultado recaudatorio final de la reforma, en especial en el momento de su implantación.

Además, la explicación política del gravamen en un contexto de crisis y contracción del crédito sería muy complicada. Es cierto que se gravarían las operaciones financieras, pero el IVA es un tributo que pagan los consumidores finales, es decir, los ciudadanos que, además, en este momento tienen especiales dificultades para acceder al crédito. Y a cambio de ello las entidades financieras mejorarían su derecho a la deducción de las cuotas soportadas.

Si es complicado modificar la regulación actual de las operaciones financieras en la Directiva, mucho más difícil parece "refundar" el IVA que grava dichas operaciones para aplicar el tipo cero o implantar un IVA basado en los flujos de fondos que se producen en dichas operaciones. Lo mismo cabría decir respecto del establecimiento de impuestos independientes sustitutivos del IVA (sobre

flujos de fondos o basados en el sistema de CCI) con el propósito de gravar el valor añadido generado por los servicios financieros.

Es significativo que este asunto no se aborde en el llamado Libro Verde sobre el futuro del IVA (*Green Paper on the future of VAT. Towards a simpler, more robust and efficient VAT system*) que la Comisión Europea publicó en diciembre de 2010. No obstante, su posición respecto de las exenciones es muy crítica, por lo que propone su reducción tanto para ampliar las bases del impuesto sometidas a gravamen efectivo como por razones de neutralidad. Por lo demás, el Libro Verde se hace eco de la discusión para modificar la tributación de los servicios financieros y reconoce que hay exenciones, como las que se aplican a este tipo de servicios, que se establecieron exclusivamente por razones técnicas a la vista de las dificultades que existen para aplicar correctamente el gravamen en estos casos.

En cualquier caso, al margen del propio debate sobre el IVA, la Comisión, en su Informe sobre Mecanismos Innovadores de Financiación, trata de manera específica el establecimiento en la Unión Europea de nuevos impuestos sobre las entidades financieras o las operaciones que éstas realizan.

En línea con la propuesta del FMI, la Comisión analiza la posible aplicación de un Impuesto sobre las Actividades Financieras (el FAT) y concluye que, dado su carácter general, sería neutral respecto de los diferentes productos financieros, no discriminando entre ellos, y, en consecuencia, no debería producir distorsiones. Además, la Comisión entiende que no habría riesgo de deslocalización teniendo en cuenta que las entidades necesitan de establecimientos próximos al cliente.

En cuanto a su articulación técnica se analizan tres alternativas:

- El método de la adición (*The addition method*), que gravaría los salarios y los beneficios calculados en términos flujos de caja.
- El gravamen de las rentas económicas (*The rent-taxing*), que gravaría las retribuciones y los beneficios superiores a un importe determinado.
- El gravamen del riesgo (*The risk-taxing*), que disuadiría las prácticas arriesgadas gravando beneficios y pagos excesivos generados por estas.

La primera alternativa es la que más claramente responde al propósito de gravar el valor añadido por las operaciones financieras. Además, la segunda y tercera alternativas plantean problemas adicionales, puesto que habría que determinar

de antemano, en el caso de la segunda alternativa, qué umbrales de beneficios y salarios globales quedarían exonerados de gravamen y, en el caso de la tercera, la rentabilidad por acción que operaría como umbral para el gravamen.

El FAT sería, además, compatible con las exacciones que algunos países han establecido sobre el sector financiero porque, efectivamente, para complicar la situación todavía más, algunos países han establecido nuevos gravámenes sobre las entidades financieras con muy diversas configuraciones: a veces gravando determinados pasivos y otras los activos ponderados por el riesgo; en ocasiones previendo la afectación de los ingresos al presupuesto y en otras constituyendo fondos "de resolución" afectos a la financiación de futuras reestructuraciones del sector.

A este respecto, la existencia de fondos de garantías de depósitos en muchos países –España no es una excepción– es otro factor a considerar. Estos fondos se financian con aportaciones obligatorias a satisfacer por las entidades financieras y su finalidad es, como su propio nombre indica, garantizar las cantidades depositadas por los clientes del sector financiero, así como acumular recursos que permitan hacer frente a crisis futuras, es decir, recapitalizaciones, rescates, etc. Ni siquiera existe un diseño común en Europa para estos fondos, que pueden articularse como fondos *ex ante* (las aportaciones obligatorias se ingresan de forma efectiva en el fondo por las entidades), como sucede en el caso español, o *ex post* (solo se efectúan las aportaciones en el caso de que acontezca la circunstancia crítica prevista para hacerlo, mientras tanto las entidades retienen el importe de las aportaciones). Llama la atención esta dispersión en un momento en el que se habla de avanzar hacia una unión bancaria europea.

Además, sorprende la falta de coordinación del debate tributario con el debate regulador. Parece como si se tratara de dos mundos independientes, cuando lo cierto es que debería analizarse con cuidado en qué medida los impuestos y exacciones sobre el sector y las operaciones financieras son coherentes con las nuevas normas reguladoras y de supervisión del sector financiero. Así, ante la posible implantación de nuevos tributos, habría que estudiar previamente su efecto acumulativo con las nuevas exigencias de capitalización de las entidades financieras por el impacto que pudieran tener en las propias entidades, en el crédito y en el conjunto de la economía.

Por si todo lo anterior no fuese suficiente, existe un amplio debate internacional sobre la posible implantación de un impuesto sobre las transacciones

financieras a nivel global. El IM se muestra claramente en contra de esta posibilidad. Sin embargo, la Comisión ha presentado a los Estados miembros una propuesta de Directiva para la implantación de este impuesto a nivel europeo. Según la propuesta, las transmisiones y adquisiciones de productos financieros negociados en mercados organizados, con ciertas excepciones, se gravarían a un tipo del 0,1%, siendo el tipo aplicable el 0,01% en el caso de los derivados. Sin embargo, la estrategia de la Comisión ha variado, ya que hasta la presentación de la propuesta de Directiva defendía su implantación a nivel global. Sin embargo, foros como el G-20 no han llegado a ningún acuerdo para su implantación y parece poco realista esperar un cambio de posición. Además, la Comisión aspira a que los ingresos proporcionados por este nuevo impuesto constituyan un recurso de la propia Unión Europea y no de los Estados miembros. A este respecto, según los cálculos de la Comisión, con el nuevo impuesto se podrían recaudar en la Unión Europea 55.000 millones de euros al año (4.015 millones en España).

En cualquier caso, las posibilidades para alcanzar un acuerdo por unanimidad para implantar este tributo parecen remotas. El Reino Unido se opone frontalmente por el riesgo de que las operaciones que se realizan en la City se deslocalicen a otros centros financieros. Suecia, por su parte, basa su negativa al impuesto en un intento fallido que llevaron a cabo a nivel nacional hace unos años. Como alternativa, y por primera vez en el ámbito tributario, la propuesta de Directiva se podría aprobar por el procedimiento de cooperación de reforzada, lo que exige que, al menos, nueve Estados miembros apoyen la propuesta. Alemania, Francia y España, entre otros, son algunos de los países que han decidido avanzar por esta vía, para lo que han recibido autorización del Consejo ECOFIN el 22 de enero de 2013.

Con independencia del problema concreto que se plantea con el Impuesto sobre las Transacciones Financieras, son innegables las enormes dificultades existentes para introducir cualquier cambio en la normativa tributaria armonizada. Además, en la actualidad la dispersión normativa es grande y la posición de los Estados está muy condicionada por su situación de partida. Parece más sencillo que cada Estado, en el marco de la Directiva vigente, se plantee posibles cambios en la aplicación de las exenciones a las operaciones financieras que cambios en el IVA a nivel europeo. No obstante, el debate sobre el FAT puede ayudar a configurar una alternativa al margen del propio IVA.

3. SITUACIÓN EN ESPAÑA

Vistas las dificultades para modificar la normativa a nivel europeo, veamos cuál es la situación en España y que perspectivas de cambio pueden existir.

La Ley 37/1992, del Impuesto sobre el Valor Añadido, regula en su artículo 20.Uno.18º la exención de las operaciones financieras de forma exhaustiva y muy casuista a partir de la lista del artículo 135.1 de la Directiva. Así, a título de ejemplo, la Ley del IVA establece la exención de los depósitos y cuentas, que se extiende a los servicios de cobro o pago que preste el depositario al depositante. Sin embargo, no están exentos los servicios de gestión de cobro de créditos, letras de cambio o recibos, ni los servicios prestados al cedente en el marco de contratos de *factoring*, con excepción de los de anticipo de fondos. Además, según la ley, a estos efectos no se consideran gestión de cobro las operaciones de abono en cuenta de cheques o talones.

Como el casuismo es grande, son numerosas las resoluciones y contestaciones a consultas vinculantes de la Dirección General de Tributos sobre el alcance de la exención. En cualquier caso, a pesar de este esfuerzo interpretativo, la complejidad del precepto y la gran variedad de operaciones de todo tipo que realiza el sector financiero, han originado cierta conflictividad en la aplicación de la exención. En particular, en el cálculo del derecho a la deducción de las entidades financieras que realizan simultáneamente operaciones exentas y no exentas, lo que les obliga, según los casos, a aplicar la prorrata general, la prorrata especial o el régimen de sectores diferenciados. En cualquier caso, a diferencia de lo que sucede en otros países, España no permite la renuncia a la exención en las operaciones financieras.

Como advierte el IM, la no deducibilidad de cuotas soportadas derivada de la exención produce un efecto distorsionador en la organización de las entidades financieras porque fomenta el autoabastecimiento como vía para no soportar IVA. Además, en muchas ocasiones, las entidades financieras forman parte de grupos económicos y las operaciones intragrupo que realizan también se ven penalizadas al generarse cuotas de IVA que no se pueden deducir por la entidad del grupo destinataria de dichas operaciones. Para minimizar este problema, la legislación española regula un régimen de grupos en el IVA especialmente útil para el sector financiero. La modalidad avanzada de este régimen (la básica consiste en una simple suma algebraica de los resultados liquidatorios de todas las entidades del grupo) permite declarar las operaciones intragrupo por el coste

de los bienes o servicios transmitidos, sin utilizarse como referencia el valor de mercado, lo que neutraliza el impacto fiscal del gravamen al valorarse igual en las operaciones intragrupo los IVA soportados y los devengados.

Por otra parte, también están exentas en el IVA las operaciones de seguro, reaseguro y capitalización (artículo 20. Uno. 16º). En este caso, hay que tener en cuenta la existencia de un Impuesto sobre las Primas de Seguros, de naturaleza y estructura similar al IVA, aunque sin deducibilidad de cuotas. No obstante, las exenciones existentes en este tributo complementario del IVA son amplias.

También, como ya se adelantó, en España existe un Fondo de Garantía de Depósitos, ex ante, constituido con las aportaciones obligatorias que deben realizar las entidades financieras, cuyo destino es, como su propio nombre indica, garantizar los depósitos bancarios y, además, acumular recursos para hacer frente a crisis bancarias en las que resulte necesario utilizar fondos públicos.

En el abigarrado sistema tributario español, además, algunas Comunidades Autónomas han establecido impuestos sobre los depósitos bancarios para incrementar sus ingresos públicos, habiéndose pronunciado recientemente el Tribunal Constitucional a favor del impuesto establecido en Extremadura. Esto ha provocado que el Gobierno haya promovido la creación por ley de un impuesto estatal sobre los depósitos, en principio con tipo cero, pero inmediatamente acompañado por el anuncio del establecimiento de un tipo reducido pero efectivo, todo ello con el propósito de "desactivar" los tributos autonómicos, sin perjuicio de las correspondientes compensaciones a las CCAA que ya contaban con este tipo de impuestos y que a partir de ahora verán imposibilitada su aplicación. Otras Comunidades, a la vista del pronunciamiento del Tribunal Constitucional y de la reacción estatal, han creado de urgencia y con carácter retroactivo impuestos de corte similar al extremeño, lo que ha motivado nuevos recursos estatales, generándose una dinámica de conflictividad e inseguridad jurídica de resultado incierto.

Respecto de los temas a debate a nivel europeo, la posición española ha sido siempre constructiva como corresponde a un país partidario de la mayor armonización posible en la Unión Europea. En cualquier caso, las incertidumbres recaudatorias y la difícil situación de una parte del sector financiero español aconsejan la mayor prudencia ante posibles cambios en la regulación de las exenciones en el IVA de las operaciones financieras y en el debate sobre nuevos tributos sobre el sector financiero, aunque España ya se ha mostrado a favor del

Impuesto sobre Transacciones Financieras, incluso si se tiene que aprobar por el procedimiento de cooperación reforzada.

4. VALORACIÓN

El IM parte de la constatación de los problemas que origina la exención en el IVA de los servicios financieros. En efecto, constituye una anomalía que el IVA no grave el valor añadido que aporta el sector financiero en el proceso de producción y distribución de los bienes y servicios, a diferencia de lo que sucede con el resto de los sectores económicos.

La exención responde exclusivamente a razones técnicas, debido a los problemas que se plantean para calcular la base sobre la que se debería aplicar el IVA en cada caso. Ello es así, porque el sector financiero presta servicios de naturaleza compleja y no es fácil aplicar el IVA, por ejemplo, cuando se abre una cuenta bancaria. El cliente, aparentemente, no paga por los servicios que recibe (la custodia del dinero, su inversión para proporcionarles cierta rentabilidad, etc.), al contrario, recibe una remuneración, un interés por su cuenta. Pero, en realidad, sí hay un valor añadido por la entidad financiera. Es obvio que los bancos persiguen fines lucrativos y, si están bien gestionados, ganan dinero. Lo consiguen captando fondos que remuneran a bajo interés y, a la vez, prestando dinero, muchas veces a largo plazo, cobrando intereses elevados por ello. Como explica el IM, esta diferencia entre intereses constituye la clave del negocio bancario y representa un valor añadido que debería ser objeto de gravamen por el IVA. Pero las dificultades técnicas son evidentes; el ejemplo sobre la cuenta corriente es expresivo y ante esta situación la mayoría de los países ha optado, como regla general, por no gravar las operaciones financieras.

Además, el IM explica con claridad algunos problemas que origina esta falta de gravamen: problemas interpretativos sobre el alcance de la exención, distorsiones empresariales debidas a la no deducibilidad de las cuotas soportadas en los inputs por las entidades financieras, encarecimiento de los servicios al ser un coste el IVA soportado, lo que perjudica especialmente a los clientes empresarios o profesionales de las entidades. Sin embargo, cuando los clientes son consumidores finales sucede lo contrario. Si se aplicara el IVA a los servicios financieros, estos clientes soportarían el impuesto sin poderlo deducir. Este encarecimiento del precio final no compensaría la reducción del precio antes de impuestos que en la actualidad se produce como consecuencia de la no deducibilidad de cuotas

soportadas por las entidades financieras. Si el excesivo endeudamiento de las familias supone un problema, la exención en el IVA contribuye a agudizarlo.

Esta es una cuestión en la que hay que profundizar. ¿A quién favorece la situación actual? El IVA lo pagan los consumidores finales, no los empresarios o profesionales que realizan las operaciones gravadas, que son gestores obligados del impuesto, pero que no son quienes soportan su carga fiscal efectiva. Ante esta realidad es difícil argumentar que la exención favorece a las entidades financieras. Más bien les perjudica, por las dificultades técnicas de aplicar una normativa en la que la delimitación de las operaciones exentas y no exentas puede producir problemas interpretativos y complicar el cálculo de las deducciones y la liquidación del impuesto. Parece evidente que las entidades financieras, si tuvieran capacidad de decisión, preferirían repercutir el IVA. Eso sí, siempre que quedase claro que sería el Gobierno (o la Unión Europea) quien les obligaría a aplicar una medida tan impopular. En el informe de la CEOE al Libro Verde de la Comisión Europea sobre el futuro del IVA se propone la supresión de la exención. ¿Quiénes perderían si se aplicase el IVA en estas operaciones? Claramente, los consumidores finales; es decir, los ciudadanos, las familias, las Administraciones Públicas y las entidades sin fines lucrativos. Para ellos lo único relevante es el precio final y el precio final sería más alto con IVA que sin IVA.

Por tanto, hemos de tener muy presente que estamos analizando propuestas para acabar con una anomalía en el IVA, con los consiguientes efectos beneficiosos en la neutralidad del impuesto, lo que siempre es deseable, pero que se traduciría en mayores impuestos a pagar por los ciudadanos y las entidades sin derecho a deducir el IVA.

El IM explica, con razón, que la medida contribuiría a reducir el excesivo endeudamiento de las familias, pero aunque exista el convencimiento generalizado de que, efectivamente, en el pasado reciente el endeudamiento ha sido excesivo, no sería fácil de explicar la aplicación de una medida correctora como ésta precisamente en un momento en el que el problema es más bien el contrario, una fuerte restricción al acceso al crédito con consecuencias negativas en el consumo y en la solución de problemas tan graves como la reducción del stock de viviendas invendidas. Además, el argumento del excesivo endeudamiento en el pasado reciente, al menos en el caso español, es también aplicable a las empresas, a las que el cambio normativo favorecería.

Por otra parte, en un escenario tan complicado como el actual, el cambio de las reglas del juego en la tributación de las operaciones financieras generaría incertidumbres recaudatorias, al menos en el momento de la implantación del gravamen debido al incremento del derecho a deducir del que se beneficiarían las entidades financieras.

La previsible reacción en contra de los ciudadanos frente a la desaparición de la exención, unida a la incertidumbre recaudatoria que se generaría con el cambio normativo, explica con claridad la prudencia de los Gobiernos a la hora de introducir cambios en la tributación de las operaciones financieras y las dificultades para consensuar modificaciones al respecto en la Unión Europea.

Hecho este comentario general para ilustrar las dificultades sociales y políticas a las que tendrá que hacer frente cualquier intento de modificar el status quo, analicemos las diferentes propuestas que formula el IM para ver si alguna de ellas tendría mayores posibilidades de éxito.

La aplicación del tipo cero a las operaciones financieras no es posible en el marco normativo comunitario actual. El caso británico es excepcional puesto que el Reino Unido tiene autorizada la aplicación del tipo cero a determinadas operaciones, en línea con autorizaciones específicas para otros países a la hora de aplicar reglas y regímenes especiales, períodos transitorios, tipos superreducidos, etc. Además, cualquier modificación de la normativa armonizada, incluso la concesión de autorizaciones específicas a los Estados, está sometida a su aprobación por unanimidad de todos los Estados miembros.

La Unión Europea ha preferido centrar el debate en la posible modificación de la normativa reguladora de la exención, pero parece difícil que se llegue a algún acuerdo. Por otra parte, los Estados miembros que lo deseen ya pueden con la normativa armonizada en vigor autorizar a sus entidades financieras a renunciar a la exención.

Hacerlo reduciría el problema. Como es lógico, solo cabría la renuncia en las operaciones para otros empresarios o profesionales con derecho a la deducción de las cuotas soportadas. Por tanto, las operaciones con consumidores finales seguirían exentas. Las entidades financieras mejorarían su situación porque, a cambio de repercutir el impuesto cuando optasen renunciar a la exención, podrían deducir en mayor medida las cuotas que soportan. Esto les permitiría fijar un precio por sus servicios antes de impuestos más reducido, aunque no tan

reducido como si todas sus operaciones se gravasen por el IVA. Esta reducción del precio antes de impuestos favorecería a los empresarios y profesionales destinatarios de las operaciones porque, aunque el precio final incluiría el IVA, dicho impuesto sería deducible para ellos. También favorecería a los particulares, ya que el precio antes de impuestos sería el precio final para ellos.

No sería tan neutral como generalizar la aplicación del IVA a todas las operaciones, pero se mejoraría respecto de la situación actual. El problema continuaría siendo la determinación de la base sobre la que aplicar el IVA. Cuando se paga un precio claro por los servicios, como en el caso de las comisiones, no habría mayores dificultades. Sin embargo, en operaciones tan frecuentes como los depósitos, ¿cuál sería la base? Si, para evitar los problemas que supone gravar estas operaciones, solo aplicamos el IVA a los servicios financieros sencillos que tengan una contraprestación más explícita, como las comisiones bancarias, no habremos avanzado gran cosa. Puede que no merezca la pena, aunque solo sea para evitar los costes de transición al nuevo sistema. Además, habría que articular un procedimiento de renuncia, lo que implicaría decidir cuestiones tales como si se admite que la renuncia sea global para cada entidad o si se aplica operación por operación, así como las obligaciones formales a cumplir.

Aunque el IM no lo analiza, cabría otra alternativa, utilizando una regla de uso cada vez más frecuente en el IVA como es la inversión del sujeto pasivo. No lo permite la Directiva, por lo que sería necesario modificar la normativa armonizada por unanimidad, pero esta regla relativizaría en alguna medida el problema del cálculo de la base imponible en las operaciones financieras realizadas para empresarios y profesionales, ya que estos no tendrían que adelantar el IVA a las entidades al pagar por los servicios financieros, simplemente declararían las cuotas devengadas en sus declaraciones deduciéndolas simultáneamente. Por tanto, no supondría ningún coste financiero para ellos.

Sin embargo, aun relativizando el problema, seguiríamos con el problema de la definición y el cálculo de la base imponible de las operaciones. Por otra parte, mantener la exención de las operaciones para consumidores finales, mientras se aplica la inversión del sujeto pasivo a las operaciones con empresarios o profesionales, sería cuando menos discutible.

El IM propone también como alternativa la aplicación a las operaciones financieras de una modalidad de IVA totalmente novedosa como sería la aplicación

del impuesto a los flujos de fondos que se generan por dichas operaciones. En realidad se trata de una propuesta rupturista que soluciona el problema del cálculo de la base en estas operaciones con el que se encuentra el IVA convencional. Pero las dificultades que esta propuesta plantea no son pocas. En primer lugar, no parece fácil de asumir a nivel social y político la aplicación del IVA, aunque sea en una modalidad totalmente novedosa, a operaciones que ahora están exentas en beneficio de los consumidores finales. En segundo lugar, su esquema liquidatorio implica a los consumidores finales y afecta uno por uno a los cobros y pagos de todos los servicios financieros, lo que es disuasorio en un sector en el que el que se producen millones de transacciones todos los días. En tercer lugar, cambiar las reglas del juego de forma radical siempre genera inquietud y resistencia entre los agentes económicos e incluso en las Administraciones Tributarias. Finalmente, el alejamiento del modelo tradicional de aplicación del IVA generaría incertidumbres recaudatorias, en especial en el momento de la implantación del nuevo sistema.

Similares problemas se producirían si se estableciese un impuesto independiente complementario al IVA que gravase los flujos de fondos originados por las operaciones financieras, aunque solo afectase a los flujos producidos en las operaciones con consumidores finales. Esta última opción simplificaría su aplicación, pero dificultaría su aceptación. Además, la delimitación con el IVA podría producir dificultades añadidas, salvo que la coordinación entre los dos tributos fuese perfecta (definiciones, lugar de localización de las operaciones internacionales, tipo, etc.).

Con un impuesto basado en el sistema de CCI, alternativa que propone el IM para evitar el gravamen de los flujos de fondos operación por operación, el cálculo se simplificaría notablemente. Sin embargo, la aplicación del tributo se basaría en la utilización de un tipo de interés puro o básico que se compararía con el tipo de interés concreto utilizado en cada operación financiera para gravar la diferencia (intereses por debajo del tipo puro cuando se tratara de depósitos y por encima de dicho tipo en los préstamos y créditos). En un período de total volatilidad de los intereses de la deuda pública, que en condiciones normales debería ser el referente para fijar el tipo de interés puro, la definición de las condiciones de funcionamiento del sistema no sería fácil. Además, la reciente manipulación de alguno de los tipos de referencia más significados por determinadas entidades en beneficio propio no ayudaría a generar confianza en el nuevo sistema. Obviamente, los problemas de aceptación del nuevo impuesto,

de resistencia al cambio y de incertidumbre recaudatoria en el momento de su implantación también se manifestarían en este caso.

A la vista de todos estos problemas, el Impuesto sobre la Actividad Financiera (FAT) es una alternativa a considerar. Cuenta con el aval del FMI y el FAT aparece como posible nuevo tributo en los documentos de la Comisión Europea sobre nuevas fuentes de financiación de los Estados. Además, parece la alternativa de implantación más sencilla. Ello es así porque se podría aplicar sobre partidas relativamente fáciles de determinar: los beneficios y los salarios, cuyo importe, en definitiva, equivale al valor añadido global generado por cada entidad. En consecuencia, el mecanismo liquidatorio sería mucho más sencillo que en cualquiera de las otras alternativas analizadas. De sus posibles modalidades, el método de la adición es el que mejor permite acercarse al objetivo perseguido puesto que gravaría el valor añadido por cada entidad, entendido este como la suma de los salarios y beneficios, calculados en términos de flujos de caja. No obstante, en países como España, con una elevadísima tasa de paro y un sector financiero en plena reestructuración, el gravamen de los salarios podría resultar difícil de explicar. Las otras dos alternativas propuestas por el FMI, el gravamen de las rentas económicas y el gravamen del riesgo, cumplirían más un papel regulatorio del sector que de corrección del efecto distorsionador que provoca la exención en el IVA de las operaciones financieras. En consecuencia, parece preferible el método de la adición.

El enfoque que muchas veces se sigue a la hora de analizar posibles nuevos tributos sobre la banca o las operaciones financieras no ayuda demasiado a debatir sosegadamente el papel a cumplir por el posible nuevo impuesto. Si se presenta éste como una fórmula para que los bancos paguen más impuestos estaremos propiciando errores en la definición del tributo. Por ejemplo, dificultaremos que se entienda que deberían excluirse de la base del FAT, como propone el IM, los beneficios y salarios relacionados con las operaciones para empresarios o profesionales (o gravarlos y permitir una deducción posterior por los empresarios o profesionales clientes de las entidades financieras), así como los beneficios y salarios relacionados con las operaciones que ya estén tributando en el IVA. Si ambos tributos no se coordinan, o no se corrige el sobregravamen que ahora soportan las operaciones financieras B2B, estaremos estableciendo un nuevo tributo sobre la banca, pero no cumpliendo el verdadero objetivo que es corregir la anomalía que supone la exención en el IVA de las operaciones financieras.

Por otra parte, parece evidente que el FAT, así definido, provocaría que las entidades trasladasen de alguna manera la carga fiscal del impuesto a sus clientes no empresarios o profesionales. No se trataría de una repercusión jurídicamente obligatoria como la que se produce en el IVA cuando las operaciones tributan, sino de un mero traslado vía precios, es decir, ajustando comisiones, intereses, etc., del coste que supondría el impuesto para las entidades financieras.

Además, si excluimos de la base imponible los beneficios y salarios originados por las operaciones B2B y las operaciones gravadas en la actualidad por el IVA, que técnicamente sería lo correcto, ello nos llevaría inevitablemente a tener que asociar beneficios y salarios con operaciones concretas, para discriminar los importes que formarían parte de la base imponible y los que no. Esta discriminación no parece fácil, por lo que se podría difuminar la principal virtud del FAT que es su sencillez.

Tampoco sería fácil diseñar, como alternativa a la no exclusión de la base de las operaciones B2B, un sistema de devolución del FAT a los empresarios y profesionales destinatarios de operaciones financieras. Con el FAT no habría repercusión del impuesto sino un mero traslado a precios de la carga fiscal del tributo con los criterios que cada entidad considerase oportunos. Todo esto incrementaría la incertidumbre recaudatoria y los costes de gestión.

Una cuestión que llama la atención es que la Comisión Europea defienda que la aplicación del FAT sea compatible con la existencia de exacciones sobre la banca como las implantadas en el Reino Unido y Francia. Con algunas modalidades del FAT es discutible que así sea; por ejemplo, si éste se orienta al gravamen de los beneficios y salarios asociados al riesgo, y la exacción se aplica sobre los activos ponderados por riesgos, el solapamiento es evidente. Este es un punto clave: el posible efecto acumulativo que podrían producir estas medidas tributarias con otras, tanto tributarias como regulatorias, que se puedan estar aplicando simultáneamente o que estén en estudio. A este respecto, entendemos que las normas regulatorias son fundamentales para asegurar la gestión adecuada de las entidades financieras, reducir riesgos y mejorar su supervisión. Las posibles medidas fiscales no pueden suponer una alternativa a las mejoras regulatorias, sino un complemento de las mismas.

También hay que tener en cuenta la existencia en muchos países de fondos de garantía de depósitos que se financian con aportaciones obligatorias de las entidades financieras, que se calculan sobre sus depósitos y cuyos fondos quedan

afectos a la garantía de los depósitos de los clientes de las entidades y a su utilización para hacer frente a futuras crisis que obliguen a efectuar desembolsos públicos.

Por otra parte, el debate sobre un impuesto sobre las transacciones financieras está en su punto álgido y aunque no parezca posible su implantación en todos los países de la Unión Europea al exigirse unanimidad, sí podría aprobarse por el procedimiento de cooperación reforzada por al menos nueve Estados miembros para convertirse en una realidad en dichos países. Todo ello pudiera provocar un efecto acumulativo excesivo sobre las entidades si no se mide su impacto global y también sobre el conjunto de la economía produciendo una mayor contracción del crédito.

Por todo lo anterior es aconsejable que el debate sobre la exención en el IVA de las operaciones financieras se desarrolle en términos lo más técnicos posible y que no se pierda de vista el potencial impacto acumulativo que podría tener cualquier cambio en el status quo (junto con otras medidas regulatorias o tributarias) tanto en las propias entidades como en el conjunto de la economía. En definitiva, las medidas tributarias deberían estar coordinadas al máximo con las regulatorias puesto que la prioridad en estos momentos es el saneamiento y reforzamiento del sector.

5. RESUMEN

El IM considera una anomalía la exención casi generalizada de los servicios financieros en el IVA y propugna abiertamente su gravamen, bien por dicho impuesto, bien por algún nuevo tributo que pudiera actuar como sustitutivo y con efectos equivalentes.

La exención en el IVA se aplica por razones técnicas, debido a las dificultades para calcular la base imponible en muchas operaciones financieras sin contraprestación expresa.

Por este motivo, el valor añadido del sector se queda sin tributar y se producen distorsiones como el encarecimiento de los servicios financieros para las empresas o la tendencia al auto-abastecimiento por las entidades financieras.

Para solucionar el problema caben distintas opciones: establecer un tipo cero en el IVA para las operaciones financieras, aplicar el impuesto sobre los flujos de fondos generados por dichas operaciones, implantar un impuesto alternativo

gravando dichos flujos operación por operación o hacerlo acumuladamente (sistema cuenta de cálculo del impuesto.). También cabe aplicar un Impuesto sobre la Actividad Financiera (FAT en sus siglas en inglés) que grave los salarios y beneficios de las entidades financieras, como fórmula indirecta para gravar el valor añadido del sector.

En cualquier caso, no se puede ignorar que el IVA es un impuesto armonizado en la Unión Europea. Tampoco que la creación de impuestos sustitutivos sería deseable que se efectuará de manera coordinada internacionalmente.

Por otra parte, hay que considerar el posible efecto acumulativo de cualquier nuevo gravamen con las medidas regulatorias que se están adoptando para el sector y con los tributos y gravámenes (incluyendo Fondos de Garantía de Depósitos) que ya se le aplican o que están en estudio (como el Impuesto sobre Transacciones Financieras).Todo ello hace aconsejable la máxima prudencia en la toma de decisiones.

Finalmente se constata que no hay ninguna solución incontestable, no obstante parece que si la supresión de la exención en el IVA continúa sin ser posible, es la implantación del FAT, aun con todas las cautelas, la alternativa que menores problemas y contraindicaciones presenta.

EL INFORME MIRRLEES Y LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA

Alberto Gago Rodríguez y Xavier Labandeira Villot [1]

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos treinta años la Imposición Ambiental (IA) ha pasado a formar parte del repositorio de instrumentos de intervención utilizados por la mayoría de países para alterar las conductas ambientales más nocivas y combatir el problema del cambio climático. Es un mecanismo de mercado con repercusión en precios, de los que gustan a los economistas por sus características de eficiencia, eficacia estática y dinámica y capacidad recaudatoria (Bovenberg y Goulder, 2002). Además, cuando estos impuestos se combinan con los energéticos y se integran en un modelo de Reforma Fiscal Verde (RFV), multiplican sus impactos y abren nuevas posibilidades para las políticas climáticas y de consolidación presupuestaria.

Los países desarrollados han apostado fuertemente por el uso de estos instrumentos, que han contado con el respaldo de diversos estudios, propuestas e informes de la OECD (2004 y 2010), el IBRD-Banco Mundial (WB, 2005), la Agencia Ambiental Europea (EEA, 2005), el Informe Stern (2006) y la UE (EC, 2008 y 2010). En diversas ocasiones hemos revisado estas experiencias (Gago y Labandeira, 1999; 2000; 2011; 2012), avaladas el pasado año, además, por la propuesta comunitaria de reforma de la Directiva para la imposición energética (EC, 2011a). Para muchos, este bagaje ha convertido a los impuestos ambientales en *"...el desarrollo reciente más importante que puede señalar la dirección de las tendencias futuras de la política fiscal"* (Norregaard y Khan, 2007: 7).

Este es el marco de referencia en que se insertan las propuestas del Informe Mirrlees para la IA y en el que debemos situar el análisis del papel que estos instrumentos pueden desempeñar en nuestro país (Mirrlees et al., 2011). El mensaje

[1] Universidad de Vigo.

del Informe Mirrlees es claro: la IA proporciona oportunidades de mejora porque puede aportar a los sistemas fiscales grados superiores de eficiencia a partir de reformas parciales y paquetes amplios de instrumentos. Y, al mismo tiempo, puede desempeñar un papel relevante vinculada a políticas de crecimiento y de transición a una economía baja en carbono. Que haya tres capítulos relacionados con este tema (imposición ambiental, impuestos y cambio climático, y tributación del transporte) no es, por tanto casualidad. Pero, como advierten Fullerton, Leicester y Smith (Mirrlees et al., 2010), la IA solo producirá efectos favorables si es utilizada de manera correcta, es decir, eficiente, eficaz, neutral y coordinada. Por otro lado, la capacidad recaudatoria de este tipo de figuras no es ilimitada y, por ello, su papel no podrá ser preponderante en los sistemas fiscales contemporáneos (además de por sus efectos socio-económicos de gran calado).

El objetivo de este trabajo es evaluar cómo ha sido utilizada la IA en España y qué oportunidades ofrece. Para ello, en el siguiente epígrafe haremos una síntesis de las propuestas del Informe Mirrlees para la IA. La experiencia española será revisada en la siguiente sección, que básicamente recoge cómo nuestro país ha permanecido ajeno a este enfoque, con experiencias que hasta ahora han discurrido en sentido contrario: impuestos de ámbito territorial reducido, incoherentes en términos ambientales, faltos de neutralidad, ineficientes en términos de costes, descoordinados y con una muy baja capacidad recaudatoria.

Creemos que hay en España, sin embargo, una ventana abierta a un uso más racional de la IA. El cuarto epígrafe define un nuevo escenario para la IA en España y evalúa sus posibilidades. Las estimaciones que referenciamos (Labandeira, 2011; Vivid Economics, 2012) demuestran que esas posibilidades son muy amplias, sobre todo en el camino que señala el Informe Mirrlees para la imposición energética. El trabajo finaliza con un último capítulo de conclusiones en el que incorporamos nuestras reflexiones finales sobre un uso más coherente, eficiente y viable de la IA en España, con la vista puesta en los compromisos ambientales que debemos atender, las necesidades de consolidación fiscal que dominan nuestro escenario presupuestario y la conveniencia de poner orden en un campo tributario segmentado y lleno de ineficiencias.

2. LAS PROPUESTAS DEL INFORME MIRRLEES PARA LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL

Como ya avanzamos, la posición general del Informe Mirrlees es favorable a la utilización de la IA. Su racionalidad básica remite a razones de eficiencia,

dada su capacidad para internalizar de forma coste-eficiente los daños sociales generados por las actividades con impactos contaminantes. Mediante precios más elevados, la IA puede moderar selectivamente algunas demandas y reducir la emisión de sustancias contaminantes de manera más flexible y eficiente que la regulación convencional, lo que avala su incorporación a los sistemas tributarios.

Pero, aunque existe un papel relevante para la IA en la reforma fiscal moderna, su uso debe hacerse sin exagerar expectativas ni obviar dificultades. La IA tiene así como principal objetivo alterar las conductas ambientales de los agentes y no convertirse en el elemento transformador de los sistemas fiscales en su conjunto. Por otra parte, la IA ha de actuar sobre sistemas fiscales vivos y por ello corregirá y provocará distorsiones al mismo tiempo. Formando parte de un modelo de RFV, sus impactos de eficiencia tendrán siempre saldo positivo, aunque con dosis de incertidumbre para las ganancias de naturaleza puramente fiscal. La IA, además, no resuelve todas las externalidades y requiere de la ayuda e interacción con otros instrumentos. Según consumos gravados y estructura de rentas, la IA puede tener consecuencias distributivas negativas que habrá que compensar. Y, en fin, la IA tiene un diseño complejo, que requiere esfuerzos importantes para definir correctamente sus mecanismos, para anticipar sus impactos y para asociar su papel a un paquete mixto de instrumentos con capacidad para actuar sobre todos los agentes y en todos los casos y circunstancias.

2.1. Imposición ambiental y reforma fiscal verde: aspectos de eficiencia

A finales del pasado siglo, el nuevo rol de la imposición energético-ambiental coincidió con una preocupación creciente de la teoría impositiva por reducir las ineficiencias vinculadas a la imposición sobre ahorro y trabajo. Cuajó entonces la idea de promover una reforma fiscal comprensiva, utilizando la imposición energético-ambiental como medio para mover la carga fiscal desde el trabajo, la renta o el ahorro hacia la contaminación y la intensidad energética; desde la imposición directa a la indirecta; desde los impactos "buenos" a los "malos". Esta fue la idea simple que inspiró los primeros modelos de RFV: nueva imposición energético-ambiental y un trueque para reducir imposición directa, en un marco recaudatorio neutral (Gago y Labandeira, 2000; EEA, 2005). Definido un escenario de primer óptimo, el reciclaje de ingresos podría generar un doble dividendo, ambiental y fiscal (Goulder, 1995), que incorporaría efectos positivos en el mercado de trabajo si en el trueque entrasen cotizaciones sociales (Marvâo y Pereira, 2011).

Las hipótesis subyacentes a dichos efectos han sido objeto de una intensa controversia académica desde mediados de los 90 del siglo pasado (véase, entre otros, Bovenberg, 1999; De Mooij, 2000; Katrena, 2002). Las reservas generadas por el efecto 'interacción fiscal', inicialmente planteado por Oates (1995), condujeron a diferenciar el doble dividendo en sus versiones débil y fuerte (Goulder, 1995). En la primera el coste en bienestar de la imposición energético-ambiental sería compensado por las ganancias asociadas a las reducciones impositivas que forman parte de las propuestas de reciclaje de la RFV; en su versión fuerte, la RFV generaría un doble dividendo, ambiental y fiscal, con ganancias de bienestar vinculadas a las reducciones de la imposición directa.

La investigación teórica se ha esforzado desde entonces en definir las condiciones para esta sucesión de efectos. Schöb (1996), por ejemplo, demostró la importancia de la estructura fiscal previa a la RFV como condicionante básico para los efectos de interacción. Bovenberg y De Mooij (1997), por ejemplo, señalaron la dependencia del doble dividendo, a través de reducción de la imposición sobre el capital, de la movilidad internacional de los capitales. Por su parte, Heady et al. (2000) destacaron la importancia del mecanismo institucional de fijación de salarios para determinar doble dividendo con reciclaje aplicado a la reducción del coste laboral.

Existen restricciones, pues, que ponen límites a la "retórica" de la RFV, en expresión utilizada por el Informe Mirrlees (Mirrlees et al., 2010: 425). Pero la incertidumbre asociada a las distorsiones del sistema fiscal existente y de la IA, además de las limitaciones de los factores institucionales, no invalidan la armazón que sostiene a la RFV con solvencia (Ekins y Barker, 2001). Porque a la postre, como argumentan Fullerton et al. (2010), lo que importa no es el número de dividendos, sino el "...efecto neto sobre el bienestar total". La IA asegura el dividendo ambiental y "...eso debiera ser suficiente", como sostiene el Informe Mirrlees (Mirrlees et al., 2011: 239). Y, en todo caso, la posibilidad de que la RFV consiga una mejora ambiental en un marco de crecimiento económico [lo que se conoce en la terminología anglosajona como *green growth* por contraposición al *brown growth* (Andersen y Ekins, 2009)] pasa a convertirse en una cuestión empírica.

2.2. Efectos de la imposición ambiental y la reforma fiscal verde: evidencia empírica

Numerosas investigaciones han explorado así los efectos económicos de la introducción de impuestos ambientales, bien de manera aislada, bien formando

parte de propuestas de RFV. Las referencias de Bosquet (2000), Ekins y Speck (2011), Barker et al. (2011) o Vivid Economics (2012) son útiles para un primer conocimiento de las tecnologías empíricas utilizadas y los resultados obtenidos. A estudiar este relevante asunto también se han dedicado en España algunos trabajos de revisión realizados durante la década pasada. (Gago et al., 2002 y 2004; Labandeira et al., 2008 y 2009).

La mayor parte de los trabajos empíricos han realizado simulaciones *ex ante* de tipo global o sectorial y análisis *ex post* basados en diferentes técnicas empíricas. En Gago et al. (2013) presentamos un análisis resumido de esta literatura, que además ilustra Baker et al. (2011) a través de los resultados de varios proyectos europeos de investigación[2]. Después de un enorme esfuerzo de investigación desde la década final del siglo pasado, la incidencia de los impuestos ambientales parece hoy relativamente más clara. En general, puede decirse que es alcista en precios, pero no afecta significativamente a la demanda, y que su impacto macroeconómico mejora cuando se integran en un modelo de RFV. Existe un amplio consenso acerca de los sustanciales efectos de la RFV en los consumos energéticos y las emisiones de carbono y su limitado impacto, que puede ser positivo, sobre producción, empleo y competitividad (OECD, 2004; Speck et al., 2011; Agnolucci, 2011). Finalmente, la mayoría de los estudios confirman, en general, su incidencia regresiva, aunque cada día es mayor la evidencia sobre sus efectos neutros o progresivos por tipo de hogares (rural/urbano) y de consumos energéticos (combustibles/gas, carbón).

2.3. Imposición ambiental y política ambiental: paquetes mixtos de intervención pública

Como dijimos en la Introducción, la IA es un instrumento de mercado con repercusión en precios, que destaca por su condición coste-eficiente, su eficacia estática y dinámica y su capacidad recaudatoria. Pero, como advierte el Informe Mirrlees, no es una panacea y tiene sus limitaciones (Mirrlees et al., 2010: 424).

El escenario ideal para la IA es uno con numerosos emisores y objetivos exigentes para los cambios de conducta de los agentes. De ahí su frecuente

---

[2] Se trata de COMETR y PETRE, con investigaciones referidas primero a un grupo limitado de países europeos y luego a toda Europa. Estos proyectos manejaron distintas tecnologías empíricas, los denominados modelos GINFORS y E3ME, con evaluaciones tanto *ex ante* como *ex post*.

vinculación con los sectores denominados difusos, sobre todo en los ámbitos energético y del transporte. No obstante, cuando se den circunstancias en que el número de emisores difusos sean limitados, los objetivos estrictos y los plazos de consecución muy rígidos, otras alternativas de política ambiental (como mercados de derechos de emisión o regulaciones convencionales en forma de estándares obligatorios) pueden ser preferibles. Además, como ya dijimos, la IA no siempre agota las externalidades y puede causar impactos distributivos que requieran compensaciones (European Environment Agency, 2011).

Lo recomendable es, en consecuencia, que la IA forme parte de un paquete mixto, *multi-part instrument* en la terminología del informe (Mirrlees et al., 2011: 234), que considere todos los objetivos y efectos e integre instrumentos específicos para cada uno de ellos. El campo ideal para la IA está bien definido, pero su papel en la política ambiental será limitado si no es acompañada por otros instrumentos.

2.4. Factores relevantes para el diseño de la imposición ambiental

El éxito de la IA depende también de algunos factores relevantes en su diseño. La medición directa de la emisiones facilita la internalización de los daños ambientales, pero no siempre es viable técnicamente y posible a un coste razonable. Por ello, los impuestos sobre productos (*inputs* u *outputs*) pueden proporcionar mediciones indirectas preferibles en muchos casos. Por otra parte, una aplicación desde arriba (*upstream)* asegura el control de los procesos fiscales y minimiza los costes administrativos. La IA, por último, requiere contrapesos distributivos que no siempre pueden o deben formar parte de su estructura y han de ser correctamente definidos y anticipados (Heine et al., 2012). Los sistemas de umbrales de rentas en la imposición personal, la cobertura básica de gastos sociales o el acceso a financiación para programas de eficiencia energética en edificaciones son así ejemplos de posibles vías compensatorias suficientes sin afectar a los objetivos ambientales perseguidos.

3. LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL EN LOS SISTEMAS FISCALES AVANZADOS

Así pues, la IA no es una receta mágica para la reforma fiscal, pero puede desempeñar un papel importante para la política ambiental y, por extensión, puede abrir una ventana de oportunidad para las políticas de consolidación

fiscal y crecimiento económico. En este sentido, y como se deduce de lo dicho hasta ahora, la tipología de la IA debe estar en función de la estructura fiscal de partida, si bien el Informe Mirrlees sugiere tres líneas básicas para la introducción de la IA en cualquier sistema fiscal moderno (Mirrlees et al., 2011: 478-479):

- En la imposición energética, incorporando criterios ambientales en los impuestos específicos sobre inputs energéticos.
- En la imposición sobre el transporte, incorporando criterios de carga fiscal vinculados a niveles de emisión, con un tiempo de transición y cambio para redefinir la nueva imposición asociada a los vehículos 'limpios'.
- En la imposición sobre residuos, mediante la definición de una agenda federal en la asignación de estos instrumentos.

En adelante, nuestras reflexiones estarán centradas en los impuestos energéticos y sobre el transporte porque creemos que, tanto a corto como medio plazo, estos instrumentos ofrecen mejores posibilidades de adaptación y mayores oportunidades para la definición de políticas ambientales, de consolidación fiscal y de crecimiento económico.

3.1. La Imposición Energética

3.1.1. Marco teórico

Básicamente son tres las razones que justifican la aparición de los impuestos energéticos: recaudatorias, de captación de parte de las rentas asociadas a la explotación de un recurso natural utilizado en la producción o consumo de energía, y ambientales. Cada una de estas razones tuvo su "época dorada" en la historia de la fiscalidad (Labandeira, 2011; Gago et al., 2013).

El argumento fiscal justificó la introducción de los primeros impuestos energéticos en el mundo desarrollado en la década de los 50 del pasado siglo. La creciente importancia y reducida elasticidad de los consumos energéticos dieron a estos impuestos capacidad y estabilidad recaudatorias notables y les asignaron entonces un papel central en los sistemas fiscales. En la actualidad, la pobre situación de las finanzas públicas en muchos estados y la debilidad de los impuestos convencionales han vuelto a resaltar la importancia de esta función recaudatoria.

La utilización de imposición energética para capturar rentas asociadas a la posición dominante en el mercado de los países productores de combustibles fósiles fue considerada por vez primera durante la crisis del petróleo de los años 70. De hecho, la elevada tributación de los carburantes de locomoción en Europa occidental responde en parte a una estrategia de captación de rentas que, en caso contrario, irían directamente a los productores de petróleo a través de sus prácticas de cartelización. Recientemente esta motivación ha vuelto a resurgir, pero reinterpretada a través de nuevos argumentos de eficiencia y seguridad energéticas.

Para la imposición energética la justificación ambiental cobra fuerza en los 90 a partir de una detallada definición de las externalidades ambientales causadas por los consumos energéticos. Y, en particular, si hay una externalidad especialmente preocupante, ésta es la ocasionada por la emisión de gases de efecto invernadero (mayoritariamente originados en la combustión energética): por su alcance global, por la magnitud de impactos y por su naturaleza inter-temporal. La imposición energética trata así de limitar estos efectos negativos, aunque también los asociados a contaminación local, a través de una reducción en el consumo. A su vez los impuestos correctores tienen una finalidad tecnológica porque, al aumentar los costes de operación de las tecnologías sucias, fomentan el desarrollo de nuevas alternativas para la solución del problema ambiental.

Estas tres razones, vinculadas entre sí, explican el interés en la imposición energética desde mediados del siglo XX. Pero esa misma diversidad de objetivos explica las dificultades que plantea el diseño de estos impuestos. Los argumentos ambientales han reforzado su influencia a medida que el fenómeno del cambio climático se ha revelado como más preocupante y por eso cada vez se equiparan en mayor medida los impuestos ambientales a los de naturaleza energética. Es obvio que la ambientalización de la imposición energética, de tener éxito, puede reducir su capacidad recaudatoria y limitar así su uso en una coyuntura de ajuste presupuestario. Sin embargo, la limitada reacción de corto plazo a los tributos energéticos hace que puedan ser utilizados como elementos centrales en procesos de RFV, desempeñando funciones financieras y también de reequilibrio de los sistemas tributarios.

Son esos *trade-offs* los que complican la tarea de diseño de este tipo de impuestos. Además, su práctica abre diferentes alternativas que deben ser tenidas

en cuenta. Pueden ser aplicados sobre los aparatos y procesos que consumen energía, sobre los actos mismos de consumo, o sobre ambos. Pueden ser calculados sobre la cantidad de energía consumida (medida en litros, por ejemplo), sobre el contenido calorífico de ésta (medido en julios, por ejemplo) o sobre su capacidad contaminante [medida en toneladas de dióxido de carbono (CO_2) por ejemplo]. Pueden, además, utilizar tipos unitarios o *ad valorem* cuya aplicación puede ser fijada al principio de los procesos productivos (*upstream*), lo que reduce los costes administrativos y de cumplimiento, o al final, lo que puede mejorar la reacción de los agentes a las señales correctoras y su efectividad ambiental.

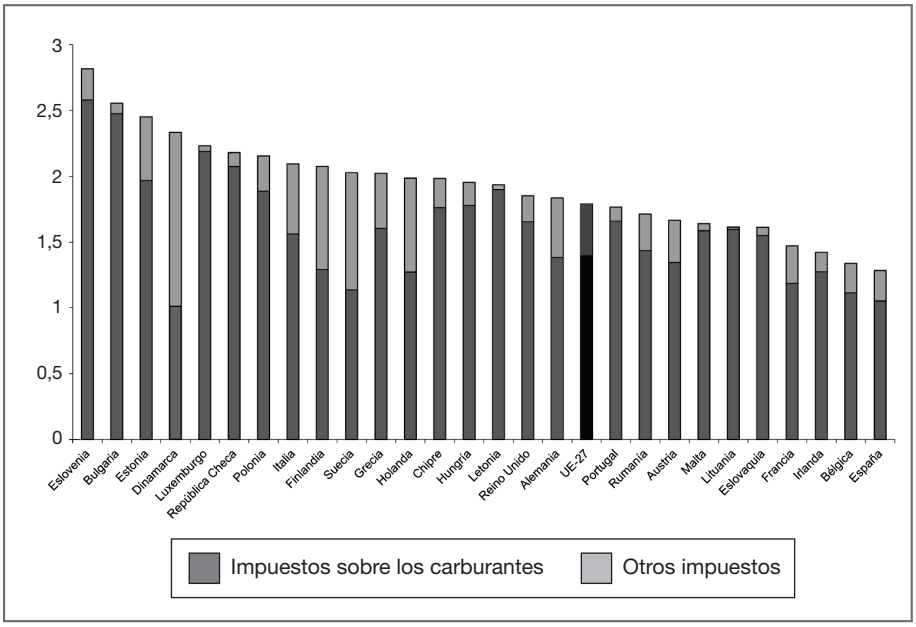
3.1.2. La imposición energética en la práctica

Todos estos factores explican que la práctica de la imposición energética tenga una gran diversidad y evolucione en el tiempo según su rol cambiante en las políticas fiscales, energéticas y ambientales de los diferentes países. A continuación haremos una breve descripción de su utilización en diferentes ámbitos y sistemas basándonos en gran medida en Gago et al. (2013).

Como ya indicamos con anterioridad, los impuestos sobre la energía generan importantes ingresos públicos en los países avanzados. Así, en el conjunto de la Unión Europea (UE), los ingresos derivados de estos impuestos supusieron el 1,8% del PIB y el 4,6% de la recaudación total en 2011[3] (EC, 2013). En la mayoría de los países, estos impuestos se aplican sobre los principales productos energéticos y sobre algunos bienes duraderos asociados al consumo de energía, principalmente vehículos, si bien como detalla el gráfico 1 los ingresos impositivos generalmente están muy concentrados en unos pocos productos como los carburantes de los vehículos.

[3] Estos datos no consideran los ingresos derivados del IVA aplicado sobre los productos energéticos.

Gráfico 1: Impuestos sobre la energía (excluyendo el IVA) como % del PIB en la UE-27 (2011).



Fuente: Gago et al. (2013)

En la UE los impuestos sobre la energía se han aplicado tradicionalmente utilizando tipos impositivos unitarios mínimos (que los Estados miembros podían incrementar), que posteriormente estaban sometidos al IVA general. La Comisión Europea trató de modificar este esquema en los primeros 90, incorporando en esta estructura tipos impositivos mucho mayores sobre las emisiones implícitas de CO_2 y los contenidos energéticos, si bien esta propuesta fue bloqueada por distintos países (entre ellos España) y no pudo ser aplicada. De todos modos, en la actualidad la Comisión maneja una propuesta de Directiva en el mismo sentido: fiscalidad sobre la energía con un componente de CO_2, vinculado a los precios del sistema europeo de comercio de emisiones (dejando, por tanto, exenta a la electricidad), y otro componente de energía que cubra cuestiones recaudatorias y de seguridad energética. Esta nueva propuesta tendría una implantación gradual y mecanismos de compensación para proteger la competitividad.

En otros países desarrollados como Australia, EE.UU. o Japón el sistema fiscal aplicado sobre la energía es similar al existente en la UE (IEA, 2013). Así, en Australia existe una accisa federal sobre los carburantes utilizados por los hogares, mientras la electricidad y el gas natural están gravados por impuestos estatales. Sobre todos estos productos se aplica un impuesto *ad valorem* sobre bienes y servicios. En EE.UU. hay un impuesto general sobre las ventas en casi todos los estados, si bien su tipo impositivo varía entre ellos. Además, existe un impuesto federal unitario sobre los carburantes, aunque las ventas de carburantes a usuarios no comerciales están generalmente exentas debido a que en todos los estados y en algunos administraciones locales existen impuestos especiales sobre los carburantes. De todos modos, en algunos estados coexisten ambos impuestos. Con respecto a la electricidad y el gas natural, no existe ningún impuesto a nivel federal, siendo los estados los que establecen impuestos sobre estos productos. Por su parte, Japón utiliza un esquema muy similar al de la UE, si bien el impuesto sobre el consumo se aplica sobre el precio antes de impuestos en el caso del diésel de automoción.

En los países emergentes también se emplean impuestos sobre la energía. Así, en China existe un impuesto sobre el consumo que grava los carburantes y los vehículos, así como un impuesto sobre la extracción de recursos como el gas natural o el carbón. Además aplican el IVA sobre todos estos productos, si bien el que grava el carbón y el gas natural tiene un tipo impositivo reducido (IEA, 2012). De todos modos, es probable que se produzcan cambios importantes en la fiscalidad energética china en los próximos años, ya que el último Plan Quinquenal dedica un capítulo a esta cuestión (Yuan y Zuo, 2011). Por su parte, en la India existe un IVA que varía entre estados y una accisa sobre los productos petrolíferos uniforme en todo el país. El IVA se aplica sobre el precio antes de impuestos más la accisa, al igual que en la UE, pero pude contener un recargo adicional. Por su parte la accisa consta de un componente *ad valorem* y otro fijo (IEA, 2012).

3.1.3. Imposición energética y reforma fiscal verde

La imposición energética ha desempeñado un rol muy importante vinculada a las propuestas de reforma fiscal verde. Recientemente, se han publicado amplias revisiones de estas experiencias (Bakker, 2009; Speck y Jilkova, 2009; Labandeira, 2011; Gago y Labandeira, 2011; Speck et al., 2011; Speck y Gee, 2011), que permiten distinguir tres etapas en la aplicación de estas reformas

fiscales. La tabla 1 hace un resumen de sus principales contenidos y las clasifica en tres 'generaciones'.

Tabla 1: Tres generaciones de RFV (1990-2012).

	Países	Propuestas de reciclaje
Primera Generación	Suecia (1991) Noruega (1992) Holanda (1992)	Introducción de impuestos ambientales y reducciones compensatorias en IRPF y sociedades, en un esquema de neutralidad recaudatoria.
Segunda Generación	Reino Unido (1996) Finlandia (1998) Alemania (1999) Estonia (2006) República Checa (2008)	Introducción de impuestos ambientales y reducciones compensatorias en las cotizaciones sociales, en un esquema de neutralidad recaudatoria.
Tercera Generación	Suiza (2008) Irlanda (2010) Australia (2011) Italia (2012)	Introducción de impuestos ambientales y compensación, con políticas mixtas de reciclaje de ingresos aplicados a: Consolidación Fiscal. Cambio Climático. Eficiencia Energética. Energías Renovables. I+D+i.

Fuente: Elaboración propia.

Las primeras aplicaciones de reforma fiscal verde surgieron en el norte de Europa a comienzos de los años 90 del pasado siglo y se caracterizaron por el uso de impuestos energéticos con un fuerte componente ambiental, cuya recaudación se utilizaba primordialmente para reducir la tributación sobre la renta personal. Suecia (1991) fue el primer país en aplicar una reforma de este tipo, seguida por Noruega (1992) y Holanda (1992) que simultáneamente decidió reorganizar a fondo su tributación energético-ambiental. Más recientemente, Estonia (2006) introdujo una reforma de estas características para

el período 2006-2013 y Francia lo intentó también en 2009, con un proyecto legislativo que consistía básicamente en la introducción de un nuevo impuesto sobre las emisiones de CO_2, aplicado sobre fuentes difusas (transporte, calefacción, agricultura, pesca, etc.), cuya recaudación sería devuelta a los ciudadanos mediante un denominado 'cheque verde'. Esta propuesta recibió una sentencia de anti-constitucionalidad y no pudo prosperar[4], si bien en la actualidad Francia está considerando la aplicación de un esquema centrado otra vez en la imposición del carbono.

La segunda generación de reforma fiscal verde fue avanzada a finales de los años noventa y tuvo en Finlandia (1998) su modelo de referencia, con un énfasis en el incremento de la imposición energética convencional que fue utilizado para reducir las cotizaciones sociales. En realidad, la principal diferencia entre las dos primeras generaciones de reforma fiscal verde reside en sus propuestas de reciclaje: las primeras con reducción de la imposición sobre la renta y el capital, las segundas con reducción de cotizaciones sociales. Alemania también introdujo en 1999 una reforma de este tipo y la República Checa, en 2008, combinó también la extensión y el incremento de los tipos de la tributación energética con la reducción de cotizaciones de empleadores y empleados. El Reino Unido también aplicó una solución reformista equiparable a los anteriores, aunque en varias etapas y con algunas particularidades. En 1996 introdujo un impuesto sobre vertederos para someter a gravamen el depósito de residuos, con recaudación afectada a la reducción de cotizaciones de los empleadores. En 2001 hizo lo mismo con el gravamen del cambio climático (*climate change levy*), un impuesto sobre los consumos energéticos de actividades comerciales e industriales[5], y en 2002 estableció un impuesto

---

[4] Iniciada con el impulso de la Comisión Rocard en 2009, el proyecto legislativo fue anunciado en septiembre de ese año y estableció exenciones sobre diversos sectores (los sometidos al mercado europeo de permisos de emisión, agricultura, transporte de mercancías, pesca, etc.), justificadas por razones de competitividad y para evitar situaciones de doble imposición. Para el Tribunal Constitucional francés, sin embargo, estas exenciones eran contrarias al objetivo de reducir las emisiones y violaban el principio de igualdad fiscal entre sectores industriales, sin que el argumento de carga doble pudiese considerarse consistente porque los permisos de emisión habían tenido una asignación inicial gratuita (Gago y Labandeira, 2011).

[5] Este impuesto incluye un sistema de incentivo que consiste en una exención de hasta el 80% de sus obligaciones fiscales, condicionada a la existencia previa de un acuerdo voluntario de objetivos de mejora.

sobre la explotación comercial de piedra y arenas (*aggregates levy*) con idéntica propuesta de reciclaje[6].

La crisis económica iniciada a finales de 2007 supuso importantes restricciones presupuestarias en la mayoría de los países desarrollados. Con importantes reducciones en las fuentes recaudatorias tradicionales, los objetivos de consolidación fiscal necesitaron con urgencia nuevas políticas de ingreso y así la evidencia empírica avaló un cambio de escenario favorable a la imposición energético-ambiental y la RFV. Los análisis del FMI (Cottarelli y Schaechter, 2010), y de la Unión Europea (EC, 2010; Prammer, 2011) confirmaron un comportamiento menos pernicioso para el crecimiento de la imposición sobre el consumo, la propiedad y el medio ambiente frente al impacto de la imposición personal y societaria sobre la renta. La imposición energético-ambiental y la RFV se convirtieron así en instrumentos básicos para mantener la agenda de cambios en el modelo económico, financiar las políticas emergentes (cambio climático, renovables, eficiencia energética, I+D) y hacer frente a los compromisos de muchos países avanzados en términos ambientales y de cambio en el *mix* energético.

Esta evolución queda reflejada en la tercera generación de experiencias aplicadas que recoge la tabla 1. Se trata de un modelo reformista con soluciones más heterogéneas que, en esencia, comparten una aplicación recaudatoria más flexible y adaptada al nuevo entorno económico. Quizá el primer indicio pudo observarse en la RFV aplicada por Italia de comienzos de este siglo, que dedicaba un tercio de la recaudación de la mayor tributación de los carburantes de automoción a medidas distributivas compensatorias y de promoción de la eficiencia energética. Este país acaba de insistir en esta línea al aprobar en el parlamento un proyecto de ley de reorganización del sistema fiscal que prevé la introducción de un impuesto sobre carbono cuya recaudación estará prioritariamente destinada a la financiación del sistema de incentivos a las renovables y a la protección del

---

[6] Las particularidades de la experiencia inglesa tienen que ver tres factores. En primer lugar, es el único país de este grupo cuya RFV no ha incluido las cotizaciones de los empleados en las propuestas de reciclaje. En segundo lugar, también es el único que ha aplicado la nueva imposición ambiental sobre el sector empresarial y no sobre las familias. Y, en tercer lugar, las reformas posteriores han evolucionado en una dirección diferente: en 1996 y 2006 se aprobaron subidas de tipos en el impuesto sobre vertederos y el gravamen del cambio climático, respectivamente, con incrementos recaudatorios sin reciclaje explícito, con una cierta anticipación a los procesos de consolidación fiscal que aflorarán mayoritariamente en la tercera fase de reformas fiscales verdes.

medio ambiente, en particular a la difusión de la tecnología de bajo contenido de carbono (Shaheen, 2012). Suecia optó también por una opción mixta en su renovada etapa de RFV a partir de 2002, que implicó la puesta en práctica del llamado Programa de Cambio Fiscal Verde, con una previsión recaudatoria de 3.200 millones de Euros destinados a consolidación fiscal. Más recientemente, Irlanda introdujo en 2010 un impuesto sobre emisiones de CO_2 sin reciclaje de ingresos, esto es, con objetivos de consolidación fiscal (Convery, 2010).

A esta tercera generación de RFV ampliada pertenecen también otras experiencias que se han aplicado fuera de la UE. Suiza, por ejemplo, tiene desde 2008 un esquema de RFV con reciclaje mixto: parte de la recaudación de la tributación de emisiones es devuelta a empresas y ciudadanos mediante transferencias y exenciones específicas (la reducción de la prima de seguro de salud que pagan los ciudadanos, por ejemplo; y parte es asignada a la financiación de planes de eficiencia energética en edificios [(FOEN, 2010)]. Australia, por último, aprobó en 2011 un Plan de Política Climática, en vigor desde julio de 2012 y que fija un precio a las emisiones de CO_2 mediante un sistema coordinado en el tiempo de impuestos energético-ambientales y derechos de emisión, utilizando la recaudación obtenida en un modelo de RFV con propuesta mixta de reciclaje: reducción de mínimo exento en IRPF y financiación de programas de eficiencia energética, renovables, competitividad empresarial e I+D (Australian Government, 2011; Spencer et al., 2012). La pervivencia de este esquema está, sin embargo, en entredicho tras el reciente cambio de gobierno en ese país.

3.2. La imposición sobre el transporte

3.2.1. Marco teórico

La imposición sobre el transporte se justifica por razones fiscales y de compensación de costes sociales. Los vehículos son, en primer lugar, una manifestación de capacidad económica. La capacidad de gastar identifica capacidad económica y, por lo tanto, capacidad de soportar impuestos. En segundo lugar, el uso privado de los vehículos genera costes sociales que los impuestos tratan de internalizar y trasladar al precio. Las externalidades causadas por el transporte son numerosas (contaminación del aire, accidentes de tráfico, ruido, afectación al paisaje y a la biodiversidad, congestión, etc.) y de un variado alcance geográfico (Johnstone y Karousakis, 1999).

Así, este sector es responsable de aproximadamente el 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero en Europa, de las que un 90% tienen su origen en el transporte por carretera (SECC, 2009). Situación muy similar a la que experimenta España en este ámbito (Estrategia Energética Española, 2010). Las emisiones de gases y partículas que genera el tráfico rodado causan también importantes daños, de carácter local, sobre la salud humana. Así, en los centros de las ciudades el tráfico es responsable del 90%-95% del monóxido de carbono (CO) y plomo (Pb), del 60%-70% del óxido de nitrógeno (NOx) e hidrocarbonatos, y de la mayor parte de las partículas en suspensión (Johnstone y Karousakis, 1999). Los importantes problemas de contaminación local, vividos en Madrid y Barcelona durante los últimos años, ilustran este fenómeno para el caso español.

Sin embargo, las externalidades más importantes del transporte son aquellas vinculadas a la congestión: las estimaciones realizadas por Sansom et al. (2001) y Fullerton et al. (2010) les atribuyen unos costes muy superiores a los daños ambientales y por accidentes. En todo caso, la congestión exacerba los efectos ambientales del transporte porque aumentan las emisiones de contaminantes locales y globales. Los costes de congestión pueden reducirse con la expansión infraestructural, pero ni ello es posible en ocasiones, ni los costes económicos, sociales o ambientales de hacerlo son siempre asumibles. Ciertas alternativas regulatorias convencionales (limitación de acceso a ciertas zonas de las ciudades, prohibición de circulación para algunos vehículos, etc.) han sido preponderantes hasta el momento, aunque la fijación de precios por movilidad o acceso han de jugar un papel central en este ámbito.

Así pues, la fiscalidad sobre el transporte se justifica básicamente por razones fiscales y correctoras. Hay así base para la utilización impuestos indirectos sobre la adquisición del vehículo y los combustibles utilizados, que pueden tener una asignación territorial diversa, y a los que habitualmente se incorporan impuestos sobre la tenencia o circulación de ámbito local. Inicialmente ninguno de estos impuestos fue introducido por razones ambientales, si bien en las últimas décadas los sistemas fiscales han tratado de adaptarlos para tener en cuenta el impacto ambiental. En este sentido, la efectividad de los impuestos sobre circulación es limitada e indirecta, por la imperfecta vinculación del hecho gravado con las externalidades causadas. Los impuestos sobre los carburantes de automoción tienen una efectividad ambiental mayor en ciertos casos, por ejemplo dada la relación lineal existente entre estos

consumos y las emisiones de CO_2, y por sus efectos indirectos de contracción de demanda e introducción de mejoras dinámicas en la eficiencia energética de los vehículos (Labandeira y López, 2002). Los costes de congestión no han sido considerados por ningún impuesto de manera específica, aunque algunas experiencias recientes con tributos diseñados para limitar la accesibilidad a centros urbanos demuestran su potencial corrector. En este sentido, la imposición sobre el uso de los vehículos puede mejorar simultáneamente la corrección ambiental y el tratamiento de la congestión asociada al transporte (Gago et al., 2013).

3.2.2. La imposición del transporte en la práctica

El transporte por carretera es una de las principales fuentes de materia imponible para los sistemas fiscales modernos. La diversidad de hechos gravables que ofrece y su capacidad recaudatoria le han convertido en materia gravable preferente para una parte importante de la actual imposición sobre el consumo, incluyendo el IVA en adquisición, los impuestos especiales o accisas sobre combustibles, y los impuestos de matriculación y tenencia o circulación.

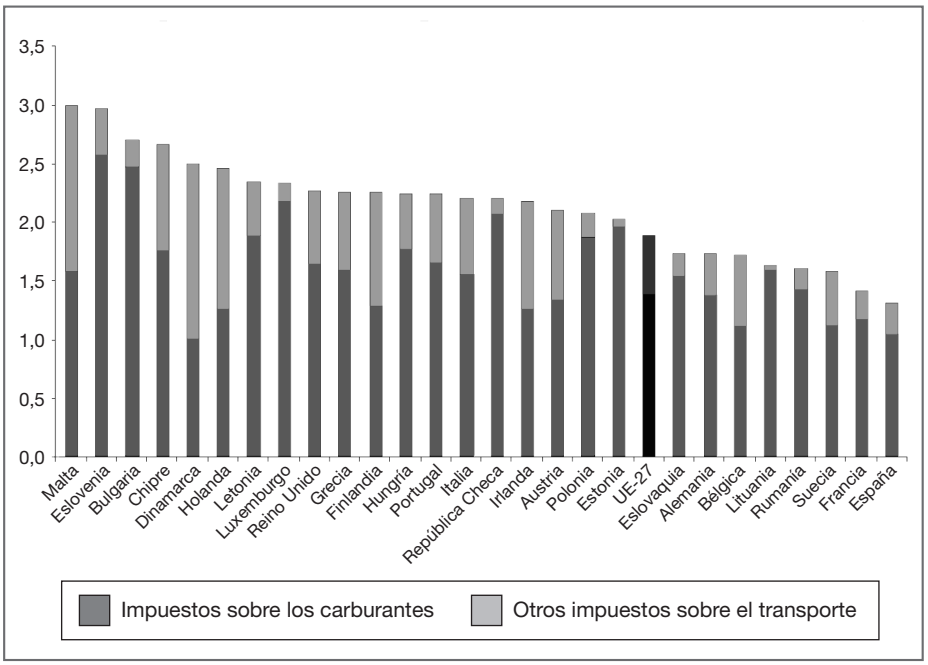
En la tabla 2 se recogen los distintos tipos de impuestos que se aplican sobre el transporte en los sistemas fiscales avanzados, entre los que se distinguen los impuestos sobre los vehículos, sobre los carburantes y sobre el uso de las infraestructuras viarias. Así, en primer lugar, son habituales los impuestos que gravan la propiedad del vehículo en función de sus características, ya sea en el momento de la adquisición o anualmente. Asimismo, también se aplica una accisa sobre los carburantes que utilizan los vehículos. Por otra parte, existen impuestos que gravan el uso de las carreteras, ya sea durante un período temporal concreto (viñeta) o por kilómetro recorrido, si bien estos últimos tienen una utilidad especial para la recuperación de costes asociados a ciertas infraestructuras o para reducir la congestión. Simultáneamente, y en muchos casos sobre ellas, se aplica el IVA: en la adquisición del vehículo, sobre el consumo de carburantes, etc.

Tabla 2: Tipología de la imposición sobre el transporte en los sistemas fiscales avanzados.

	Base impositiva	Tipo de pago	Descripción
Impuesto de matriculación	Vehículo	Único	Grava la matriculación de un vehículo a motor en función de las características del mismo (tipo de vehículo, potencia y/o nivel de emisiones)
Impuesto de circulación	Vehículo	Anual	Grava anualmente la propiedad de vehículos que circulan por carretera en función de sus características
Accisa sobre carburantes	Carburante	Por litro	Grava el consumo de carburantes
Viñeta	Uso de la carretera	Periódico	Grava la circulación por determinadas carreteras durante un período temporal concreto
Tasas	Uso de infraestructuras viarias /Acceso a ciertas zonas	Por km / por acceso	Grava la circulación por determinadas carreteras en función de la distancia recorrida y el peso máximo autorizado o la cantidad transportada. Algunos países aplican además tributos por congestión o por el uso de determinados puentes y túneles
IVA	Precio del vehículo, precio del carburante, etc.	––	Se aplica sobre el precio de adquisición del vehículo, sobre el precio de los carburantes y sobre ciertas tasas asociadas al transporte.

Fuente: Hylén et al. (2013) y elaboración propia.

Gráfico 2: Impuestos sobre el transporte como % del PIB en la UE-27 (2011).



Fuente: EC (2013) y elaboración propia.

Con respecto a la capacidad recaudatoria de estas figuras, en 2011 estos impuestos representaron el 1,9% de PIB en la Unión Europea y el 4,9% de la recaudación impositiva (EC, 2013), sin considerar los ingresos derivados del IVA aplicado sobre el transporte. El gráfico 2 muestra la importancia relativa de estos impuestos (como porcentaje del PIB) en los países de la UE en 2011, observándose que, en general, los impuestos sobre los carburantes son los que tienen un mayor peso recaudatorio, si bien existe bastante variación entre los Estados miembros.

4. LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA

La experiencia española con la imposición ambiental ha sido una excepción a nivel internacional. Por dos motivos: primero, por la actitud renuente del gobierno central, que ha asociado siempre el uso de estos instrumentos a escenarios de pérdidas de competitividad y crecimiento económico; y segundo, por su captura casi exclusiva por parte de las comunidades autónomas (CCAA), que han visto en ellos una oportunidad para ejercer su potestad tributaria.

4.1. La Imposición ambiental en el sistema fiscal central

Hasta el momento, el sistema fiscal español ha incorporado los argumentos ambientales de manera indirecta y muy limitada. Su influencia se limita parcialmente a los consumos energéticos y se manifiesta de igual forma en la imposición sobre hidrocarburos. La tabla 3 sitúa esta imposición en el escenario europeo y muestra a España a la cola en un indicador básico: el porcentaje que representan los impuestos sobre el precio final de la energía. Pero no se trata solo de una mínima aplicación de la tributación armonizada sobre estos productos y de una evolución decreciente de su intensidad: el componente ambiental de la tributación energética es prácticamente inexistente y nunca se consideró seriamente la aplicación de una RFV. Además de ser reducida, la imposición energética española incluye mecanismos con efectos ambientales negativos, como la diferenciación gasolinas-diésel o la exención del gas natural durante muchos años.

Por otra parte, la tributación energética española ha ido perdiendo peso, en términos reales, durante los últimos años y el porcentaje de impuestos en los precios energéticos es consistentemente menor que en la mayoría de nuestros socios europeos. La tabla 4 complementa la información anterior, suministrando la recaudación tributaria total (incluyendo accisa e IVA) por unidad de producto energético. Como puede observarse, las diferencias tributarias (ajustando con paridad de poder adquisitivo, PPA) son reseñables: en torno a un 15% por debajo de la media aritmética europea para los carburantes de locomoción y aún más en los otros combustibles.

Tabla 3: Porcentaje de impuestos en los precios de la energía en la UE, 2012.

	Fuelóleo ligero (hogares)	Gasóleo de automoción (no comercial)	Gasolina sin plomo 95	Gas natural (hogares)	Electricidad (hogares)
Alemania	22,9	47,5	55,6	23,8	45,5
Austria	27,6	47,7	52,9	25,2	27,8
Bélgica	19,4	45,3	53,3	20,4	25,8
Dinamarca	43,2	46,8	54,3	51,5	56,3
Eslovenia	31,7	45,8	52,3	22,5	22,6
España	25,0	42,4	48,0	16,5	19,4a
Estonia	27,4	45,3	47,8	21,3	29,7

	Fuelóleo ligero (hogares)	Gasóleo de automoción (no comercial)	Gasolina sin plomo 95	Gas natural (hogares)	Electricidad (hogares)
Finlandia	32,9	49,2	57,9	35,4	29,9
Francia	22,2	47,2	54,9	16,6	30,2
Grecia	35,1	44,6	57,4	16,5	23,9
Hungría	––	47,4	50,2	21,3	23,8
Irlanda	19,9	49,5	55,0	16,9	11,9
Italia	45,0	52,9	57,5	37,6b	30,5
Luxemburgo	11,9	39,3	46,5	7,5	13,8
Países Bajos	54,1c	46,5	58,2	38,5	20,5
Polonia	24,3	44,2	47,9	18,7	21,9
Portugal	41,3	44,0	54,3	18,7	18,7
Reino Unido	20,5	57,5	59,5	4,8	4,7
República Checa	26,4	46,7	51,7	16,7	17,4
República Eslovaca	––	42,1	49,7	16,7	16,2
Suecia	48,5	50,1	56,2	46,3	38,1
Media (no ponderada)	**30,5**	**46,8**	**53,4**	**23,5**	**25,2**

Notas: a: 2011; b: 2010; c: 2009.
Fuente: IEA (2013).

No existe en el caso español otra IA de ámbito estatal que merezca ser destacada. La imposición estatal sobre vehículos incluye fórmulas sobre compras, matriculación y tenencia, incorporando criterios ambientales en las dos últimas. No hay en el sistema fiscal español impuestos que graven específicamente las formas de utilización y conducción, salvo la relación indirecta que cabe establecer en la imposición sobre combustibles. Y en cuanto a la imposición sobre residuos, su alcance es muy limitado a nivel central. Los cánones sobre vertidos y los tributos sobre basuras resuelven este nicho impositivo a nivel subcentral y lo hacen sin tener en cuenta las principales externalidades ambientales.

Tabla 4: Impuestos sobre la energía en la UE, 2013 (euros)

Impuestos sobre la energía (€) 2013	Fuelóleo ligero para hogares (por cada 1000 litros)				Gasóleo de automoción para uso no comercial (por litro)				Gasolina sin plomo (95 octanos) (por litro)				Gas natural para hogares (por cada MWh GCV)				Electricidad para hogares (por MWh)			
	Accisa	IVA (%)	Total	PPA (%)	Accisa	IVA (%)	Total	PPA (%)	Accisa	IVA (%)	Total	PPA (%)	Accisa	IVA (%)	Total	PPA (%)	Accisa	IVA (%)	Total	PPA (%)
Alemania	61,35	19,00	198,21	63,43	0,47	19,00	0,70	88,03	0,66	19,00	0,91	96,36	5,50	19,00	16,84	103,00	77,90[a]	19,00	119,90a	205,32
Austria	109,18	20,00	270,86	81,58	0,44	20,00	0,67	78,60	0,53	20,00	0,76	75,73	5,96[a]	20,00	17,68a	101,77	26,40	20,00	59,90	96,54
Bélgica	18,49[a]	21,00	173,53	51,06[a]	0,43[a]	21,00	0,69[a]	80,02	0,61[a]	21,00	0,91[a]	88,71	2,20[a]	21,00	14,20a	79,86	17,10[a]	21,00	50,70a	79,83
Dinamarca	347,48[a]	25,00	646,86	156,59[a]	0,40[a]	25,00	0,70[a]	66,03	0,58[a]	25,00	0,92[a]	73,86	30,15[a]	25,00	49,31a	228,17	108,30[a]	25,00	167,96a	217,59
Eslovenia	153,10[a]	20,00	323,00	129,20[a]	0,40[a]	20,00	0,62[a]	97,81	0,53[a]	20,00	0,77[a]	102,30	4,45[a]	20,00	17,34a	132,57	8,90[a]	20,00	34,00a	72,78
España	87,00	21,00	250,70	90,39	0,37	21,00	0,61	85,90	0,46	21,00	0,71	85,17	0,00[a]	21,00	13,67a	94,21	8,80[b]	21,00	41,10b	79,30
Estonia	110,95	20,00	280,49	130,55	0,39	20,00	0,62	112,90	0,42	20,00	0,65	99,61	2,47[a]	20,00	10,76a	95,73	14,60[a]	20,00	31,80a	79,21
Finlandia	160,53[a]	23,00	372,41	101,42[a]	0,47[a]	23,00	0,76[a]	81,00	0,65[a]	23,00	0,96[a]	86,79	8,13[a]	23,00	17,22a	89,64	17,00[a]	23,00	45,40a	66,17
Francia	56,60	19,60	214,87	63,96	0,44	19,60	0,66	77,33	0,61	19,60	0,87	85,79	1,19	19,60	11,30	64,29	26,87	19,60	48,29	76,92
Grecia	60,00[a]	23,00	242,98	88,86[a]	0,39[a]	23,00	0,67[a]	96,59	0,67[a]	23,00	0,99[a]	119,46	5,40[a]	13,00	15,04a	105,13	16,60[a]	13,00	32,60[a]	63,80
Hungría	n.d.	27,00	n.d.	n.d.	0,39[a]	27,00	0,71[a]	156,41	0,43[a]	27,00	0,74[a]	137,48	0,00[a]	27,00	9,73a	104,20	5,05[a]	27,00	39,11[a]	117,30

Irlanda	88,66[a]	13,50	219,70	66,96[a]	0,48[a]	23,00	0,77[a]	91,95	0,59[a]	23,00	0,89[a]	89,86	3,39[a]	13,50	11,41a	66,46	0,00[a]	13,50	25,00[a]	40,77
Italia	403,21[a]	21,00	655,26	212,34[a]	0,61	21,00	0,90	114,54	0,72	21,00	1,03	110,25	n.d.	21,00	26,67 c	165,19	48,10[a]	10,00	68,50[a]	118,79
Luxemburgo	10,00[a]	12,00	97,27	26,21[a]	0,33[a]	15,00	0,49[a]	52,16	0,46[a]	15,00	0,64[a]	57,31	1,08[b]	6,00	4,07 b	20,96	13,20[b]	6,00	22,20[b]	32,01
Países Bajos	254,42[d]	21,00	360,89	111,31[d]	0,44[a]	21,00	0,67[a]	81,22	0,74[a]	21,00	1,02[a]	104,53	17,05[a]	21,00	29,59a	174,44	7,80[a]	21,00	38,00[a]	62,72
Polonia	55,50[a]	23,00	240,67	136,26[a]	0,35[a]	23,00	0,60[a]	132,96	0,40[a]	23,00	0,65[a]	122,46	0,00[a]	23,00	10,19a	110,29	4,78[a]	23,00	32,56[a]	98,65
Portugal	292,50[a]	23,00	534,30	220,61[a]	0,37[a]	23,00	0,64[a]	103,23	0,58[a]	23,00	0,89[a]	121,88	0,00[a]	23,00	14,88a	117,43	0,00[a]	23,00	37,90[a]	83,74
Reino Unido	137,35[a]	5,00	178,90	54,63[a]	0,72[a]	20,00	1,01[a]	120,38	0,72[a]	20,00	0,99[a]	100,40	0,00[a]	5,00	2,72a	15,90	0,00[a]	5,00	8,14[a]	13,30
República Checa	26,28[a]	20,00	257,16	119,80[a]	0,44[a]	20,00	0,68[a]	123,79	0,51[a]	20,00	0,75[a]	116,52	0,00[a]	20,00	11,36a	101,19	1,19[a]	20,00	27,00[a]	67,31
República Eslovaca	n.d.	20,00	n.d.	n.d.	0,37[a]	20,00	0,61[a]	115,27	0,52[a]	20,00	0,77[a]	123,85	0,00[a]	20,00	8,87a	81,89	0,00[a]	20,00	28,90[a]	74,70
Suecia	450,43	25,00	766,62	192,50	0,51[a]	25,00	0,85[a]	83,41	0,62[a]	25,00	0,96[a]	79,71	30,52[a]	25,00	54,47[a]	261,42	31,49[a]	25,00	66,32[a]	89,12
Media ponderada (PPA)	**178,00**	**18,70**	**390,63**	**100,00**	**0,64**	**20,81**	**1,00**	**100,00**	**0,81**	**20,81**	**1,18**	**100,00**	**3,63**	**18,45**	**20,44**	**100,00**	**35,77**	**17,02**	**73,00**	**100,00**

Nota: [a]2012, [b]2011, [c]2010, [d]2009 n.d: no disponible.
Fuente: elaboración propia a partir de IEA (2013).

Así pues, son evidentes las limitaciones existentes en el uso de la IA en España a nivel central. En este contexto, ante esta actitud refractaria de la administración central, desde los años noventa han abundado las incursiones de gobiernos autonómicos en la fiscalidad energético-ambiental. Se trata de una experiencia peculiar, y relativamente única a nivel mundial, vinculada a los arreglos institucionales del sistema español de descentralización de ingresos públicos. Puesto que solo es posible crear tributos propios autonómicos en aquellos casos en que no exista utilización del mismo hecho imponible por parte de otras administraciones, la aplicación de muchos de estos impuestos energético-ambientales ha tenido un cierto componente oportunista y ha estado plagada de abundantes problemas de diseño y aplicación (Labandeira et al., 2009).

4.2. La imposición ambiental en los sistemas fiscales autonómicos

La tabla 5 resume las primeras experiencias autonómicas con IA en España. Puesto que en otras ocasiones hemos estudiado en detalle el funcionamiento y el posible impacto de estas experiencias (véase, por ejemplo, Gago et al., 1999 y 2004; Labandeira et al., 2009), a continuación nos centramos en las aplicaciones más recientes, que aparecen resumidas en la tabla 6. Seguidamente se presenta la estructura de estos impuestos y se ofrece una valoración sintética de su funcionamiento.

Tabla 5: Impuestos propios de carácter ambiental en las comunidades autónomas (1981-2003).

	Canon saneamiento/ agua	Canon vertidos líquidos	Impuesto emisiones atmósfera	Impuesto productos energéticos	Canon residuos	Impuesto depósito residuos peligrosos
Andalucía		1994	2003			2003
Aragón	1997					
Asturias	1994					
Baleares	1991					
Canarias		1987*		1986		
Cantabria	2002*					

Castilla-La Mancha	2002*		2000	2000		2000
Cataluña	1981				2003	
C. Valenciana	1992					
Galicia	1993		1995			
La Rioja	1994					
Madrid	1984				2003	
Murcia	2000	1995*	1995*		1995*	
Navarra	1989					

Fuente: elaboración propia.
Nota: *Aprobados pero no aplicados.

Tabla 6: Experiencias recientes de imposición ambiental autonómica en España.

	Impuesto sobre Instalaciones y actividades que incidan sobre el medio ambiente	**Canon eólico**	**Impuesto sobre el agua embalsada**	**Impuesto sobre la emisión de contaminantes a la atmósfera**
Aragón				2006
Asturias	2011			
Canarias	2013			
Castilla-L	2012	2012	2012	
Castilla-M	2001; 2006*	2012		
C. Valenciana	2013			
Galicia		2010	2009	
Murcia	2012			2006

Fuente: elaboración propia.
Nota *Declarado inconstitucional con respecto al gravamen de la producción termonuclear de electricidad y el almacenamiento de residuos radiactivos.

4.2.1. Impuestos sobre instalaciones y Actividades que inciden sobre el Medio Ambiente (IAMA)

En general, estos impuestos buscan un perfil energético-ambiental, sometiendo a gravamen los impactos y riesgos ambientales de las actividades energéticas. Su diseño varía en función de las características de la producción, transporte y distribución de la energía en cada comunidad autónoma. A continuación se presenta un breve resumen de sus características en una selección de territorios donde ha sido aplicado, lo que da paso a una valoración de estas figuras.

El IAMA de Castilla–La Mancha

Tributo propio que grava la contaminación y los riesgos sobre el medio ambiente producidos por tres tipos de actividades[6]:

- Aquellas cuyas instalaciones emiten a la atmósfera dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno o cualquier otro compuesto oxigenado del azufre o de nitrógeno, con la siguiente tarifa:

Base imponible anual	**Tipo de gravamen por Tm.**
Menor o igual que 500 T.	0 €
Entre 501 y 5.000 T.	41 €
Entre 5.001 y 10.000 T.	72 €
Entre 10.001 y 15.000 T.	96 €
Más de 15.000 T.	120 €

- Producción de energía nuclear, con la siguiente estructura:
  - — Base: producción bruta expresada en kWh.
  - — Tipo: 2,10 € por kWh producido.
- Almacenamiento de residuos radioactivos, con los siguientes tipos:
  - — Para residuos radiactivos de alta actividad: 7 €/Kg.
  - — Para residuos radiactivos de media y baja actividad: 1.400 €/m3.

[7] En octubre de 2012 este impuesto fue declarado inconstitucional (Sentencia 196/2012 del TC) con respecto al gravamen de la producción termonuclear de electricidad y del almacenamiento de residuos radiactivos, por aplicarse sobre el mismo hecho imponible que el gravado por el impuesto sobre actividades económicas.

El IAMA de Asturias
Grava la incidencia, alteración o riesgo de deterioro que sobre el medio ambiente ocasiona la realización de actividades de transporte o distribución de energía eléctrica, así como de telefonía y telemática, con la siguiente estructura: • Base: Extensión del cableado e instalaciones destinadas al suministro de energía eléctrica expresada en kilómetros lineales y numero de torres, postes y antenas cuando las redes de comunicaciones no estén conectadas entre sí por cables. • Tipo: 700 € por kilómetro, torre, poste, antena o instalación.

El IAMA de Castilla y León
Impuesto propio aplicado sobre los impactos ambientales causados por tres tipos de actividades: los aprovechamientos de agua embalsada, los parques eólicos y las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión. Un impuesto, pues, que en realidad son tres, como se aprecia en su definición múltiple del hecho imponible. Comenzando por la última actividad, el impuesto grava la generación de impactos visuales y ambientales adversos generados por la instalación de elementos fijos de suministro de energía eléctrica en alta tensión, con la siguiente estructura: • Base: Extensión de tendido eléctrico en redes de capacidad igual o superior a los 220 kW. • Tipo: 700 € por kilómetro.

Como puede observarse en los cuadros anteriores, esta tipología de impuestos opera en la práctica con diseños bastante diferenciados. El IAMA de Castilla-La Mancha combina impactos contaminantes y riesgos en un hecho imponible múltiple, que plantea retos estructurales importantes. Al gravar la contaminación por SO_2 y NOx se enfrenta a dos problemas: inadecuada asignación jurisdiccional y limitado nivel de coste-efectividad. Las emisiones a la atmósfera de compuestos oxigenados de azufre o nitrógeno son problemas ambientales de naturaleza transfronteriza, cuyos impactos no pueden ser abarcados por un impuesto de ámbito tan limitado. Los desbordamientos son elevados y continuos, lo que impide una buena recuperación de costes sociales y soluciones eficientes. Por otro lado, la estructura del impuesto combina mínimo exento y tarifa progresiva en un esquema que selecciona a grandes emisores, lo que limita el número de contribuyentes y las posibilidades de alterar

conductas y conseguir así adaptación tecnológica dinámica por parte de los agentes. Además, este impuesto somete a gravamen los riesgos vinculados a la producción termonuclear y el almacenamiento de residuos radiactivos. Los requerimientos no son menores en este caso. De hecho, ninguno de estos riesgos está evaluado, lo que obliga a trabajar con datos aproximativos y tipos de gravamen discrecionales, amparados en la correlación general existente entre las materias (producción y almacenamiento) y los riesgos gravados. Una estructura fiscal, por otra parte, que tampoco será capaz de generar cambios de comportamiento ante la inexistencia de tecnologías sustitutivas. En conjunto, pues, el IAMA de Castilla La Mancha muestra problemas de coste-eficiencia y eficacia estática y dinámica. Sus previsiones recaudatorias para 2012 son de 20 millones de euros.

Los IAMA de Asturias y Castilla y León tienen una definición más simple, lo que sin embargo no resuelve los problemas anteriores. Los dos se refieren a los impactos negativos para el medio ambiente causados por las actividades de suministro de energía eléctrica, incluyendo el primero las redes telemáticas y de telefonía, pero ninguno de ellos estima los costes sociales que quiere recuperar ni dispone de referencias precisas para fijar tipos y conseguir resultados coste-eficientes. De hecho, en su aplicación práctica optan ambos por gravar elementos patrimoniales (tendidos, torres, postes, antenas) a los que atribuyen correlación con los impactos, sin intención de promover cambios tecnológicos, ni capacidad para alterar las conductas de los agentes.

4.2.2. Cánones eólicos (CEO)

Los CEO dirigen su atención a la generación de impactos visuales y ambientales negativos causados por los aerogeneradores existentes en los parques eólicos, con la aplicación de una estructura progresiva que puede variar en función del número de aerogeneradores y su potencia.

El CEO de Galicia

- Base: número de aerogeneradores existentes en el territorio.
- Tipo:

Parque eólicos	Por cada generador
De 1 a 3 aerogeneradores	0 €
De 4 a 7 aerogeneradores	2.300 €
De 8 a 15 aerogeneradores	4.100 €
Más de 15 aerogeneradores	5.900 €

El CEO de Castilla y León

- Base: número de aerogeneradores existentes en el territorio.
- Tipo:

Potencia del aerogenerador	Por cada generador
Menos de 501 kW	2.000 €
Entre 501 y 1.000 kW	3.800 €
Entre 1.001 y 1.500 kW	6.000 €
Entre 1.501 y 2.000 kW	8.500 €
Más de 2.000 kW	12.000 €

Las dudas que rodean a estos tributos tienen una naturaleza más diversa. Para empezar, exigen que se discuta la procedencia de gravar una tecnología primada por sus beneficios ambientales y de seguridad energética. Esta paradoja responde a políticas distintas, energéticas y fiscales, de diferentes niveles de gobierno, pero no encuentra justificación económica o estratégica que la sostenga. Los CEO, por otra parte, plantean algunos problemas de imprecisión similares a los IAMA. Su finalidad es recuperar los costes sociales causados por la generación de impactos visuales y ambientales adversos, pero, como en el caso anterior, no calculan dichos costes, ni refieren a ellos los tipos impositivos.

La comparación de las dos variantes descritas añade otras dudas. Ambas se fijan en los generadores como procedimiento indirecto de aproximación a la externalidad causada, pero mientras el CEO gallego gradúa una tarifa

progresiva con tipos crecientes según su número, el castellano-leonés eleva los tipos en función de su potencia. Esta discrepancia obliga a pensar dos cosas: primera, cuál es el procedimiento más correcto para fijar tipos y recuperar los costes sociales y, segunda, qué tipo de alteraciones pueden producirse en la estructura de los parques. Si el tipo es creciente cuanto mayor sea el parque, se multiplicarán los parques de tamaño reducido. Si lo es en función de la potencia, se producirá un efecto de repotenciación de los aerogeneradores. En ningún caso se han definido explícitamente los CEO con este tipo de motivaciones, lo que hace dudar de que fuesen estos los efectos perseguidos.

4.2.3. Impuestos sobre Aguas Embalsadas (IAEM)

Los IAEM definen como hecho imponible las externalidades negativas causadas por los embalses de agua en los valores naturales de los ríos. La base es medida de manera indirecta y sobre ella aplican una estructura tarifaria de imposición específica, con tipos fijos sobre unidades variables.

Como en el caso anterior, las dudas surgen con los IAEM desde el momento mismo de comparación de sus estructuras fiscales. Planteándose el mismo objetivo de gravar el daño ambiental causado en los valores naturales de los ríos por los usos y aprovechamientos del agua embalsada, la elección de base y tipos muestra diferencias notables, cualitativas y cuantitativas, lo que confirma la ausencia de estimaciones fiables de los costes sociales y la fijación discrecional de los tipos de gravamen. Además, los dos IAEM estudiados establecen un tratamiento diferencial según tipo y finalidad de los embalses, lo que no se justifica por una diferencia en los daños. Y no cabe esperar de ellos ninguna influencia en los comportamientos de los agentes, porque también en este caso pasan de los daños a los elementos patrimoniales y someten a gravamen los embalses existentes, es decir, una infraestructura con una capacidad, altura y potencia instalada que no parece fácil sustituir.

El IAEM de Castilla y León

Grava el daño ambiental causado en los valores naturales de los ríos por los usos del agua embalsada, con la siguiente estructura:

- Base: Integrada por dos sumandos al 50%, capacidad de embalse expresada en Hm2 y altura de la presa medida en metros.
- Tipo: 100 € por cada unidad de base, con un límite mínimo de 5.000 € y máximo de 10.000 € por MW de potencia instalada.

El IAEM de Galicia

Grava el daño ambiental causado en los valores naturales de los ríos por usos y aprovechamientos de agua embalsada, con la siguiente estructura:

- Base: capacidad volumétrica máxima del embalse expresada en Hm2.
- Tipo: 800 € por Hm2, multiplicado por el factor de ponderación (1 + a – b), donde:

a = salto del aprovechamiento medido en metros, de acuerdo con:

Tramos de salto	**Coeficiente por cada metro**
Hasta 30 m	0,0001
Desde 30,01 hasta 100 m	0,0005
Desde 100,01 hasta 300 m	0,001
Desde 300,01 hasta 600 m	0,01
Desde 600,01 m en adelante	0,04

b = potencia instalada en MW, de acuerdo con:

Tramos de potencia	**Coeficiente por cada MW**
Hasta 200 MW	0,0005
De 200 MW en adelante	0,001

Resumiendo, en general la experiencia española con IA deja un rastro de imperfecciones e inexactitudes que no debieran minusvalorarse. Con alguna excepción, son impuestos que no definen bien la externalidad, no estiman con precisión los costes sociales, ni tienen en cuenta el alcance espacial de los hechos que gravan. Su atención está dirigida a tecnologías e instalaciones, en vez de a daños

y consumos y, por ello, muestran muchas limitaciones para alterar los comportamientos ambientales y reducir los impactos contaminantes. Y estas carencias están acentuadas por otras dos características negativas adicionales. Por un lado son impuestos que no cuantifican ni hacen seguimiento de los impactos ambientales, lo que impide hacer su evaluación en términos de coste-eficacia. Por otro, se encuentran en su gran mayoría afectados a fondos específicos de gasto, algo que gusta a los legisladores porque facilita la gestión política, pero no a los economistas porque incrementa sus niveles de rigidez e ineficiencia.

4.3. Un nuevo escenario para la imposición ambiental en España

Así pues es recomendable definir un nuevo marco para la IA en España, para lo que es necesario combinar adecuadamente dos tipos de reformas: la adaptación del sistema fiscal central y la introducción de mecanismos de coordinación para la IA en los sistemas fiscales autonómicos.

4.3.1. En el sistema fiscal central

Como acabamos de ver, hasta el momento la IA ha sido muy utilizada en nuestro país, sin estrategia global ni perspectiva de largo plazo. Sin embargo, es evidente a esta altura que el sistema fiscal central puede utilizar estos instrumentos de una manera más coherente, ambiciosa y positiva.

4.3.1.1. Las propuestas de la Comisión Europea

El camino a seguir está definido con claridad a nivel europeo. Como avanzamos en la sección precedente, la Comisión Europea lanzó el año pasado una propuesta de Directiva para la imposición energética que implica la definición de un nivel mínimo para esta fiscalidad y su estructuración en dos tramos (EC, 2011a): uno basado en las contenidos contaminantes de cada producto energético, con un tipo de gravamen de 20 € por tonelada de CO_2 emitida a la atmósfera, y otro referido al contenido de energía en gigajulios (GJ) de cada consumo energético, con mínimos de tributación de 9,6 €/GJ para los carburantes de automoción y de 0,15 GJ para la electricidad y los combustibles destinados a calefacción.

El nuevo impuesto sobre emisiones gravaría de este modo los consumos de los denominados sectores difusos, básicamente automoción y calefacción, con el

proceso de transición que resume la tabla 7. Además, la propuesta de Directiva trataría de resolver algunas de las incoherencias de la actual imposición energética, como la diferenciación positiva para el diésel, o las discriminaciones por tipos (exenciones para el gas, por ejemplo) y usos (tipos diferentes para usos profesionales y no profesionales) de distintas fuentes de energía. Productos energéticos como el gasóleo de automoción, Gases Licuados del Petróleo (GLP), el carbón y el gas natural verían así elevado su precio por razones de eficiencia energética, impacto ambiental y coste-efectividad de las políticas reductoras, y en el futuro habrían de competir sin las ventajas fiscales que han disfrutado hasta el momento.

Tabla 7: Propuesta de Directiva europea para la fiscalidad energética: Niveles mínimos de imposición aplicables a los carburantes de automoción.

	Imposición sobre emisiones de CO2	Imposición sobre el consumo energético	Imposición sobre el consumo energético	Imposición sobre el consumo energético
	1 de enero 2013	**1 de enero de 2013**	**1 de enero de 2015**	**1 de enero de 2018**
Gasolina	20 €/t CO2	9,6 €/GJ	9,6 €/GJ	9,6 €/GJ
Gasóleo	20 €/t CO2	8,2 €/GJ	8,8 €/GJ	9,6 €/GJ
Queroseno	20 €/t CO2	8,6 €/GJ	9,2 €/GJ	9,6 €/GJ
GLP	20 €/t CO2	1,5 €/GJ	5,5 €/GJ	9,6 €/GJ
Gas natural	20 €/t CO2	1,5 €/GJ	5,5 €/GJ	9,6 €/GJ
Carburantes para sectores bonificados	20 €/t CO2	0,15 €/GJ	--	--
Carburantes para calefacción	20 €/t CO2	0,15 €/GJ	--	--

Fuente: elaboración propia a partir de las propuestas de la Comisión Europea (EC, 2011a).

4.3.1.2. Cálculo de impactos para España

Este nuevo escenario europeo, por tanto, apuesta por una imposición energético-ambiental fuerte, generalizada, neutral, coordinada y con capacidad recaudatoria para reducir las distorsiones fiscales causadas por otros impuestos y abordar las políticas económicas prioritarias. Hablamos, pues, de una reforma fiscal para una economía baja en carbono, pero también para la consolidación fiscal y el crecimiento económico (Ekins y Speck, 2011). A continuación presentamos algunos cálculos preliminares que permiten hacerse una idea sobre las posibilidades que esta reforma fiscal ofrece para España.

La tabla 8 resume una primera estimación de impactos y resultados realizada a partir de un conjunto de simulaciones de RFV para España (Labandeira, 2011). El punto de partida lo constituye la situación en el año base (2010), con los tipos impositivos vigentes (accisas e IVA sobre accisas) y los datos de consumos y recaudación proporcionados por la AEAT (2011). Sobre esta situación se proyectan en primer lugar los cambios estructurales y de nivel que implicaría la

Tabla 8: Simulaciones de reforma de la imposición energética en España (2011).

	Modificaciones de tipos	Impacto recaudatorio aproximado (millones de Euros)
Propuesta 1	Aplicación propuestas Directiva CE para 2013	**1.700**
Propuesta 2	Aplicación propuestas Directiva CE para 2018	**3.000**
Propuesta 3	Incremento tipos sobre contenido energético (afecta a electricidad, gasóleos bonificados, GLP y gas)	**6.200**
Propuesta 4	Incremento tipos sobre gasóleos de automoción (media europea) siguiendo Propuesta de Directiva para electricidad, GLP y gas	**8.500**

Fuente: elaboración propia de Labandeira (2011).

propuesta de la Comisión Europea, distinguiendo entre tipo impositivo uniforme sobre CO_2 (no aplicable sobre el consumo de electricidad) y tipo impositivo sobre contenido energético, que marca el mínimo tributario (con todas las unidades homogeneizadas a €/GJ). La primera de las simulaciones (propuesta 1) presenta los resultados para 2013 y la segunda (propuesta 2) para 2018, los dos escenarios de evolución contemplados en la propuesta de Directiva. En ambos casos se usa el tipo de IVA (18%) y la base imponible de 2010, manteniendo la recaudación del impuesto eléctrico para este mismo año.

Las otras dos simulaciones definen un escenario de mayor presión fiscal sobre los productos energéticos, por encima de los mínimos marcados por la propuesta de Directiva. En la tercera (propuesta 3) se opta por una elevación de los tipos sobre el componente energético que, sin embargo, no afectaría a los carburantes de locomoción (excepto a los gasóleos bonificados, únicos con tipos impositivos energéticos relativamente bajos) que se mantendrían en los niveles mínimos de 2013. El objetivo de esta política sería conseguir una tributación más homogénea a lo largo de todo el espectro energético, buscando una mayor neutralidad y ahorro de costes en la reducción de los consumos. Además, al extender considerablemente las bases imponibles, esta reforma buscaría tanto el ahorro energético como la obtención de mayores recursos tributarios.

La cuarta simulación (propuesta 4) eleva la tributación de los carburantes de automoción y mantiene los niveles mínimos de la Directiva para 2013 y 2018 en el resto de los productos energéticos. El objetivo ahora sería equiparar la carga tributaria de estos combustibles a la media europea, asumiendo que los impuestos específicos sobre las gasolinas se mantendrán en sus niveles actuales y que por tanto habrá un mayor aumento de la tributación sobre el diésel para reducir su tratamiento preferencial relativo (como establece la propuesta de Directiva). Esta simulación podría justificarse por la inadecuada evolución de las emisiones españolas de GEI asociadas al transporte y además centraría la actuación fiscal en los productos energéticos que tradicionalmente han soportado una mayor presión tributaria.

Ciertamente, estos resultados exigen la cautela que corresponde a una primera evaluación estática que no contempla los efectos de la evolución económica (precios y rentas, básicamente), ni los cambios en el comportamiento por los nuevos niveles impositivos (posibles efectos rebote, entre otros). Pero aun con estas limitaciones, es indudable que los datos abren nuevas posibilidades para las políticas presupuestarias, climáticas y energéticas en España.

Tabla 9: Propuestas de reforma en España simuladas mediante E3ME.

Propuestas de Reforma	Modificaciones en 2013	Modificaciones en 2018
Incremento de tipos para diésel no comercial	Igualación de tipos diésel-gasolina	Incremento gradual del tipo del diésel no comercial hasta alcanzar el mínimo fijado por la propuesta de Directiva
Incremento de tipos para diésel comercial	Incremento gradual de tipos durante el período 2013-2018 hasta alcanzar el nivel mínimo fijado por la propuesta de Directiva	
Eliminación de las exenciones fiscales para diésel en transporte ferroviario y agricultura	Eliminación e incremento graduales de tipos hasta alcanzar el nivel precedente del diésel comercial en 2018	
Introducción gradual de un tipo específico sobre el gas para uso doméstico	Tipo de 0,15 €/GJ	Incremento gradual hasta alcanzar en 2018 el tipo de 1,27 €/GJ aplicado al gas para uso comercial
Introducción gradual de un tipo específico para el carbón de uso doméstico	Tipo de 0,15 €/GJ	Incremento gradual hasta alcanzar en 2018 el tipo de 2,04 €GJ aplicado al carbón para uso comercial
Aplicación de los demás tipos mínimos fijados por la Directiva Europea	Para transporte no comercial, mínimos en 2013. Para transporte comercial, incremento gradual de tipos hasta 2018	
Indexación automática de todos los impuestos adaptados	Indexación automática de tipos incrementados	

Fuente: elaboración propia a partir de Vivid Economics (2012).

Además, la propuesta europea para España fue evaluada empíricamente a través, entre otros procedimientos, del modelo E3ME, desarrollado por *Cambridge Econometrics* (Vivid Economics, 2012). Las medidas de reforma fiscal utilizadas en esta estimación se ajustan a las propuestas por la Comisión para la imposición energética y se resumen en la tabla 9. Los resultados obtenidos son bastante

ilustrativos: su aplicación a España generaría una recaudación adicional de 4.000 millones de euros en 2013 y de 10.000 en 2020, permitiendo al mismo tiempo reducir en un 2,5% las emisiones de CO_2 hacia 2020.

La tabla 10 hace un último ejercicio comparativo de resultados para Italia y España, a partir de las anteriores estimaciones y las realizadas por el regulador italiano con similares objetivos de adaptación (Ceriani y Franco, 2011). Obviamente, hay que tener en cuenta las diferencias existentes en los ritmos seleccionados para los cambios y los métodos de estimación utilizados, así como en las diversas condiciones de los sistemas fiscales vigentes (existencia previa de tratamientos preferenciales, uso comercial o residencial de los consumos, etc.). En todo caso, el ejercicio para Italia simula igualmente el impacto estático de la aplicación de la propuesta de Directiva y sus resultados no son menos ilustrativos: un incremento recaudatorio de entre 2.000 y 10.000 millones de euros según intensidad de los cambios propuestos y una reducción de entre 1,1 y 6,1 millones de toneladas de CO_2.

Llama la atención la similitud de resultados que se obtienen en los dos países al adaptar sus respectivos sistemas fiscales centrales al escenario diseñado por la CE, siendo las posibilidades que abre una reforma fiscal de estas características considerables. Para España, por ejemplo, los cálculos de Vivid Economics (2012) supondrían una reducción del déficit público del 3% en 2013 y del 8% en 2020 (manteniendo las cifras y porcentajes del año base). Así pues, en un marco de consolidación fiscal, con severas restricciones en los mercados crediticios internacionales y continuas reducciones recaudatorias, la imposición energético-ambiental puede desempeñar un papel crucial para reforzar el binomio crecimiento/competitividad, mantener la agenda de cambios en el modelo económico y asegurar la viabilidad de las políticas emergentes: eficiencia energética, renovables, distribución de rentas, I+D. Opciones a las que debemos añadir la considerable reducción en los niveles de emisión que estos impuestos alcanzarían en el caso español (0,75% en 2013 y 2,5% en 2020), lo que ayudaría significativamente a cumplir con nuestros compromisos internacionales.

Tabla 10: Impactos recaudatorios y ambientales de la propuesta de Directiva en España e Italia.

	Italia	España
Incremento recaudatorio (millones de euros)	Entre 2.000 y 10.000 (Ceriani y Franco, 2011)	Entre 1.700 y 8.500 (Labandeira, 2011)
		4.000 en 2013 10.584 en 2020 (Vivid Economics, 2012)
Reducción de emisiones (millones de Tm CO2)	Entre 1,1 y 6,1 (Ceriani y Franco, 2011)	2,8 en 2013 9,5 en 2020 (Vivid Economics, 2012)

Fuente: elaboración propia.

4.3.2. Un nuevo escenario en los sistemas fiscales autonómicos

Ya hemos observado cómo la experiencia española con imposición ambiental define un escenario descoordinado, que guarda relación con el desinterés de la administración central por ocupar ese espacio fiscal y con la voluntad de las CC.AA. de desarrollar su autonomía tributaria. Desgraciadamente, no ha existido nunca una estrategia compartida, ni referencias legislativas comunes que buscasen coherencia entre los problemas ambientales y su dimensión territorial. Y, como acabamos de ver, esas tendencias centrífugas no han hecho más que acentuarse, ante una crisis económica que castiga como nunca los presupuestos públicos y exige a las administraciones subcentrales nuevos ingresos.

Hasta el momento, la mayoría de los impuestos ambientales autonómicos en España han tenido afán recaudatorio y un perfil ambiental bastante difuso. De hecho, el argumento ambiental ha sido utilizado como bandera y escudo para el ejercicio del poder fiscal, en ocasiones con el único amparo de la afectación de los ingresos. En este sentido, hemos ya avanzado una serie de errores y carencias en diferentes impuestos, que sería bueno corregir. En nuestra opinión, el futuro de la IA a nivel autonómico pasa por mejorar los aspectos de eficiencia antes aludidos y, sobre todo, por priorizar los problemas de coordinación y coherencia. Esta es la primera condición de viabilidad para la IA a nivel autonómico. Esta reforma sería posible en nuestro país a partir de los acuerdos y cambios legislativos que resume la tabla 11.

Tabla 11: Propuestas para la coordinación de la IA autonómica en España.

Propuesta 1: Sobre asignación jurisdiccional de los impuestos ambientales
Nivel estatal: Imposición Energético-Ambiental (IEA).
Nivel autonómico/local: Impuestos sobre residuos, vertidos y aprovechamientos.
Propuesta 2: Sobre asignación de la recaudación impositiva de la IEA
Integración de la imposición ambiental autonómica en el nivel estatal de la IEA.
Fórmulas territorializadas para compartir la recaudación.
Propuesta 3: Sobre criterios de coordinación de la IEA
Criterios armonizados para crear impuestos ambientales autonómicos.
Definición de elementos comunes para toda la Imposición ambiental.

Fuente: elaboración propia

El primer cambio debe asegurar una correcta asignación jurisdiccional de la IA, remitiendo la imposición energético-ambiental al nivel estatal y la imposición sobre residuos, vertidos y aprovechamientos a los niveles local/autonómico. La segunda propuesta atiende a las fórmulas de coordinación de poderes tributarios y capacidades recaudatorias. La trasposición de la propuesta de Directiva europea para la fiscalidad energética al sistema fiscal español proporcionaría la oportunidad de realizar ese ejercicio de reasignación sin merma de las opciones recaudatorias de las CC.AA. Por último, la coordinación exige además un mercado y espacio fiscal unificados y certidumbre en el ejercicio de los poderes tributarios. No es aceptable que hechos imponibles semejantes se sustancien con variables de referencia, métodos de estimación, tipos y cuotas sustancialmente diferentes, tal y como observamos en apartados previos. La coordinación en este caso demanda elementos comunes y criterios fiscales armonizados, lo que, a su vez, requiere algunas reformas legislativas de cierto alcance.

Esta última propuesta requiere algún comentario adicional. Además de impactos contaminantes directos, algunas actividades pueden causar otra tipo de externalidades: visuales, de contaminación sonora, de segmentación territorial, etc. El caso de los automóviles es ilustrativo porque su uso causa externalidades por emisión de gases, pero también impactos negativos por cogestión. La primera externalidad es gravada habitualmente por impuestos energético-ambientales generales; para la segunda suelen utilizarse mecanismos basados en el principio del beneficio.

Esta podría ser la situación de los tributos autonómicos en el ámbito energético-ambiental. Los límites deben referirse a la creación de impuestos autonómicos con capacidad para capturar externalidades diferentes a las que internaliza la imposición energético-ambiental central. Y la armonización ha de estar centrada en dos aspectos: interacción de instrumentos y políticas con el estado central, para evitar distorsiones de solapamiento y neutralización de efectos; y tipología de los nuevos impuestos autonómicos, con objetivos y elementos comunes (procedimientos de estimación de daños, estructura de tipos, cuotas mínimas, etc.) que aseguren mercados no segmentados e impactos neutrales.

5. LA IMPOSICIÓN SOBRE EL TRANSPORTE EN ESPAÑA

La tributación sobre el transporte en España tiene una composición y estructura tradicionales, sin modificaciones de naturaleza ambiental en las accisas sobre hidrocarburos, como acabamos de observar, sin impuestos sobre utilización de vehículos y sin tasas de acceso con objetivos de control de congestión. Junto a los impuestos vinculados a la compra de automóviles (IVA, impuesto sobre transmisiones, impuesto sobre determinados medios de transporte o de matriculación), su utilización es gravada solo de manera indirecta a través de los impuestos especiales sobre carburantes, y su tenencia mediante el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica o de circulación.

Este escenario fiscal tendrá que experimentar cambios importantes en el inmediato futuro. En primer lugar, para que los impuestos actuales puedan internalizar el mayor número posible de las externalidades asociadas al transporte descritas con anterioridad. Los impuestos asociados a la titularidad del vehículo gravan su adquisición primero y su tenencia o propiedad después, pero en ningún caso guardan relación con el uso por lo que, dada el elevado vínculo entre éste y las emisiones de contaminantes globales o locales, su efectividad ambiental es reducida. Es verdad que el impuesto sobre determinados medios de transporte fue modificado en 2007 para vincular sus tipos a las emisiones de CO_2 por kilómetro recorrido en cada vehículo, pero este impuesto grava la adquisición y se aplica por tanto una sola vez. Por su parte, la tributación de carburantes tiene efectos positivos de eficiencia energética, al incentivar la reducción de consumos por distancia recorrida, pero habrá de adaptarse a un diseño más directo (con una vinculación más estrecha al volumen de emisiones), más exigente (precios finales más elevados, en línea con los países de nuestro entorno) y generalista

(afectando a todo tipo de emisiones sectoriales y por tipo de carburante). Las modificaciones en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica son probablemente más simples, pero han de implicar también la introducción de criterios ambientales en su funcionamiento. Y en todo caso, la congestión, una de las principales externalidades asociadas al transporte no posee un instrumento adecuado para su gestión en España.

La segunda de las razones para pensar en importantes modificaciones de la tributación del transporte tiene que ver con la decreciente capacidad fiscal de los impuestos existentes que, por otra parte, juegan un papel fundamental en los sistemas fiscales actuales (véase sección 3). En realidad, la aplicación de políticas ambientales restrictivas y la subida del precio de los carburantes están llevando a importantes mejoras en la eficiencia energética y, por tanto, a limitar el poder recaudatorio de estas figuras. Así, el Libro Blanco de Transporte de la Unión Europea (EC, 2011b) propone reducir a la mitad el número de vehículos de gasolina y diésel en las áreas urbanas en 2030 y eliminarlos totalmente en las ciudades europeas antes de 2050. En semejante escenario, dominado por la presencia mayoritaria de coches híbridos y eléctricos, los combustibles tradicionales y los impuestos energéticos que los gravan perderán relevancia y al estado se le plantea un serio problema recaudatorio y de consolidación fiscal.

Este agujero fiscal tiene, como ya avanzamos, una magnitud muy notable. Para el sector público español, por ejemplo, supondría una pérdida recaudatoria anual de unos 10.000 millones de euros (AEAT, 2011). En términos de impacto de precios, como puede verse en la tabla 3, los cambios afectarían en promedio a algo más del 50% de los precios actuales de los combustibles en los países de la UE. Los sistemas fiscales del futuro, por tanto, necesitarán una nueva imposición sobre el automóvil que, sumando su capacidad de generar recursos a los que proporcione el incremento del consumo eléctrico, alcancen para sustituir a los actuales impuestos energéticos sobre combustibles fósiles y para mantener la muy importante y estable carga fiscal que durante muchos años han utilizado las sociedades avanzadas.

Un coche más limpio en términos ambientales demanda así nuevos criterios de diseño fiscal. La fiscalidad de los vehículos tendrá que desvincularse progresivamente de las externalidades ambientales globales para anclarse en las muy importantes externalidades de cogestión y probablemente dejará de utilizar como hechos relevantes los momentos de adquisición a través de precios (de vehículos

o de combustibles) para fijar su atención en los datos de uso, tiempo; distancia y lugar de utilización, a través de mecanismos electrónicos de seguimiento ya disponibles. Con diseños y denominaciones diversos, tasas de congestión (*congestion charging*), precios por infraestructuras (*road pricing*), etc., estos cambios fiscales ya comenzaron hace más de una década en lugares tan dispares como Londres o Singapur (Nash, 2008; Goh, 2002).

En la actualidad, la investigación se está dirigiendo hacia el diseño de tributos que puedan desempeñar esa función sin controles físicos, con base en tecnologías de máximo automatismo y garantía en su aplicación. Las fórmulas fiscales de futuro se basarán así en los sistemas de identificación de vehículos mediante señales emitidas por identificadores internos, con control externo al vehículo (Phua, 2011). De esta forma, con tecnologías GPS o mediante otro tipo de localizador vía satélite y con identificadores de posición dentro de los vehículos, es ya posible automatizar la determinación de las cuotas impositivas de estos impuestos en función del uso, no la tenencia, del vehículo. Esto abre todo un abanico de posibilidades fiscales, con tarifas variables según características técnicas, distancia recorrida, itinerario seguido, horario del desplazamiento, etc.

Este escenario de futuro tropieza, sin embargo, con algún obstáculo técnico para su aplicación y plantea interrogantes en el terreno de la aceptación social, algo que ya está retrasando su implantación en varios países. La primera restricción tiene que ver con los tráficos inter-territoriales cuando suponen movimientos entre jurisdicciones. Cuanto más amplio sea el territorio fiscal, más se diluirá el problema, lo que apunta a una propuesta europea de fuerte impacto fiscal. Una iniciativa europea de este tipo, además, sería neutra en términos de competitividad y podría integrarse en el paquete inicial de compra para los coches vendidos en los mercados europeos.

No obstante, las mayores dificultades para estos tributos tienen que ver con su posible interferencia con la privacidad de los ciudadanos y el previsible rechazo de contribuyentes e instituciones sociales. El control permanente de posición, tanto de situación como de horario, no sería voluntario (como en el caso de uso de teléfonos móviles, por ejemplo) sino obligatorio para todos los vehículos en movimiento. Esto implicaría el acceso a una información universal y reservada que, además de su carácter sensible, plantea el problema de su utilización, tratamiento, almacenamiento y/o destrucción. Quizás la misma tecnología tenga un desarrollo futuro que permita resolver estos problemas de aplicabilidad: de

no ser así, la alternativa de transferir los abultados ingresos tributarios obtenidos por los impuestos energéticos sobre carburantes de locomoción a los futuros consumos de electricidad de los vehículos híbridos o eléctricos no será sencilla. Por las dificultades para diferenciar el uso para transporte del resto de consumos eléctricos, al menos cuando el automóvil eléctrico tenga una elevada penetración en el mercado, y por la generalizada consideración social de la electricidad como un bien de primera necesidad.

6. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos observado cómo la imposición ambiental puede desempeñar en la actualidad funciones importantes para las políticas ambientales, fiscales y energéticas. Las experiencias internacionales y las propuestas de la Comisión Europea van en esa dirección, que también coinciden con la posición favorable del Informe Mirrlees hacia este tipo de figuras. Teóricamente nos encontramos ante instrumentos eficientes, que consiguen las mejoras ambientales al mínimo coste, aunque su incorporación a los sistemas fiscales solo producirá efectos favorables si se realiza de manera correcta, esto es, además de eficiente, neutral, justa y coordinada. No obstante, no hay que esperar que los tributos energético-ambientales puedan jugar un papel preponderante en los sistemas fiscales dadas sus limitaciones recaudatorias y sus efectos socio-económicos.

Hasta el momento, la experiencia internacional aplicada con estos impuestos ha estado centrada en tres tipologías: la imposición energética, la imposición sobre el transporte y la imposición sobre residuos. Las dos primeras tienen capacidades recaudatoria y de internalización de costes sociales muy importantes. Estas características les han situado en el centro de los modelos de RFV, aplicados sobre todo en los países europeos, a partir de la década de los 90. Sin embargo, la experiencia española con estos impuestos ha discurrido por caminos bastante alejados de estas condiciones, con impuestos de ámbito territorial reducido, faltos de neutralidad, con escasa coherencia ambiental, ineficaces en términos de costes, descoordinados y con reducida capacidad recaudatoria.

Sin embargo creemos que, en línea con las propuestas del Informe Mirrlees, la evidencia académica y las tendencias fiscales internacionales, es posible definir un nuevo escenario para estos impuestos en España. Hemos apuntado cómo diversos estudios empíricos, con menor o mayor sofisticación, han confirmado las posibilidades que ofrece la utilización correcta de este tipo de instrumentos

en nuestro país. De hecho, los datos presentados en este artículo señalan nuevas e importantes posibilidades para la tributación energético-ambiental española. En un marco de consolidación fiscal, con fuertes restricciones crediticias y continuas reducciones en las fuentes recaudatorias tradicionales, la IA es probablemente el uno de los últimos recursos disponibles para mantener la agenda de cambios en el modelo económico. Como acabamos de ver, la Comisión Europea ve la imposición energético-ambiental como una oportunidad para reforzar diversas políticas emergentes: cambio climático, renovables y eficiencia energética. A ellas se podrían añadir en nuestro país objetivos distributivos, de I+D y de competitividad, factores que se constituyen en importantes desafíos para el futuro económico español en las próximas décadas.

Para España, además, estos cambios han de tener una parte subcentral muy relevante. La experiencia autonómica en el campo de la IA ha sido amplia, sobre todo en los últimos años, y se ha desarrollado con errores y carencias que es preciso solucionar. La reforma fiscal de la que hablamos tendría que fijar de manera estable y coherente la asignación jurisdiccional de los impuestos ambientales, estableciendo fórmulas para integrar los IA de naturaleza autonómica y para territorializar y compartir la recaudación adicional obtenida. Asimismo, los cambios deberían definir las condiciones de armonización para establecer nueva imposición ambiental a nivel subcentral.

Asimismo, en una reforma fiscal de estas características habría que anticipar los cambios que puede experimentar la imposición sobre el transporte en un futuro próximo. Aunque la fiscalidad sobre carburantes ha de asumir un papel relevante en las políticas energéticas y ambientales en el corto plazo, preferiblemente en el marco de un modelo de RFV, la propia transformación del parque automovilístico acelerará la reforma de la fiscalidad sobre vehículos, volcada en los argumentos de cogestión y uso. La transición entre escenarios se adivina compleja, con problemas importantes de privacidad y de re-asignación de instrumentos, bases e ingresos tributarios entre los niveles de gobierno que ahora participan en la aplicación de los impuestos sobre vehículos y combustibles.

Se trata, en fin, de importantes retos reformistas que requieren cambios legislativos de cierta complejidad y la anuencia de una mayoría social. Pero, en nuestra opinión, definen un escenario coherente para desarrollar todas las posibilidades de la imposición ambiental y sobre el transporte en España y para

conseguir, al fin, que el ejercicio del poder tributarios en este campo se desarrolle en un marco de eficiencia, coherencia, certidumbre, neutralidad y estabilidad.

REFERENCIAS

AEAT (2011). *Informe Anual de Recaudación Tributaria de 2010*. Agencia Tributaria, Madrid.

Agnolucci, P. (2011). The Effect of the German and UK Environmental Tax Reforms on the Demand for Labour and Energy, en Ekins, P., Speck, S. (eds.), *Environmental Tax Reform: A Policy for Green Growth*, Oxford University Press: 148-171.

Andersen, M.S., Ekins, P. (eds.) (2009). *Carbon Energy Taxation. Lessons from Europe*, Oxford University Press, Oxford.

Australian Government (2011). *Securing a Clean Energy Future*, Canberra.

Bakker, A. (ed.) (2009). *Tax and the Environment. A World of Possibilities*, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam.

Barker, T., Lutz, C., Meyer, B., Pollit, H., Speck, S. (2011). Modelling an ETR for Europe, en Ekins, P., Speck, S. (eds.), *Environmental Tax Reform: A Policy for Green Growth*, Oxford University Press, Oxford.

Bosquet, B. (2000). Environmental Tax Reform: Does it Work? A survey of the empirical evidence. *Ecological Economics,* 34(1): 19-32.

Bovenberg, A.L. (1999). Green Tax Reform and the Double Dividend: an Updated Reader's Guide, *International Tax and Public Finance*, 6: 421-443.

Bovenberg, A.L., De Mooij, R.A. (1997). Environmental Tax Reform and Endogenous Growth. *Journal of Public Economics*, 63(2): 207-237.

Bovenberg, A.L., Goulder, L. (2002). Environmental Taxation and Regulation, en Auerbach, A., Feldstein, M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. 3, North-Holland, Amsterdam

Ceriani, V., Franco, D. (2011). Testimonianza di Vieri Ceriani e Daniele Franco Banca d'Italia nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale e assistenziale (AC 4566). Senato della Repubblica, Roma. Testimonianza di Vieri Ceriani e Daniele Franco Banca d'Italia.

Convery, F.J. (2010). Environmental Tax Reform and its Contribution to Dealing with the Irish Budgetary Crisis, *Workshop on Environmental Tax Reform: Learning from the Past, and Inventing the Future*. Comhar Sustainable Development Council, Dublín.

Cottarelli, C., Schaechter, A. (2010). Long-Term Trends in Public Finances in the G-7 Economies, IMF Staff Position Note, SPN/10/13.

De Mooij, R.A. (2000). *Environmental Taxation and the double Dividend: Contributions to Economic Analysis*. North Holland, Amsterdam.

EC (2008). *20-20-20 by 2020: Europe's Climate Change Opportunity*, COM (2008) 30 final. Comisión Europea

EC (2010). *Europe 2020: a Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, COM (2010) 2020. Comisión Europea.

EC (2011a). *Proposal of Council Directive, amending Directive 2003/96/CE*, COM (2011) 169/3. Comisión Europea.

EC (2011b). *Roadmap to a Single European Transport Area,* COM (2011) 144. Comisión Europea.

EC (2013). *Taxation Trends in the European Union. 2013 Edition*. Comisión Europea.

Ekins, P., Barker, T. (2001). Carbon Taxes and Carbon Emission Trading, *Journal of Economic Surveys*, 15(3): 325-276.

Ekins, P., Speck, S. (eds.) (2011). *Environmental Tax Reform (ETR). A Policy for Green Growth*, Oxford University Press, Oxford.

Estrategia Energética Española (2010). Informe de la Subcomisión de Análisis de la Estrategia Energética Española para los próximos 25 años. Congreso de los Diputados, Boletín Oficial de las Costes Generales, 30-12-2010.

European Environment Agency (2005). *Market-Based Instruments for Environmental Policy in Europe*, Technical Report 8, Copenhague.

European Environment Agency (2011). *Environmental Tax Reform in Europe. Implications for Income Distribution*. Copenhague.

FOEN (2010). *CO_2 Tax*. Federal Office for the Environment, Berna.

Fullerton, D., Leicester, A., Smith, S. (2010). Environmental Taxes, en Mirrlees et al. (eds) *Dimensions of Tax Design: the Mirlees Review*. Oxford University Press, Oxford.

Gago, A., Labandeira, X. (1999). *La Reforma Fiscal Verde*. Mundi-Prensa, Madrid.

Gago, A., Labandeira, X. (2000). Towards a Green Tax Reform Model, *Journal of Environmental Policy and Planning,* 2: 25-37.

Gago, A., Labandeira, X., Rodríguez, M. (2002). La Práctica de la Imposición Ambiental y de las Reformas Fiscales Verdes, en Gago, A., Labandeira (eds.) *Energía, Fiscalidad y Medio Ambiente en España*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Gago, A., Labandeira, X., Rodríguez, M. (2004). Evidencia Empírica Internacional sobre los Dividendos de la Imposición Ambiental, en Buñuel, M. (ed.), *Tributación Medioambiental: Teoría, Práctica y Propuestas*. Civitas, Madrid.

Gago, A., Labandeira, X. (2011). Cambio Climático, Impuestos y Reformas Fiscales. *Principios. Estudios de Economía Política*, 19: 147-161.

Gago, A., Labandeira, X. (2012). Un Nuevo Modelo de Reforma Fiscal Verde, en Álvarez, E. (ed.), *Hacia una Economía baja en Carbono: Experiencias Internacionales*. Marcial Pons, Madrid.

Gago, A., Labandeira, X., López-Otero, X. (2013). A Panorama on Energy Taxes and Green Tax Reforms. WP 08/2013, Economics for Energy.

Goh, M. (2002). Congestion Management and Electronic Road Pricing in Singapore, *Journal of Transport Geography*, 10: 29-38.

Goulder, L. (1995). Environmental Taxation and the Double Dividend: A Reader's Guide. *International Tax and Public Finance*, 2: 157-183.

Heady, C.J., Markandya, A., Blyth, W., Collingwood, J., Taylor, P.G. (2000). Study on the Relationship between Environmental/energy Taxation and Employment Creation. University of Bath, Bath.

Heine, D., Norreggard, J., Parry, I. (2012). Environmental Tax Reform: Principles from Theory and Practice do Date. WP 12/180, Fondo Monetario Internacional.

Hylén, B., Kauppila, J., Chong, E. (2013). Road Haulage Charges and Taxes. Discussion Paper 2013-8. International Transport Forum, OCDE.

IEA (2012). *Energy Prices and Taxes. Quarterly Statistics. First Quarter 2012*. International Energy Agency, París.

IEA (2013). *Energy Prices and Taxes. Quarterly Statistics. First Quarter 2013*. International Energy Agency, París.

Johnstone, N., Karousakis, K. (1999). Economic Incentives to Reduce Pollution from Road Transport: the Case for Vehicle Characteristics Taxes, *Transport Policy,* 6: 99-108.

Kratena, K. (2002). *Environmental Tax Reform and the Labour Market: The Double Dividend in Different Labour Market Regimes*. Edward Elgar, Cheltenham.

Labandeira, X. (2011). Nuevos Entornos para la Fiscalidad Energética. WP 07/2011, Economics for Energy.

Labandeira, X., López-Nicolás, A. (2002). La Imposición de los Carburantes de Automoción en España: Algunas Observaciones Teóricas y Empíricas, *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública*, 160: 177-210.

Labandeira, X., López-Otero, X., Rodríguez, M. (2008). Cambio Climático y Reformas Fiscales Verdes. *Ekonomiaz*, 67: 31-47.

Labandeira, X., López-Otero, X., Picos, F. (2009). La Fiscalidad Energético-ambiental como Espacio Fiscal para las Comunidades Autónomas, en Lago-Peñas, S., Martínez-Vázquez, J. (eds.) *La Asignación de Impuestos a las Comunidades Autónomas: Desafíos y Oportunidades*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Marvâo, A.P., Pereira, R.M. (2011). Environmental Fiscal Reform and Fiscal Consolidation: The Quest for the Third Dividend in Portugal. WP 114, College of William and Mary.

Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G., Poterba, J. (eds.) (2010). *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*. Institute for Fiscal Studies and Oxford University Press, Oxford.

Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G., Poterba, J. (2011). *Tax by Design: The Mirrlees Review*, Institute for Fiscal Studies and Oxford University Press, Oxford.

Nash, C. (2008). Transport Infrastructure Pricing: a European Perspective, en Verhoef, E. et al. (eds.) *Pricing in Road Transport.* Edward Elgar, Cheltenham.

Norregaard, J., Khan, T.S. (2007). Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges, IMF WP 07/274.

Oates, W.E. (1995). Green Taxes: Can We Protect the Environment and Improve the Tax System at the Same Time? *Southern Economic Journal,* 61: 914-922.

OECD (2004). *Environment and Employment: an Assessment Working Party on National Environmental Policy*. OECD, París.

OECD (2010). *Tax Policy Reform and Fiscal Consolidation. OECD,* París.

Phua, S.L. (2011). Land Transportations in Singapore: Tax and Regulatory Policies to Promote Sustainable Development, en R. Cullen, J. Van der Wolk, Y. Xu (eds.), *Green Taxation in East Asia*. Edward Elgar, Cheltenham.

Prammer, D. (2011). Quality of Taxation and the Crisis: Tax from a Growth Perspective. WP 29, European Commision Taxation Papers.

Sansom, T, Nash, C. Mackie, P.,Shires, J., Watkiss, P. (2001). *Surface Transport Costs and Charges: Great Britain 1998*. Institute for Transport Studies, Leeds.

Schöb, R. (1996). Evaluating Tax Reform in the Presence of Externalities. *Oxford Economic Papers*, 48(4): 537-555.

Shaheen, S. (2012). Why Italy Wants to Introduce a Carbon Tax, *International Tax Review*, May.

Speck, S.,Jilkova, J. (2009). Design of Environmental Tax Reforms in Europe, en Andersen, M.S., Ekins, P. (eds.) *Carbon Energy Taxation.Lessons from Europe*, Oxford University Press, Oxford.

Speck, S., Gee, D. (2011). Implications of Environmental Tax Reforms Revisited, en Kreiser, L, Sirisom, J., Ashiabor, H., Milne, J. (eds.) *Environmental Taxation and Climate Change*. Edward Elgar, Cheltenham.

Speck, S., Summerton, P., Lee, D., Wiebe, K. (2011). Environmental Taxes and ETRs in Europe: Current Situation and a Review of the Modelling Literature, en Ekins, P., Speck, S. (eds.) *Environmental Tax Reform (ETR). A Policy for Green Growth*, Oxford University Press, Oxford.

Spencer, T., Sénit, C., Drutschinin, A. (2012). The Political Economy of Australia's Climate Change and Clean Energy Legislation: Lessons Learned. WP 21/12, IDDRI.

Stern, N. (2006). *Stern Review: The Economics of Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge.

Vivid Economics (2012). *Carbon Taxation and Fiscal Consolidation: the Potential of Carbon Pricing to reduce Europe's Fiscal Deficits*. Preparado para la European Climate Foundation y Green Budget Europe. Londres.

Wesselink, B., Deng, Y. (2009). Transport – Passenger Cars, Road Freight and Aviation. Sectoral Emission Reduction Potentials and Economic Costs for Climate Change (SERPEC-CC), Amsterdam.

World Bank (2005). *Environmental Fiscal Reform. What Should Be Done and How to Achieve it*. Banco Mundial, Washington DC.

Yuan, X., Zuo, J. (2011). Transition to Low Carbon Energy Policies in China from the Five-Year Plan Perspective, *Energy Policy*, 39: 3855-3859.

IMPOSICIÓN SOBRE LA RIQUEZA

José María Utande San Juan [1]

1. CONTENIDO DEL INFORME

El Informe Mirrlees (en adelante, el IM) dedica dos capítulos a la tributación de la riqueza, en los que aborda la fiscalidad que recae sobre las herencias y donaciones, el patrimonio neto y la riqueza inmobiliaria. Asimismo, analiza la tributación de la vivienda desde un enfoque integral que comprende la titularidad de los inmuebles, su uso y transmisión.

El Informe no formula tanto una valoración general de la tributación sobre la riqueza, como de cada una de las distintas figuras que integran esta parcela de la fiscalidad, evaluándolas a la luz de los principios de la imposición.

En el análisis de esta materia, partimos de un estado de opinión (científico y social) en el que la tributación de la riqueza se considera una forma antigua de imposición, siendo actualmente numerosas las voces que ponen en duda su papel en un sistema tributario moderno. A mediados de los años ochenta, la mitad de los países de la OCDE tenían un impuesto sobre el patrimonio neto y, en cambio, hoy en día ha desaparecido en la mayoría. Por su parte, las herencias y donaciones están gravadas en más países que el patrimonio neto, pero con grandes diferencias y con un intenso debate que cuestiona su subsistencia. Por otro lado, la tributación de la propiedad inmobiliaria resulta más pacífica, no obstante lo cual el papel que juega en los sistemas anglosajones es muy destacado mientras que en los países latinos es mucho más modesto.

---

[1] Inspector de Hacienda de la Comunidad de Madrid.

1.1. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

El IM recuerda que la tributación de las herencias y las donaciones es una cuestión muy debatida, sobre la que se han desarrollado distintas teorías y argumentaciones a favor y en contra, y que cuenta con tantos decididos partidarios como acérrimos detractores. Esto explica que sea una de las áreas de la fiscalidad donde pueden apreciarse mayores diferencias entre países.

Entre todos los argumentos a favor y en contra que pueden invocarse acerca de la conveniencia de gravar o no las transmisiones gratuitas de riqueza, el IM se inclina por defender la función de este impuesto, como complemento necesario de la tributación del ahorro que propugna. Así, en la medida en que el ahorro no debe estar sometido a gravamen más que por el rendimiento extraordinario que genere, parece justificarse su tributación plena en el momento de la transmisión a la siguiente generación.

Según los autores del Informe, el fundamento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) se hallaría en el principio de equidad, dado que todo aquel que adquiere bienes sin esfuerzo revela una capacidad de pago susceptible de gravamen. Además, el impuesto juega un papel relevante para promover la igualdad de oportunidades, ya que la tributación de las herencias contribuye a reducir las disparidades de riqueza, que es uno de los factores –no el único, obviamente– de desigualdad en la posición de partida de los individuos en una sociedad.

En este sentido, el Informe ofrece datos muy ilustrativos sobre las grandes disparidades en la distribución de la riqueza que se aprecian en el Reino Unido[2]

---

[2] Puede apreciarse una tendencia similar en España y el resto de países de nuestro entorno. Así, en Bonesmo Fredriksen, K. (2012), "Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 6. The Distribution of Wealth", OECD Economics Department Working Papers, No. 929, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/5k9h28t0bznr-en, sobre un estudio de once países de la OCDE, concluye que la riqueza está mucho más concentrada que la renta y que dicha concentración disminuyó desde principios del siglo XX hasta los años 70, pero ha ido aumentando desde entonces hasta la actualidad. Similar conclusión alcanzan, para el caso español, Durán Cabré, J.M. y Esteller Moré, A. *An empirical analysis of wealth taxation: equity vs. tax compliance*. Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales (pág.82) http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2007_04.pdf. Según estos autores la evolución de la distribución de la riqueza para el 1% más rico muestra que la concentración ha aumentado en España desde 1988. En promedio, el 1% ostenta cerca del 18% de la riqueza total, porcentaje que aumenta hasta el 19% si se corrige por el fraude fiscal y la infravaloración de los bienes inmuebles.

y el incremento de dichas diferencias en los últimos años, para destacar a continuación que el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones es un instrumento útil para limitar la concentración patrimonial.

El Informe destaca la impopularidad del ISD en el Reino Unido. Partiendo de que ningún impuesto es popular, el ISD parece ser uno de los primeros que, al ser preguntados, los ciudadanos británicos propondrían abolir. Y no parece que esto sea una característica exclusiva del impuesto británico, sino que podría ser generalizable a todos los países donde se encuentra en vigor, incluido España. Esta impopularidad se puede explicar, entre otros motivos, por la alta visibilidad del impuesto, unida a la percepción de que los bienes heredados se consideran bienes familiares que los herederos (al menos los más próximos) piensan que deberían poder seguir disfrutando sin pagar tributo alguno[3].

El Informe achaca la impopularidad del impuesto, entre otras causas, al éxito que ha tenido el argumento de la doble imposición, convenientemente difundido por el *lobby* "abolicionista", y que no ha encontrado una adecuada respuesta por parte de los defensores de esta figura tributaria. Asimismo, determinados defectos de la actual regulación del impuesto ofrecen argumentos adicionales a quienes mantienen la injusticia del mismo, por lo que no basta con destacar sus ventajas como instrumento útil para evitar que se perpetúen las excesivas desigualdades, sino que es preciso proponer un diseño del tributo para que efectivamente sea soportado por los más ricos.

Pues bien, a la luz de los principios que inspiran todo el Informe, las directrices que propone para la tributación de herencias y donaciones son las siguientes:

a) Desde el punto de vista de equidad, el parámetro relevante es lo que recibe el heredero o donatario y no lo que entrega el donante-causante. Es decir, el Informe propugna un impuesto sobre la adquisición hereditaria (lo que en España se conoce como hijuela) y no sobre el caudal relicto (patrimonio dejado al fallecer por una persona). Este enfoque desactiva el argumento de la doble imposición porque el impuesto grava el aumento patrimonial del heredero, no el patrimonio del causante.

---

[3] Resulta llamativo, además, que el ISD sea valorado como injusto también por aquellos que, por el escaso patrimonio que reciben, probablemente no pagan apenas impuesto.

b) El Informe postula que se tengan en cuenta todas las adquisiciones gratuitas acaecidas a lo largo de la vida del adquirente, con independencia del tipo de bien recibido y de quién sea el transmitente. Por tanto, deben gravarse tanto las herencias como las donaciones, a pesar de que, al ser éstas voluntarias, el impuesto puede distorsionar la decisión del donante. Si se atendiera únicamente al principio de eficiencia, las donaciones no deberían tributar (o hacerlo a un tipo preferencial respecto a las herencias) pero en el conflicto entre los principios de equidad y eficiencia, en este caso el IM apuesta por el primero.

c) A fin de reforzar el objetivo de la igualdad de oportunidades, el Informe plantea gravar las transmisiones a la siguiente generación (hijos, nietos...) más que las transmisiones entre personas de la misma edad, para lo que un impuesto sobre las hijuelas es también más adecuado que un impuesto sobre el caudal relicto.

d) El gravamen de los distintos bienes transmitidos ha de ser lo más uniforme posible, ya que las diferencias de tratamiento introducen distorsiones en la asignación de recursos y ofrecen una oportunidad para la planificación fiscal. Así sucede con ciertos beneficios fiscales aplicables a los bienes empresariales y agrícolas, lo que, según el Informe, es una de las razones de la deslegitimación del impuesto ante las clases medias, que tienen menos oportunidades para planificar su patrimonio.

e) El tipo de gravamen del ISD debe tener como referencia el del IRPF. En el caso británico, aunque el mínimo exento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones es relativamente elevado (325.000 libras), a partir de ahí se aplica un tipo del 40%, que duplica el tipo básico del *personal income tax*, lo que puede resultar excesivamente alto.

En consecuencia, se recomienda mantener el impuesto pero con una reforma que, en el caso británico, sería de notable profundidad, ya que supondría pasar de un gravamen sobre el patrimonio que deja una persona al fallecer, a configurarse como un tributo sobre las hijuelas (es decir, sobre lo que recibe cada heredero), extendiendo el impuesto a todas las donaciones y ampliando la base imponible para incluir en ella todos los bienes actualmente exentos. En contrapartida, se aplicaría un tipo de gravamen más reducido que el actual.

1.1.1. Tributación de la "plusvalía del muerto"

Un aspecto complementario del gravamen sobre las transmisiones gratuitas de riqueza es la tributación de la "plusvalía del muerto", es decir, la ganancia (o pérdida) patrimonial que se pone de manifiesto al comparar el valor de los bienes recibidos por herencia o donación con el valor por el que los adquirió el causante.

En el Reino Unido esta ganancia no tributa en el caso de las herencias (aunque sí en las donaciones y en las transmisiones onerosas), lo que para los autores del Informe carece de toda justificación técnica. El Informe recuerda que la ganancia patrimonial aflorada al valorar según precios de mercado los bienes heredados es un rendimiento del ahorro (del fallecido) que, por coherencia, debe tributar de la misma forma que lo hicieron los rendimientos del ahorro o las ganancias patrimoniales realizadas a lo largo de su vida.

De acuerdo con el IM, la tributación de la "plusvalía del muerto" responde a criterios distintos de la tributación de la herencia, pues la primera se encuadra en las reglas de la fiscalidad del ahorro (del fallecido, cuya posición ocupan sus herederos), mientras que la segunda se justifica por criterios de equidad basados en la reducción de las excesivas desigualdades en la distribución de la riqueza y en la capacidad de pago que revela la adquisición gratuita de bienes.

Por consiguiente, el Informe postula que la "plusvalía del muerto" tribute en el Impuesto sobre la Renta (del fallecido, que presentarán en su nombre los herederos), al margen de la tributación que corresponda a la herencia.

Ahora bien, reconociendo que esto puede acentuar el argumento de la doble imposición y, aunque sostiene que dicha objeción es infundada, sobre todo en un impuesto que recae sobre las adquisiciones de cada heredero, sugiere neutralizarla diseñando el gravamen de esta plusvalía de forma tal que no coincida con el impuesto sobre la herencia. Esto podría conseguirse si los bienes heredados se incluyeran en el patrimonio de los herederos por un valor fiscal coincidente con el valor de adquisición que tuvieron para el causante, de tal forma que la plusvalía tribute diferidamente en el momento en que los herederos enajenen los bienes recibidos.

1.2. Impuesto sobre el Patrimonio

El Informe se posiciona rotundamente en contra de este impuesto. El principal argumento para descartar un Impuesto sobre el Patrimonio (IP) es de

eficiencia[4] pues, a juicio de los autores, este tributo equivale a gravar el rendimiento normal de la riqueza, lo que choca con las propuestas del Informe para la tributación del ahorro, según las cuales no debe gravarse el rendimiento ordinario del mismo sino tan solo la rentabilidad extraordinaria (esto es, la obtenida por encima de la que reportaría un activo seguro), a fin de no distorsionar la opción entre consumo actual y consumo futuro (ver el capítulo sobre la imposición del ahorro personal).

Junto a esto, en contra del IP se aducen también argumentos de practicabilidad, que el Informe hace suyos. Por ejemplo, la dificultad de someter a gravamen todas las formas de riqueza (como el capital humano), o bien la movilidad de algunas de ellas, como el capital financiero, que, ante un incremento impositivo, puede huir a otras jurisdicciones con menor presión fiscal.

1.3. Fiscalidad inmobiliaria

El Informe aborda la tributación de la riqueza inmobiliaria desde una perspectiva integral que comprende:

a) Los impuestos que recaen sobre la propiedad inmueble, diferenciando el gravamen del terreno y de la construcción y, dentro de éstas, las de uso empresarial y las de uso residencial.

---

[4] El Informe no se detiene en el debate sobre si realmente la tributación del patrimonio se justifica desde un punto de vista de equidad, es decir, si la titularidad de un cierto patrimonio reporta una capacidad de pago adicional a la que manifiestan los rendimientos que genera el mismo o si un impuesto de este tipo sirve para reducir la acumulación excesiva de riqueza.
En el capítulo 8 de *Dimensions of Tax Design*, dedicado a la tributación de la riqueza, Boadway, Chamberlan y Emmerson sí analizan con más profundidad esta cuestión, a la que el Informe *Meade* (del que, recordemos, el Informe Mirrlees se declara sucesor) dio una respuesta afirmativa: el patrimonio en sí mismo confiere a su titular unas ventajas de estatus, poder, seguridad, posibilidad de elección y emprendimiento, etc., que van más allá del rendimiento del mismo, por lo que aflora una capacidad de pago adicional que merece ser gravada. Sin embargo, la recomendación final de los citados autores es la misma: incluso aunque el impuesto sobre el patrimonio se justificara desde la perspectiva de la equidad, los inconvenientes que presenta exceden a sus ventajas, por lo que proponen una tributación de la titularidad de la riqueza limitada a los inmuebles. Como forma de someter a gravamen la sobrecapacidad de pago derivada de la titularidad del patrimonio, sugieren que al impuesto ordinario sobre inmuebles se añada un sobregravamen para los terrenos y residencias de mayor valor.

b) La fiscalidad de los inmuebles, particularmente de las viviendas, en su doble condición de bien de consumo duradero y de activo en el que se materializa el ahorro de su propietario.

c) La tributación de las transmisiones onerosas de inmuebles.

Examinemos a continuación las aportaciones del Informe en relación con cada forma de gravamen.

1.3.1. Impuestos sobre la propiedad inmueble

Es característico de los sistemas tributarios anglosajones el gran peso que tienen los impuestos sobre la propiedad inmueble, cuya importancia relativa en la recaudación tributaria global es sustancialmente mayor que en los sistemas fiscales de corte latino. Así, el impuesto sobre la propiedad inmueble representa un 6,1% de los ingresos tributarios totales en España y un 4,7% en Italia, frente al 12,1% en el Reino Unido, el 12,9% en Estados Unidos, el 9,6% en Australia y el 11,3% en Canadá[5].

El Informe considera que los tributos que recaen sobre la titularidad de inmuebles están llamados a jugar un papel relevante en un sistema tributario moderno, pero propone una reorientación de los mismos, en la dirección de centrar el gravamen sobre el terreno y no sobre la construcción, especialmente en el caso de inmuebles de uso empresarial.

Aparte de la historia (pues probablemente son los impuestos más antiguos que existen), el principio que avala la tributación de la riqueza inmobiliaria es su eficiencia. El suelo es un factor inmóvil y de oferta fija, por lo que el impuesto que grava el terreno es prácticamente capitalizado en el precio (disminuyendo su valor), lo que significa que la distorsión que produce en las decisiones de compra y venta (y, por tanto, en la asignación de recursos) es mínima. Por este motivo, se trata de un impuesto idóneo desde la perspectiva de la teoría de la imposición óptima.

A esto se sumarían otras ventajas, destaca el IM, como su gestión relativamente sencilla (sin obviar los problemas de valoración) y su papel como instrumento

---

[5] Fuente: OCDE. "Revenue Statistics: Comparative Tables", *OECD Tax Statistics Database*, August, 2012.

de financiación de los gobiernos locales (en términos de visibilidad y corresponsabilidad). En este sentido, desde la óptica del principio de beneficio, la titularidad de un inmueble parece un indicador adecuado para la distribución del coste de servicios municipales como el alumbrado, la recogida de residuos, la limpieza de calles, la policía, etc.

Según hemos anticipado, la recomendación más clara en este tributo es desplazar la tributación desde la construcción hacia el terreno. En este punto, el Informe suscribe plenamente el criterio de W. Vickrey, Premio Nobel de Economía, para quien el impuesto sobre inmuebles es, desde un punto de vista económico, una combinación de uno de los peores impuestos posibles –el que recae sobre la parte de la construcción– y de los mejores –el que se aplica sobre el terreno–, por lo que la reforma tributaria en este ámbito debe caminar en la dirección de trasladar la carga fiscal desde el vuelo hacia el suelo.

El Informe defiende con especial firmeza la necesidad de excluir de gravamen la construcción en los inmuebles de uso empresarial, debido a que se trata de un *input* intermedio[6] de la actividad y al gravarlo se distorsionarían las decisiones de los empresarios, desincentivando el uso intensivo de inmuebles.

Por el contrario, las construcciones residenciales pueden y deben gravarse, dado que son bienes de consumo (duradero) que proporcionan una corriente de servicios a quien las ocupa que, como el resto de servicios, deben tributar.

En consecuencia, el IM propone sustituir el impuesto que recae sobre los inmuebles empresariales (denominado *business rates*[7] en el Reino Unido) por un impuesto que grave exclusivamente el terreno. Aunque esta sustitución se hiciera en términos globalmente neutrales (manteniendo la recaudación), habría ganadores (propietarios de suelo edificable con construcciones de cierto valor sobre él) y perdedores (propietarios de terrenos rústicos). Para atenuar los efectos del

---

[6] En esta línea, conviene recordar que, según la teoría de la imposición óptima, solo deben gravarse los bienes y servicios finales, en el momento de su consumo, pero no los *inputs* intermedios, como sería un local empresarial. Además, al aplicar un tipo más bajo a los terrenos rústicos, como suele ser habitual en estos impuestos, se produce un efecto perverso para su uso eficiente.

[7] Cabe destacar la notable recaudación del *business rates* en el Reino Unido, según apunta el Informe: 24.000 millones de libras en 2010 (29.560 millones de euros al cambio 0,8119 en diciembre de 2012), lo que representa un 4% de los ingresos tributarios totales, lo que da una idea de la profundidad de la modificación propuesta.

cambio, este debe ser gradual y transitorio, lo que es una constante de muchas de las recomendaciones del Informe.

La propuesta es todavía más ambiciosa si tenemos en cuenta que con el nuevo impuesto sobre el terreno (que el Informe denomina *land value tax*) se pretende absorber también al *stamp duty land tax*, es decir, la figura que grava las transmisiones onerosas de inmuebles en el Reino Unido. Por tanto, una vez valorados todos los terrenos, el tipo de gravamen debería fijarse a un nivel tal que su potencial recaudatorio equivalga al del *business rates* y el *stamp duty land tax* combinados. Esto conduce a los autores a sugerir para el Reino Unido un tipo de un 4% anual sobre el valor de cada terreno.

1.3.2. Fiscalidad de la vivienda

Como se ha adelantado, y a diferencia de la propiedad de uso empresarial (que no debe tributar por ser un *input* intermedio de la función productiva), las viviendas sí deben gravarse en atención a su doble condición de:

a) Bien de consumo duradero.

b) Activo en que se materializa el ahorro del propietario.

La tributación de la vivienda se añadiría a la del terreno sobre el que se asienta (gravado por el *land value tax*). No obstante, para evitar la complejidad de la valoración separada, el Informe admite como *second best*, un gravamen conjunto del suelo y el vuelo.

Las propuestas del IM para la fiscalidad de la vivienda son las siguientes:

a) En tanto que bien de consumo, la vivienda debe tributar en el IVA, aunque en el Reino Unido, como un caso excepcional en el entorno europeo, este impuesto no se aplica (tiene un tipo cero) a la venta de viviendas (sí se aplica, en cambio, a las obras de reforma o acondicionamiento posteriores). Para que tribute la corriente de consumo que obtiene el ocupante de una vivienda, el Informe sugiere un impuesto anual aplicable sobre su valor de consumo. Este tributo jugaría el papel del IVA, pero se aplicaría anualmente y no de una sola vez en el momento de la venta de la vivienda nueva, como sucede actualmente.

   El gravamen de la corriente de servicios que produce una vivienda, mediante un impuesto periódico que sustituya al impuesto instantáneo aplicable

en el momento de la venta, presenta la ventaja de que se puede atender al valor de consumo de la vivienda en cada momento. Hay que tener en cuenta que el IVA debe gravar el consumo de la vivienda y, al ser este un bien de vida útil muy prolongada, su valor de consumo puede variar considerablemente con el tiempo.

La propuesta del Informe se concreta en reorientar el impuesto sobre viviendas actualmente existente en el Reino Unido (*council tax*[8]), para transformarlo en un impuesto sobre los servicios de vivienda (*housing services tax*) que atienda al valor de esta año tras año.

El impuesto sobre los servicios de vivienda que propone el Informe consistiría en un porcentaje anual sobre el valor de cada propiedad, tanto si está alquilada (lo soportaría el inquilino), como si la ocupa su propietario (en cuyo caso lo soportaría este). Lo idóneo sería gravar el terreno por separado a un tipo más alto, pero, si la valoración separada no es posible, se propone aplicarlo sobre el valor total (suelo más vuelo).

El tipo de gravamen podría fijarse en torno a un tipo proporcional del 0,6% del valor, lo que equivaldría a un 12% de la utilidad anual de la vivienda, si esta se estima en un 5% del valor de mercado. El tipo del 12% podría incrementarse para absorber el *Stamp Duty Land Tax,* para lo cual podría incrementarse por encima de dicho nivel[9].

b) Como activo en que se materializa el ahorro del titular, la vivienda también debe tributar y ha de hacerlo siguiendo las pautas que marca el Informe para la tributación del ahorro. En particular, se propone aplicar un sistema mediante el cual se gravaría solo la rentabilidad de la vivienda que exceda de la rentabilidad normal de mercado (*Rate of Return Allowance*).

---

[8] El impuesto sobre viviendas o *council tax*, exigido por los Ayuntamientos británicos, recaudó 25.000 millones de libras en 2009-10, con un pago medio de 1.175 libras por propiedad. En su configuración actual en el Reino Unido, este impuesto presenta importantes problemas como son el hecho de que se aplica sobre valores de 1991, fecha desde la que no se ha producido una nueva valoración de las viviendas, y además no se calcula mediante un tipo porcentual sobre el valor, sino a través de un sistema de tramos que, en la práctica, dan lugar a un impuesto que favorece a las propiedades más valiosas.

[9] El Informe sugiere elevarlo hasta equipararse al tipo general del IVA en el Reino Unido, que en el momento de publicarse era del 17,5% y que después se incrementó hasta el 20%.

El Informe postula un sistema de *Rate of Return Allowance* tanto para la vivienda alquilada como para la ocupada por su propietario, lo que serviría para equiparar el trato fiscal de ambas, que actualmente es muy dispar en el Reino Unido (se incentiva fiscalmente la vivienda en propiedad frente al alquiler), en detrimento de la deseable neutralidad del sistema fiscal.

No obstante, los autores admiten que la aplicación de dicho sistema a la vivienda ocupada por su titular sería bastante problemática, por la previsible resistencia que suscitaría la obligación de pagar por la vivienda, además del *housing services tax*, el tipo marginal del impuesto sobre la renta imputada. Por este motivo, se plantea como *second best* aplicar el sistema *Rate of Return Allowance*, al menos, a la vivienda alquilada.

1.4. Impuesto sobre Transmisiones Onerosas de inmuebles

El Informe alude también al *stamp duty land tax*, o Impuesto sobre las Transmisiones Onerosas de inmuebles. Al igual que para el Impuesto sobre el Patrimonio, el Informe no se detiene en exceso en el análisis de esta figura, pues no encuentra razón alguna para mantenerla en un sistema fiscal moderno.

Según el Informe, este impuesto encarece las transacciones y, por tanto, impide o dificulta que los bienes pasen en manos de quienes más los valoran, desincentivando los cambios de vivienda e introduciendo rigideces en el mercado inmobiliario y, por efecto reflejo, en el laboral. Por este motivo, la conclusión es clara: este impuesto debe eliminarse, compensando su recaudación con los propuestos *housing services tax* (vivienda) y *land value tax* (inmuebles empresariales).

2. LA TRIBUTACIÓN DE LA RIQUEZA EN EL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL

2.1. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

El ISD en España presenta importantes diferencias en relación con el impuesto británico, aunque muchos de los problemas que diagnostica el Informe en el Reino Unido se aprecian también en nuestro país.

Las diferencias más destacadas entre el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones británico y el español[10] son las siguientes:

a) El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en España no es un impuesto sobre el caudal relicto, como en Reino Unido, sino sobre las hijuelas, por lo que presenta un mayor grado de personalización que el impuesto británico, tomando en cuenta diversas circunstancias del heredero o donatario como la edad, minusvalía, parentesco con el transmitente, patrimonio preexistente, etc.

b) El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones español grava todas las donaciones[11], cualquiera que sea el momento en que se producen, y no solo las realizadas en un plazo previo al fallecimiento, como sucede en el Reino Unido.

c) La vivienda habitual del fallecido goza de beneficio fiscal en España (reducción del 95%, con un límite cuantitativo), lo que no ocurre en el Reino Unido.

d) La tarifa del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en España es progresiva y se estructura en múltiples tramos, pudiendo los tipos marginales llegar a ser muy altos en caso de parientes lejanos o ausencia de parentesco. Sin embargo, los tipos efectivos son muy modestos, habiéndose calculado, según algunos estudios[12], que se sitúan en torno al 8%, mientras que el tipo efectivo del IRPF es aproximadamente un 16,5%[13].

---

[10] Según el esquema de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

[11] Es cierto que la acumulación de donaciones a la herencia, a efectos de que no se pierda progresividad, solo tiene lugar para las donaciones producidas en los 5 años anteriores al fallecimiento. También se prevé la acumulación de donaciones entre sí, durante un plazo de 3 años. Pero lo cierto es que, proceda o no la acumulación, todas las donaciones están sujetas al impuesto.

[12] Informe de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria sobre la situación de la imposición patrimonial en España, realizado a partir de los datos suministrados por determinadas CCAA, abril de 2007.

[13] Memoria de la Administración Tributaria 2011 disponible en: http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/Inspgral/Memorias/Memoria%20Tributaria%202011/MAT_2011.pdf, pág. 104.

e) La tributación de las sucesiones y donaciones en España no es homogénea entre territorios sino que presenta importantes diferencias, como resultado de la cesión del impuesto a las CCAA.

En relación con esto último, cuando por primera vez (1996) se atribuyeron competencias normativas en este tributo a las CCAA se hizo con carácter limitado, condicionado a que los beneficios fiscales autonómicos no implicaran una reducción de la carga tributaria global del mismo. Sin embargo, la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se reguló el sistema de financiación vigente en el período 2002-2009 eliminó dicha restricción, de modo que las CCAA pasaron a tener libertad para regular los elementos cuantitativos del impuesto, régimen que se ha mantenido con la actual Ley de cesión de tributos (Ley 22/2009, de 18 de diciembre, reguladora del sistema de financiación, artículo 48).

Como ha destacado Navau[14], la situación actual del impuesto en España viene muy marcada por su cesión a las CCAA, que desde 2004 han emprendido una "carrera fiscal a la baja" que ha conducido a la práctica desfiscalización de las transmisiones entre cónyuges y parientes en línea recta (abuelos, padres, hijos) en muchos territorios[15].

Como resultado de la pléyade de reducciones, tarifas, bonificaciones, deducciones y coeficientes multiplicadores que las CCAA han ido aprobando, los parámetros cuantitativos comunes del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en nuestro país han quedado muy desdibujados, ya que los regulados en la legislación estatal solo rigen en defecto de normativa autonómica.

---

[14] Navau Martínez-Val, P. *El Impuesto de Sucesiones: ¿Un impuesto injusto?,* Ed. Dykinson, Madrid, 2009.

[15] De acuerdo con *Panorama de la Fiscalidad autonómica y foral*, Servicio de estudios del Registro de Economistas Asesores Fiscales, XI Edición. Febrero de 2012, la tributación de cónyuge y parientes en línea recta es simbólica en todas las CCAA con la excepción de Andalucía, Aragón, Asturias, Extremadura, Galicia y Murcia. Últimamente, en el marco de las medidas de consolidación fiscal, algunas CCAA están moderando sus beneficios fiscales, aunque es pronto para valorar si esto conduce a una recuperación generalizada del Impuesto, pues en ocasiones la "refiscalización" se está limitando temporalmente a los años 2011, 2012 y 2013.

En términos cuantitativos, la recaudación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en España ascendió en 2011 a 2.079 millones de euros[16], lo que representa un 1,53% de la recaudación tributaria total de España en dicho año. La recaudación ascendió a 2.177 millones de euros en 2012. El nivel máximo de recaudación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se logró en 2007, con 2.865 millones de euros (1,37% de la recaudación tributaria total en dicho ejercicio)[17]. El descenso de la recaudación a partir de dicho año parece explicarse por la generalización de los beneficios fiscales para cónyuge y parientes en línea recta, así como por la disminución de los valores de mercado de inmuebles y activos financieros. No obstante, es difícil aislar el impacto recaudatorio de cada factor por separado.

Hay que destacar que la evolución de la recaudación no ha sido homogénea entre CCAA, sino que ha reflejado las decisiones normativas de las mismas, como pone de manifiesto el siguiente gráfico. En él se representa en la línea discontinua la recaudación en las CCAA que prácticamente han suprimido el gravamen para cónyuge y descendientes (para herencias de cualquier importe) mientras que la línea contínua recoge la evolución de aquellas CCAA cuyas medidas desfiscalizadoras se han circunscrito a herencias por debajo de cierto importe.

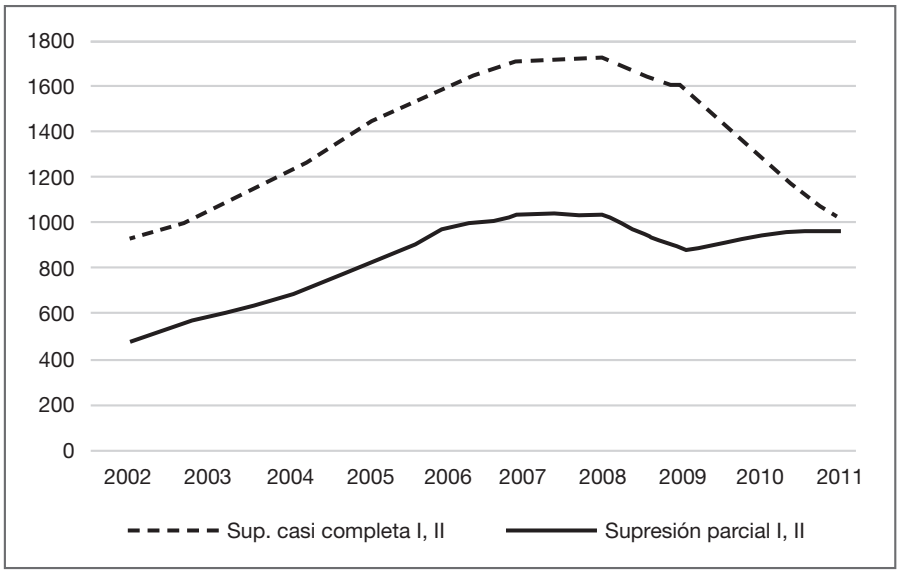
En todo caso, el peso relativo del ISD en el sistema tributario español es mayor que en el Reino Unido, como consecuencia de que, incluso tras las medidas desfiscalizadoras de las CCAA, el impuesto en España goza de mayor generalidad, alcanzando a un mayor número de contribuyentes.

---

[16] El dato se ha tomado de la base de datos económicos del Sector Público Español (BADESPE), Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Incluye la recaudación del Estado (que conserva el impuesto aplicable a los no residentes, que no está cedido) y de las CCAA de régimen común y foral.

[17] A pesar de que la recaudación del impuesto sobre sucesiones y donaciones fue menor en 2010 que 2007, en 2010 representa un mayor porcentaje de la recaudación tributaria global que en 2007, debido a que el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones ha tenido un mejor comportamiento que el resto de figuras tributarias sobre la riqueza.

Gráfico 1: Recaudación de las CCAA por el ISD (en millones de euros).



Fuente: Alain Cuenca, "Autonomía y corresponsabilidad: La política tributaria de las CCAA de régimen común". Papeles de Economía Española nº 139, pp 97-114. Madrid, 2014.

Si bien no conocemos análisis que cuantifiquen la potencia recaudatoria de un ISD homogéneo en toda España, es posible, a partir del estudio de Barberán y Melguizo[18], y extrapolando las conclusiones de estos autores basadas en una muestra de la Comunidad Autónoma de Aragón, estimar que la recaudación potencial derivada de aplicar la regulación estatal del ISD de la Ley 29/1987 se podría hallar entre los 4.000 y 5.000 millones de euros. Dentro de ese intervalo, la recaudación dependería, fundamentalmente, de la evolución de los valores y del número de declarantes. Tomando la cifra intermedia de 4.500 millones de euros, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones podría alcanzar un peso en el conjunto del sistema tributario español de en torno al 2,80% del total de ingresos tributarios, frente al 1,53% que representó en 2011.

[18] Barberán, M. A. y Melguizo, M. "La regulación autonómica en el impuesto sobre sucesiones y donaciones: Eficacia y efecto redistributivo", *Revista de estudios regionales* nº 87 (2010), pp. 187-211.

A pesar de las importantes diferencias existentes entre el modelo británico y el español, se pueden apreciar ciertos elementos comunes en el diagnóstico de la situación en ambos países como son los siguientes:

1. El alto grado de contestación social del impuesto que se explica, por un lado, por el hecho de que en la práctica no acierta a gravar a los más ricos y, por otro, a la natural impopularidad de un impuesto de gran visibilidad que se exige en situaciones delicadas para los contribuyentes como es el fallecimiento de un ser querido.

2. La circunstancia de que un grupo importante de bienes, como los activos de carácter empresarial, termina escapando al impuesto por la vía de unos beneficios fiscales que ofrecen oportunidades de planificación fiscal y cuya justificación debería quizá revisarse (cuestión sobre la que se volverá en el apartado 3).

3. El alto gravamen que puede significar en ocasiones el impuesto cuando no resulta de aplicación ningún beneficio fiscal, lo que conduce a situaciones de "todo o nada"[19] en la tributación de las transmisiones gratuitas de riqueza.

4. Por lo que se refiere a la "plusvalía del muerto", hay que señalar que, al igual que sucede en el Reino Unido, en España dicha ganancia no está gravada[20]. Tampoco se grava la posible ganancia que se produzca en las donaciones de activos empresariales, cuando estos tengan derecho a la reducción del 95% en la base imponible prevista por la normativa del ISD.

5. A todo lo anterior se suman, como circunstancia específica del impuesto español frente al británico (donde la regulación es uniforme a nivel territorial), los desequilibrios que ha originado la excesiva dispersión de la regulación del ISD en España, debido al ejercicio de competencias por parte de las CCAA. Parece difícil negar que, si bien algunas diferencias

---

[19] Así, en el caso británico, la parte de caudal que supera el mínimo exento de 325.000£ tributa al 40%. En España, las herencias a las que no se aplican las bonificaciones para cónyuge y descendientes por ser los herederos hermanos, parientes más lejanos o extraños pueden quedar gravadas a tipos muy altos, que podrían calificarse incluso de confiscatorios.

[20] Según el artículo 33.3.b) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF en transmisiones lucrativas por causa de muerte del contribuyente se estimará que no existe ganancia o pérdida patrimonial.

en la tributación de las transmisiones gratuitas son admisibles e incluso deseables con base en el principio de corresponsabilidad fiscal, deberían mantenerse dentro de una horquilla que no arroje variaciones entre territorios que socialmente se perciben como excesivas.

2.2. Impuesto sobre el Patrimonio

La tributación periódica del patrimonio en España se aparta del caso británico en la medida en que en nuestro país sí existe un IP que grava anualmente la riqueza neta de las personas físicas. Junto a este, existen tributos sobre manifestaciones concretas de riqueza, como la propiedad inmobiliaria y los vehículos, al igual que en el caso del Reino Unido.

La situación del IP en España es un buen ejemplo de improvisación en la política tributaria que, como destaca el IM, tan perjudicial resulta para el diseño de un sistema tributario eficiente.

Así, el IP se creó en 1977 (Ley 50/1977, de 14 de noviembre, de reforma fiscal) con carácter excepcional y transitorio[21]. En 1991 se le dio estabilidad y permanencia en nuestro sistema tributario mediante la Ley 19/1991, de 6 de junio, con la finalidad de lograr, según su exposición de motivos, *"una mayor eficacia en la utilización de los patrimonios y la obtención de una mayor justicia redistributiva complementaria de la aportada por el IRPF"*.

Al igual que el ISD, el IP es un tributo cedido a las CCAA, a las que reconocen competencias normativas sobre los elementos cuantitativos del mismo (mínimo exento, tarifa, deducciones y bonificaciones). Aunque algunas CCAA, como es el caso de Madrid, ya habían anunciado la intención de suprimir el gravamen de este impuesto, fue el Gobierno central quien se adelantó por medio de la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, de manera que en 2008, 2009 y 2010 el tributo no originó gravamen efectivo, al ser aplicable a nivel nacional una bonificación del 100%[22].

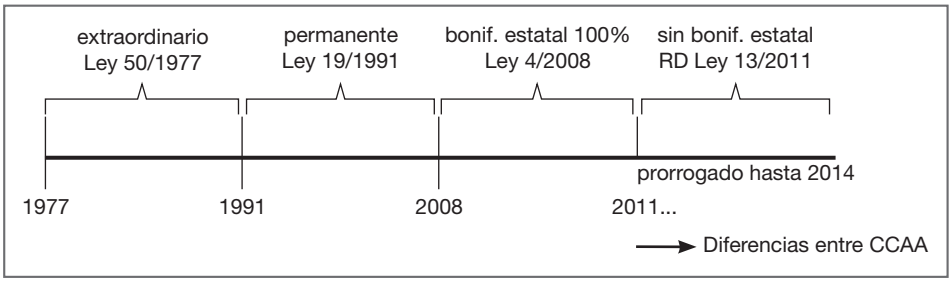
---

[21] De hecho, la denominación que se le dio fue de Impuesto "extraordinario" sobre el Patrimonio.

[22] Las CCAA fueron compensadas a través del sistema de financiación, en el que se incluyó la recaudación que tuvo el impuesto en el último año en que fue exigible (año 2007), que marcó un máximo de recaudación, con 2.360 millones de euros aproximadamente.

Sin embargo, en el marco de las medidas de consolidación presupuestaria que se han venido adoptando desde 2010, el Estado dio marcha atrás en la desfiscalización del Impuesto sobre el Patrimonio mediante el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre. Esta recuperación se previó inicialmente sólo por dos años y venía acompañada de un aumento sustancial del mínimo exento general hasta los 700.000 €, así como de la parte de la vivienda habitual que se declara exenta, que pasa de 150.000 a 300.000 euros. El Gobierno central ha decidido prorrogar durante 2014 la aplicación del Impuesto sobre el Patrimonio[23], que ya fue prorrogado en 2013. La anterior evolución se puede sintetizar en el siguiente gráfico:

Gráfico 2



Por su parte, el reciente acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de 18 de diciembre de 2013, determina que, una vez eliminada la bonificación estatal del 100%, las CCAA reciban la recaudación correspondiente al impuesto generado por sus residentes, sin perder por ello la compensación incluida en el sistema de financiación acordado en 2009.

La capacidad recaudatoria del IP, con el incremento de mínimo exento introducido por el Real Decreto-Ley 13/2011, se estimó en aproximadamente 1.080 millones de euros, lo que supone una disminución de un 50% si tomamos en cuenta el dato de 2007 (2.360 millones de euros). A esto se suma que algunas CCAA mantuvieron inicialmente la bonificación total, aunque actualmente la Comunidad Madrid es el único territorio donde el impuesto no genera gravamen.

---

[23] Artículo 72 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

En conclusión, los excesivos cambios en la regulación de este impuesto han dejado una figura muy mermada en su potencial recaudatorio (la recaudación en 2012 ha ascendido a poco más de 600 millones de euros) y con importantes diferencias entre territorios, a lo que se añade un problema común con el ISD, y que ya se arrastraba desde antes de 2007, como son las oportunidades de planificación fiscal que ofrece la exención de la empresa familiar.

2.3. Fiscalidad inmobiliaria

La situación de la fiscalidad específicamente inmobiliaria en España en aquellos aspectos que aborda el Informe se puede sintetizar del siguiente modo:

La propiedad inmueble tributa fundamentalmente a través del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), que grava los inmuebles de todo tipo (rústicos, urbanos y bienes inmuebles de características especiales), tanto de uso residencial como empresarial, incluyendo en la base imponible tanto el terreno como la construcción.

La regulación básica del IBI corresponde al Estado, pero la recaudación se atribuye a los Municipios, pudiendo los Ayuntamientos aprobar el tipo de gravamen dentro de la horquilla determinada por la legislación estatal. La recaudación del IBI en España ascendió en 2011 a 9.746 millones de euros[24], lo que representa un 7,2% de la recaudación tributaria total del sistema tributario español en dicho año.

Junto a esto, los inmuebles de uso empresarial también están sometidos a tributación a través del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), ya que éste se descompone en un gravamen por el tipo de actividad realizada y otro por la superficie[25] de los locales utilizados para el desarrollo de la misma.

---

[24] El dato se ha tomado de la base de datos económicos del Sector Público Español (BADESPE). Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

[25] De acuerdo con el artículo 85 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y las tarifas del impuesto aprobadas por el Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, la cuota de tarifa del IAE se compone de una cuota de actividad y de un elemento determinado según el valor de la superficie del local en que se desarrolle la misma.

En cuanto a la tributación de los inmuebles, particularmente las viviendas, como bien de consumo y como activo del propietario, la situación en España es la siguiente:

a) Como bien de consumo, la vivienda de nueva construcción tributa en el IVA en el momento de su primera transmisión, a diferencia del caso británico, en que se aplica un tipo cero de gravamen. En cambio, el arrendamiento de la vivienda está exento de IVA, por lo que el inquilino no tributa por el consumo que supone el uso de la misma, sino que el propietario soporta el IVA como si fuera el consumidor final, ya que al realizar una actividad exenta no tiene derecho a la deducción del IVA soportado.

   Por otro lado, como se representa en el siguiente cuadro, el tipo aplicable a la venta de vivienda nueva ha experimentado notables modificaciones en los últimos dos años[26], dando prueba de nuevo de la inestabilidad normativa en materia fiscal que denuncia el IM.

IVA de la vivienda nueva	Hasta 1/7/2010	1/7/2010 – 20/8/2011	20/8/2011 – 31/12/2012	A partir de 1/01/2013
	7%	**8%**	**4%**	**10%**

b) Como activo en que se materializa la riqueza del titular, la vivienda tributa del siguiente modo en el IRPF:

[26] Tradicionalmente la vivienda ha estado sujeta al tipo reducido del IVA, que fue del 7% hasta 1-7-2010, fecha en la que entró en vigor el aumento de tipos establecido en la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, pasando el tipo reducido del 7 al 8% y el tipo general del 16% al 18%. Sin embargo, en virtud del Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto, se estableció un tipo del 4% (equivalente al tipo superreducido), hasta 31-12-2011, que luego se prorrogó hasta 31-12-2012 (Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre). A partir de 1-1-2013 vuelve a tributar al tipo reducido y no al 4%, siendo en la actualidad dicho tipo reducido del 10% debido al incremento de tipos introducido por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

<table>
<tr><th colspan="2">Operación / Tipo de vivienda</th><th>Adquisición</th><th>Rendimiento</th><th>Venta</th></tr>
<tr><td rowspan="2">A disposición del titular</td><td>Vivienda habitual</td><td>Hasta 1-1-2013 se aplica deducción en cuota que desaparece a partir de esa fecha</td><td>No imputación de renta</td><td>La ganancia no tributa si el importe de la venta se reinvierte</td></tr>
<tr><td>Segunda vivienda</td><td>No deducción en cuota</td><td>Tributa mediante imputación de renta</td><td rowspan="2">La ganancia obtenida tributa</td></tr>
<tr><td colspan="2">Arrendada</td><td>No deducción en cuota</td><td>Tributa la renta neta obtenida, pero con importantes reducciones</td></tr>
</table>

Este esquema de tributación se aproxima al vigente en el Reino Unido, pues responde a lo que el Informe califica como sistema TEE[27] en el caso de la vivienda habitual y al modelo TTE[28] en el caso de la vivienda arrendada. Por su parte, el régimen de las viviendas a disposición del titular distintas de la habitual se aproxima al tratamiento de la vivienda arrendada.

Cabe destacar que hasta la supresión de la deducción por inversión en vivienda habitual (a partir del 1-1-2013), la compra de vivienda ha estado considerablemente incentivada en España desde el punto de vista fiscal[29], pues una parte del precio daba derecho a deducción en la cuota del IRPF. Además, la rentabili-

---

[27] En este esquema TEE, que corresponde a un *labour earnings tax*, el activo (vivienda) se compra con dinero que ha tributado previamente en el impuesto sobre la renta y el rendimiento generado por la vivienda no se somete a tributación: ni los rendimientos periódicos (reales o imputados) ni la ganancia por la venta.

[28] En el esquema TTE, la adquisición del activo se realiza con renta que ha sido gravada en el impuesto sobre la renta y la rentabilidad generada, tanto en forma de renta por el alquiler como de ganancia patrimonial por la venta, es sometida a gravamen.

[29] Dando lugar a lo que, en la terminología del Informe, sería un sistema EEE, aunque con matices, ya que la deducción por adquisición de vivienda tenía límites cuantitativos y la exención de la ganancia patrimonial se supedita a la reinversión del precio de la venta en otra vivienda habitual.

dad (en especie, por el uso de la misma, o la ganancia patrimonial por su venta) no tributaba.

Con la supresión de la deducción por vivienda, el tratamiento de la vivienda en propiedad y la alquilada se van aproximando, aunque subsiste el distinto tratamiento de la rentabilidad generada, ya que la vivienda arrendada tributa en el IRPF del arrendador por las rentas percibidas, aunque con importantes beneficios fiscales[30], mientras que la vivienda a disposición del titular no tributa cuando es la residencia habitual del propietario y sí lo hace, mediante una imputación de rentas, en el caso de las segundas viviendas [31].

Por otro lado, la transmisión de la vivienda generará una ganancia o pérdida patrimonial sujeta al IRPF que, en el caso de la vivienda habitual, queda exenta si el importe obtenido por la enajenación se reinvierte en otra vivienda habitual.

Finalmente, la tributación de las transmisiones onerosas de inmuebles se articula en torno al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD)[32]. Al igual que el IP y el ISD, el ITPAJD es un tributo cedido a las CCAA. Los gobiernos autonómicos pueden modificar el tipo de gravamen, competencia que han ejercido mediante una elevación generalizada de los tipos[33] lo que, unido al "boom" inmobiliario producido en España desde finales de los años 90 hasta 2007, aproximadamente, explica el gran incremento que ha experimentado la recaudación de este impuesto.

---

[30] El artículo 23 de la Ley del IRPF prevé para los arrendamientos de vivienda una reducción general del 60%, que aumenta hasta el 100% cuando el arrendatario tenga una edad comprendida entre 18 y 30 años y unos rendimientos netos del trabajo o de actividades económicas en el período impositivo superiores al indicador público de renta de efectos múltiples.

[31] Concretamente, según el artículo 85 de la Ley del IRPF, la imputación se calcula como un 2% del valor catastral o 1,1% si ha sido revisado, lo que hace que la renta imputada se aleje mucho de la renta potencial real del inmueble.

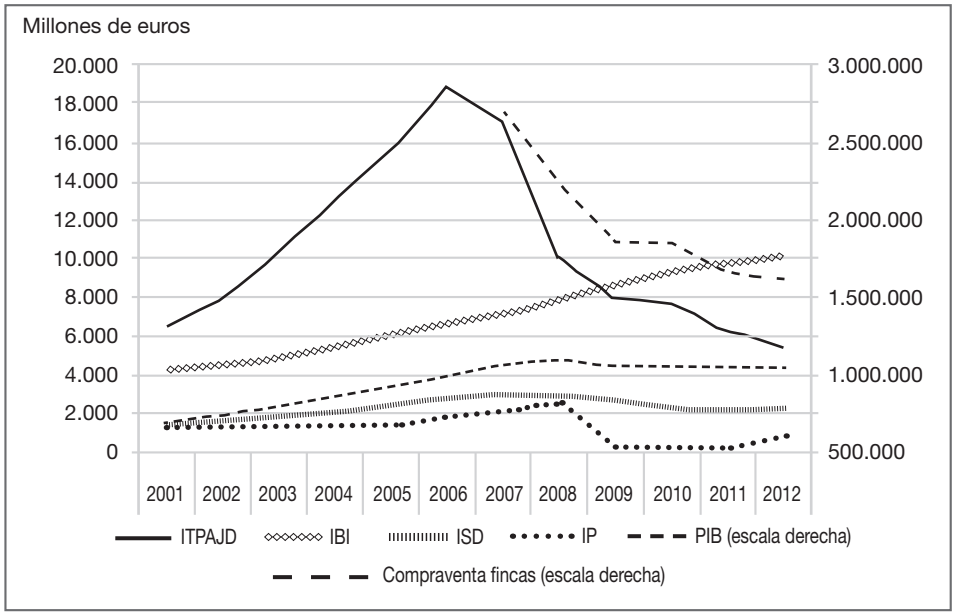
[32] A través de las modalidades de Transmisiones Patrimoniales Onerosas (para transmisiones realizadas por particulares o por empresarios cuando no tributan en IVA) y de Actos Jurídicos Documentados (para transmisiones realizadas por empresarios cuando tributan en IVA).

[33] Esta elevación continúa hoy, aunque las bases imponibles y el número de transacciones se han visto muy reducidos, con la lógica incidencia en la recaudación del impuesto. Así, frente al tipo de gravamen del 6% y 0,5% que tienen, respectivamente, la modalidad transmisiones patrimoniales onerosas y actos jurídicos documentados en la normativa estatal, la generalidad de las CCAA incrementaron los tipos hasta el 7% y 1%, tendencia que continúa hoy, pues varias CCAA están elevando dichos tipos hasta el 8% o más y por encima del 1%.

Dicha recaudación llegó a alcanzar en 2006 un importe máximo de 18.832 millones de euros (casi un 10% de la recaudación tributaria total), desde los menos de 5.000 millones que obtuvo en 1999, lo que supone un crecimiento en 1999-2006 del 376%, frente 188% que aumento la recaudación global del sistema tributario español. En la actualidad, su nivel de recaudación vuelve a moverse en el entorno de los 5.000 millones de euros.

La drástica caída de la recaudación del ITPAJD ha supuesto la consiguiente disminución del papel de los impuestos sobre la riqueza en nuestro sistema tributario, pasando a representar un 13,27% de la recaudación tributaria total en 2011, frente al 15,60% que significaron en 2006. El siguiente gráfico pone de manifiesto, además, la gran diferencia de comportamiento, en términos de volatilidad, del ITPAJD, por un lado, y el IBI y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, por otro.

Gráfico 3: Evolución reciente de la recaudación de los impuestos sobre la riqueza en España.



Fuente: elaboración propia con datos de recaudación de BADESPE (Instituto de Estudios Fiscales). Datos en millones de euros.

A la vista de lo anterior, en el próximo apartado analizaremos la conveniencia de extender a nuestro país las conclusiones del Informe y los retos que esto plantea.

3. TRASLACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME A ESPAÑA

3.1. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

El diseño del tributo sobre herencias y donaciones en nuestro país se aproxima a las recomendaciones del IM más que el británico, puesto que el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones español grava las adquisiciones con un alto grado de personalización de la carga tributaria, frente al impuesto sobre el caudal relicto que se aplica en el Reino Unido.

Sin embargo, a nuestro juicio, el impuesto español adolece de una excesiva desigualdad en el tratamiento fiscal a) entre herederos (cercanos frente a lejanos), b) entre bienes que integran la herencia (empresariales o no) y c) entre territorios (los que han desfiscalizado el impuesto frente a los que no). Esto explica que las bases efectivamente gravadas sean exiguas en relación con las que deberían tributar, lo que justifica una reforma del impuesto que, a la luz de las consideraciones del IM, debería guiarse por las siguientes líneas:

a) Ampliación de la base de impuesto, para evitar las distorsiones (en perjuicio del principio de eficiencia) que produce el dispar tratamiento fiscal de los diferentes bienes.

   De acuerdo con esto, la vivienda habitual y la llamada empresa familiar se deberían incluir en la base gravada en igualdad de condiciones que el resto de activos, suprimiendo los beneficios fiscales que actualmente les son aplicables[34]. En el caso de la vivienda, porque no hay razón para incentivar esta forma de ahorro frente a otra alternativa (por ejemplo, la de quien invierte en activos financieros y vive de alquiler); en cuanto a la empresa familiar, tampoco hay argumentos claros de eficiencia ni de equidad que justifiquen estos beneficios fiscales más allá, como dice el Informe[35], de la influencia y capacidad de presión de los respectivos *lobbies*. Al contrario, introducen distorsiones en las decisiones de ahorro-inversión y facilitan estrategias de

---

[34] Tanto la vivienda habitual como la empresa familiar (ya sea en forma de empresa individual o de participaciones en sociedades) gozan de una bonificación del 95% cuando concurran ciertas condiciones. En el caso de la vivienda es aplicable un límite cuantitativo de 122.606,47 euros por heredero. Estas bonificaciones han sido reguladas también por las CCAA, con diversas especialidades y diferentes importes.

[35] Pág. 491.

planificación fiscal que determinan que los más ricos escapen en la práctica al impuesto, lo que merma considerablemente su capacidad redistributiva y contribuye a deslegitimar esta figura tributaria frente a la ciudadanía.

En el caso de activos empresariales lo razonable, apunta el Informe, sería introducir facilidades de pago del impuesto en lugar de bonificaciones que anulan prácticamente la tributación final de una parte considerable de la base. En la regulación del ISD español ya se contemplan estas facilidades de pago en forma de aplazamientos y fraccionamientos específicos para la transmisión de bienes empresariales[36], por lo que bastaría con revisarlas y, en su caso, mejorar su diseño.

b) Fijación de un mínimo exento razonablemente alto para que el impuesto recaiga sobre los más ricos. Para conseguir esto, los mínimos exentos deberían incrementarse sustancialmente. En cambio, las bonificaciones de hasta el 99% de la cuota que se aplican en algunas CCAA, y que han llevado a una práctica desfiscalización del tributo, deberían desaparecer, mediante una cierta armonización del impuesto a nivel nacional, según se indica más adelante.

c) Los tipos de gravamen deberían simplificarse y reducirse, "aplanando" la tarifa de gravamen, que actualmente es muy progresiva (16 tramos) y aplica tipos marginales de hasta un 34%, que puede incrementarse considerablemente para quienes no sean parientes directos por el efecto de los coeficientes multiplicadores, pudiendo llegar a superar en casos extremos el 80%. En nuestra opinión, la tarifa no debería tener más de cuatro o cinco tramos lo que, unido a la supresión de la mayor parte de beneficios fiscales existentes, serviría para aproximar los tipos nominales a los efectivos.

d) Los coeficientes multiplicadores que se aplican actualmente en el impuesto español en función del parentesco y patrimonio preexistente del heredero han sido muy cuestionados. A nuestro juicio, el elemento del patrimonio preexistente puede contribuir a potenciar el efecto redistributivo del impuesto, por lo que debería mantenerse. En cuanto al elemento del

---

[36] El artículo 39 ("Supuestos especiales de aplazamiento y fraccionamiento") de la Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones prevé un aplazamiento de hasta cinco años y un posterior fraccionamiento en hasta diez pagos semestrales para los supuestos de transmisión de empresa familiar.

parentesco, según el Informe, las transmisiones a las siguientes generaciones deberían gravarse más que las producidas entre personas de la misma generación, lo que puede resultar difícil de compatibilizar con el tratamiento preferente de los hijos frente a los herederos más lejanos.

Por nuestra parte, entendemos que por razones sociales puede justificarse un mejor tratamiento de los parientes cercanos frente a los lejanos, pero sería preferible canalizarlo a través del mínimo exento y mantener las diferencias entre herederos dentro de unos márgenes razonables, pues en muchas CCAA los hijos no tributan apenas y el resto de herederos son fuertemente gravados, situación que no parece sostenible en términos de equidad y contribución con arreglo a la capacidad de pago.

e) Por razones obvias, las diferencias territoriales en el gravamen dentro de un Estado apenas se tratan en el IM. Por el contrario, en España este es un elemento crucial de la reforma. El cambio en el esquema de cesión del impuesto a las CCAA que tuvo lugar con la Ley 21/2001 (para el sistema de financiación 2002-2009) y que se ha mantenido con la vigente Ley de cesión (Ley 22/2009) debería revisarse, puesto que ha hecho posible la "carrera fiscal a la baja" emprendida por las CCAA y la desfiscalización del impuesto para una parte importante de contribuyentes (cónyuges y descendientes) en muchas de ellas.

   Así, debiera efectuarse por una atribución limitada de competencias normativas a las CCAA que garantice un mínimo de tributación uniforme en todo el territorio, de forma que las Comunidades pudieran modular la carga tributaria mediante la modificación de la tarifa, pero sin competencias para establecer beneficios fiscales en la base imponible ni en la cuota. El Estado debería aprobar una tarifa estándar o normalizada (que serviría para calcular la recaudación normativa del impuesto a efectos del sistema de financiación autonómica), a partir de la cual las CCAA podrían incrementar o reducir los tipos dentro de unos márgenes, respetando en todo caso un mínimo que no se podría rebajar.

   Se retornaría, de esta forma, a la restricción –vigente hasta 2001– de que las CCAA no puedan adoptar medidas que supongan una reducción de la carga tributaria global por este tributo. Para esto habría que precisar la variación porcentual máxima de los tipos de la tarifa estatal, manteniendo los mismos tramos a nivel nacional.

Por otro lado, el establecimiento de un sistema informático de gestión del impuesto común a todas las CCAA sería conveniente de cara a conocer sus resultados y a tomar decisiones de política tributaria. La ausencia de una base de datos del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones homogénea a nivel nacional ha significado un mayor coste de gestión para las Administraciones autonómicas (que han tenido que desarrollar cada una sus propias aplicaciones), dificultades de intercambio de información con el Estado y entre las propias CCAA (y la consiguiente oportunidad para el fraude) y pérdida de información sobre el impuesto.

Por su parte, en sus informes sobre la economía española[37], la OCDE recomienda atribuir al Gobierno central la fijación de los tipos de gravamen del ISD, incrementando el nivel de tributación desde el fijado por las CCAA, con el argumento de que el actual sistema de cesión ha conducido a una tributación demasiado baja y a una competencia fiscal entre territorios, que han utilizado los tipos reducidos del impuesto como vía para atraer grandes patrimonios[38].

Según la OCDE, tratándose de bases imponibles móviles (como serían las ligadas a la residencia de una persona física, caso del ISD), la competencia normativa debe corresponder al Estado. Además, una mayor fiscalidad sobre las herencias sería importante en la estrategia de consolidación fiscal, tanto por sus resultados recaudatorios como porque incidiría en los grandes patrimonios y ayudaría a legitimar otras medidas impositivas que están impactando en el conjunto de la población (incremento del IRPF y del IVA).

A nuestro juicio, si no una reasignación completa al Estado, que podría mermar la autonomía tributaria de las CCAA, la fijación de un mínimo de tributación estatal en el ISD indisponible para todas las CCAA (incluidas las de régimen foral) sería un avance para que este impuesto pueda ocupar el lugar que le corresponde en el sistema tributario español.

---

[37] OECD Economic Surveys: Spain 2012, noviembre 2012. Pág. 32.

[38] En España es significativo el caso de la Comunidad de Madrid, que mantiene una muy baja tributación en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y una nula tributación en el Impuesto sobre el Patrimonio, con lo que atrae contribuyentes que, a cambio, pasan a tributar en esta Comunidad por el IRPF. Esto produce efectos negativos particularmente para las CCAA limítrofes y complica el mantenimiento de niveles de tributación apreciables en los impuestos patrimoniales.

f) Por lo que se refiere a la "plusvalía del muerto" la aplicación en España de la recomendación del Informe (favorable a su tributación), parece complicada, pues ya estuvo gravada con la Ley del IRPF de 1978 y se suprimió en 1991, quizá porque se tuvo en cuenta en la definición de la tarifa de gravamen en la Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones de 1987.

Por tanto, más que someter a gravamen la "plusvalía del muerto", creemos que debería mantenerse su no sujeción, pero esto se podría utilizar como argumento para un mayor nivel de tributación de la herencia en sede de los herederos, de tal manera que el impuesto sobre sucesiones de estos incluya en cierto modo la tributación de la plusvalía que no fue gravada en vida del causante.

3.2. Impuesto sobre el Patrimonio

Con relación al IP, la situación española se aparta de la británica ya que en el Reino Unido no existe un impuesto de esta naturaleza, mientras que en España sí. De hecho, tal y como se ha indicado anteriormente, tras la supresión del gravamen entre 2008 y 2010, ha vuelto a ser exigible en 2011 y 2012 y se ha prorrogado para 2013 y 2014, por lo que nos hallamos ante un buen momento para debatir sobre la conveniencia de devolver a este tributo la estabilidad perdida.

Pues bien, sin desconocer las objeciones que se formulan al impuesto desde la perspectiva del principio de eficiencia, cabe aducir su valor como fuente de información para la Administración Tributaria y como instrumento de control complementario para la aplicación del IRPF y del ISD.

Asimismo, el IP puede contribuir a recuperar el papel de la imposición sobre la riqueza, particularmente en una época de necesidades financieras para la Hacienda Pública cuya cobertura está descansando fundamentalmente sobre las rentas salariales y el consumo. Francia, por ejemplo, ha reforzado recientemente su Impuesto sobre el Patrimonio (así como el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones) y en Alemania, donde el patrimonio neto no se grava desde 1996, ha surgido un importante debate sobre su posible recuperación. En esta línea, complementar una mayor tributación de herencias y donaciones con un impuesto moderado sobre el patrimonio puede ser aconsejable, de acuerdo con parámetros como los siguientes:

a) El mínimo exento debe ser elevado. El importe de 700.000 euros actualmente vigente en la normativa estatal parece adecuado para que el IP recaiga sobre los más ricos.

b) Al igual que en el ISD, los beneficios fiscales para la vivienda habitual y la empresa familiar no se justifican. Es preferible ampliar la base gravada, incluyendo en la misma los citados bienes, y aplicar un tipo de gravamen moderado al conjunto.

c) Parece razonable mantener el actual límite conjunto de la tributación IP-IRPF en un porcentaje máximo de la renta del contribuyente a lo largo del período. No obstante, para adecuar los tipos nominales del IP al tipo efectivo que resulta después de aplicar el límite conjunto con el IRPF, aquellos deberían reducirse sustancialmente, ya que son un blanco perfecto para las críticas que se dirigen contra el IP, tachándolo de confiscatorio.

d) De forma similar a lo que hemos mantenido para el ISD, las diferencias territoriales en la aplicación del IP deben reducirse. En concreto, el hecho de que el impuesto siga sin aplicarse en la Comunidad de Madrid[39] representa un hándicap para su mantenimiento en el resto del territorio y puede provocar traslados formales de residencia por motivo fiscal.

En síntesis, consideramos que el IP debería aplicarse en todo el territorio nacional, admitiendo ciertas diferencias de tipos entre territorios, pero dentro de una variación máxima que no incentive la competencia fiscal a la baja, que en buena medida explica la crisis de la tributación de la riqueza en España.

3.3. Fiscalidad inmobiliaria

En el terreno de la fiscalidad específicamente inmobiliaria, la adecuación del actual sistema español a las sugerencias del IM implicaría, fundamentalmente, las siguientes modificaciones:

a) Un incremento progresivo de la tributación periódica sobre la propiedad de inmuebles (IBI), que debería además bascular hacia el gravamen del terreno (aplicando un tipo de gravamen más elevado) mejor que sobre la

[39] La Comunidad de Madrid concentra aproximadamente un 30% de la capacidad recaudatoria del impuesto.

construcción, particularmente en el caso de inmuebles empresariales. El incremento del IBI debería ir acompañado de una reducción o supresión del IAE, al menos por lo que se refiere a la parte del mismo que recae sobre el local utilizado en las actividades empresariales.

b) La reducción de los impuestos sobre las transacciones inmobiliarias (ITPAJD), cuya recaudación debería ser parcialmente suplida por el aumento en el IBI.

   En esta dirección, cabe destacar que la OCDE, en el Informe sobre la situación de la economía española anteriormente citado, también apuesta por reducir los impuestos sobre las transacciones inmobiliarias en favor de mayores impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. La OCDE plantea incluso que el impuesto sobre las transacciones, en la medida en que subsista (minorado con respecto a la situación actual) debería asignarse al Gobierno central, puesto que la volatilidad de sus ingresos (como ha puesto de relieve su reciente evolución en España) encajaría mejor a nivel estatal que autonómico.

   En el caso español no parece recomendable, desde el punto de vista de la corresponsabilidad fiscal, reubicar a nivel central el ITPAJD, pero sí quizá reducir su peso en la cesta de impuestos que nutren los Presupuestos autonómicos, en favor de otros con mayor estabilidad recaudatoria como son el ISD y un hipotético IBI con un tramo autonómico (que se sumaría al tipo municipal). Efectivamente, y con las debidas cautelas, un IBI "autonómico" podría ser una fórmula para canalizar la evolución hacia una menor tributación sobre las transacciones inmobiliarias en favor de un mayor gravamen de la propiedad.

c) Sustituir el IVA de devengo único que se aplica en el momento de la venta de la vivienda nueva por un IVA que grave periódicamente el valor en uso de la vivienda, aplicando el tipo general de este impuesto, en lugar de un tipo reducido. Para llevar hasta sus últimas consecuencias las propuestas del Informe, esta tributación sobre el consumo de la vivienda se debería integrar en el impuesto periódico sobre la vivienda dentro de un IBI reformado.

   Sin embargo, a nuestro juicio, el aumento que debería experimentar el IBI "reformado" para englobar la carga fiscal que actualmente representa el

ITPAJD, el IAE y el IVA que recae sobre los servicios de vivienda sería difícil de asumir en el caso español.

Por este motivo, parece preferible dejar a un lado la modificación referida al IVA sobre el consumo de la vivienda, que podría seguir aplicándose como hasta ahora en el momento de la venta de la vivienda nueva y limitar el planteamiento a una integración ITPAJD-IBI, de forma que el primero redujera sustancialmente su importe en favor de un incremento del segundo. Cabe añadir, además, que la propuesta del Informe de aplicar el IVA sobre la vivienda conforme esta se va utilizando no parece compatible con el Derecho de la Unión Europea.

Esta reforma, no poco ambiciosa, supondría una mejora muy importante, debido a las virtudes que presenta la tributación periódica sobre los inmuebles en términos de eficiencia, estabilidad en los ingresos y sencillez de gestión, que la hace idónea como medio principal de financiación de las administraciones territoriales.

d) Suprimir el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) que supone un doble gravamen de la plusvalía obtenida por el terreno, llegando incluso a gravar plusvalías inexistentes, debido al método objetivo de cálculo que sigue[40]. Igualmente, debería eliminarse el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras que, en la práctica, opera como una mayor tasa por expedición de licencias de obras, calculada como un porcentaje del valor de la obra.

e) Según el Informe se debería introducir el sistema *Rate of Return Allowance* en la tributación en el IRPF de las rentas derivadas del alquiler de vivienda, eliminando los actuales beneficios fiscales establecidos en favor del arrendador. Habría que extender el citado sistema a la vivienda ocupada por su dueño, a la que se debería imputar una renta por la utilidad en especie que este obtiene, equiparándola a la segunda vivienda.

---

[40] Conforme a los artículos 107 y 108 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, la cuota del IIVTNU se cuantifica mediante unos porcentajes de incremento anual del valor aplicados sobre el valor catastral del suelo, en función del número de años transcurridos desde la anterior transmisión. Esto hace que puedan quedar gravadas transmisiones que no generan realmente una ganancia, pues el impuesto es independiente del precio real de venta.

A nuestro modo de ver, parece más realista impulsar primero una homogeneización entre la vivienda en propiedad (y dentro de esta entre la vivienda habitual y la segunda residencia) y la arrendada, que apostar por el sistema *Rate of Return Allowance*. Sin descartar completamente este sistema, consideramos que conlleva un cambio de gran calado que debería estudiarse con mayor detenimiento en el marco de una opción general por este sistema para todo tipo de activos, no solo para viviendas.

En esta línea, los beneficios fiscales actualmente existentes para el arrendatario (deducciones en el IRPF, tanto a nivel nacional[41] como autonómico) deberían también desaparecer, por razones de neutralidad.

f) Someter a gravamen las plusvalías derivadas de la venta de la vivienda, tanto en la vivienda alquilada como en la ocupada por su dueño, aplicando el tipo de gravamen general del IRPF, no el tipo más bajo previsto para la renta del ahorro. No obstante, esta orientación dependería de la decisión que se adopte acerca de la tributación del ahorro en general, ya que la vivienda es un activo más y como tal debe tratarse de forma coherente con la fiscalidad de las ganancias patrimoniales en su conjunto.

Como se puede apreciar, nos hallamos frente a cambios muy profundos cuya puesta en práctica puede enfrentarse a importantes obstáculos, que se apuntan en el siguiente apartado.

4. ALGUNOS PROBLEMAS QUE PUEDE PLANTEAR LA INTRODUCCIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

En primer lugar, la recuperación de la capacidad recaudatoria del ISD y del IP mediante la supresión de los beneficios fiscales previstos para la vivienda habitual y la empresa familiar, unida a la homogeneización territorial a través del establecimiento de un importe mínimo de tributación a nivel nacional, exigiría un acuerdo político entre partidos, así como entre el Gobierno central y las CCAA.

---

[41] El artículo 68.7 de la Ley del IRPF permite a los contribuyentes cuya base imponible sea inferior a 24.107,20 euros anuales deducirse en la cuota el 10,05% de las cantidades satisfechas en el período impositivo por el alquiler de su vivienda habitual. Las CCAA tienen también deducciones propias por arrendamiento de vivienda que se añaden a la anterior.

Por su parte, el desplazamiento de carga tributaria desde el ITPAJD hacia el IBI conllevaría modificaciones importantes en el sistema de financiación territorial ya que afectaría a la capacidad recaudatoria de un impuesto cedido a las CCAA (el ITPAJD) y un impuesto municipal (el IBI), por lo que serían necesarios ajustes en el sistema de financiación autonómica y local. Como se ha adelantado, una posibilidad en este sentido sería articular un IBI "autonómico" que fuera sustituyendo progresivamente al ITPAJD, aunque no se puede obviar el importante desplazamiento de la carga fiscal de un tipo de contribuyentes (los adquirentes) a otro (los actuales propietarios) que este cambio produciría, cuyos efectos distributivos se deben estudiar detenidamente y suavizar en el tiempo.

Desde el punto de vista social, la reforma debería plantearse a la opinión pública como una vía para redistribuir la carga fiscal de forma más equitativa y eficiente y con menores diferencias interterritoriales, lo que requerirá un importante esfuerzo pedagógico por parte del Gobierno. Sin embargo, podría jugar a favor, como ha recordado la OCDE, el que los sacrificios derivados de las medidas de consolidación fiscal serían mejor aceptados si, junto con el IRPF y el IVA, se incrementara también la tributación de la riqueza, con ganancias de equidad para el conjunto del sistema y respetando el principio de eficiencia en el tratamiento de los distintos activos.

Es imposible obviar la impopularidad de medidas como el gravamen pleno de la vivienda habitual o el incremento general de la tributación para las transmisiones en favor de los hijos en el ISD. En un impuesto muy condicionado por planteamientos ideológicos tan dispares sobre la igualdad de oportunidades y la redistribución de la riqueza y con un alto grado de rechazo social, la concienciación de la ciudadanía no será una tarea fácil. Ahora bien, probablemente en la actual coyuntura sean factibles estas medidas siempre que se articulen y se presenten a la sociedad como una vía para aumentar de manera efectiva la contribución de los más ricos a superar la crisis fiscal.

En relación con la eliminación de los beneficios fiscales para la empresa familiar, habrá que vencer la resistencia de este influyente *lobby,* cuyas demandas estuvieron en el origen de la desfiscalización de estas transmisiones en el ISD en 1996[42]. Para ello habría que diseñar un sistema de aplazamientos y

---

[42] Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre Medidas Urgentes de carácter Fiscal y de Fomento y Liberalización de la Actividad Económica.

fraccionamientos suficientemente flexible que desvirtúe las acusaciones que achacan al ISD la desaparición de las empresas familiares después de la segunda generación.

En cuanto a la aceptación social de la progresiva sustitución del ITPAJD por un mayor IBI, debemos tener en cuenta que en un sistema tributario de corte latino como el español, donde el IBI ha jugado hasta el momento un papel secundario como fuente de ingresos públicos, sería difícilmente asumible desde un punto de vista social un incremento de la tributación de la magnitud que sugiere el Informe.

Entre las medidas de consolidación fiscal adoptadas en los últimos años se incluye un incremento del 10% en los tipos de gravamen del IBI (artículo 8 del Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre). Un primer paso sería la conversión de dicha medida en permanente, tal y como han reclamado diversos organismos internacionales. Para ir más allá sería indispensable que el incremento de la tributación periódica sobre la riqueza inmobiliaria se aborde de forma muy gradual, introduciendo reformas en el IBI que disminuyan el rechazo social que este impuesto produce. Algunas medidas en este sentido podrían ser introducir un sistema de distribución del pago en el tiempo (mejorando el mecanismo de pago fraccionado con bonificación que se recoge en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales[43]) y una moderada personalización del tributo en atención a la capacidad de pago del titular del inmueble.

En este sentido, cabe apreciar una corriente favorable a la subjetivación del IBI, para que tome en consideración aspectos personales y familiares del contribuyente como la edad, el nivel de renta, la situación de desempleo, el tamaño de la familia, etc. Si bien el IBI es un tributo real y, por ello, poco adecuado para permitir la personalización del gravamen (la adaptación a las circunstancias del contribuyente debería hacerse a través del IRPF y, en su caso, del IP) la introducción moderada de alguno de estos factores puede contribuir a la aceptación social de la subida del impuesto.

---

[43] Cuyo artículo 9 prevé la posibilidad de una bonificación de hasta el 5% de la cuota a favor de los sujetos que domicilien sus deudas por este y otros Impuestos locales de carácter periódico. Así, por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid prevé la domiciliación bancaria con fraccionamiento de la deuda y el disfrute de una bonificación del 3,25% del importe de la cuota a pagar.

Por otro lado, el protagonismo creciente del IBI solo será posible si se dispone de un sistema de valoración de inmuebles suficientemente desarrollado, capaz de realizar revisiones en períodos que no excedan, como máximo, de los cinco años e incluso un período más breve cuando concurran circunstancias extraordinarias (como la que ahora estamos viviendo, con variaciones importantes en el precio de los inmuebles). Esto exige una revaluación permanente que no dependa de que los Ayuntamientos lo soliciten expresamente.

El Catastro español es una institución con un alto grado de tecnificación, que permite calcular un valor diferenciado del terreno y la construcción (aspecto al que el Informe supedita sus propuestas), pero probablemente habría que avanzar todavía en los sistemas de valoración para hacerlos más ágiles y posibilitar revisiones periódicas de todos los inmuebles del país en un tiempo razonable.

Con respecto al IVA aplicable a la vivienda nueva, aunque no se llegue a sustituir el IVA de devengo único en el momento de la venta por un IVA recurrente según se va consumiendo el inmueble, la elevación del tipo de gravamen que propone el Informe sería también una medida muy impopular aunque un contexto de bajada de precios de la vivienda como el actual podría quizá ser propicio para impulsar esta medida[44].

En lo concerniente a la tributación directa de la vivienda, la principal dificultad estribaría, a nuestro juicio, en combatir desde la legislación fiscal la tradicional preferencia de los españoles por la vivienda en propiedad, que ha llevado a los partidos políticos a proponer siempre medidas tributarias en favor de esta fórmula frente al arrendamiento. Ya se ha dado un paso importante en la dirección correcta con la supresión, a partir de 1-1-2013, de la deducción en IRPF por vivienda habitual. Restaría suprimir la exención de la ganancia patrimonial por la venta de la vivienda habitual, así como incorporar la imputación de renta por el uso de la vivienda habitual. Consideramos que en una primera fase la reforma se debería limitar a la tributación de la ganancia, dejando la imputación de renta

---

[44] El legislador, sin embargo, ha actuado en sentido contrario, pues a fin de reactivar la venta de vivienda, ha estado aplicando hasta 31-12-2012 no ya el tipo reducido de IVA para vivienda (antes el 7% y ahora el 10%) sino el tipo superreducido, fijado en el 4%. Como se ha expuesto en el apartado 2, las fluctuaciones en el tipo del IVA aplicable a la vivienda es un buen ejemplo de la inestabilidad en las normas tributarias que el Informe aconseja evitar.

por la vivienda habitual para un momento posterior, ya que es una medida de más difícil aceptación por la opinión pública.

Por su parte, los beneficios fiscales para el arrendador se han venido justificando por la necesidad de fomentar la oferta de alquiler, pero la flexibilidad del mercado de alquileres debe, en nuestra opinión, buscarse preferiblemente a través de la legislación arrendaticia, mejorando las garantías del arrendador y agilizando la resolución de conflictos[45], más que a través de medidas fiscales. Y desde la perspectiva del arrendatario, parece que sería más aconsejable sustituir las deducciones fiscales por programas de ayuda a personas con niveles bajos de renta.

Por último, es obligado hacer una referencia al Derecho de la UE, que supone un condicionante cada vez más importante en la política fiscal de los Estados miembros. Es cierto que la tributación de la riqueza y la fiscalidad inmobiliaria es probablemente uno de los aspectos en los que la acción armonizadora del Derecho europeo tiene un alcance más limitado, pero la Comisión Europea también está vigilando los impuestos patrimoniales en la medida en que puedan suponer trabas para la plena aplicación de libertades comunitarias.

Así, por ejemplo, la Comisión ha abierto un procedimiento de infracción[46] contra España por la tributación de los no residentes en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones por el hecho de quedar gravados según la normativa estatal y no autonómica (más favorable que la estatal en la mayoría de los casos). Problemas similares pueden plantearse en relación con el Impuesto sobre el Patrimonio de los no residentes.

En este sentido, una mayor homogeneidad a nivel estatal en ISD y en el IP podría contribuir a resolver esta posible incompatibilidad, aunque mientras existan diferencias de carga fiscal (lo que es consustancial a la autonomía financiera

---

[45] En este sentido, se ha aprobado recientemente una modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos por Ley 4/2013, de 4 de junio.

[46] Tras emitir un dictamen motivado concluyendo que la aplicación de la normativa estatal (más severa que la autonómica) a las herencias con intervención de no residentes vulneraba las libertades comunitarias, la Comisión ha presentado una demanda ante el Tribunal de Justicia (asunto C-127/12) por incumplimiento del Derecho de la UE, conforme al artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión. Se puede encontrar información al respecto en el siguiente link: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1278_en.htm?locale=en.

de los territorios y a la corresponsabilidad fiscal), habrá que estar atento a las vulneraciones del Derecho de la UE que puedan producirse.

Por otra parte, en relación con las pequeñas y medianas empresas (en tanto en cuanto las empresas familiares pueden encuadrarse en dicha categoría, aunque no son conceptos idénticos) la UE hizo pública en junio de 2008 la comunicación *Small Business Act*[47], en la que reconoce el papel central de dichas empresas en la economía europea y propone una serie de medidas para su impulso, entre las que incluye la de procurar que los impuestos aplicables a su transferencia no obstaculicen la supervivencia de las mismas. A este respecto, consideramos que la solución propuesta de mejorar los sistemas de aplazamientos y fraccionamientos del ISD puede ofrecer una respuesta razonable a esta recomendación.

La UE también ha puesto de relieve su interés en instar a que la regulación del ISD en los distintos Estados sea respetuosa con las libertades comunitarias y no produzca fenómenos de doble imposición. A tal fin, en diciembre de 2011 hizo pública una Comunicación[48] proponiendo ciertas medidas para regular a nivel nacional las herencias y donaciones transfronterizas entre Estados de la Unión.

En el ámbito de la tributación específicamente inmobiliaria, el Derecho de la UE también tiene trascendencia por cuanto que las regulaciones nacionales pueden afectar a las libertades de los Tratados. Así, por ejemplo, la Comisión ha planteado objeciones sobre la adecuación al Derecho comunitario del hecho de que la exención en el IRPF de las ganancias patrimoniales derivadas de la venta de la vivienda habitual no se aplique a los no residentes.

En conclusión, si bien la tributación patrimonial no ha sido hasta el momento un objeto de atención preferente por la Unión Europea, el Derecho Comunitario también debe tenerse presente en cualquier reforma fiscal que afecte a la tributación de herencias, donaciones y de la riqueza en general.

---

[47] Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:EN:PDF

[48] http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/inheritance/index_en.htm

5. CONCLUSIONES

El Informe contiene importantes recomendaciones acerca de la tributación de la riqueza, de las que se pueden extraer propuestas concretas para el sistema tributario español que se pueden sintetizar en los siguientes términos:

a) Recuperar el papel del ISD en nuestro sistema fiscal, con una mayor homogeneidad en el tratamiento de los distintos herederos (reduciendo las grandes diferencias existentes entre parientes cercanos y lejanos), de los diversos bienes (revisando los actuales beneficios fiscales por vivienda habitual y empresa familiar) y entre los diferentes territorios (tributación mínima a nivel nacional).

b) Podría servir de complemento al anterior un moderado IP que recupere su estabilidad, asegurando igualmente un nivel mínimo de tributación en toda España.

c) El ITPAJD debería jugar un papel menos importante en los ingresos tributarios, a cambio de un mayor impuesto sobre la propiedad inmueble (IBI), centrado en el terreno más que en la construcción. El desplazamiento de la carga fiscal desde el impuesto sobre las transacciones hacia el impuesto sobre la propiedad obligará lógicamente a introducir importantes ajustes en los sistemas de financiación autonómico y local.

d) Se deberían suprimir o reducir sustancialmente otros tributos locales que no encuentran justificación económica, como es el elemento superficie de los locales del IAE, el IIVTNU y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

e) La fiscalidad directa de la vivienda debería ser revisada para aproximarla al tratamiento del resto de bienes, de forma que se reduzcan las distorsiones que actualmente produce su beneficioso tratamiento fiscal. En particular, del IM se desprende la conveniencia de suprimir el incentivo hacia la vivienda en propiedad frente al arrendamiento.

Para poner en marcha estas medidas es necesario un esfuerzo pedagógico que busque su aceptación social, junto con un esfuerzo especial de consenso con las Administraciones territoriales. Naturalmente los cambios, sobre todo en lo referido al creciente papel del IBI, han de ser graduales y complementarse con medidas que faciliten su aprobación por parte de la ciudadanía.

Sin negar las dificultades para llevarlas adelante, la actual situación económica puede ser una buena ocasión para impulsar un moderado aumento en la tributación de la riqueza, ya que puede contribuir a que el resto de incrementos impositivos que se están adoptando gocen de mayor aceptación social.

El éxito dependerá del acierto en persuadir a los diversos actores en juego y a la sociedad en general sobre las ganancias, tanto de equidad como de eficiencia, que estas líneas de reforma supondrían para el conjunto del sistema tributario y, por consiguiente, para la economía española.

LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Abelardo Delgado Pacheco [1]

1. CUESTIONES TRATADAS EN EL INFORME MIRRLEES

A la hora de abordar el tratamiento de la administración tributaria en el Informe Mirrlees (IM), hemos de comenzar advirtiendo que en el Informe propiamente dicho no se abordan tales cuestiones. Dicho de otro modo, en el Informe oficialmente publicado no se tratan explícitamente los problemas de aplicación del sistema tributario o a las cuestiones de organización de la administración tributaria. Sin embargo, tales aspectos si se abordaban en el Informe previo, que contiene los documentos de trabajo que sirvieron de apoyo al informe definitivo[2]. Es al capítulo 12 de dicho informe al que haremos referencia en las líneas siguientes, en las cuales cuando hablemos del Informe estaremos aludiendo a esa versión preliminar del IM.

Antes de analizar el contenido del propio Informe, debemos hacer algunas observaciones. En primer lugar, debemos advertir o reconocer que el Informe no presta especial atención a las cuestiones de administración tributaria. La publicación definitiva del IM obvia incluso la inclusión de este capítulo 12 del Informe preliminar. En éste las referencias a las cuestiones de administración tributaria ofrecen interés, si bien son tratadas con un grado de detenimiento menor a como son tratados los temas de política fiscal que constituyen el núcleo principal del contenido del Informe.

En segundo lugar, las consideraciones del Informe se nos aparecen inevitablemente sesgadas por la experiencia de los autores del capítulo dedicado a la administración tributaria. Dicho de otro modo, el Informe recibe a nuestros ojos una

---

[1] Garrigues, Abogados y Asesores Tributarios.

[2] Dimensions of Tax Design, The Mirrlees Review, Institute for Fiscal Studies. Oxford University Press, 2010. El capítulo 12, Administration and Compliance, escrito por Shaw, J., Slemrod, J. Y Whiting, J.

influencia excesiva de la particular problemática de la administración tributaria británica y de las cuestiones debidas a la estructura del sistema fiscal del Reino Unido.

En tercer lugar, la lectura del Informe pone de manifiesto una vez más la modernidad de la Administración Tributaria española. Muchos de los problemas que el Informe menciona son cuestiones relativamente superadas en España. La Administración Tributaria española ha sido pionera en muchos aspectos, comenzando por su propio nivel de integración, y tiene un gran prestigio en los foros internacionales como ponen en evidencia los informes al respecto bien de la OCDE o de la Unión Europea. Por este motivo, algunas de las cuestiones en las que el Informe insiste revisten un interés relativo desde la perspectiva española.

Finalmente, el Informe, fechado en 2010, no recoge ya algunos de los aspectos de mayor interés en la evolución del debate internacional sobre la configuración mejor de las relaciones entre los contribuyentes y las administraciones tributarias o sobre la trascendencia del tratamiento de datos y del aprovechamiento de la información por aquéllas. Desde este punto de vista, cualquier reflexión sobre el Informe, exige verse completada por un comentario acerca de las consecuencias de esa evolución posterior de esta cuestión, a la luz además del impacto de la actual crisis económica, como crisis fiscal, en este terreno. Luego volveremos, pues, sobre estos aspectos, pero antes debemos comenzar exponiendo las cuestiones abordadas por el Informe en relación, por utilizar sus palabras, con la Administración Tributaria y los costes de aplicación del sistema fiscal.

Antes de nada, es justo resaltar que el Informe parte de reconocer algo no menos importante por obvio. En efecto, los autores del capítulo comentado parten de la importancia misma de la aplicación del sistema tributario. La configuración teórica de un sistema fiscal debe ser contrastada con las consecuencias de su aplicación práctica. Este contraste puede tener múltiples perspectivas. Así, los efectos teóricos del sistema pueden ser distintos de los esperados como consecuencia de los defectos imputables a la propia aplicación de aquél. Pero el Informe destaca sobre todo una perspectiva concreta de gran interés para la Administración Tributaria y las empresas. Así, el Informe resalta la importancia de los costes económicos que resultan inevitablemente para las empresas de la aplicación del sistema tributario, lo que le lleva a reflexionar acerca de la conveniencia de reducir o minimizar tales costes de aplicación o "*compliance costs*" como una exigencia derivada de la pura eficiencia económica.

En este ámbito, el Informe incorpora algunas distinciones de interés. El Informe distingue primero entre costes administrativos y costes de cumplimentación o de cumplimiento voluntario del sistema fiscal. En términos ingleses, el informe comienza diferenciando entre "*administrative costs*" y "*compliance costs*". Como es sabido, los primeros representan los costes de funcionamiento de la propia administración tributaria, mientras los segundos se refieren a los costes en que deben incurrir los contribuyentes para cumplir voluntaria y correctamente con todas sus obligaciones tributarias. Ahora bien, junto a esta distinción clásica, el Informe destaca la importancia de los costes que pudiéramos llamar en la sombra de un sistema fiscal. Es decir, una cosa son los costes directamente derivados del cumplimiento de las obligaciones tributarias y otra distinta son los costes provocados en las empresas por la propia estructura de un sistema tributario. Estos costes económicos derivados también de la aplicación de ese sistema, pueden tener una gran importancia, aunque no suelen recibir la atención que se merecen.

Desde esta última perspectiva, el Informe dedica algunas consideraciones de interés al análisis de los costes marginales derivados de cada instrumento o figura tributaria, con un criterio de coste marginal o de eficiencia marginal de los fondos o ingresos públicos recaudados. Este análisis de costes marginales se hace con arreglo a la fórmula de Slemrod y Yitzhaki que permite comparar por un lado, en el numerador de la fórmula, los costes sociales de una unidad monetaria recaudada y, por otro, en el denominador, los costes administrativos derivados del funcionamiento de la administración tributaria. En consecuencia, en el numerador se sustraen tanto los costes de cumplimentación como los derivados de las propias distorsiones creadas en el mundo económico por la aplicación de un determinado sistema tributario, restando de forma diferenciada en el denominador de la fórmula los costes de gestión o propios de la administración tributaria[3].

---

[3] Como se muestra en Slemrod y Yitzhaki (1996), The costs of Taxation and the Marginal Efficiency Cost of Funds, IMF Staff Papers, el coste marginal de eficiencia de los fondos públicos (marginal efficiency cost of funds, MECF) de un instrumento tributario dado, i, es igual a

$$MECFi = (1 + x_i + c_i)/(1 - a_i)$$

donde a_i y c_i son los coste marginales administrativos y de cumplimiento por libra de ingresos recaudada, y x_i es el coste de la distorsión por libra ingresada (que incluye los costes de exposición al riesgo).

Sobre la base de la fórmula citada, el Informe hace tres consideraciones generales de interés en la perspectiva de una reforma tributaria cualquiera. En primer lugar, ante una reforma del sistema tributario son los costes marginales de la reforma los relevantes. En segundo lugar, tales costes deben incluir las tres categorías expuestas, teniendo en cuenta no sólo los costes administrativos o de cumplimentación, sino, asimismo, las distorsiones o ineficiencias causadas en el funcionamiento de la economía. Y, finalmente, el Informe resalta la especial consideración que merecen los costes administrativos puros de aplicación de la medida, como costes marginales de la medida adoptada que no pueden encubrirse en el conjunto de los costes administrativos del sistema.

Siempre dentro de este esquema generalista, el Informe termina esta parte con dos consideraciones de interés, en las que, además, va a insistir luego a otros efectos. El Informe va a insistir repetidamente en la necesidad de luchar contra la evasión fiscal y en la necesidad de hacerlo sobre la base de incrementar la probabilidad que siente el contribuyente de ser descubierto y corregido. Por lo tanto, desde el punto de vista de los costes administrativos del sistema, el Informe se muestra escéptico acerca de políticas basadas en simples incrementos de recursos en la lucha contra el fraude fiscal, justificadas con el argumento de que tales nuevos recursos cubren su coste con la recaudación marginal obtenida. Frente a tal argumento, el Informe va a insistir en la necesidad del citado enfoque basado en el incremento de la probabilidad de detección del fraude en general.

Por otro lado, el Informe alude a los efectos económicos de políticas de lucha contra el fraude basadas en la lucha contra la traslación de beneficios o de bases imponibles (*cross-border profit or base shifting)*. En principio, resultaría especialmente atractiva esta política que detrae recursos de contribuyentes no residentes, pero el Informe llama la atención sobre posibles efectos económicos transnacionales no tan deseables.

Tras estas reflexiones y hacer brevemente mención de las cuestiones redistributivas, el Informe va a hacer referencia a dos cuestiones que, a nuestro juicio, revisten especial interés. En primer lugar, el Informe alude a la conexión existente entre aplicación del sistema tributario y derecho a la intimidad de los ciudadanos como contribuyentes. Es ésta a nuestro juicio una cuestión de gran actualidad a la que no se le ha dado en nuestro país la atención que merece. Tampoco es que el Informe se extienda en exceso sobre este punto, pues se limita a algunas consideraciones generales, llamando eso sí la atención sobre la escasa importancia dada

en los estudios sobre costes de cumplimentación al coste implícito que para el contribuyente supone verse obligado a dar información privada necesaria para la aplicación de los tributos. Ahora bien, la justicia del sistema tributario exige que la Administración Tributaria disponga de la necesaria información, lo cual exige buscar un equilibrio entre la necesidad de tal información y la protección de la intimidad de los contribuyentes.

En segundo lugar, el Informe se extiende en distintas consideraciones sobre el problema del fraude y la evasión fiscal y lo hace partiendo de la distinción, tan anglosajona, entre evasión fiscal (*tax evasión)* y elusión fiscal (*tax avoidance)*. El Informe aborda este punto partiendo de la ya comentada tesis de la importancia de la percepción social del riesgo a ser descubierto en un fraude o evasión fiscal. Y, como primera consideración de interés, el Informe llama la atención sobre la necesidad de distinguir entre la percepción de las personas físicas y la propia de las compañías o de las grandes empresas, en la medida en la cual en estas últimas la gestión fiscal se delega en empleados o terceros cuya percepción de los intereses corporativos puede no reflejar adecuadamente los riesgos fiscales asumidos y sus consecuencias.

A partir de aquí, el Informe se centra en la necesidad de basar las comprobaciones tributarias en una técnica de análisis de riesgos de modo que la probabilidad de ser objeto de una actuación de comprobación tributaria venga determinada por el perfil de riesgo del contribuyente concreto, combinada con la utilización cruzada de la información a disposición de una administración tributaria. Asimismo, la percepción social del riesgo a ser descubierto no es ajena desde luego, a juicio del informe, a las consecuencias reputacionales de una infracción tributaria. Y el Informe termina llamando la atención sobre la importancia en este punto de la propia legitimación social del sistema tributario. Obviamente, un sistema fiscal basado en el cumplimiento voluntario necesita de una sociedad no sólo con un alto grado de conciencia social acerca del cumplimiento de las obligaciones tributarias, sino, asimismo, con un alto nivel de satisfacción con la estructura del sistema tributario y de los gastos públicos que financia.

El Informe vincula las cuestiones de fraude y elusión fiscal o de *tax evasión* y *tax avoidance* en la no siempre clara terminología anglosajona. De acuerdo con esta tradición, el Informe parte del carácter legal del fenómeno denominado *tax avoidance*. Esta elusión fiscal sería legal frente al carácter ilegal del fraude fiscal o *tax evasión*. Ahora bien, esa licitud de la elusión tributaria no evita los costes

económicos de la misma y la necesidad de analizar la calidad del diseño de un sistema tributario desde la perspectiva del nivel de elusión fiscal que tolera o promueve.

El Informe termina haciendo algunas alusiones de interés en diferentes terrenos. Así, destaca la necesidad de dotar de una cierta estabilidad al sistema tributario. En un momento como el actual, las recomendaciones contenidas en el Informe resultan especialmente significativas. Así, el Informe relaciona los costes administrativos y de cumplimentación del sistema tributario con ciertas características del proceso de elaboración de las normas fiscales. Tales normas deben ir precedidas de un proceso de consulta, lo cual además ayuda a la propia estabilidad del sistema en la medida en que evita errores en su diseño que deban ser corregidos dando lugar a cambios frecuentes de las propias normas fiscales.

El Informe asimismo resalta el poco estudiado aspecto en España de la relación existente entre cumplimiento tributario, administración tributaria y tamaño de los contribuyentes. En la aplicación de un sistema tributario, los costes tienden a ser menores en la medida en la cual es mayor el tamaño de los contribuyentes. Es decir, la labor de una administración tributaria será más fácil y eficiente y menos costosa si ha de tratar con un menor número de contribuyentes, los cuales, por su tamaño medio, proporcionan los recursos necesarios para esa hacienda pública. Por el contrario, las tareas de aplicación del sistema tributario se complican si la administración ha de tratar con un elevado número de pequeños contribuyentes, quienes además carecerán normalmente de la estructura administrativa adecuada que les permita con relativa mayor facilidad cumplir sus obligaciones fiscales.

Finalmente, el Informe resalta la importancia de la información para la aplicación del sistema tributario. En realidad, el Informe antes destaca, en general, el papel del mundo económico, es decir, de los empresarios y profesionales en la aplicación de cualquier sistema fiscal. Es éste un aspecto frecuentemente ignorado. Ciertamente, el sistema fiscal se basa en el principio de generalidad y los impuestos generales sobre la renta y el consumo se proyectan sobre millones de ciudadanos contribuyentes. Sin embargo, la aplicación del sistema fiscal, y el caso español es un buen ejemplo, descansa en las tareas encomendadas a los empresarios y profesionales. Esta característica es especialmente cierta cuando la aplicación del sistema fiscal descansa en las retenciones a cuenta, como sucede en España y como el Informe recomienda que suceda en mayor medida que

actualmente en el caso de Gran Bretaña. Además, la aplicación del sistema fiscal descansa en el manejo masivo de información de los contribuyentes en la medida en la cual esa información se halla a disposición de empresarios y profesionales y estos la ponen a disposición de la Administración Tributaria.

Si prescindimos de consideraciones del Informe de interés muy local, como las extensas reflexiones que el Informe hace sobre el sistema PAYE (*Pay As You Earn*), nos queda en este resumen sólo destacar algunas de las conclusiones que el Informe resalta. En primer lugar, el Informe insiste en sus conclusiones en la idea, tantas veces ya señalada, de la importancia del enfoque preventivo en la lucha contra el fraude fiscal, enfoque basado en la alta probabilidad de ser descubierto más que en la cuantía de las sanciones a imponer en tal caso. El Informe asimismo destaca la importancia de la legitimidad del sistema tributario en su aplicación de forma que una aplicación socialmente rechazada puede conducir a un rechazo del mismo sistema tributario. En este sentido, el Informe resalta la necesidad de dotar al sistema de estabilidad y a las normas fiscales de la mayor simplicidad posible. Y el Informe termina sus conclusiones insistiendo también en la ya mencionada importancia de la información cruzada y de los sistemas de retención en la fuente para la aplicación de cualquier sistema tributario.

El Informe previo incluye en su capítulo 12, junto a la opinión de los autores del capítulo, otros comentarios. En estos comentarios adicionales, encontramos también algunas observaciones de interés. Así, en el primero de estos comentarios, del profesor Hasseldine, hallamos unas reflexiones de interés sobre las propias líneas estratégicas que tendrán las administraciones tributarias de un futuro que ya es presente. Así, estas administraciones intensificarán sus habilidades de gestión interna, prestarán más atención a sus relaciones con los contribuyentes y la sociedad en general, descansarán en mayor medida en el uso de las tecnologías de la información, seguirán técnicas de evaluación del perfil de riesgo de cada contribuyente y deberán ser más transparentes en su gestión y en su grado de eficiencia.

Por su parte, los comentarios de Richard Highfield se refieren a una cuestión de especial interés como es la relativa a la organización de la administración tributaria desde la perspectiva de la integración de funciones. Estos comentarios en el Informe se hacen radicalmente desde la perspectiva británica, partiendo de la reciente integración en el Reino Unido del *Inland Revenue* y *HMCustoms and Excise*, dando lugar al nuevo HM *Revenue and Customs*. Pues bien, Highfield

cuestiona esta fusión, encuentra razones para la existencia de una administración aduanera independiente y defiende, en cambio, la unión de la administración tributaria con la propia de la Seguridad Social o incluso la pura consideración de las cotizaciones a la seguridad social como un recurso tributario más del sistema.

Finalmente, Brian Mace en sus comentarios hace una breve observación o llamada de atención que también puede revestir interés. Ante la organización actual de la Hacienda británica, se pregunta este comentarista si la misma resulta apropiada ante la llegada de una nueva generación de tributos medioambientales. La verdad es que el propio comentarista no da respuesta a esta pregunta ni avanza en su reflexión, si bien la misma cuestión planteada parece poner de manifiesto la convicción del autor acerca de la necesidad de que las administraciones tributarias se adapten a las características propias de estos nuevos tributos de carácter medioambiental, que responden a una técnica tributaria y a una estructura legal distintas a la de los tributos tradicionalmente aplicados por las administraciones tributarias desde hace más de cincuenta años.

2. PERSPECTIVA ESPAÑOLA

Como ya hemos tenido ocasión de anticipar, el Informe, el tratar de la aplicación de los tributos, produce una sensación paradójica desde la perspectiva española. Dicho con otras palabras, aporta pocas novedades desde esta perspectiva. Asimismo, el Informe no ha podido recoger ya las últimas tendencias en materia de aplicación de los tributos y de lucha contra el fraude fiscal. Y, finalmente, el Informe se centra en cuestiones muy ajenas a la problemática tributaria española. La importancia que el Informe otorga a la cuestión del sistema PAYE en el Reino Unido es una buena prueba de este sesgo de los autores del Informe.

No obstante, el Informe ofrece algunas ideas y reflexiones de indudable interés desde esta perspectiva española. Así, en primer lugar, el Informe es sensible en un terreno particularmente mal tratado en España como es el de la incidencia de la aplicación de los tributos en el ámbito de la vida personal y de la intimidad de las personas. Para los autores del Informe, esta incidencia en el ámbito de la privacidad ha de ser vista como un verdadero coste de la aplicación del sistema tributario. Sin duda, no es posible en estas líneas llevar a cabo un análisis detallado de esta cuestión, pero cabe desde luego compartir esta preocupación del Informe por la incidencia progresivamente mayor de la aplicación de los tributos en el ámbito de la intimidad personal.

Desde siempre, constituyó una preocupación teórica la trascendencia que la gestión de un tributo como el IRPF podía tener desde el punto de vista del derecho a la intimidad, en la medida en la cual tal gestión exigiera la revelación de datos abundantes acerca de la vida personal de todos los contribuyentes. En España nunca preocupó demasiado esta cuestión, so pretexto entre otras razones del secreto fiscal y de la utilización de esta información sólo para fines fiscales. Sin embargo, en los últimos años, la tensión entre intimidad y aplicación de los tributos está aumentando debido a diversas razones. En primer lugar, y sobre todo, los Estados sufren una crisis fiscal que hace que su gestión política tenga en mente únicamente las necesidades presupuestarias a corto plazo. Sin embargo, es en momentos como los actuales cuando los esquemas constitucionales deben ofrecer una imagen de fortaleza. En segundo lugar, todos los Estados, animados por la OCDE, se han lanzado al fomento del intercambio internacional de información, sin tener en cuenta las cuestiones de seguridad informática y protección equivalente que este intercambio de datos plantea. Finalmente, se ha generalizado, sin medir las consecuencias, el uso de la información fiscal para fines no fiscales. La utilización de datos fiscales para establecer fórmulas de copago farmacéutico, con la facilitación de tales datos a terceros, constituye el último ejemplo de esta tendencia.

Por otra parte, el Informe se muestra particularmente preocupado por el tratamiento del fraude fiscal, en sus diferentes modalidades. En particular, desde el punto de vista español, el Informe ofrece dos ideas de especial interés. En primer lugar, el Informe concibe la lucha contra la evasión fiscal como una tarea en la cual resulta fundamental la percepción de riesgo del posible evasor. Éste ha de percibir que existe una probabilidad alta de ser descubierto, de modo que su conducta encierre un riesgo que deba ser evitado desde la perspectiva de una decisión racional.

Por otro lado, el Informe insiste en la diferencia entre fraude o evasión fiscal y elusión fiscal. De acuerdo con la tradición anglosajona y como ya hemos mencionado, la elusión fiscal, o *tax avoidance,* se concibe como una práctica legal, a diferencia de la evasión o fraude fiscal. Pero el Informe muestra su especial preocupación por las posibilidades de elusión que el sistema fiscal ofrece en la medida en la que el nivel de elusión afectará sin duda a la eficiencia del propio sistema tributario y al logro de sus objetivos de política fiscal. En consecuencia, el sistema fiscal debe ser concebido y diseñado disminuyendo en la medida posible esas oportunidades de elusión fiscal, pues, por otra parte, la lucha contra

esta elusión fiscal debe evitar que quede arbitrariamente en manos de las administraciones tributarias el determinar cuándo es aceptable y cuándo no la conducta de un contribuyente que se ajusta a una interpretación razonable de la ley y no oculta ningún dato en sus relaciones con las autoridades fiscales. Desde esta perspectiva, el Informe recoge dos reflexiones de interés.

Antes de nada, el Informe sugiere la conveniencia de intensificar la cooperación entre las administraciones tributarias en el plano internacional, tomando como ejemplo la cooperación tradicionalmente existente entre las autoridades aduaneras. Frente al ejemplo de las administraciones aduaneras, que desde hace tiempo han tenido un alto nivel de cooperación entre ellas, las administraciones de tributos internos y en particular las encargadas de la gestión de los impuestos sobre la renta, han sido más renuentes a esta cooperación, por diferentes razones. Reflexiones estas que resultan efectivamente acertadas en el caso español.

Por otra parte, el Informe repasa las técnicas antielusión utilizadas, comenzando por el empleo de cláusulas generales antielusión (GAAR, *General Anti-Avoidance Rules*) o de TAARs (*Targeted Anti-Avoidance Rules*), para analizar asimismo el reciente empleo, en particular en el Reino Unido, de normas de *Tax avoidance disclosure*. Como es sabido, éstas últimas suponen la exigencia legal a empresas y asesores fiscales de declarar ante la administración tributaria los esquemas de planificación fiscal diseñados. En el Reino Unido, esta obligación se estableció desde 2004 con un resultado que el Informe analiza superficialmente, insistiendo no obstante en la contribución de esta técnica a la propia complejidad del conjunto del sistema tributario, así como a la existencia de una mayor conciencia de la necesidad de mejorar las propias normas antielusión existentes. En la medida en la cual España no ha recogido esta técnica de declaración de esquemas de planificación, siempre resultan de interés las reflexiones sobre experiencias en otros Estados.

Finalmente, el Informe contiene algunas otras referencias que pueden ser de interés desde esta perspectiva española. Así, el Informe resalta la importancia para la aplicación de los tributos de las normas sobre suministro de información o *information reporting*. En realidad, la experiencia española pone de manifiesto sobradamente esa importancia y la realidad de una aplicación de los tributos basada en el caso de España en una abundancia de información en poder de las administraciones tributarias. Además, en nuestro caso, las administraciones

tributarias han incrementado su capacidad de utilización de esa información mediante el empleo de las tecnologías de la información de una forma pionera.

Igualmente, el Informe apunta la idea de la necesidad de que las administraciones tributarias ofrezcan una relación de servicios con los contribuyentes. Frente a la posible imagen de una administración tributaria volcada en la represión y vigilancia en la lucha contra el fraude fiscal, la realidad de un sistema tributario que debe descansar en el cumplimiento voluntario de los contribuyentes exige de la administración tributaria una capacidad de servicios a los contribuyentes. En España, desde hace años, las administraciones tributarias han desarrollado esta capacidad, en particular la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Recientemente, esta forma de relación con el contribuyente, unida a la actitud de transparencia, han mejorado notablemente la gestión del IRPF, la cual hoy descansa masivamente en borradores de declaración y entrega previa de datos a los propios contribuyentes para facilitar a estos la práctica de sus autoliquidaciones. Únicamente, cabría objetar que esta forma de relación se ha desarrollado sobre todo en el terreno de la aplicación de los tributos no empresariales, en particular el IRPF, y especialmente por parte de los órganos de gestión tributaria. En cambio, la Inspección de los Tributos, que en España realiza tareas que desbordan la pura investigación y lucha contra el fraude, ha permanecido más alejada de estas nuevas prácticas, lo cual la ha alejado asimismo de las tendencias posteriores hacia una relación reforzada y continua con los grandes contribuyentes a la que luego haremos referencia. Conviene recordar que una relación de servicios con los contribuyentes no puede prescindir de este enfoque respecto de empresarios o profesionales en los que descansa la aplicación del sistema fiscal.

Desde el ángulo de la experiencia española, llama la atención en el Informe el comentario de Highfield sobre la organización de las administraciones tributarias. En su comentario, Richard Highfield aconseja una organización amplia de las administraciones tributarias, de modo que las mismas integren todos los organismos públicos encargados de la aplicación de los tributos. En realidad, como ya hemos apuntado, el Informe plantea abiertamente la conveniencia de unir o coordinar mejor la gestión tributaria y la de los recursos de la Seguridad Social, dando por supuesta la unión de la administración tributaria y de la aduanera, aunque con ciertos reparos en relación con algunas de las funciones no tributarias de esta última. Pues bien, desde una visión histórica española, estas sugerencias y reflexiones merecen un doble comentario. Por un lado, hoy es un hecho generalizado la existencia de administraciones tributarias amplias en

sus funciones. España fue pionera en este camino de integración, pues desde los años ochenta, y luego con la Agencia Tributaria, caminó en esta idea de integración. Ahora bien, llegados a este punto podemos reflexionar acerca de las resistencias que aparecieron en este camino, reflexión que puede ser particularmente útil en estos momentos cuando tal vez se necesite abordar un nuevo proceso de cambio e innovación. Por otro lado, las reflexiones del Informe ya comentadas son particularmente útiles, tanto por lo que se refiere a las distorsiones que pueden aparecer como efecto de las funciones no tributarias de la administración aduanera, como en cuanto a la necesidad de mejorar la coordinación entre la aplicación de los recursos tributarios y los de la Seguridad Social, lo cual además en el caso español, debería extenderse a la necesidad de mejorar la coordinación entre la Agencia Tributaria y las restantes administraciones tributarias españolas, en particular las de las Comunidades Autónomas.

Para terminar, merece resaltar la observación de Brian Mace en su comentario, en relación con los nuevos tributos ecológicos o medioambientales, los cuales pueden incidir en la organización de las administraciones tributarias, debiendo tenerse en cuenta también si la estructura de estos tributos es adecuada con el fin de lograr su más eficiente aplicación. En efecto, las administraciones tributarias en España y en la generalidad de los países, han ido evolucionando a lo largo de los últimos años, para adaptarse a una determinada estructura del sistema fiscal. A su vez, éste último ha pivotado sobre tributos contables basados en conceptos económicos, financieros y legales, siendo el IVA y el Impuesto sobre Sociedades un buen ejemplo. La llegada de los tributos medioambientales supone la aparición de una nueva categoría de figuras tributarias, curiosamente más parecidas a viejos impuestos basados en categorías más tecnológicas o puramente físicas. Sin duda, la formación de los funcionarios correspondientes, la organización de las administraciones tributarias y las técnicas de inspección y control van a verse afectadas por la realidad de estos nuevos impuestos.

3. CUESTIONES ACTUALES SOBRE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA NO ABORDADAS EN EL INFORME

Como ya hemos señalado, el Informe Mirrlees no aborda como tal algunas de las cuestiones de mayor actualidad que han ido debatiéndose en los foros internacionales, sobre todo a raíz de la crisis fiscal provocada por la crisis económica iniciada en 2007. Por este motivo, creemos conveniente abordar algunas de estas

cuestiones para terminar advirtiendo, precisamente, que se trata de temas no tratados en 2010 en el propio Informe o que éste trata solo tangencialmente.

En estos últimos años, la crisis económica ha desembocado en una evidente crisis fiscal del Estado, más evidente por supuesto en algunos países, de acuerdo con sus necesidades y posibilidades de financiación. En todo caso, tal crisis fiscal ha motivado desde el primer momento un renacer de las preocupaciones tanto por el diseño y justicia de los sistemas fiscales como por los costes de su aplicación, con una especial relevancia de las cuestiones relacionadas con la lucha contra el fraude fiscal. En el ámbito que ahora nos ocupa, de las administraciones tributarias, el debate fiscal ha discurrido básicamente sobre los siguientes ejes.

En primer lugar, con el impulso del G20 y de la OCDE ha recibido un enorme empuje la lucha contra los paraísos fiscales y los centros financieros offshore. Ya, a partir de 2001, se intensificó la lucha contra los paraísos fiscales, como centros financieros opacos que además de la evasión fiscal permitían la financiación del terrorismo y del crimen organizado. Esta tendencia se ve impulsada de nuevo a raíz de la crisis de 2007, como consecuencia, de un lado, de las necesidades fiscales de los Estados y, de otro, de la conexión entre estos centros financieros y los problemas de regulación y supervisión que se hallarían tras los problemas surgidos. Como consecuencia, el G20 y con él la OCDE se lanzan de nuevo a esta lucha contra los centros financieros opacos y los territorios no cooperativos.

Inicialmente, esta acción contra los paraísos fiscales conserva la idea de centrarse en el intercambio de información y la transparencia financiera. Ya, tras 2001, la noción de paraíso fiscal había descansado no tanto en el nivel de tributación de un determinado territorio como en la opacidad del mismo ante la falta de un efectivo intercambio de información entre ese territorio y otros Estados. En particular, esta acción en pro de la transparencia financiera se centró en la necesidad de evitar que el secreto bancario sirviera como pretexto para la ocultación de patrimonios en estos centros financieros, que serían utilizados por personas o entidades no residentes en tales territorios para defraudar sus obligaciones fiscales ante las haciendas de los Estados de su residencia fiscal. Esta elección de la transparencia como eje de acción ha supuesto durante los últimos años la aparición de acuerdos de intercambio de información, diferenciados de los convenios de doble imposición. Tales TIEAs o acuerdos de intercambio de información tributaria han proliferado, celebrándose muchas veces con el objeto de aparentar no ser un territorio opaco ante los organismos internacionales,

sin que haya habido un efectivo seguimiento del grado de intercambio de información realmente alcanzado.

No obstante, la reciente recomendación de la Comisión Europea sobre paraísos fiscales y gobernanza fiscal de 6 de diciembre de 2012 parece ampliar la noción de paraíso fiscal[4]. Hay que tener en cuenta que esta recomendación de la Comisión Europea se inscribe en un grupo de tres documentos elaborados como paquete de lucha contra el fraude fiscal y la planificación fiscal agresiva. Preside este paquete una Comunicación de la Comisión sobre su plan para intensificar la lucha contra el fraude fiscal[5]. Junto a la recomendación ya citada sobre paraísos fiscales y gobernanza fiscal, completa el paquete otra recomendación de la Comisión sobre planificación fiscal agresiva[6]. Pues bien, como señalábamos, en esa primera recomendación de la Comisión Europea sobre gobernanza fiscal, la Comisión desborda el enfoque últimamente aceptado sobre los paraísos fiscales, para lanzar la idea de una buena gobernanza fiscal la cual combinaría elementos de la clásica exigencia de transparencia e intercambio de información con la vieja idea europea de las medidas fiscales perniciosas desde el punto de vista de la competencia fiscal perjudicial. Así esa correcta gobernanza fiscal dejaría de existir en presencia de normas de ese tipo, medidas fiscales perniciosas caracterizadas según recuerda la Comisión por un bajo o nulo nivel de tributación reservado con frecuencia a no residentes sin exigencia de una verdadera sustancia o actividad económica.

Una segunda tendencia clara durante los últimos años ha sido la relativa a la mejora de la cooperación entre las administraciones tributarias. Un hito por supuesto en esta camino ha sido la Directiva europea 2011/16/UE. Sin duda, la cooperación entre las haciendas nacionales enlaza con el intercambio de información vinculado a la lucha contra los centros financieros opacos. Sin embargo, la cooperación entre las administraciones tributarias llega más lejos y afecta a la propia cultura de estas últimas. No nos encontramos ya ante una transparencia basada en el intercambio de información previo requerimiento o en supuestos puntuales de intercambio automático sino ante una cooperación de más amplio

---

[4] Commision Recommendation de 6.12.2012 sobre medidas dirigidas a estimular a que terceros países apliquen estándares mínimos de buena gobernanza en materia tributaria.

[5] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. An Action Plan to strengthen the fight against tax fraud and tax evasion.

[6] Commission Recommendation of 6.12.2012 on aggressive tax planning.

alcance. Así, asistiríamos a un intercambio de información generalizado que, utilizando las tecnologías disponibles, alcanzaría a un ingente número de datos. En suma, se pretendería un intercambio de información entre administraciones tributarias equivalente al existente entre las diferentes agencias u organismos de un mismo Estado, al menos en zonas integradas en mayor medida como es el caso de la Unión Europea. Ya hemos hecho referencia antes a los problemas de seguridad informática y privacidad que esta pretensión plantea y que hasta el momento han sido más bien soslayados.

Asimismo, se aspiraría a la utilización habitual de otros instrumentos de cooperación como sería el caso de las comprobaciones conjuntas y simultáneas, así como de los procedimientos amistosos y de la pura cooperación informal entre las administraciones tributarias.

En definitiva, el futuro de las administraciones tributarias pasa seguramente por la mayor internacionalización de las mismas. Este proceso no parece sino una consecuencia necesaria de la propia internacionalización de las empresas y de la vida económica. Tal vez lo sorprendente sea la lentitud con la que las administraciones tributarias están afrontando las consecuencias de esta evolución.

Una tercera línea de reflexión es la relacionada con la llamada relación reforzada entre las administraciones tributarias y los grandes contribuyentes. Inicialmente, nos hallamos ante una idea surgida en el seno de la OCDE y de la administración fiscal de los Estados Unidos (IRS), que ha motivado en última instancia un debate sobre los propios métodos y procedimientos de comprobación y control, un debate de especial interés en España.

Como el propio *Commisssioner del Internal Revenue Service* ha tenido ocasión de explicar en algunas alocuciones ante la propia *Bar Association* en Nueva York o la ABA[7], el futuro de las administraciones tributarias pasa por su internacionalización y por un replanteamiento de los procedimientos de control o inspección que haga de estos una herramienta más eficiente. En concreto, frente al modelo clásico de comprobaciones ocasionales y en profundidad, se propone, al menos en relación con las grandes empresas, un modelo basado en la relación

[7] El 26 de enero de 2010, el Commissioner Douglas Shulman hizo una primera alocución muy comentada ante el New York State Bar Association. El 20 de septiembre de 2012, hubo una nueva alocución ante la American Bar Association.

permanente, en la valoración de riesgos y la clasificación subsiguiente de los contribuyentes, en la transparencia en las relaciones entre la Administración Tributaria y los contribuyentes, con comunicaciones frecuentes entre ellos planteando abiertamente las dudas y problemas existentes y en una solución frecuentemente transaccional de las controversias planteadas, como va a ser cada vez más normal entre los propios Estados a través de los procedimientos amistosos y las posibles soluciones arbitrales.

En el ámbito de la OCDE, estas nuevas tendencias fueron recogidas en las reuniones de Seúl en 2006, y más tarde en el Cabo en 2008, del Fórum de Administraciones Tributarias, desembocando en la idea de una relación reforzada con los grandes contribuyentes, basada en la transparencia y la continuidad.

En el caso de España, el Foro de Grandes Empresas patrocinado por la Agencia Tributaria e inspirado en estas mismas corrientes dio lugar a la aprobación de un Código de Buenas Prácticas en 2010. Sin duda, si estas ideas se consolidasen ello supondría un cambio radical en la cultura de nuestra administración tributaria y tal vez en su propia organización. Aunque el empuje inicial de estas ideas en España ha disminuido, ante las necesidades recaudatorias más inmediatas, lo cierto es que estos cambios son en buena medida imprescindibles. El modelo tradicional de comprobación es en cierto modo incompatible con la evolución de la realidad económica, con el tamaño de las empresas y la velocidad de los cambios en el mundo económico, todo ello sin contar con el factor de internacionalización que ya hemos comentado. Por añadidura, el modelo tradicional conduce posiblemente a un elevado nivel de litigiosidad, cuya reducción exige fórmulas asimismo innovadoras en la solución de litigios y una política más orientada a la prevención de tales litigios que a la solución lenta de los mismos tras largos procesos judiciales. Por todo ello, si la complejidad e internacionalización del mundo económico siguen su actual camino, las administraciones tributarias pueden verse inevitablemente abocadas a cambiar su cultura y sus procedimientos tradicionales.

En este sentido, podemos terminar con una nueva mención al IM en cuanto a una reflexión contenida en el mismo y ya comentada. Actualmente, las administraciones tributarias pueden aprender mucho del viejo modelo de las administraciones aduaneras, en el ámbito de sus funciones tributarias. En primer lugar, porque las administraciones aduaneras han sido siempre conscientes de

su dimensión como prestadoras de servicios a los operadores económicos, servicios sin cuya buena prestación el comercio internacional se vería seriamente obstaculizado. En segundo lugar, en la medida en la cual las administraciones aduaneras han estado habituadas a la cooperación y la relación informal y permanente con otras administraciones y han ofrecido siempre un elevado grado de internacionalización. Y, finalmente, porque esas administraciones asumieron la gestión integral de tributos como los impuestos especiales, más próximos en su estructura a los nuevos impuestos ecológicos o energéticos que se avecinan y cuya aplicación se ha basado siempre en un modelo distinto de la comprobación ocasional.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: OPCIONES PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA IMPOSITIVO ESPAÑOL

Julio Viñuela Díaz

1. OBJETIVOS Y ESTRATEGIA DEL INFORME MIRRLEES

El desafío que se plantea el IM es cómo diseñar un sistema impositivo que permita recaudar los ingresos que necesita el gobierno para financiar sus gastos y sus objetivos distributivos minimizando las ineficiencias económicas y administrativas, manteniendo el sistema tan simple y transparente como sea posible y evitando una discriminación arbitraria entre personas y actividades económicas. Para el IM los objetivos recaudatorios y redistributivos vienen determinados por el poder político, lo que no quiere decir que el economista no tenga nada que decir sobre su posibilidad, viabilidad e instrumentación.

La estrategia general que propone es diseñar un "sistema tributario neutral y progresivo". Cada una de estas tres palabras –sistema, neutral y progresivo– es importante y sugieren tres conclusiones básicas del Informe:

- La primera es que la sociedad en general y los políticos en particular debieran contemplar el sistema tributario como un sistema, en el que importa tanto la función que cada impuesto juega dentro del mismo, como la forma en que estos se relacionan entre sí. Esto significa que lo que relevante es el efecto del sistema impositivo en su conjunto sobre los objetivos y no el de cada uno de los componentes. También significa que un buen sistema tributario debiera asignar la totalidad de los ingresos a financiar la totalidad de los gastos; es decir, debiera rechazarse la afectación de ingresos a gastos concretos.
- La segunda conclusión es que la redistribución juega un papel central en el sistema de impuestos y de prestaciones sociales, ya que el conflicto entre eficiencia y redistribución está en el centro de la mayoría de los debates

sobre política tributaria. Una recomendación clave del IM es que, en general, el logro de la progresividad se debe confiar al impuesto personal sobre la renta y a las prestaciones sociales, ya que la imposición sobre el consumo o sobre el capital suelen ser ineficientes para esta finalidad.

- La tercera es que la neutralidad es un atributo importante de un buen sistema tributario y, por tanto, es un término de referencia inexcusable para su evaluación. Un sistema neutral es el que grava de manera similar actividades similares. Así, por ejemplo, un sistema que grava con el mismo tipo todos los bienes de consumo sería neutral con respecto a qué consumir. Un sistema que grava de la misma forma toda la renta es neutral respecto a la forma en que se recibe la renta. Y un sistema que grava igual todas las formas de ahorro es neutral respecto a la forma en que ahorran las familias. Por lo general, un sistema impositivo neutral minimiza las pérdidas de bienestar asociadas con las distorsiones provocadas por los efectos de los impuestos sobre el comportamiento de los agentes económicos. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de los sistemas tributarios están llenos de discriminaciones que crean complejidad, estimulan la elusión y aumentan los costes para los contribuyentes y los gobiernos. Por ello, una constante del IM cuando procede al análisis de cada figura impositiva es plantearse, en primer lugar, cuales son las distorsiones que la misma genera, tal y como está hoy generalmente diseñada, para proceder a continuación a examinar vías alternativas para su eliminación y a valorar las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas. En este sentido, el principio de neutralidad ocupa en el IM un lugar central.

No obstante, el Informe reconoce que la falta de neutralidad puede estar justificada en determinadas circunstancias si con la misma se fomenta el empleo, el ahorro y la inversión. Sin embargo, mantiene que estas desviaciones debieran reducirse al máximo, y analizarse caso por caso, ponderando las ventajas de la discriminación con las desventajas que la complejidad introduce en el sistema. Y cita como ejemplos las actividades nocivas para el medio ambiente o la salud (como los llamados consumos pecaminosos: tabaco y alcohol), I+D, educación, guarderías y pensiones.

La totalidad del IM se dedica a traducir esta estrategia general para el diseño de un sistema impositivo neutral y progresivo en recomendaciones concretas de política tributaria para cada unos de los impuestos que componen el sistema.

Recomendaciones cuyo análisis y posible aplicación a España fueron el objeto del Seminario mencionado anteriormente, organizado por la Fundación Ramón Areces, por el siguiente orden: impuestos sobre la renta (impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) e impuesto sobre la renta de las sociedades (IRS)), impuestos indirectos (de los que se analizaron el IVA, el gravamen de los servicios financieros y la imposición ambiental) y, finalmente, la imposición sobre la riqueza, su uso y transferencia.

2. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (IRPF)

A este tema se dedicaron cuatro ponencias que versaron sobre el gravamen de las rentas del trabajo, la fiscalidad de las rentas del capital, la imposición sobre las pequeñas empresas y una cuarta que ofreció una visión global de las recomendaciones del IM sobre el IRPF.

2. 1. Estructura básica del IRPF

El IM concibe el IRPF con una estructura muy simple que:

- Integre todos los gravámenes que recaen sobre la renta personal, en clara referencia a la exclusión que suele hacerse de las Cotizaciones a la Seguridad Social (CSS).
- Sea global o comprensivo, es decir, que grave todas las fuentes de renta, cualquiera que sea su origen, con una misma tarifa de tipos de gravamen. Esto supone rechazar los impuestos duales que comenzaron a aplicarse a principios de los noventa del siglo pasado en los países escandinavos, por considerar que aplicar distintos tipos de gravamen a diferentes fuentes de renta complica el sistema, favorece injustamente a las fuentes de renta menos gravadas, distorsiona la actividad económica sesgándola hacia estas fuentes menos gravadas y facilita la elusión fiscal. Sin embargo, como se verá en seguida, esta es una opción cada vez más extendida y recomendada por algunos participantes en los trabajos de base para la preparación del IM.
- Grave todas las rentas en términos netos, tras deducir todos los gastos necesarios para su obtención, no sólo para las rentas del trabajo y de la actividad empresarial, o actividades económicas, sino también para las rentas del capital, para las que propone deducir, como se verá, una tasa de rendimiento normal y gravar únicamente las rentas "supernormales". Esto

supone, en definitiva, optar de una manera sencilla por un impuesto sobre el gasto personal.

- Reduzca los beneficios fiscales a un solo beneficio para atender a situaciones de bajas rentas o altas necesidades. Considera que la amplia gama de preferencias fiscales existentes apuntan en definitiva a resolver estas situaciones y, por tanto, el sistema ganaría en simplicidad, transparencia y economía si se procediera a su integración y coordinación con las prestaciones sociales.
- La tarifa de tipos de gravamen sea progresiva y, a lo sumo, disponga de dos o tres tramos, número que considera suficiente para dotar al sistema de la flexibilidad necesaria para alcanzar el grado deseado de redistribución y evitar las rigideces de un solo tramo y la complejidad y elusión que introducen tramos adicionales. Debiera integrarse con las cotizaciones a la seguridad social.
- La tarifa incorpore, para lograr la redistribución requerida y minimizar los desincentivos del gravamen sobre la oferta de trabajo, todo el conocimiento disponible sobre la forma de la distribución de la renta y sobre la reacción de los contribuyentes ante los impuestos y las prestaciones sociales para distintos niveles de renta. En particular, la tarifa debiera tomar en consideración aquellos colectivos con oferta de trabajo más elástica: mujeres con hijos pequeños y mayores de 55 años.

Tras esta simple estructura básica, el IM efectúa un análisis minucioso del diseño más apropiado para evitar las distorsiones que los sistemas tributarios tradicionales introducen en el gravamen de cada una de las fuentes de renta personal: el trabajo, el ahorro y la actividad empresarial

2.2. El gravamen de las rentas del trabajo

Este gravamen recibe un tratamiento muy relevante en el conjunto del IM. Son varias las razones para ello:

- El trabajo es la fuente de renta personal más importante con diferencia por su enorme peso en la renta nacional, en la base imponible del IRPF y en los ingresos tributarios globales. Tiene un enorme poder recaudatorio.
- Es el instrumento impositivo fundamental para redistribuir la renta a las personas que más la necesitan. Junto con las prestaciones sociales es también el instrumento redistributivo más eficaz.

- Finalmente, es también un impuesto muy distorsionante que puede afectar negativamente a la oferta de trabajo y al empleo.

El gravamen de las rentas del trabajo, al reducir el salario que efectivamente percibe el trabajador, distorsiona dos de las decisiones económicas más importantes que afectan a la oferta de trabajo y al empleo: trabajar o no (decisión de participación o margen extensivo) y cuánto trabajar (decisión del número de horas a trabajar o margen intensivo).

La decisión de trabajar o no depende del tipo de gravamen de participación, que mide qué porcentaje de la renta bruta ganada al pasar de la inactividad a ocupar un empleo se pierde en la forma de impuestos o de menores beneficios sociales. Se trata, por tanto, de un tipo medio. La decisión de cuánto trabajar, por el contrario, depende del tipo de gravamen marginal efectivo, qué porcentaje del aumento de ingresos brutos obtenido aumentando el número de horas trabajadas se pierde por el aumento de impuestos o la reducción de beneficios. Se trata de tipos de gravamen que incorporan no sólo los tipos legales de todos los impuestos que recaen sobre las rentas del trabajo, sino también los beneficios fiscales y las prestaciones asistenciales no tributarias. Las estimaciones de estos tipos de gravamen proporcionan información relevante sobre los desincentivos que genera el impuesto sobre ambos márgenes.

2.2.1. Integración del IRPF con las CSS

En muchos países se imponen dos gravámenes sobre las rentas del trabajo. Uno, progresivo, que se engloba en el IRPF, y otro, regresivo, las CSS, afectado a su financiación. Este gravamen, normalmente, se divide en dos, uno que se aplica sobre los trabajadores y otro sobre los empresarios. Son impuestos que recaen sobre la misma renta y que se ignoran completamente, tanto en su diseño como en su administración.

Esta separación genera serios problemas para el IM:

- Duplica los costes de cumplimiento de las normas, al requerir dos administraciones distintas para su gestión y obligar a los empresarios a administrar dos gravámenes que recaen sobre la misma renta utilizando definiciones, registros contables y período impositivos diferentes.
- Introduce opacidad sobre cuál es el gravamen efectivo de la renta del trabajo. La tarifa efectiva de tipos de gravamen que recae sobre la renta del

trabajo es el resultado de la combinación del IRPF y de las CSS. La consideración sólo de la tarifa del IRPF da una idea equivocada del gravamen real soportado. Lo que es peor aún, oculta la fuerte separación que existe entre este gravamen y los que gravan las rentas del capital. Lo que debiera publicarse, explicarse y discutirse es la tarifa combinada del IRPF y de las CSS.

- Impide o complica, y seguramente sea este el problema más importante:
  - Elaborar una tarifa de tipos combinada que sea simple y contribuya eficaz y coordinadamente al logro de los objetivos redistributivos, recaudatorios y de eficiencia que se persiguen con estos tributos.
  - Diseñar un sistema impositivo en el que el gravamen de las distintas fuentes de renta y de los diferentes impuestos sean consistentes entre sí.

No es sorprendente, a la vista de estos problemas, que algunos países se hayan planteado la integración de estos gravámenes. Unos, como Dinamarca, unificándolos en el IRPF. Otros, suprimiendo gradualmente las diferencias, muchas de ellas injustificadas, existentes entre ellos y mejorando su coordinación.

Normalmente, esta integración se rechaza sobre la base del "principio contributivo", según el cual las CSS dan derecho a unas prestaciones vinculadas actuarialmente a aquellas. Lo cierto es, sin embargo, que, si en algún momento existió una vinculación estrecha entre cotizaciones y prestaciones, en la actualidad es muy tenue. Las cotizaciones aumentan con la renta monetaria en tanto que las prestaciones varían anualmente atendiendo no siempre a consideraciones económicas. Además, las CSS desempeñan, junto con las prestaciones, una función redistributiva importante. Finalmente, dada la obligatoriedad de su exacción, parece claro que las CSS deben considerarse más propiamente como un impuesto.

Por otro lado, la distinción que suele hacerse entre CSS de los trabajadores y de los empresarios no parece que tenga ninguna razón de ser desde un punto de vista económico, ya que el hecho de que las CSS se impongan sobre un lado u otro del mercado, el de los trabajadores o el de los empresarios, no tiene efectos distintos sobre la incidencia efectiva. Lo que importa para ésta es la suma de las dos cotizaciones. Ambas son impuestos que gravan el empleo de un factor de producción, como el trabajo, que introducen una cuña impositiva entre el coste para el empresario de contratar a un trabajador y la remuneración neta de impuestos que éste percibe, y cuya incidencia, a largo plazo, depende de las

elasticidades de la oferta y de demanda de trabajo. En el análisis tradicional de la incidencia, el lado del mercado, la demanda o la oferta, que tiene menor elasticidad con respecto al precio soporta la mayor parte de las cotizaciones. Sólo si la oferta de trabajo es perfectamente inelástica se da una traslación completa de las CSS hacia el trabajador. Sin embargo, como ha señalado Summers[1], cuando las cotizaciones se usan para proporcionar unas prestaciones que sólo benefician a los trabajadores que las pagan, se crea una vinculación entre cotizaciones y prestaciones que facilita la aceptación por los trabajadores de menores salarios si tienen la percepción de que existe una correspondencia entre las cotizaciones que pagan y los beneficios que obtienen. En este caso, los trabajadores soportan todo el peso de las cotizaciones en forma de menores salarios, hay poca variación del empleo y, por tanto, es mínima la pérdida de eficiencia. Existen, por tanto, también razones de peso para integrar totalmente las CSS de trabajadores y empresarios.

Es evidente que éste es uno de los temas más controvertidos que plantea el IM. Nadie pone en duda, si se acepta lo expuesto anteriormente, que, desde el punto de vista económico, la integración entre el IRPF y las CSS es completamente lógica y está plenamente justificada.

Nuestro país está padeciendo los problemas de una situación como la que se acaba de describir. Las rentas del trabajo están gravadas, por un lado, por un IRPF de carácter progresivo, que se programa por el área de Hacienda del Gobierno y se gestiona por una Agencia Tributaria autónoma inserta también en dicha área. Por otro lado, unas CSS que recaen, en cierta medida, sobre los trabajadores, y, en mucha mayor medida, sobre los empresarios, que gravan con unos tipos proporcionales los salarios brutos del trabajador, dentro de unas bases mínimas y máximas de cotización. Las cotizaciones y prestaciones se programan en el área de Seguridad Social del Gobierno y son gestionadas por unas agencias autónomas dependientes de ese área. Programación y gestión que atienden básicamente a una finalidad recaudatoria, pero también persiguen un objetivo redistributivo. Además, para complicar más el tema, existe un régimen común de seguridad social y una serie de regímenes especiales para atender a determinados colectivos de trabajadores.

---

[1] Summers, Lawrence H. "Some Simple Economics of Mandared Benefits". American Economic Association Papers and Proceedings 79 (1989): 177-183.

Desde un punto de vista económico, el problema es que ambos tributos, el IRPF y las CSS, atienden a una función recaudatoria y a otra redistributiva. Además, ambos distorsionan los incentivos al trabajo. En realidad, el IRPF es, junto con el gasto social, el principal instrumento redistributivo disponible, que actúa en este campo mediante una estructura progresiva de tipos de gravamen en la que tanto los tipos medios de gravamen, como los marginales, son crecientes. Por el contrario, las CSS tratan de ejercer su función redistributiva entre trabajadores con distintos niveles salariales mediante el manejo de las bases mínima y máxima de cotización, sobre todo de esta última. Siendo el tipo de cotización un porcentaje fijo, entre las bases mínima y máxima, las CSS funcionan como gravámenes proporcionales. Sin embargo, una vez que se supera la base máxima de cotización, las CSS operan como un impuesto regresivo, ya que los tipos medios de cotización se reducen. Es evidente que, salvo que exista una coordinación muy estrecha entre ambos sistemas, es difícil, salvo por azar, que la tarifa de tipos de gravamen efectivos sea la que permita alcanzar los objetivos redistributivos y sobre el empleo que se persiguen.

2.2.2. Integración de deducciones y beneficios

El gravamen de las rentas del trabajo recae sobre rentas netas, una vez deducidos los gastos necesarios para obtener los ingresos gravados y, generalmente, incorpora unos beneficios fiscales, en la forma de reducciones de la base o de créditos fiscales, bien para apoyar a las personas de rentas bajas o de necesidades altas, bien para fomentar determinados comportamientos que se consideran deseables.

Deducciones

Los efectos recaudatorios, redistributivos y distorsionantes del gravamen de las rentas del trabajo dependen tanto de la base imponible como de la tarifa de tipos de gravamen. Por tanto, es importante hacer un buen diseño de ambos. Para el IM, la base imponible debiera, para evitar situaciones de inequidad horizontal y problemas de arbitraje fiscal, incluir la totalidad de los rendimientos del trabajo que reciba una persona, cualquiera que sea su naturaleza, en dinero o en especie, y su fuente, rentas del trabajo por cuenta ajena, transferencias o beneficios complementarios. Además, por razones similares, debieran gravarse los rendimientos netos del trabajo, con deducción de todos los gastos necesarios para obtener los ingresos.

Sin embargo, el propio Informe reconoce que la determinación precisa de estas deducciones presenta serias dificultades prácticas, por la complejidad de distinguir entre los gastos necesarios para obtener los ingresos, que son deducibles, y que deben tener cierta conexión con las actividades gravadas, de los que son simplemente gastos discrecionales, que no lo son, y que, normalmente, no tienen esa vinculación. Como, en definitiva, es prácticamente imposible establecer una línea divisoria clara entre el componente gasto de consumo, discrecional, y gasto de empresa, obligatorio, el tema se sigue discutiendo y los países ofreciendo diferentes soluciones. Un tema al que hace referencia el IM en varios sitios es el de las guarderías, por su incidencia en la oferta de trabajo. ¿Debe considerarse como ingreso si el servicio lo presta la empresa? ¿O como un gasto necesario para obtener el ingreso que hay que deducir de alguna forma, como hacen varios países? En algunos países se permite un crédito fiscal para cubrir parcialmente el coste del servicio. En el caso de las rentas del trabajo, algunos sistemas permiten una deducción global, pero no deducciones específicas. En otros, se permiten un número limitado de deducciones a partir de un determinado nivel, para restringir su realización y facilitar su supervisión.

En el caso de España, los gastos considerados necesarios para obtener los ingresos están estrictamente tasados y se refieren, fundamentalmente, a cuotas satisfechas a seguridad social, derechos pasivos, mutualidades, sindicatos, colegios de huérfanos y profesionales y gastos de litigio entre trabajador y empleador que excedan de 300 euros. Puede que no estén todos los que son, ni sean todos los que están, pero la forma en que están definidos tiene la ventaja de la sencillez y falta de conflictividad. Existe, sin embargo, una llamada deducción por maternidad que puede considerarse como deducción de un gasto necesario para obtener los ingresos, pero que, más bien, parece tener por objeto permitir el trabajo de la mujer con hijos menores o como un beneficio fiscal para incentivar el mantenimiento en el empleo de la mujer con hijos. La mujer con hijos menores de tres años, que tenga derecho a la aplicación del mínimo vital por descendientes, y realice una actividad por cuenta propia o ajena, por la que esté dada de alta en la seguridad social, tendrá derecho a deducir 1.200 euros por cada hijo menor de esa edad.

Beneficios fiscales

Alguien los ha definido como una carcoma que va minando la eficacia de los sistemas impositivos en el logro de los objetivos que persiguen debido a una serie de efectos nocivos:

- Tienen un coste recaudatorio muy elevado, dando lugar a unos tipos de gravamen efectivos muy inferiores a los nominales.
- Bajan los precios relativos de las actividades beneficiadas y sus tipos de gravamen marginales efectivos, dan lugar a discriminaciones, no justificadas por razones económicas, en el tratamiento fiscal de dichas actividades y distorsionan la asignación de los recursos.
- Son fuente de inequidades, ya que los ingresos que dejan de recaudarse por su concesión habrán de obtenerse de otros contribuyentes, y generan situaciones de inequidad horizontal en el reparto de la carga tributaria.
- Incrementan la complejidad del sistema, dificultan su gestión y aumentan la litigiosidad.
- Son subsidios opacos, su aprobación no va acompañada de una estimación de sus beneficios y costes, tienen, en su caso, un control a posteriori, pero muy inferior al de los subsidios explícitos, no tienen fijado un límite máximo como los créditos presupuestarios de gasto y tienden a perpetuarse en el sistema tributario.

Los beneficios suelen adoptar dos formas: reducciones de la base imponible para llegar a la base liquidable, a la que se aplica la tarifa de tipos de gravamen, para determinar la cuota íntegra, y créditos fiscales, que se deducen de la cuota integra para obtener la cuota líquida. Los efectos de ambos tipos de beneficios son diferentes.

Desde el punto de vista de la eficiencia, las reducciones de la base disminuyen los precios relativos de las actividades beneficiadas, como ya se ha comentado, pero de manera distinta para cada individuo según el tipo de gravamen que le corresponda, introduciendo, así, una diferenciación de los tipos efectivos entre los beneficiarios; cuanto mayor sea el tipo de gravamen legal, menor será el precio relativo de la actividad beneficiada y, por, tanto, mayor su incidencia sobre el consumo para elasticidades iguales de las demandas. Sin embargo, el crédito fiscal reduce los precios relativos en la misma proporción y su efecto sobre el consumo es neutral. No obstante, hay casos en los que si el objetivo es lograr la mayor cantidad de gasto posible, debiera aplicarse la reducción si la elasticidad de la demanda es muy elevada. Si el objetivo es fijar un mínimo de gasto, lo más eficiente es el crédito.

Desde el punto de vista de la equidad, puede decirse que la reducción es regresiva, ya que beneficia más a las personas de renta alta, a las que se les aplican

tipos de gravamen más elevados, en tanto que el crédito fiscal es progresivo, ya que deduce la misma cantidad con independencia de la renta y, por tanto, el porcentaje de la renta que representa el crédito es menor cuanto mayor es la renta. Sin embargo, puede haber casos en los que sea preferible la reducción por razones de equidad si determinados gastos reducen la capacidad de pago.

No es sorprendente, por tanto, que en un momento en el que gran número de países necesitan reducir los tipos de gravamen, para disminuir las ineficiencias que generan los impuestos, o hacer frente a la competencia fiscal internacional, y ensanchar sus bases imponibles para no mermar su recaudación, estén limpiando y simplificando sus presupuestos de beneficios fiscales.

A los problemas que se acaban de mencionar se añaden, en muchos casos, los que plantea la existencia de gran número de ayudas por el lado del gasto, dirigidas a los grupos de baja renta, muchas de ellas sujetas a comprobación de medios, que a veces se retiran con gran rapidez a medida que la renta aumenta, dando lugar a tipos de gravamen efectivos excesivamente altos para las rentas bajas, y que, frecuentemente, se solapan con beneficios fiscales creados con la misma finalidad.

Por ello, el IM recomienda que se estimen lo mejor posible las deducciones de los gastos para obtener los ingresos, que se reduzcan e integren los beneficios fiscales, en la medida de lo posible en uno solo que vaya dirigido a cubrir situaciones de rentas bajas o de necesidades altas. Puede consistir de un solo beneficio que vaya ramificando para atender a circunstancias personales y familiares. Que se realice un análisis detenido de todas las prestaciones sociales, se supriman todas aquellas que no tengan justificación o que, de tenerla, se conviertan en subsidios explícitos o, en la medida de lo posible, se integren en el beneficio. Ello permitiría introducir una mayor racionalidad en la elaboración de la tarifa de tipos de gravamen efectivos y eficacia en la gestión del sistema de ayudas, además de un freno a la presión de los grupos de interés para la aprobación de nuevos beneficios.

En España existen dos beneficios fiscales para contribuyentes que reciben rentas del trabajo:

- El primero consiste en una reducción del rendimiento neto del trabajo de 4.080 euros cuando dicho rendimiento no exceda de 9.180 euros, una reducción de 2.652 euros cuando el rendimiento neto sea superior a 13.260

euros, y, cuando el rendimiento neto esté comprendido entre 9.180 euros y 13.260, la reducción se disminuirá en 35 céntimos por cada euro de renta adicional.

- El segundo es una deducción de la cuota líquida para contribuyentes que durante el ejercicio haya obtenido rendimientos netos del trabajo y su base imponible sea inferior a 12.000 euros. En este caso, el importe de la deducción es de 400 euros anuales si la base imponible es igual o inferior a 8.000 euros y se reducirá en 10 céntimos por cada euro adicional.

Se trata de beneficios, muy populares hoy en los países avanzados, cuyo doble objetivo estriba en aliviar la pobreza y aumentar los incentivos al trabajo de los trabajadores de baja renta. La poca evidencia disponible parece apoyar su eficacia para reducir la pobreza con un coste bajo en términos de eficiencia. Más complejo es evaluar su efecto sobre los incentivos al trabajo, ya que dependen bastante de la forma en que se estructuren. El efecto más claro es que pueden incentivar a desempleados a participar en la fuerza laboral si aumenta la renta que obtienen trabajando con relación a la que perciben desempleados. Sin embargo, para las personas ya empleadas, estos beneficios tienen dos efectos contrarios sobre los incentivos al trabajo. Por un lado, hay un efecto renta que tiende a reducir las horas trabajadas. Por otro, cuando, como ocurre con los beneficios que se aplican en nuestro país, hay un rango de renta en los que se retira el beneficio a medida que aumenta la renta, a los contribuyentes incluidos en dicho rango se les produce un efecto de sustitución negativo, como consecuencia del aumento del tipo de gravamen marginal efectivo, que refuerza el desincentivo al trabajo del efecto de renta. El efecto global sobre el empleo depende del número de trabajadores afectados y de cómo reacciona su comportamiento en relación con el trabajo ante los beneficios. La evidencia empírica parece apoyar que su efecto neto sobre el empleo es positivo, aunque pequeño.

El análisis de ambos beneficios sugiere varios comentarios:

- No es fácil explicar por qué existen dos beneficios dirigidos a la misma finalidad, que se solapan en determinados tramos de renta. Uno, la reducción del rendimiento neto del trabajo, dirigido a todos los trabajadores y otro, el crédito fiscal, dirigido a los trabajadores de baja renta. La razón se encuentra, seguramente, en que el crédito fiscal se introdujo con posterioridad a la reducción sin tomar en consideración el diseño de esta.

- La concesión de una reducción del rendimiento de 2.652 euros a partir de una renta de 13.260 euros resulta todavía más difícil de entender: no puede justificarse por razones de reducción de la pobreza, ni por incentivar el empleo; genera un coste recaudatorio innecesariamente muy elevado; y, desde el punto de vista de la equidad, es regresivo, ya que el beneficio es creciente con el tipo de gravamen. Los contribuyentes que más se benefician son aquellos a los que se aplica el tipo máximo de gravamen.
- El solapamiento en gran medida de los tipos de retirada de ambos beneficios da lugar a un aumento del tipo de gravamen marginal efectivo que desincentiva el trabajo. El crédito fiscal se retira gradualmente hasta su total desaparición cuando se alcanzan los 12.000 euros, comenzando en 8.000, a un ritmo de un 10%. La reducción del rendimiento neto comienza a retirarse en una renta de 9180 euros, y termina al alcanzarse los 13.260, a un ritmo del (0,35x 0,2475 = 0,866) 8,7% aproximadamente. Esto significa que el tipo de gravamen marginal efectivo se ve incrementado en un 10% en el tramo de renta comprendido 8.000-9.180 euros, en un 18,7% en el tramo 9.180-12.000 y en un 8,7% en el tramo 12.000-13.260.
- Lo que parece deducirse de los dos comentarios anteriores es que el coste recaudatorio de la reducción del rendimiento neto es muy elevado y que una parte muy importante de ese coste es ineficaz para el logro de los objetivos que se persiguen. En el año 2010, el importe de la reducción por rendimiento neto fue de 51.039 millones de euros, de los que 28225,7 se dedicaron a contribuyentes con más de 12.000 euros. El Presupuesto de Beneficios Fiscales para 2013 estima en 6.848,6 millones de euros el coste recaudatorio de la reducción del rendimiento neto del trabajo y en 606 millones el del crédito fiscal.
- Sería más conveniente focalizar la ayuda en los perceptores de rentas bajas y convertirla en un crédito fiscal que pudiera integrarse con el crédito fiscal ya existente. Ello permitiría reducir considerablemente el coste fiscal de los beneficios, ahorro que podría dedicarse a aumentar la magnitud del beneficio o a reducir tipos de gravamen.

- Para terminar, según la OCDE[2], nuestro sistema de beneficios por rentas de trabajo es caro, concede beneficios bajos y el principal beneficio, la reducción del rendimiento neto, tiene una tasa de retirada del beneficio demasiado alta, en tanto que la del crédito fiscal es demasiado baja.

El IM recomienda, como ya se hay mencionado, que dos grupos de contribuyentes, las madres con hijos en edad escolar y los trabajadores mayores de 55 años, reciban un tratamiento fiscal privilegiado debido a la elevada sensibilidad de su oferta de trabajo ante el impuesto. Nuestro sistema tributario dispone de unos beneficios específicos que podría ir en esta dirección, pero da la impresión de que están poco focalizados y sin apoyo financiero suficiente. La reducción del rendimiento neto del trabajo que acabamos de analizar se ve incrementada en un 100% para:

- Trabajadores activos mayores de 65 años que prolonguen la actividad laboral.
- Trabajadores desempleados inscritos en una oficina de empleo que acepten un puesto de trabajo en un municipio distinto al de su residencia.

El coste recaudatorio de estas medidas se estimó para 2013 en 26.7 millones y 12.6 millones, respectivamente. De la primera se beneficiaron, en 2010, 55.976 personas y de la segunda 33.011. La insignificancia de estas cifras revela que ambas medidas parecen ser ineficaces para los objetivos que persiguen, bien por estar inadecuadamente diseñadas, bien por desconocimiento de las mimas, bien porque existen otras medidas no tributarias mucho más potentes que actúan en dirección opuesta, que incentivan la jubilación anticipada o el aprovechamiento máximo de las ayudas al desempleo. Este es un tema al que habrá que dedicar mucha más atención de la que ha recibido hasta ahora si se quiere que el sistema impositivo incentive verdaderamente el trabajo. Estas son el tipo de medidas que, para los resultados que han obtenido hasta ahora, si no se rediseñan, lo mejor sería suprimir.

También nuestro sistema impositivo contiene, como ya se ha mencionado, un crédito fiscal por maternidad, en forma de deducción de la cuota líquida, para madres trabajadoras que coticen a la seguridad social, tengan derecho a la aplicación del mínimo vital por descendientes y con hijos menores de tres años.

---

[2] OCDE (2011), Taxation and Employment, Tax Policy Studies, nº.21.

El importe es de 1.200 euros anuales por cada hijo menor de esa edad y su coste estimado para el 2013 fue de 806,7 millones de euros. Este es un beneficio que cumple una función incentivadora del empleo importante.

En total, el conjunto de medidas fiscales de fomento del empleo que hemos analizado en este apartado asciende a 8.300 millones de euros y representan un 21,4% del presupuesto de beneficios fiscales para el 2013. Parece que, por la importancia de las cifras, las deficiencias de diseño que se han mencionado y por la importancia que el fomento del empleo tiene en nuestro país, sería aconsejable rediseñar adecuadamente en la dirección recomendada por el IM el sistema de deducciones y de beneficios fiscales.

2.2.3. Integración de impuestos y beneficios y cálculo de la tarifa óptima de los tipos de gravamen

Ya se ha hecho referencia a que el IM considera que la simplicidad quedaría bien servida con una tarifa que tuviera como mucho dos o tres tipos, por considerar que es todo lo que se necesita para alcanzar cualquier redistribución deseada. Un número elevado de tramos de renta acaba asemejándose a una tarifa lineal y facilita el arbitraje fiscal. El cálculo de la tarifa óptima tiene que mantener un equilibrio entre los objetivos recaudatorios y redistributivos con la necesidad de reducir a un mínimo los desincentivos a la oferta de trabajo, tanto en el margen intensivo como en el extensivo, que genera el impuesto.

La teoría de la imposición ha hecho progresos importantes en este tema desde la publicación del clásico artículo de Mirrlees[3], que inició la moderna teoría de la imposición óptima. En el caso de la imposición óptima de las rentas del trabajo, ese progreso se ha manifestado, fundamentalmente, en la formulación de modelos que han podido dotarse de contenido empírico y utilizarse en la formulación de políticas tributarias.[4]

¿Cuál sería el tipo impositivo óptimo para un determinado tramo de renta? Evidentemente, aquel que, para un pequeño cambio del tipo de gravamen margi-

---

[3] Mirrlees, J. (1971), The Theory of Optimal Income Taxation, Review of Economic Studies, 38, 175-208.

[4] Una exposición muy completa de este avance puede verse en Picketty T. y E.Saez (2012), Optimal Labor Income Taxation. Próxima publicación en Handbook of Public Economics, vol.5, North-Holland.

nal efectivo, no alterara el nivel alcanzado de bienestar social. O, dicho en otros términos, una pequeña alteración del tipo óptimo daría lugar a una disminución del bienestar social. Tres son los efectos sobre el bienestar social:

- Un efecto mecánico sobre los ingresos. El aumento del tipo aumentaría los ingresos obtenidos de los contribuyentes situados en el tramo de renta cuyo tipo ha aumentado y de los situados en los tramos superiores. Aumento que dependerá de la magnitud de la variación del tipo de gravamen, del número de contribuyentes situados en esos tramos y de la desviación de la renta de los contribuyentes respecto de la renta media. Este aumento de los ingresos es un beneficio para la sociedad, ya que tales ingresos se usarán para financiar servicios públicos.
- Un efecto sobre los ingresos debido a un cambio de comportamiento de los contribuyentes. Este efecto se producirá solamente en el tramo de renta cuyo tipo marginal se ha cambiado. El aumento del tipo de gravamen reducirá la renta real del trabajador y ello dará lugar a un efecto de sustitución que le llevará a reducir su oferta de trabajo y, por consiguiente, los ingresos tributarios y el bienestar. Reducción de ingresos que dependerá de la magnitud de la elasticidad de la oferta de trabajo.
- Un efecto directo sobre el bienestar. Los impuestos adicionales pagados por los contribuyentes con rentas superiores a la del tramo que se considera, produce un coste en términos de bienestar cuyo tamaño dependerá de las preferencias del gobierno por la redistribución y de la ponderación social que asigna a la unidad monetaria poseída por personas con rentas distintas.

Así pues, por lo general, los tipos marginales efectivos debieran ser más altos:

- Cuanto menor sea la reacción del comportamiento de los contribuyentes ante el impuesto.
- Cuanto mayor sea la preferencia del gobierno por la redistribución.
- En aquellos tramos de renta en los que el número de contribuyentes es pequeño comparado con el de los que están situados en tramos de renta más elevados.

La elasticidad de la oferta de trabajo no es siempre el parámetro relevante para conocer el efecto de los impuestos sobre el comportamiento de los contribuyentes, porque no toma en consideración reacciones cualitativas importantes

como, por ejemplo, el esfuerzo en el trabajo, el cambio de empleo, invertir en formación o, simplemente, dedicar el tiempo a eludir o evadir los impuestos. Reacciones que se recogen mejor con la elasticidad de la renta gravable, que incorpora, además de estos efectos cualitativos, los efectos de renta y de sustitución y los márgenes intensivos y extensivos.

En el caso de las rentas más altas, por ejemplo, lo relevante para determinar el tipo óptimo de gravamen no es la elasticidad de la oferta de trabajo, sino la elasticidad de la renta gravable, indicador que recoge los efectos de los impuestos sobre la base liquidable. Esta elasticidad crece notoriamente a medida que aumenta la renta, lo que significa que, a medida que suben los tipos de gravamen, crece la recaudación automáticamente, pero también aumenta la distorsión de la oferta de trabajo y los efectos que tiene sobre los ingresos. Si se considera que, para las rentas altas, el tercer efecto sobre el bienestar mencionado anteriormente es despreciable, porque el gobierno pondera muy poco la unidad monetaria del rico, el gobierno debería aumentar el tipo de gravamen del tramo de renta más alta hasta el punto en el que el aumento mecánico de los ingresos se compensara con la pérdida de ingresos que genera el efecto negativo sobre la oferta de trabajo. El tipo impositivo más elevado coincidiría con el tipo que maximizara los ingresos, el cual señalaría así el tipo máximo que no debiera traspasarse, pues, si así fuera, la reducción de los ingresos tributarios, por su efecto negativo sobre la base liquidable, sería superior al aumento mecánico de los mismos.

En el caso de las rentas más bajas, el cálculo de los tipos marginales plantea también problemas específicos, ya que la reacción relevante ante los impuestos y los beneficios de estos contribuyentes no es trabajar más o menos, sino participar o no en la fuerza la laboral. Si aceptar o no un empleo. En este caso, además de las elasticidades de la oferta de trabajo y de los tipos de gravamen efectivos de los distintos impuestos, beneficios y prestaciones sociales, cuyo ritmo rápido de retirada suele frecuentemente dar lugar a unos tipos marginales efectivos excesivamente altos, hay que tomar en consideración cómo varía la participación al hacerlo los tipos medios, o tipos de gravamen de participación, que nos dicen el porcentaje de los ingresos después de impuestos que recibe el contribuyente ocupando un empleo o estando desempleado.

Teóricamente, en el tramo de las rentas más bajas, si se prescinde del efecto de los impuestos sobre el margen intensivo, el tipo de gravamen medio, o de participación, óptimo debiera ser más bajo:

- Cuanto mayor fuera la elasticidad de la participación, ya que, en este caso, la disposición de los contribuyentes a reducir su participación sería muy alta al reducirse sus ingresos.
- Cuanto más valore el gobierno la redistribución hacia ese tramo de renta. Cuando así sucede, los créditos fiscales vinculados al trabajo, o los subsidios al empleo, debieran ser parte de un gravamen óptimo de las rentas del trabajo, haciendo incluso que el tipo de gravamen de participación fuera negativo para este nivel de renta.

En la práctica, en el tramo de baja renta, los impuestos afectan tanto al margen intensivo, como al extensivo. Por tanto, cuando se consideran ambos aspectos, las reducciones de impuestos producen efectos opuestos sobre la oferta de trabajo y sobre los ingresos públicos, cuyo resultado final sólo puede estimarse a partir de un análisis empírico preciso de los parámetros relevantes.[5]

El cálculo de la tarifa óptima no es una tarea simple. No solo porque el equilibrio que dicha tarifa ha de alcanzar entre objetivos diversos es difícil por la existencia de conflictos entre ellos. Especialmente importante para este tema es el conflicto entre redistribución e incentivos al trabajo. Dicho en términos simples, si hay una fuerte preferencia por la igualdad, los tipos de gravamen habrán de ser altos y desincentivarán la oferta de trabajo. La subida de tipos necesaria para financiar una mayor redistribución de una manera recaudatoriamente neutral será tanto mayor cuanto mayor sea la disminución de la oferta de trabajo y la pérdida de recaudación que dicha disminución de la oferta de trabajo genere. El tamaño de esta pérdida de recaudación es el que determina el exceso de gravamen, o pérdida de eficiencia, de la imposición.

Además de los conflictos de objetivos, el cálculo de la tarifa óptima se ve dificultado porque las necesidades de información necesarias son muy elevadas, haciendo que la investigación empírica sea crucial para el diseño del gravamen de las rentas del trabajo y, en general, como se verá, del sistema impositivo.

---

[5] Un análisis más amplio y específico de este tema puede verse en Brewer, M., E. Saez, E. y A. Shephard, (2010), Means-Testing and Tax Rates on earnings, en Mirrlees, et al., (eds.), Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review, Oxford: Oxford University Press, y Saez, E. (2002), Optimal Income Transfer programs: Intensive versus Extensive Labor Supply Responses, Quarterly Journal of Economics, 117, 1039-73.

Aparte de los modelos teóricos sobre el comportamiento de los agentes económicos ante los impuestos, el análisis positivo para efectuar una reforma de las rentas del trabajo tiene que partir de la mayor información posible sobre la realidad sobre la que se va a actuar. En primer lugar, de los elementos, empleo y salarios, que componen la base imponible del gravamen con el fin de detectar aspectos del comportamiento de los potenciales contribuyentes que pudieran verse influidos por el gravamen. En segundo lugar, de los tipos de gravamen efectivos y de participación, que tomen en consideración el hecho de que los impuestos, como se encarga de resaltar el IM, forman un sistema y esos tipos de gravamen han de incorporar mucho más que los tipos legales. En tercer lugar, es indispensable disponer de estimaciones fidedignas de las reacciones de los contribuyentes ante los impuestos, con identificación de los márgenes de la oferta de trabajo y de los grupos de contribuyentes más sensibles a los impuestos según género, edad, renta, etc. En cuarto lugar, cualquier política redistributiva debe partir de un buen conocimiento del estado de la distribución de la renta y de los efectos que sobre la misma tienen los impuestos y los beneficios sociales. Finalmente, es necesario disponer de una información lo más detallada posible de los contribuyentes por tramos de renta.

La información que se acaba de mencionar, aunque crucial, es todavía insuficiente para hacer un diseño óptimo del gravamen. Los objetivos que se persiguen –recaudatorio, redistributivo y de minimización de distorsiones– no siempre conviven bien. Es inexcusable que el político decida, dentro del conjunto de elección resultante del análisis positivo, qué prioridad o ponderación hay que asignar a cada uno de ellos.

En nuestro país, como señalaron algunos ponentes[6], la disponibilidad de la información necesaria para realizar estos tipos de análisis, aunque se ha avanzado en los últimos años, o es insuficiente o no está disponible en el momento oportuno. Ello permite entender, en parte, la escasez de estudios empíricos relevantes y actualizados para el análisis de estos problemas. Esto es tanto más lamentable habida cuenta que no escasean, precisamente, los expertos con el bagaje técnico necesario para realizarlos. Tampoco los políticos suelen precisar mucho, en general, cuáles son sus objetivos prioritarios en materia tributaria más allá de declarar que cambiarán, subirán o bajarán tal o cual impuesto según las

[6] Véase Labeaga, J.M. en este volumen.

conveniencias políticas del momento. Puede que las principales consecuencias de este proceder, más que las que se persiguen realmente, sean unos mayores costes de eficiencia de nuestro sistema impositivo y, posiblemente, un sistema más inequitativo.

Cuadro 1: Tarifa de tipos marginales efectivos. Rentas del trabajo.

Tramos de Renta	Tipo marginal IRPF	Beneficios fiscales(1)	CSS	Tipos efectivos
0-8.000	24.75		25.70	50.45
8.000-9.180	24.75	10.00	25.70	60.45
9.180-12.000	24.75	18.66	25.70	69.21
12.000-13.260	24.75	8.66	25.70	59.11
13.260-17.707	24.75	-	25.70	50.45
17.707-33.007	30.00	-	25.37	55.37
33.007-43.164	40.00	-	24.75	64.75
43.164-53.407	40.00	-	-	40.00
53.407-120.000	47.00	-	-	47.00
120.000-175.000	49.00	-		49.00
175.000-300.000	51.00	-		51.00
Mas de 300.000	52.00	-		52.00

Notas:

(1) Tipos marginales efectivos equivalentes al ritmo de retirada de los beneficios a medida que aumenta la renta.

(2) Las CSS que se han sumado a los tipos marginales del IRPF para calcular los tipos marginales efectivos se han estimado de la manera siguiente:
s_t y s_c son los tipos de CSS del trabajador y del empresario, respectivamente.
t_p y t_s son los tipos de gravamen del IRPF y del IRS, respectivamente.
El coste neto del trabajo (CNT) para el empresario, después de impuestos es:

$$1 + (1 - t_s) \times s_c$$

El salario neto del trabajador (SNT), después de impuestos es:

$$(1 - s_t) \times (1 - t_p)$$

La carga tributaria efectiva total sobre los salarios = CNT –SNT =

$$= t_p + (1 - t_s) \times s_{c+} (1 - t_p) \times s_t$$

El segundo y el tercer término de esta expresión representan los tipos de las CSS del empresario y del trabajador netas del IRS y del IRPF, respectivamente.

La tarifa de tipos de gravamen que se aplica a las rentas del trabajo en nuestro país, como puede verse en el cuadro 1, consta, en la actualidad, de siete tramos renta en la práctica. Los tipos marginales legales son fuertemente crecientes en los tres primeros tramos, en los que se encuentra la inmensa mayoría de los contribuyentes, para pasar a crecer a un ritmo fuertemente decreciente en los tramos siguientes.

El primer tramo, correspondiente a las rentas bajas, con un tipo marginal de IRPF del 24,75%, se ha desglosado en el cuadro 1 en 5 subtramos efectivos para tomar en consideración el efecto de los beneficios por rentas del trabajo que se mencionaron anteriormente. Como consecuencia del mínimo personal y familiar (5.151 euros) y de la reducción por rentas del trabajo (4.080), los dos primeros sub-tramos (hasta 9.231 euros) tiene efectivamente un tipo de gravamen nulo por IRPF. El primer tramo (hasta 883,6 euros que es la base mínima de cotización) se beneficia, además, de una CSS nula. Las rentas incluidas en el segundo sub-tramo se ven afectadas por las CSS (25,70%) y el tipo marginal resultante de la retirada del crédito fiscal por rentas del trabajo (10%). Como consecuencia, en el tercer sub-tramo, al comenzar la aplicación efectiva del IRPF y del tipo marginal por retirada de la reducción de rentas del trabajo, se produce un aumento importante del tipo marginal efectivo (hasta 69,21%). A partir de este tipo, los tipos marginales de los dos sub-tramos siguientes se reducen fuertemente. El resultado es una evolución de los tipos de gravamen efectivos en el tramo de rentas bajas que no parece tener ninguna lógica.

En los tres tramos siguientes (con rentas comprendidas entre 17.707 euros y 120.000 euros), los tipos marginales efectivos legales resultante de las CSS y del IRPF suben fuertemente. Sin embargo, a partir de una renta de 43.164 euros, que corresponde a la base máxima de cotización, aproximadamente, en la mitad del tercer tramo, el tipo marginal de las CCS es nulo y su tipo medio comienza a decrecer con rapidez, arrastrando a la baja al tipo medio de gravamen conjunto de IRPF y CSS hasta llegar a los 120.000 euros, cifra a partir del cual el tipo medio global se estabiliza en torno al 49%, para disminuir a partir de los 600.000 euros. Esto significa que, si bien los tipos marginales legales son progresivos, esa progresividad se pierde cuando, a partir de los 43.164 euros de la base máxima de CSS, los tipos medios conjuntos comienzan a decrecer. El gravamen global de las rentas del trabajo se hace proporcional a partir de los 120.000 euros y regresivo a partir de los 600.000. La desconexión entre IRPF y CSS distorsiona la progresividad que se trata de introducir con el IRPF solamente.

Qué puede decirse del gravamen de las rentas más altas. En España, el tipo de gravamen marginal legal del IRPF para las rentas más altas, a partir de los 300.000 euros, es hoy el 52%, tipo situado en la parte alta del rango de tipos máximos aplicados por países de nuestro entorno. Como hemos visto, el tipo efectivo de cotización marginal a la seguridad social es cero a partir de la base máxima de cotización. Saez[7] ha propuesto para estimar el tipo de gravamen máximo óptimo la siguiente fórmula, $t = (1 + ae)^{-1}$, donde t es el tipo de gravamen, a es el parámetro de Pareto, que mide la dispersión de la renta dentro del tramo de rentas más altas y e es la elasticidad de la base liquidable. Se ha estimado que el parámetro a tiene en España un valor en torno a 2 y considera distintos valores de la elasticidad (0.3, 0.15 y 0.45) para llegar a unos tipos máximos de 0,62, 0,77 y 0,52%, respectivamente[8].

Según estimaciones de Sanz, J.F[9]., el tipo de gravamen marginal que hubiese maximizado la recaudación del IRPF en la última reforma de 2012 hubiese sido el 35,04% para la base liquidable general. Este cálculo se ha basado en un estimación de la elasticidad de la base liquidable media de 0,44 para la base liquidable general. Si se compara con el nuevo tipo marginal máximo del 52%, ello significa que para una gran cantidad de contribuyentes, los tipos marginales soportados superan los que generan una recaudación máxima y que la estructura de tipos de gravamen está muy lejos de la óptima.

De lo anterior parece desprenderse la conveniencia de integrar los gravámenes que recaen sobre las rentas del trabajo y de estos con los beneficios y prestaciones sociales. Integración sobre la que se pronunciaron favorablemente los ponentes que abordaron este tema en el Simposio (Labeaga y Diaz de Sarralde). Sin embargo, también manifestaron claramente las grandes dificultades de diversa naturaleza, política y administrativa, fundamentalmente, que un proceso de integración de este tipo plantearía en nuestro país[10].

Prescindiendo de las consideraciones de tipo legal, posiblemente incluso de tipo constitucional, y suponiendo que exista una voluntad política importante

---

[7] Saez, E. (2001), Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates, Review of Economic Studies, 68, 205-229.

[8] Véase Jacobs, B. (2012), From Optimal Tax Theory to Applied Tax Policy, CESifo Working Paper Series, num. 4151.

[9] Sanz, J.F. (2013), Los Costes de la Imposición: Un Sistema Fiscal Eficiente para una Economía en Crecimiento, en Una Reforma Fiscal para el Crecimiento y el Empleo, FAES, 11-45.

[10] Véase Labeaga, J.M. y Diaz de Sarralde, S. En este volumen.

para llevar adelante la integración, ésta plantearía problemas serios. Unos serían simplemente de técnica tributaria; habría que alinear bases imponibles, umbrales de renta, períodos impositivos, tipos impositivos, etc. Otros, mucho más importantes, serían problemas de transición. Por ejemplo, cómo integrar las CSS de trabajadores y de empleados sin que se produzcan efectos indeseables sobre las rentas que reciben unos y los costes laborales que soportan otros. Posiblemente, una integración de este tipo requeriría una puesta en práctica gradual y parcial para que resulte más digerible y ello precisaría de una programación previa e importante del proceso que no sería nada fácil.

Con independencia de lo anterior, lo que sí parece claro es la necesidad de introducir una coordinación en el diseño de ambos gravámenes, habida cuenta de la gran importancia que tienen sobre los incentivos al trabajo de los trabajadores, la creación de empleo por los empresarios y sobre la distribución de la renta y la equidad en el reparto de la carga tributaria.

2.3. Gravamen de las rentas del capital

Cuando se habla de rentas de capital, si se prescinde de las donaciones y herencias, se está haciendo referencia, en términos generales, a los rendimientos producidos por los activos reales y financieros en que se materializan el ahorro de las personas, la diferencia entre su renta disponible y su consumo, y el ahorro de las empresas, que son sus beneficios no distribuidos. Normalmente, los rendimientos de los activos personales se gravan por el IRPF, al igual que los de las empresas sin forma de sociedad. Los beneficios de las sociedades se gravan por el IRS.

En la renta del capital suelen distinguirse tres tipos de rendimientos:

- El rendimiento normal del capital, que es la compensación que recibe el propietario de un activo por diferir el uso de los fondos invertidos en el mismo, o también el precio por aplazar el consumo presente para consumir en el futuro.
- La prima de riesgo, que, como su nombre indica, es la compensación por invertir en un activo de riesgo y es la diferencia entre el rendimiento esperado del activo con riesgo y el de un activo seguro.
- Un rendimiento extraordinario o supernormal, que no es una compensación por diferir el uso de los fondos ni por asumir un riesgo. Es una renta

económica que puede tener muchas causas, como regulaciones, poder de monopolio, el azar, poseer un activo muy específico, etc.

El diseño del gravamen de las rentas del capital tiene gran importancia, no sólo por el peso que estas rentas tienen en la renta nacional, sino también porque el gravamen del ahorro puede afectar a la cantidad total de ahorro de la economía[11] y a su distribución entre distintos activos, lo que puede influir en el volumen, composición y crecimiento de la inversión y en la eficiencia con que se realiza. Además, la forma en que se grava el ahorro determina la naturaleza del impuesto personal. Si se grava el ahorro y sus rendimientos nos encontramos ante un impuesto comprensivo sobre la renta. Sin embargo, si no se gravan, estaremos ante un impuesto sobre el consumo.

Para el IM, el gravamen de las rentas del capital plantea dos problemas sucesivos. El primero es si debiera o no gravarse el rendimiento normal del capital, ya que dicho gravamen es causa de las principales distorsiones que genera el impuesto. Una vez decidido el primer problema, en un sentido u otro, el segundo problema estriba en analizar las opciones existentes, en cada caso, para elegir la más adecuada.

Respecto al primer problema, el IM reconoce que existen argumentos teóricamente válidos para gravar de alguna manera el rendimiento normal del capital, aunque no necesariamente a los tipos de gravamen que se aplican a las rentas del trabajo, pero considera que ni los beneficios que pudieran derivarse compensarían los costes del gravamen, que se examinan a continuación, ni se dispone de información adecuada para poder calibrar los tipos de gravamen a parámetros de comportamiento difíciles de medir. Por tanto, a pesar del avance que ha habido en la investigación sobre este gravamen, no existe un conjunto de conocimientos teóricos y empíricos que ofrezcan recomendaciones para realizar un diseño óptimo de este impuesto; en particular, cuál debiera ser el tipo de gravamen óptimo de las rentas de capital, como existe en cierta medida para las rentas del trabajo.

---

[11] El ahorro total de la economía está formado por el ahorro del sector público y el del sector privado. Este, a su vez, está integrado por el ahorro personal, que es el que se está considerando ahora, y el ahorro empresarial, formado por los beneficios no distribuidos.

En tales circunstancias, el IM considera preferible tomar como guía para diseñarlo el principio de neutralidad[12].

El principio de neutralidad tiene dos dimensiones. Una tiene que ver con el nivel del ahorro y su distribución en el tiempo, o lo que es lo mismo la distribución inter-temporal del consumo. La segunda dimensión tiene que ver con la distribución del ahorro entre distintos activos o vehículos de ahorro. Un sistema neutral en el primer sentido no debiera discriminar entre el consumo presente y el consumo futuro y uno neutral en el segundo sentido no debiera distorsionar las decisiones de los agentes económicos sobre donde colocar sus ahorros.

El IRPF tradicional, al gravar la totalidad del rendimiento del ahorro, recae sobre el rendimiento normal, y, al reducir su rendimiento después de impuestos, distorsiona la distribución inter-temporal del consumo a favor del consumo presente y en contra del ahorro; es decir, no cumple la primera dimensión del principio de neutralidad. Distorsión que se ve agravada, por un lado, porque el impuesto grava rentas nominales, y no se practica una corrección por la inflación, lo que hace que los tipos de gravamen efectivos sobre los rendimientos reales de los activos que pagan intereses aumenten con la tasa de inflación y sean muy superiores a los nominales. Por otro lado, y por los efectos del interés compuesto, el gravamen del rendimiento normal, al reducir el rendimiento efectivo del ahorro es tanto más penalizador, es decir, reduce más la riqueza final generada, cuanto más largo es el horizonte temporal en que se mantiene invertido el ahorro.

Tampoco logra la neutralidad en la distribución del ahorro por activos. Esto se debe, en parte, a que determinados vehículos de ahorro, como la vivienda o los planes de pensiones, suelen disfrutar en la práctica de un tratamiento fiscalmente muy privilegiado. Sin embargo, se debe también, fundamentalmente, a que el impuesto sobre las ganancias de capital, o patrimoniales, se exige cuando éstas se realizan y no cuando se devengan. Este principio de realización, que se sigue por la dificultad de valorar los activos a precio de mercado, o por los problemas de liquidez que pueden plateársele al contribuyente para pagar el impuesto, implica conceder una ventaja importante a las ganancias de capital al aplicárseles un tipo de gravamen efectivo inferior al de las restantes rentas del capital, diferenciación

---

[12] Sobre este punto, véase Banks, J. y P. Diamond(2010), The Base for Direct Taxation, en Dimensions of Tax Design, The Mirrlees review, Oxford University Press, 548-648. También las observaciones de Díaz de Sarralde en este volumen.

que depende arbitrariamente de la voluntad de realización del ahorrador y del grado en que los distintos activos generan sus rendimientos en forma de ganancias de capital y no de dinero en efectivo.

Por otro lado, el aplazamiento del pago del impuesto que genera el principio de realización es equivalente a la concesión de un préstamo sin interés del gobierno al contribuyente desde el momento en que aumenta el valor del activo hasta el momento en que se vende. Este beneficio genera un incentivo para convertir otras rentas en ganancias de capital, que obliga a adoptar complejas medidas anti-elusión, y crea un "efecto bloqueo" (*lock-in effect*) consistente en aplazar la realización de la ganancia, una vez devengada, para eludir el impuesto el mayor tiempo posible. Elusión que puede llegar a ser permanente, nunca se paga el impuesto sobre las ganancias de capital, si, como sucede en algunos sistemas impositivos, como el español, en las transmisiones hereditarias están exentas tales ganancias (la llamada "plusvalía del muerto"). Todo esto podría evitarse gravando las ganancias de capital en el IRPF aplicando el principio del devengo, pero en la práctica no se hace.

Así pues, el gravamen del rendimiento normal del capital introduce distorsiones arbitrarias en la distribución inter-temporal del ahorro y en la distribución del ahorro entre distintos activos. Además, es difícil defender, por razones de equidad, que el sistema impositivo penalice a la persona que ahorra cuando es joven para consumir en la vejez. Razones que llevan al IM a recomendar el no gravamen del rendimiento normal del capital y pasar a analizar las opciones que existen para lograrlo.

Sobre el segundo problema, para caracterizar las opciones disponibles, el IM hace una distinción, a efectos expositivos, entre tres fases en la vida de un activo: la del ahorro, es decir, cuando se recibe la renta, se ahorra y se adquiere el activo; la de la acumulación, cuando se devenga el rendimiento; y la del desahorro, cuando se retiran los fondos de una cuenta o se vende el activo. Cada fase puede estar exenta de impuesto –E– o gravada –T–. Distingue así y analiza tres formas alternativas de imposición que dan lugar a un tratamiento neutral del ahorro:

- Un impuesto sobre el gasto basado en los flujos de caja (EET).
- Un impuesto sobre la renta personal con una deducción de la tasa de rendimiento normal (*Rate of Return Allowance*-RRA) (TtE).
- Un impuesto sobre las rentas del trabajo (TEE).

En muchos países, el tratamiento de los planes de pensiones se aproxima mucho al sistema EET, en tanto que la vivienda se aproxima más al sistema TEE. En la tercera alternativa, se grava la recepción y ahorro de la renta, pero no se grava el rendimiento normal del capital, sólo los rendimientos que exceden de éste, los llamados rendimientos supernormales o extraordinarios.

Al evaluar los tres impuestos el Informe toma en consideración los siguientes aspectos:

- Los tres impuestos eximen el rendimiento normal del capital.
- Sin embargo, el impuesto sobre el gasto y el RRA gravan los rendimientos supernormales, lo que se considera como algo positivo, ya que, en la medida que tales rendimientos consistan en rentas económicas, su gravamen no genera ningún coste en términos de eficiencia.
- Así mismo, los dos primeros impuestos gravan por igual las ganancias de capital y las restantes rentas, no requieren indiciación por la inflación, evitando las fluctuaciones de los tipos de gravamen efectivos según los cambios de los precios, y evitan las distorsiones en la composición del ahorro.
- Sin embargo, difieren en el momento en que se producen los ingresos impositivos. En el sistema EET, del impuesto sobre el gasto, el ingreso se aplaza hasta que se realiza el consumo y en el RRA tiene lugar cuando se ahorra y se perciben las rentas del ahorro.
- Por el contrario, el impuesto sobre las rentas del trabajo, además de no gravar los rendimientos extraordinarios y de gravar de manera diferente las rentas del trabajo y del capital, exige establecer una separación estricta entre rentas del trabajo y del capital, tema que puede ser complicado como se verá más adelante al tratar del impuesto dual.
- La aplicación práctica del RRA plantea menos problemas de transición que la del impuesto sobre el gasto personal y permite aplicar los mismos tipos de gravamen a los rendimientos supernormales que a las rentas del trabajo.
- No obstante, la aplicación de la RRA –que requiere aplicar un tipo de interés libre de riesgo (que puede aproximarse bien por el rendimiento nominal de los bonos del Tesoro a medio plazo) al stock de ahorro, valorado al coste de adquisición, a finales del año anterior– no deja de plantear problemas: requiere mantener un registro actualizado de los valores

de los activos a los que se aplica, un sistema adecuado de compensación de beneficios y pérdidas y la fijación anual de la tasa de rendimiento normal.

Una vez evaluados beneficios y costes, el IM considera que el sistema RRA debiera tomarse seriamente en consideración al diseñar el gravamen de las rentas del capital. Su puesta en práctica está recibiendo cada vez mayor atención, habiéndose aplicado en Noruega para los dividendos y las ganancias de capital desde 2006, ya que cumple el principio de neutralidad en su doble vertiente.

Adicionalmente, el Informe considera que un opción pragmática para lograr la neutralidad, que considera recomendable, sería permitir tratamientos diferentes para distintas formas de ahorro:

- Para las cuentas que producen un interés, generalmente inferior al rendimiento normal, podría aplicarse un enfoque TEE, que equivale a la exención. Retener también el enfoque TEE, por razones pragmáticas, para las viviendas ocupadas por su propietario y pequeñas tenencias de activos de riesgo.
- Para el ahorro en planes de pensiones, mantener el sistema actual de impuesto sobre el gasto (EET) y cierto incentivo fiscal por la inmovilización del ahorro durante largos períodos de tiempo, aunque dicho incentivo no tiene que consistir, como en el sistema actual, en eximir de gravamen un porcentaje de los fondos retirados.
- Finalmente, para las tenencias importantes de activos de riesgo (acciones, obligaciones, fondos de inversión, activos de empresas sin forma de sociedad, etc.) aplicar el sistema RRA.
- Asimismo, para equiparar el tratamiento fiscal de los dividendos y de las ganancias de capital a las restantes rentas se propone que los tramos de la tarifa de tipos de gravamen se reduzcan apropiadamente tomando en consideración el gravamen ya soportado por el impuesto sobre la renta de sociedades.
- A las empresas sin forma de sociedad se les permite optar por deducir de sus beneficios una RRA y gravar la diferencia como renta del trabajo o renunciar al RRA y gravar todos sus beneficios como rentas del trabajo.

El IM recomienda que esta RRA se complemente con un sistema similar en el impuesto sobre sociedades consistente, como se verá al tratar dicho impuesto,

en aplicar sobre la base imponible una deducción por fondos propios (*Allowance for Corporate Equity* – ACE) equivalente al rendimiento normal del capital.

Las *Dimensions*[13], que contiene los trabajos de base que sirvieron para elaborar el IM, ofrece como alternativa para gravar las rentas del capital el impuesto sobre la renta dual, que se comenzó a aplicar en los países escandinavos a principios de los noventa del siglo pasado y luego se ha ido extendiendo con distintas formas a otros países. Se sugieren dos versiones de este impuesto que se diferencian por el tratamiento que se da a los dividendos y ganancias de capital de los accionistas personas físicas residentes y se recomienda que, al igual que la RRA, se apliquen junto con un IRS que aplique el sistema ACE.

La primera opción de impuesto dual en su versión más pura se caracteriza por:

- Una separación estricta entre los gravámenes de las rentas del trabajo y del capital. Para hacer efectiva esta división (*splitting*), se permite a los propietarios de las empresas no societarias, con carácter opcional, imputar un rendimiento sobre sus fondos propios, que se gravaría como renta de capital, y el rendimiento residual se gravaría como renta del trabajo. Si optaran por la no división de la renta, toda ella se gravaría como renta del trabajo. Las rentas del trabajo se gravarían utilizando una tarifa de tipos de gravamen progresiva.
- Una base imponible lo más amplia y simple posible, para lograr el máximo de neutralidad y de equidad, disminuyendo el número de reducciones y de créditos fiscales. En general, incluiría: intereses, dividendos, ganancias de capital, arrendamientos, royalties, rendimientos imputados de las viviendas ocupadas por sus propietarios, rendimientos del ahorro para la jubilación, y una imputación del rendimiento del capital invertido en las empresas sin forma de sociedad.
- Un gravamen con tipo único y bajo de las rentas del capital, por razones pragmáticas, similar al aplicado en el impuesto sobre la renta de sociedades y bastante inferior al máximo que se aplica a las rentas del trabajo. La fijación de un tipo bajo trata de compensar el no corregir los efectos de la

[13] Mirrlees, J. et al. (2010), Dimensions of Tax Design, The Mirrlees Review, Oxford University Press. Véase el artículo de Griffith, R., L. Hines y P.B. Sorensen.

inflación y reducir los incentivos a las salidas de capital. La fijación de un tipo único pretende evitar los nocivos efectos de la progresividad sobre el efecto bloqueo de las ganancias de capital y eliminar las posibilidades de arbitraje fiscal.

- Eliminar el doble gravamen de los dividendos mediante un adecuado sistema de imputación estimativa y, de las ganancias de capital, aumentando el precio de adquisición de las acciones en una cuantía proporcional a los beneficios no distribuidos ya gravados por el impuesto sobre sociedades. De esta forma el gravamen sobre las rentas del capital recaería sólo sobre la parte de las ganancias realizadas no gravadas por el impuesto de sociedades.

Esta versión bastante purista del impuesto dual ofrece, en principio, ciertas ventajas sobre el impuesto comprensivo sobre la renta. Al imponer un gravamen neutral y bajo sobre la renta del capital, disminuye el impuesto sobre el rendimiento normal y logra, en parte, la neutralidad entre activos, al tiempo que mantiene la imposición progresiva sobre las rentas del trabajo para el logro de los objetivos redistributivos. Además, la uniformidad del gravamen de las rentas del capital y la eliminación de la doble imposición de las rentas de las sociedades, haría al impuesto dual neutral en relación con las decisiones de inversión. En la práctica, sin embargo, como veremos más adelante los países siguen concediendo tratamientos fiscales muy favorables para la vivienda y los planes de pensiones. Finalmente, una ventaja adicional del impuesto dual puro es que, si el porcentaje de imputación, usado para separar las rentas del trabajo y las del capital es una tasa de rendimiento normal, como ocurrió en Noruega, la tarifa progresiva no sólo se aplicaría sobre las rentas del trabajo, sino también sobre los rendimientos extraordinarios.

Los dos principales problemas de esta versión del sistema dual son, primero, que sólo las rentas societarias de origen nacional pueden evitar la doble imposición por las dificultades para aplicar a los dividendos y a las ganancias de capital de origen externo el sistema de imputación y de actualización de la base, respectivamente. El segundo problema, más complejo, estriba en que, normalmente, existe una gran diferencia entre el tipo de gravamen máximo de las rentas del trabajo y el tipo aplicado a las rentas del capital debido, por un lado, a las CSS y, por otro, a la frecuente concesión de tratamientos fiscales preferenciales a la vivienda, planes de pensiones, ganancias de capital, etc. Cuando esto sucede, el sistema de separación entre rentas del trabajo y del capital falla (fallo al que se

ha denominado talón de Aquiles del impuesto dual) cuando se aplica a los llamados accionistas "activos", es decir, los que tienen un porcentaje muy elevado del capital de la sociedad en la que prestan, además, sus servicios. La razón es su capacidad para obviar la obligatoriedad del sistema de imputación para separar las rentas del trabajo de las del capital y poder convertir así en dividendos sus rentas del trabajo.

Para obviar este problema, Noruega introdujo el año 2006 un llamado "impuesto sobre la renta del accionista cuyo objetivo es eliminar el beneficio de convertir la renta del trabajo en renta del capital de los accionistas activos, respetando el principio de neutralidad fiscal de las decisiones de inversión y financiación. Este impuesto tiene las siguientes características:

- Grava la renta realizada por todos los accionistas residentes personas físicas en el período –igual a los dividendos más las ganancias netas de capital de las acciones poseídas en empresas nacionales o extranjeras– que exceda de una tasa de rendimiento normal libre de riesgo imputada, equivalente a la RRA del IM.
- Si la renta del accionista de un período es inferior a la RRA, la diferencia no utilizada se trasladará hacia delante y se deducirá de futuras rentas del accionista.
- La RRA de un período será el resultado de multiplicar el tipo de interés normal libre de riesgo por el valor base de la acción, que es igual al precio de adquisición menos los RRA no utilizados trasladados de años anteriores.
- Para evitar la conversión de rentas del trabajo en rentas del capital, el tipo de gravamen de éstas (t^c) deberá ser tal que $(1 - t^s)(1 - t^c) = (1 - t^t)$, donde t^s es el tipo de gravamen del IRS y t^t el tipo máximo de gravamen de las rentas del trabajo.
- A los propietarios de las empresas que no han adoptado la forma de sociedad se les permite optar como se hace en la propuesta del IM.

Puede demostrarse[14] que el impuesto sobre la renta del accionista es equivalente, en principio, a un impuesto sobre los flujos de caja y es, por tanto, neutral

---

[14] Ver Sorensen, P.B. (2005), Neutral Taxation of Shareholder Income, International Tax and Public Finance, 12, 777-801.

en relación con las decisiones de inversión, financiación y de realización de activos, eliminando, pues, el efecto lock-in de las ganancias de capital. Tiene, por tanto, los mismos efectos que el sistema recomendado por el IM.

El gravamen de las rentas de capital que se aplica en España es una versión del impuesto dual que se introdujo en la reforma del IRPF de 2006, y que, recientemente, parece que con carácter transitorio, se ha desviado del modelo inicial que se adoptó. Difiere notoriamente de las tres opciones que propone el IM[15]:

- De la opción recomendada por el IM se diferencia, fundamentalmente, porque el impuesto español grava todos los rendimientos netos del capital, ya sean normales o extraordinarios, introduce importantes discriminaciones en el gravamen de las distintas rentas del capital, no establece un alineamiento entre los gravámenes de las rentas del capital y de los beneficios de las sociedades y permite una compensación muy restrictiva de las pérdidas.
- De la opción pura del impuesto dual discrepa por:
  - La ausencia de una separación estricta del gravamen de las rentas del trabajo y de las rentas del capital. En nuestro sistema, existen dos bases imponibles a las que se aplican tarifas distintas de tipos de gravamen, ambas progresivas:
    - Una, la tarifa general, ya descrita en la sección anterior, que grava la llamada renta general, que está formada, además de por las rentas del trabajo, por:
      - Los rendimientos del capital inmobiliario (reales e imputados).
      - Los de actividades económicas, de los que una parte, en realidad, procede del capital.
      - Una parte de las rentas del capital mobiliario (propiedad intelectual, prestación de asistencia técnica, ciertos arrendamientos que no constituyan actividades económicas, cesión del derecho a la explotación de la imagen).
      - Ciertas ganancias de capital (las de corto plazo y las no derivadas de transmisión onerosa o lucrativa).

[15] Para una descripción exhaustiva del gravamen español, véase la ponencia de N. Badenes.

- ▸ Otra, de tres tramos, que se aplica a la renta del ahorro, formada por:
  - o Los rendimientos más importantes del capital mobiliario (dividendos, intereses y rendimientos de operaciones de capitalización.
  - o Las ganancias y pérdidas patrimoniales generadas en un período superior a un año.
- La imposibilidad de compensar la renta general con la del ahorro y, dentro de ésta, los rendimientos del capital mobiliario con las ganancias o pérdidas patrimoniales.
- Volver a introducir la doble imposición de los dividendos. El sistema de imputación estimativa que existía anteriormente fue suprimido con la reforma del 2006 y se ha sustituido por el sistema clásico de doble gravamen de los dividendos que excedan de 1.500 euros.

Aparte de las diferencias que se acaban de mencionar entre nuestro IRPF y las dos opciones principales propuestas por el IM, el mismo adolece de serias deficiencias desde el punto de vista de la neutralidad y de la equidad:

- La reintroducción de la progresividad en el gravamen de las rentas de capital supone un paso atrás importante en la naturaleza del impuesto dual que dificulta el alineamiento de sus tipos de gravamen con los del impuesto sobre sociedades y abre la puerta al arbitraje fiscal al enfrentarse los contribuyentes a tipos de gravamen distintos de las rentas del capital y, en su caso, de sus deducciones.
- Existen importantes diferencias en el gravamen de las ganancias de capital:
  - ▸ Las ganancias de capital siguen gravándose atendiendo al principio de realización distorsionando, así, el funcionamiento del mercado de capitales a través del efecto *lock-in* e introduciendo, como se ha visto anteriormente, diferenciaciones en el gravamen de los distintos tipos de activos en función del peso que, dentro del rendimiento total, tenga la ganancia de capital.
  - ▸ Las ganancias patrimoniales del capital inmobiliario se gravan con tipos superiores que los aplicados a las del capital mobiliario.
  - ▸ También se aplican tarifas distintas a las ganancias del capital a corto plazo (tipo general) que a la las del largo plazo (tipo del ahorro).
  - ▸ Se considera que no hay ganancia de capital en las transmisiones lucrativas por causa de muerte, o por transmisiones inter vivos, como

consecuencia de determinadas participaciones de empresas o de participaciones sobre las mismas.

- ▸ En todo caso, están exentas las ganancias patrimoniales que se pongan de manifiesto por transmisión de:
  - o La vivienda habitual para mayores de 65 años.
  - o La empresa familiar, bajo ciertos requisitos.
  - o Acciones o de participaciones en empresas de nueva o reciente creación bajo ciertos requisitos.
- ▸ La actualización de valores sólo se aplica a los inmuebles.

- También existen importantes diferencias en la fiscalidad de los rendimientos del capital inmobiliario:
  - ▸ No se imputa ninguna renta a la vivienda habitual, lo que supone un subsidio importante a la adquisición. Sin embargo, a los inmuebles rústicos o urbanos que no están afectos a una actividad económica, ni generan rendimientos del capital, salvo la vivienda habitual, se les imputa un rendimiento equivalente al 2% del valor catastral, que pasará a ser del 1,1% cuando este valor se haya revisado a partir de 1994.
  - ▸ A partir de 1 de enero de 2013, se suprimió la deducción en la cuota de las cantidades satisfechas por adquisición de la vivienda habitual, pero siguen teniendo ese derecho las adquiridas con anterioridad hasta un cierto límite.
  - ▸ A las viviendas arrendadas se las deduce del rendimiento neto entre un 60% o un 100%, cuando el arrendatario tenga una edad comprendida entre 18 y 30 años y unos rendimientos netos del trabajo o de actividades económicas superiores a un determinado indicador.
  - ▸ Los contribuyentes cuya base imponible sea inferior a 24.107,20 euros anuales pueden deducirse de la cuota el 10,05% de las cantidades satisfechas en concepto de alquiler.
- Las aportaciones a planes de pensiones o similares se benefician de una reducción de la base hasta un límite de 10.000 euros anuales (12.500 si el contribuyente tiene más de 50 años) por parte del trabajador o del promotor, que le hubiesen sido imputadas en concepto de rendimiento del trabajo, podrán reducirse de la base liquidable general. Los rendimientos de estas aportaciones no se gravan mientras se mantienen en el fondo, pero

sí cuando se retiran. Se trata, por tanto de un activo que disfruta de un importante subsidio, que será tanto mayor cuanto mayor sea la diferencia entre los tipos de gravamen en los momentos de aportación y de retirada del dinero del fondo y del rendimiento que este obtenga en comparación con el rendimiento medio del mercado. Este beneficio y sus límites han sido objeto de crítica por su regresividad[16].

- Conviene resaltar una vez más que la falta de corrección por la inflación hace que el gravamen efectivo de los intereses varíe arbitrariamente en función de las variaciones de los precios.
- Para terminar conviene hacer une breve referencia a la violación de la equidad horizontal y vertical implícita en el impuesto dual y que se manifiesta también en el impuesto español. La de la equidad horizontal no requiere mayor comentario a la vista de lo que se ha mencionado anteriormente y la falta de equidad vertical se debe al hecho de que las personas de rentas altas tienen una proporción relativamente mayor de rentas del capital.

¿Convendría, y sería factible introducir en nuestro país alguna de las opciones propuestas? Es necesario resaltar que las tres opciones que se han mencionado anteriormente se solapan en gran medida. La opción que recomienda el IM, exención del rendimiento normal del capital y aplicación estricta del principio de neutralidad con excepciones para los planes de pensiones y la vivienda, es, por un lado, muy similar a la opción pura del impuesto dual en la primacía que atribuye al principio de neutralidad al diseñar el gravamen de las rentas del capital. Sin embargo, es también muy similar a la opción que supone el impuesto dual puro junto con el impuesto sobre las rentas del accionista residente (dividendos y ganancias del capital), pues ambas opciones excluyen el gravamen del rendimiento normal. Por otro lado, las tres opciones exigen imputar una tasa de rendimiento normal del capital, pues incluso el impuesto dual puro la precisa para efectuar la división de las rentas.

Las posturas que adoptaron los ponentes que se pronunciaron sobre el tema en el Simposio son contrarias o escépticas. La primera fue defendida por Díaz de Sarralde, que consideró que las razones teóricas que existen para gravar el rendimiento normal del capital tienen peso suficiente para tomarlas en consideración

---

[16] Para más detalles, véase la ponencia de Díaz de Sarralde.

y, por tanto, dichas rentas debieran gravarse en su totalidad por la tarifa de tipos que se aplique a todas las rentas personales. Se opone a la exención del rendimiento normal y a la dualización del impuesto. Sin embargo, la teoría tampoco parece apoyar la aplicación a las rentas del capital el mismo tipo de gravamen que a las rentas del trabajo.

La postura escéptica fue mantenida por Nuria Badenes que, coincidiendo con una opinión algo generalizada, puso el énfasis en los problemas prácticos de aplicación de la RRA, por lo que trataré de hacer una referencia más amplia a estas dificultades.

Badenes considera que la aplicación al caso español de las recomendaciones del IM es difícil por ser un cambio radical de filosofía de difícil asimilación, aunque la mayoría de ellas, una a una, podrían aceptarse e incorporarse. La principal objeción es la dificultad de determinar la tasa de rendimiento normal del capital a deducir de la base imponible y no tanto la gestión de la exención, que no debiera ser mayor que la que genera actualmente el gravamen de las ganancias de capital. El IM recomienda que se utilice como referencia el rendimiento nominal de los bonos del Tesoro a medio plazo. Sin embargo, este valor puede en la práctica ser muy variable y generar incertidumbre tanto en el que recauda como en el que invierte y tiene que soportar el impuesto. Por ello, habría que buscar un indicador que tuviera suficiente estabilidad en un determinado período de tiempo.

En la práctica, una RRA se ha venido aplicando en Noruega desde el año 2006 sin que la fijación del tipo de rendimiento normal haya sido un problema importante. Más difícil fue, para calcular la RRA sobre la base correcta, crear un registro central de accionistas personas físicas que dispusiera de los precios de adquisición de las acciones en una fecha determinada y registrara en lo sucesivo las transacciones realizadas y los dividendos. La creación de este registro fue un problema de transición importante para acciones antiguas y no cotizadas en mercados organizados. Además el valor base de la acción debe aumentarse anualmente para incorporar la parte no utilizada de la RRA. Todo ello hace el sistema de cálculo de las RRA complejo, pero no más que la liquidación de los actuales impuestos sobre los dividendos y las ganancias de capital, y factible con los medios de computación existentes.

Otro problema práctico que tuvieron que abordar las autoridades noruegas fue cómo evitar la conversión de dividendos, sujetos a doble gravamen, por intereses, gravados una sola vez. Para ello, todos los intereses pagados por sociedades

a accionistas personas físicas que excedieran de un determinado tipo, igual al tipo de la RRA más una pequeña prima de riesgo, se gravaron igual que los dividendos ordinarios.

2.4. El gravamen de la actividad empresarial (las actividades económicas)

El IM no habla explícitamente del gravamen de los rendimientos de la actividad empresarial. Dedica un capítulo al gravamen de las pequeñas empresas y otros dos al impuesto de sociedades, pero no aborda explícitamente el gravamen de las empresas no societarias que no sean de pequeña dimensión. Posiblemente, porque presuma que toda actividad empresarial de cierta importancia se organiza en forma de sociedad. Por el contrario, nuestro ordenamiento tributario dedica un impuesto, el de sociedades, al gravamen de la actividad empresarial que éstas realizan y grava dentro del IRPF, además de los rendimientos del trabajo por cuenta ajena y los del capital, los de las "actividades económicas", que define como rendimientos procedentes del trabajo y del capital, o solo de uno de ellos, que suponen por parte del contribuyente la ordenación por cuenta propia de medios de producción con la finalidad de intervenir en la producción y distribución de bienes o servicios.

En esta sección se tratará del gravamen de las pequeñas empresas, sean o no sociedades, y de las que no se organizan en forma de sociedad cualquiera que sea su dimensión. Para ello se va a abordar, en primer lugar, qué recomienda el IM para diseñar el gravamen de las empresas no societarias para pasar, a continuación, a examinar los problemas específicos de las pequeñas empresas.

A las empresas no societarias debiera de aplicárseles el mismo sistema de estimación directa de la base imponible, con aplicación de un sistema un sistema RRA, igual al sistema ACE que propone para evitar importantes distorsiones que genera el IRS tradicional.

El IM concede al gravamen de las pequeñas empresas, tengan o no la forma de sociedad, una gran importancia, aunque su potencial de generar ingresos sea bajo. Sin embargo, considera que su existencia plantea un reto importante al diseño de un sistema impositivo, no sólo por su elevado número y el empleo que generan, sino también porque un diseño u otro de su fiscalidad puede llevarlas a actuar formal o informalmente, afectar de manera diversa a su potencial de crecimiento y dar lugar a serias inequidades y distorsiones de la forma en que se organizan y en que sus propietarios y ejecutivos reciben sus retribuciones.

Así pues, el diseño del gravamen de las pequeñas empresas plantea dos cuestiones. La primera es determinar si existen razones de peso para dar a estas empresas un tratamiento fiscal favorable y, en su caso, determinar la forma óptima de hacerlo. La segunda es cómo eliminar esas distorsiones e inequidades mediante una fijación coherente de sus tipos de gravamen con los que recaen sobre las restantes rentas.

Sobre la primera cuestión, el IM considera que existen fallos de mercado que justifican la concesión de un tratamiento fiscal favorable a estas actividades. Pueden tener problemas de información, de barreras de entrada, de acceso a la financiación, de mayores gastos de cumplimiento de sus obligaciones tributarias, etc. Sin embargo, cualquiera que sea el argumento que se utilice para conceder un tratamiento favorable, el apoyo debiera consistir en reducciones de la base o créditos fiscales en función de la actividad, por ejemplo, por realizar actividades de I+D o por gastos de inversión, pero no en la concesión de tipos de gravamen preferenciales para todas las empresas o actividades.

Sobre el segundo punto, la conclusión es coherente con el principio de neutralidad: alineamiento de los tipos de gravamen de estas actividades con el de la renta de las sociedades y con las restantes rentas gravadas por el IRPF.

Si la opción fiscal que se adopta para la renta personal es el impuesto dual, como ya se ha señalado, los rendimientos de las actividades económicas habrían de dividirse entre rentas del trabajo y rentas del capital aplicando un criterio de imputación pragmático, ya que no parece existir ninguna base teórica para su fijación. Las rentas del capital se gravarían a un tipo de gravamen bajo y proporcional igual al que recae sobre la renta de las sociedades y al tipo marginal mínimo de la tarifa que se aplica a las rentas del trabajo.

El gravamen de las pequeñas empresas es analizado con bastante detalle en las ponencias de José Manuel de Bunes y, centrándose especialmente, en los problemas de coordinación de los tipos de gravamen de las distintas fuentes de renta, en la de Díaz de Sarralde.

Las rentas de la actividad empresarial en España está gravada por el IRS o por el IRPF según que hayan decidido organizar o no su actividad adoptando la forma organizativa de sociedad mercantil. En ambos impuestos existe un régimen general de determinación de la base imponible, que puede aplicarse a cualquier empresa con independencia de su dimensión, que se denominan régimen

general en el impuesto de sociedades y de estimación directa en el IRPF. Además, existen regímenes especiales para las pequeñas empresas, llamados de empresas de reducida dimensión en el impuesto de sociedades y de estimación directa simplificada y de estimación objetiva en el IRPF.

Así, en lo relativo a la determinación de la base imponible, existen diferencias fundamentales en el IRPF entre el régimen de estimación directa y el de estimación objetiva. El primero estima la renta gravable basándose en datos reales de ingresos y gastos, en tanto que el segundo se basa en un sistema de módulos y la renta estimada puede discrepar considerablemente de la renta real, razón por la que este régimen plantea serios problemas de equidad y de neutralidad. Problemas que, además, se ven agudizados porque, según evidencian las estimaciones del fraude fiscal, existen discrepancias entre las rentas que legalmente hay que declarar y las efectivamente gravadas. Estos problemas no se plantean en el IRS, ya que las diferencias entre el régimen general y el de las empresas de reducida dimensión son pequeñas y se centran, fundamentalmente, en el tema de las amortizaciones.

En relación con los tipos de gravamen aplicables, los beneficios de las empresas no societarias soportan la tarifa general del IRPF, cualquiera que sea su dimensión, aunque, como consecuencia del régimen de estimación objetiva, los gravámenes efectivos pueden diferir considerablemente entre las empresas grandes y pequeñas. En el impuesto sobre sociedades, la diferenciación de tipos es explícita, ya que las empresas de reducida dimensión soportan un tipo de gravamen del 25%, para los primeros 300.000 euros de base imponible, frente al general del 30%. Sin embargo, como señala Díaz de Sarralde en su ponencia, el tipo de gravamen efectivo de las empresas de reducida dimensión (21,8%) es superior al de las grandes empresas (19,8%), como reflejo del menor aprovechamiento de las deducciones.

Ambos ponentes están de acuerdo en la conveniencia de ir suprimiendo gradualmente el régimen de estimación objetiva, sustituyéndolo por un sistema de estimación directa simplificado, que permita reducir los costes indirectos de cumplimiento que han de soportar las pequeñas empresas

También están de acuerdo en la necesidad, como recomienda el IM, de coordinar los tipos de gravamen de los asalariados, los autónomos y las pequeñas sociedades para evitar las distorsiones que se mencionaron anteriormente. En el caso español, las tres fuentes de rentas, trabajo, capital y actividades económicas, están gravadas por la

misma tarifa general. El problema se complica cuando se toman en consideración las CSS de asalariados y autónomos, cuyos tipos son muy parecidos, pero las bases de cotización pueden llegar a ser muy distintas por tener el autónomo libertad de elección, libertad que habría que limitar para llegar a la coordinación deseada.

Más compleja es lograr la coordinación entre los gravámenes de los asalariados y de los beneficios distribuidos. En nuestro país, el accionista integra en su base imponible del ahorro los dividendos recibidos que excedan de 1.500 euros, mínimo exento que se ha estimado evita la tributación del 87% de los perceptores de dividendos, que normalmente se corresponderán con los de rentas medias y bajas. Esos dividendos se gravan a los tipos correspondiente de la tarifa del ahorro, que son inferiores a los de la tarifa general, especialmente en los tramos más elevados (52% frente a 27%). Con un tipo de gravamen del impuesto sobre sociedades del 30%, el tipo de gravamen combinado de este y del 27% sería del 48,9%. Un alineamiento perfecto requerirá una igualación del gravamen combinado del ahorro y los beneficios de las sociedades con el de la renta del trabajo. Con los tipos de gravamen hoy aplicados a las rentas del trabajo y de las sociedades, los tipos de gravamen de las rentas del capital consistentes con ellos son muy distintos a los contenidos en la tarifa del ahorro. Las ganancias de capital debieran gravarse al mismo tipo que los dividendos para lograr la igualdad de tratamiento de los beneficios distribuidos y no distribuidos.

Existen también en nuestro país problemas de falta de neutralidad importantes en el gravamen de las empresas no societarias y de las sociedades que sería necesario abordar en los temas siguientes:

- Tratamiento de las rentas irregulares.
- Cálculo de las plusvalías de los activos empresariales.
- Distintos plazos de compensación de pérdidas.
- Distinto gravamen de las ganancias de capital.

2.6. Rentas irregulares y el mínimo exento

Los rendimientos íntegros del trabajo, los rendimientos netos del capital y los rendimientos de las actividades económicas se benefician en nuestro sistema impositivo de una reducción del 40% cuando tales rendimientos se hayan generado durante un período superior a dos años o se califiquen como obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo.

La razón de ser de estas reducciones es corregir el exceso de gravamen que la progresividad genera al gravar las rentas irregulares en un solo ejercicio. En todos los países se corrige el gravamen de estas rentas. Lo normal es aplicar un sistema de promediación que elimine el problema. Lo sorprendente de nuestro sistema es que se realice mediante una reducción porcentual ad hoc que, como mínimo, resulta poco transparente y que parece justificarse tan solo por sencillez de su aplicación. Tampoco parece muy lógico aplicar esta corrección a unas rentas, como las del capital, que, salvo estos últimos años, se gravan con un impuesto proporcional.

Un tema diferente es el mínimo personal y familiar que ha de quedar exento de gravamen por satisfacer necesidades mínimas que toda persona debiera tener cubiertas. Hay muchos países, fundamentalmente anglosajones, que dejaron hace tiempo de conceder este beneficio. En España, existe cuatro mínimos: por cada contribuyente (5.151 euros anuales), por descendientes (1.836 euros por el primero y 4.182 euros por el cuarto y siguientes), por ascendientes (918 euros) y por discapacidad (variable en función del grado de minusvalía y la necesidad de asistencia). En el año 2010, el importe del mínimo personal y familiar declarado por los contribuyentes ascendió a 131.729 millones de euros, con una media por declaración de 6.841 euros. Naturalmente, si esas cifras son insuficientes o excesivas es un tema que se presta a mucha discusión por múltiples motivos.

De este mínimo se benefician todos los contribuyentes de una manera similar, ya que la dispersión es insignificante, excepto los que perciben rentas inferiores al mínimo, que sólo se benefician de la diferencia. En realidad, en el año 2010, hubo casi 20.000 millones de euros que no pudieron aplicarse, según la Agencia Tributaria, por insuficiencia de la base liquidable. Una opinión bastante extendida entre las personas que consideran esta exención como un medio de proteger un nivel mínimo de vida, es decir, para combatir situaciones de pobreza o de necesidades altas, no es tan necesario para las personas con rentas altas y medias altas en las que ese nivel mínimo está suficientemente cubierto. Por ello, sugieren, habida cuenta del elevado coste recaudatorio que tiene, que la exención se reduzca gradualmente a medida que aumenta la renta hasta su desaparición.

En todo caso, un tema difícil de entender en esta exención es que el coste de mantener al cuarto hijo y siguientes sea dos veces y media superior al del primero.

3. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS SOCIEDADES(IRS)

Aunque el IRS es, realmente, como ya se ha mencionado, un tipo de impuesto sobre las rentas del capital, existen buenas razones para darle un tratamiento separado, aunque solo sea por el tipo concreto de distorsiones que introduce y por generar problemas específicos derivados de la separación entre propiedad y control. Tradicionalmente, el IRS se ha justificado porque es más fácil gravar los beneficios al nivel de la sociedad que al nivel individual, aunque teóricamente esto fuera posible, y, además, porque es un instrumento de apoyo importante para la aplicación del IRPF, que facilita el gravamen de las rentas económicas y, en particular, las que fluyen a los no residentes. El IM aboga por la existencia de un IRS cuyo diseño permita lograr los objetivos recaudatorios y regulatorios que tenga asignados reduciendo al mínimo las distorsiones que introduce en sus decisiones de inversión y financiación.

El primer problema importante que plantea el IRS es la determinación de la base imponible. Teóricamente, un IRS bien diseñado no debiera gravar las inversiones "marginales", es decir, las que obtienen una tasa de rendimiento normal suficiente para cubrir el coste del capital. El impuesto debiera gravar sólo las rentas económicas, aquellas que exceden del rendimiento normal. Sin embargo, esto, en la práctica, no suele ocurrir.

En la mayoría de los países se parte para el cálculo de la base de los beneficios contables de la sociedad de un ejercicio en los que se realizan en ciertos ajustes para llegar a los beneficios gravables. Por tanto, una característica de la base imponible es la deducción de los pagos de intereses y de unos costes de depreciación imputados. Naturalmente, un tema al que la investigación económica ha dedicado gran tiempo y esfuerzo ha sido el de averiguar los efectos que esta base imponible tiene sobre las decisiones básicas de una sociedad: cuánto invertir y en qué activos, cómo financiar esas inversiones y qué parte de los beneficios repartir como dividendos y qué parte retener como fondos propios. Las principales conclusiones que han resultado de estas investigaciones son las siguientes:

- El gravamen del rendimiento normal del capital reduce el volumen de inversión. La no deducción de la base imponible del rendimiento normal del capital, de manera similar a la deducción de los intereses, aumenta el coste de uso del capital y la tasa de rendimiento requerida para realizar una determinada inversión.

- La aplicación de tablas de amortización por tipos de activos que difieren de la verdadera depreciación económica distorsiona la estructura de la inversión, incentivando aquellos activos cuya amortización permitida es inferior a la depreciación efectiva.
- Los dos efectos anteriores pueden verse magnificados por la falta de corrección de las tablas fiscales de amortización por los efectos de la inflación.
- La deducción de los intereses, pero no del rendimiento normal del capital, genera sesgos a favor de la financiación con deuda y en contra de la financiación con fondos propios.

De las bases imponibles que se han propuesto para suprimir o reducir estas distorsiones, el IM analiza tres: los impuestos sobre los flujos de caja, el impuesto tradicional con una deducción por fondos propios (*Allowance for Corporate Equity*, ACE) y un impuesto comprensivo sobre la renta de las empresas (*Comprehensive Business Income Tax*, CBIT).

El IM se pronuncia claramente por el sistema ACE[17]. En la práctica, el sistema ACE estriba en aplicar anualmente un tipo de rendimiento normal imputado (que, en la mayoría de los casos, podría aproximarse por el tipo de interés de los bonos del gobierno a medio plazo) al stock de fondos propios existente al final del ejercicio anterior.

El sistema ACE corrige el efecto adverso del IRS tradicional sobre el nivel de la inversión y el sesgo en su financiación. También resuelve los problemas que plantean la tabla fiscal de amortización y los efectos de la inflación. Otra propiedad atractiva del sistema ACE es que el tratamiento neutral de la financiación con deuda y con capital permite prescindir de la necesidad de aplicar normas de subcapitalización para las empresas multinacionales, ya que estas no tienen ningún incentivo para subcapitalizar una filial que opere en un país que aplique este sistema. Además, permitiría gravar a las entidades financieras y mantener la estructura del IRS existente, incluidas las tablas de amortización y la deducción de intereses. Finalmente, la aplicación del sistema ACE requeriría cambios mínimos en la estructura del impuesto para su aplicación.

---

[17] Este sistema se introdujo en IFS Capital Taxes Group (1991), *Equity for Companies: A Corporation Tax for the 1990s*, Comentary 26, London: Institute for Fiscal Studies.

Emilio Albi realiza un análisis riguroso de las alternativas que propone el IM para llegar a la conclusión de que el sistema ACE es una "alternativa de futuro, no lejano, que requiere debate e investigación". Tras señalar sus inconvenientes, de los que el principal es la pérdida de recaudación que ocasiona en el corto plazo, pasa a hacer una serie de consideraciones sobre cómo podría introducirse un sistema ACE en nuestro país sin aumentar el tipo de gravamen, ya que éste debe situarse en niveles cercanos a los de la competencia fiscal de otros países. Considera muy positivo elegir un tipo único en torno al 25%, dependiendo de la merma recaudatoria que se acepte absorber en el IRS y de los aumentos compensatorios de recaudación que se puedan lograr, que podrían proceder de:

- Supresión de deducciones de la cuota. Muchas de ellas ya han caducado o están próximas a la caducidad. Sin embargo, sería conveniente efectuar una revisión rigurosa de las deducciones subsistentes para evaluar en qué medida generan beneficios que permitan compensar su coste recaudatorio. En todo caso, recomienda la imposición de un límite conjunto de la cuota íntegra.
- Revisión de los regímenes especiales, especialmente el de las pequeñas empresas. La aplicación de una deducción por fondos propios, como propone el IM, haría innecesarias muchas de las ventajas que tienen en el cómputo de la base. Por otro lado, la reducción del tipo de gravamen general del IRS al 25% permitiría equiparar las diferencias de tipos.

Sanz Gadea, tras revisar el contenido del IM, considera que la principal recomendación es proponer la introducción del sistema ACE, aunque, naturalmente, son también relevantes las recomendaciones de eliminar la doble imposición de dividendos y de igualar la tributación de las diversas rentas. Cree, sin embargo, que el IM contiene carencias importantes. Se mantiene fundamentalmente en el terreno de los principios y ayuda poco, ciertamente, al reformador en aspectos relevantes de técnica tributaria y, en particular, obvia temas importantes vinculados a la globalización.

Su análisis finaliza con una discusión de una serie de elementos que considera importante considerar "en un debate sobre la conveniencia de introducir en España la deducción ACE": el cálculo de la deducción, su relación con la subcapitalización, la igualdad y la integración de la imposición directa, su adecuación al ordenamiento comunitario, su inserción en la red de convenios bilaterales, su coherencia con la propuesta de la UE de base imponible común consolidada

europea y, finalmente, su relación con la sinceridad fiscal y la neutralidad de las fuentes de financiación.

Una de las limitaciones del IM es que, al asumir el vigente principio de país de origen, o de la fuente, como criterio de reparto de las bases imponibles, algo por otro lado prácticamente inevitable de momento, no evita los problemas que plantea de traslación inter-jurisdiccional de beneficios o de localización empresarial, y no da respuesta, como señala Miguel Cruz a las "quejas sobre doble imposición internacional, costes de cumplimiento, competencia fiscal, complejidad, conflictividad con las administraciones, etc.". Su opinión sobre la extrapolación a España en el momento actual es negativa "por la descomposición coyuntural del IRS. Un ACE es una norma muy técnica, casi exquisita diría yo, y nuestro IRS pasa por un mal momento en el que lo que prima es la preocupación recaudatoria y no el afinamiento técnico". Conviene hacer notar, sin embargo, para evitar malentendidos, que el sistema ACE permite resolver distorsiones importantes del IRS tradicional, pero, naturalmente, no resuelve las que se derivan de la aplicación del principio del país de origen.

Los tres ponentes que trataron este tema consideran que, a largo plazo, la única forma conocida de evitar los problemas que plantea el principio del país de origen es la aplicación de un impuesto sobre los flujos de fondos que aplique el principio del país de destino. De acuerdo con este principio, el reparto inter-jurisdiccional de la carga tributaria no depende de la residencia de la sociedad ni de la localización de la producción, desapareciendo así las distorsiones que genera. Sin embargo, de momento, los problemas de transición que genera este impuesto ha sido un obstáculo insalvable para su aplicación.

4. IMPOSICIÓN INDIRECTA

4.1. El IVA

Para el IM, el IVA es un impuesto bien diseñado, neutral, que grava el valor añadido en cada fase del proceso de producción y distribución y no distorsiona la asignación de los recursos. Por otro lado, se trata de un impuesto armonizado, cuya regulación básica está contenida en una Directiva del Consejo de la UE de 2006, en la que se establecen ciertas limitaciones para la fijación de los tipos de gravamen, pero dejando un amplio margen de discrecionalidad a los Estados miembros.

Uniformidad vs. diferenciación de tipos

También se pronuncia el IM de una manera clara sobre la cuestión del tipo de gravamen. En general, considera que existe una presunción inicial a favor de la uniformidad para no distorsionar las decisiones de consumo, para evitar las complejidades que acompañan a la diferenciación de tipos y para reducir los costes administrativos y de cumplimiento del impuesto. Además, la uniformidad de tipos evita la vulnerabilidad del impuesto ante las presiones de los grupos de interés y de consideraciones políticas del corto plazo.

Sin embargo, reconoce que existen argumentos a favor de la diferenciación de tipos basados en consideraciones de eficiencia y de equidad. Un tipo óptimo debiera ser tanto mayor cuanto menos cambie la demanda al variar el precio. La puesta en práctica de esta regla plantea tantas dificultades que imposibilitan su aplicación. Dificultades técnicas, como la de conocer la elasticidad de todos los bienes y servicios gravados, y políticas, como la de gravar con tipos elevados los bienes de primera necesidad que son los que tienen menor elasticidad de la demanda con respecto al precio.

El Informe menciona diversas razones que podrían justificar la diferenciación de tipos atendiendo a consideraciones de equidad: la gente de menor renta tiende a gastar una proporción mayor de la misma en ciertos bienes; existen bienes que debieran soportar un menor gravamen por ser "esenciales para la vida". Argumentos que pueden tener validez, como sostiene el IM, cuando se considera la imposición sobre el consumo de bienes separada del resto del sistema impositivo, o en el caso de un país que no dispone de instrumentos más eficaces para lograr la redistribución deseada, pero que pierden mucho peso en otras circunstancias. En general, la puesta en práctica de estas diferenciaciones de tipos plantea serias dificultades, salvo en casos muy concretos, como en el caso de las guarderías, en los que el menor gravamen o la exención estimulan la oferta de trabajo y contribuyen a mejorar la redistribución.

Sobre la base de lo anterior, el IM propone, salvo excepciones muy justificadas, la supresión de los tipos cero y reducidos del IVA y la exención del IVA de ciertos tipos de consumo. Un buen ejemplo de la posibilidad de aplicar estas recomendaciones es Dinamarca, país en el que no existen tipos reducidos y se aplica un tipo único del 25%.

En todo caso, los argumentos a favor de la uniformidad parecen haber ido cogiendo peso. Como se muestra en el cuadro 2, la proporción de IVAs que se introdujeron con un solo tipo de gravamen ha aumentado notablemente a lo largo del tiempo, de forma que la uniformidad, al menos cuando se introdujeron, parecía ser la norma.

Cuadro 2: IVAs con un solo tipo cuando se introdujeron.

	Número de IVAs nuevos	Porcentaje con un solo tipo en la introducción
Antes 1990	48	25
1990-1999	75	71
1999-2011	31	81

Fuente: FMI.

María Dolores Beato analiza la posible aplicación de estas recomendaciones en nuestro país tras hacer una descripción amplia del proceso que ha conducido a la situación actual del impuesto, en particular en lo relativo a los tipos de gravamen. En España, en la actualidad, se aplican tres tipos de IVA: superreducido (4%); reducido (10%); y general (21%). El primero se aplica a alimentos no elaborados, medicinas, coches y prótesis de minusválidos y libros. Para hacerse una idea de lo que supone esa diferenciación, según el presupuesto de beneficios fiscales para 2013, el coste del tipo reducido asciende a 6.287 millones de euros y el del tipo superreducido a 4.555 millones. En total, 10.842 millones, para el Estado, y otro tanto para las comunidades autónomas, ya que la recaudación se reparte al 50%. Puede afirmarse que el coste recaudatorio de tipos reducidos y superreducidos, en el presupuesto de 2013, representaba en torno al 40% de la recaudación total prevista. Según estimaciones de la Comisión Europea, en 2007, en España la base sujeta a tipo general representaba sólo el 42%, hoy sería algo mayor como consecuencia de la última reforma, un 7% la del tipo superreducido y un 49% la del tipo reducido.

A la vista de la anterior, parece evidente, como señala Beato, la dificultad de asumir las recomendaciones del IM en el corto plazo. Más bien, opina, la uniformidad de tipos debiera tomarse como un ideal al que tender, que informara cualquier intento de aumentar la diversidad de tipos y frenara las presiones

políticas en esa dirección. Por un lado, cambios de esta magnitud, que afectan a tantas personas y sectores:

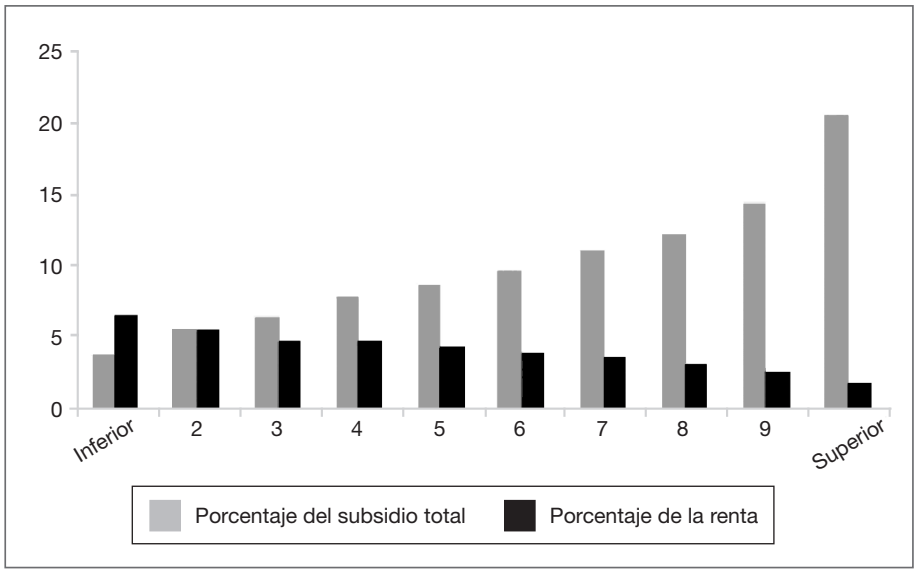
- Debieran hacerse de manera gradual y parcial para facilitar su asimilación.
- Así mismo, dado que la incidencia de la medida afectaría fundamentalmente a los grupos de baja renta, el cambio habría de ir acompañado de medidas compensatorias tanto en el IRPF como en los beneficios sociales.
- Finalmente, habría que considerar detenidamente el efecto que tal medida tendría sobre dos sectores importantes de nuestra economía hoy sometidos al tipo reducido, el turismo y la adquisición de vivienda. Temas en los que, de nuevo, habría que hacer un análisis riguroso del coste recaudatorio y del beneficio que reporta la reducción a ambos sectores y al resto de los ciudadanos.

Como se verá más adelante, el IM cree preferible excluir la vivienda del IVA y gravar, anualmente, los servicios habitacionales que produce con el fin de evitar las oscilaciones arbitrarias en el pago de impuestos derivadas de las variaciones en los precios de las viviendas. No parece haber ninguna razón de peso para tratar fiscalmente la vivienda como activo de manera distinta a cualquier otro tipo de activo. Como es bien sabido, según el argumento de la industria incipiente, la protección de sectores concretos está justificada de manera temporal; la protección permanente acaba generando ineficiencias y pérdida de competitividad. En relación con el trato que recibe el turismo habría que plantearse en qué medida la política más idónea desde el punto de vista del interés general es mantener una protección permanente.

Un problema distinto plantea la eliminación de los tipos reducidos para los productos de primera necesidad, en los que las personas con menos recursos gastan una *proporción* grande de su renta. Sin embargo, no hay que ignorar el hecho de que, probablemente, los grupos con más recursos gasten más en esos bienes en términos *absolutos* haciendo que el coste recaudatorio de la diferenciación esté beneficiando en mayor medida a los ricos que a los pobres.

En el gráfico 1 puede apreciarse, para el caso de México, el impacto distributivo de la diversidad de tipos. Las barras obscuras muestran que los subsidios implícitos son mayores para las decilas de bajas rentas. Sin embargo, las barras claras indican que la proporción del coste recaudatorio beneficia más a los niveles de renta más altos.

Gráfico1: Impacto distributivo de los tipos cero en México.



Fuente: OECD (2007).

Esto significa que la redistribución que pudiera lograrse con la diferenciación de tipos sea limitada[18]. Esto implica que, cuando existen instrumentos sofisticados por el lado del gasto para incidir más eficazmente sobre los grupos de baja renta que se benefician de las reducciones, como sucede en nuestros países, los enormes ingresos que se obtendrían con la uniformidad de tipos podrían compensar a los perdedores y todavía tener una ganancia neta de ingresos.

Exenciones

El IM se muestra mucho más crítico con las exenciones. Hay una exención cuando el bien o servicio vendido no es objeto de gravamen, pero no se deducen los IVA que han recaído sobre los bienes intermedios utilizados en su producción. Rompen la cadena del IVA y son, realmente, una aberración desde el punto de vista de la lógica básica del impuesto. Las principales consecuencias son:

[18] Keen, M. (2013), Targeting, cascading, and indirect tax design, IMFWorking Paper, Fiscal Affairs Department.

- Los ingresos tributarios pueden disminuir o aumentar, según que la exención se produzca en la fase previa a la venta final o en una fase intermedia de la cadena de producción y comercialización.
- La no deducibilidad de los IVA que gravan los bienes intermedios aumentan el coste de los bienes y servicios exentos, dando lugar a un gravamen implícito que, normalmente, se trasladará al consumidor vía precio. Este gravamen implícito será tanto mayor cuanto mayor sea la proporción del valor añadido antes de la fase de exención.
- La exención de bienes intermedios distorsiona las decisiones de producción de las empresas, que intentarán sustituir los inputs gravados por otros exentos.
- Se genera un incentivo para la elusión del impuesto mediante la integración vertical o el autosuministro.
- Se distorsiona la competencia cuando empresas exentas compiten con ventaja con las no exentas en sus ventas a los consumidores finales, o cuando empresas exentas compiten en varios países en los que sus inputs son gravados con tipos distintos.

Habida cuenta de los efectos nocivos que tienen las exenciones sobre el funcionamiento del IVA, parece lógico preguntarse por qué se introducen. En algunos casos, las dificultades para gravar un bien o servicio o un sector –pequeños comerciantes, servicios financieros– pueden justificar el empleo de una exención en lugar de un tipo cero. En otros casos, puede ocurrir que la exención, aunque genere ineficiencias productivas, se considera preferible a la aplicación de un tipo reducido. En la Unión Europea, existen listas comunes de exenciones aprobadas por directivas comunitarias que se incorporan a las legislaciones nacionales. Algunas de ellas muy importantes, como las que afectan a ciertos servicios prestados por el sector público y a los servicios financieros, que se analiza más adelante.

EL IM es de la opinión de que el mantenimiento de la exención para los servicios públicos se debe a la falta de adaptación del IVA a unas circunstancias en las que la línea divisoria entre los sectores público y privado en la provisión del servicio es cada vez más difusa y, en todo caso, el mantenimiento de la exención frente al tipo cero o reducido, que son menos distorsionadores, no acaba de entenderse. Por ello, considera que el IVA debiera aplicarse al sector público.

Según el presupuesto de beneficios fiscales para el año 2013, el coste para el Estado solamente de las exenciones fue de 6.038,88 millones de euros.

El problema del fraude

Aparte de los problemas que plantea la diversidad de tipos y las exenciones, el IM dedica una parte importante del mismo al problema del fraude en el IVA, fraude que en gran medida plantean las operaciones intracomunitarias.

Según EUROSTAT, en el período 2000-2011, el gap del IVA en España, que mide la diferencia entre la recaudación efectiva y la recaudación potencial con pleno cumplimiento de las normas, y que suele utilizarse como un indicador de incumplimiento, ascendió a un 1,2% del PIB. En el año 2011, esta cifra fue de 15.197 millones de euros (1,4%), adicionales a los derivados de la reducción de tipos. Dentro de la prudencia con la que deben siempre interpretarse estas cifras, parece claro que hay un problema de incumplimiento.

Ciertos incumplimientos tienen su origen en diversas formas de infravalorar las operaciones gravadas o de sobrevalorar los inputs. Otros, cuando desaparece el sujeto pasivo sin liquidar el impuesto. Como señala Beato, "el problema fundamental, en la actualidad, es cómo gestionar de la mejor manera posible un sistema de IVA basado en el principio de gravamen en el país de destino en una Unión Europea sin fronteras interiores". Se plantea un doble problema. Primero, cómo gravar las operaciones comerciales intracomunitarias en ausencia de fronteras. Segundo, cómo abordar el problema de las compras transfronterizas.

La aplicación de un tipo cero a las entregas intracomunitarias de bienes, con derecho a devolución, aumenta el riesgo de fraude. El más conocido es el llamado "fraude carrusel" o del operador desaparecido ("*missing trader*"). La empresa X del país 1 adquiere un bien en el país 2 de la UE, se autorepercute la cuota del IVA y se la deduce. Vende el bien en el mercado interior a la empresa Y, repercute el IVA y da derecho al comprador a su deducción. Sin embargo, no ingresa este IVA repercutido y desaparece. El beneficio obtenido le permite vender a un precio inferior al de mercado a la empresa Z. La empresa Z podría ser también un cómplice de la operación y vender de nuevo el bien a una empresa del país 1 y solicitar y conseguir la devolución, cerrando así el círculo. Los ingresos públicos se reducen, no sólo porque la empresa Y no ingresa el IVA repercutido y porque se obtienen devoluciones de impuestos no ingresados, sino porque hay una distorsión de costes en la cadena de producción. Se estima que las cifras de fraude por este concepto en España en 2006 se elevó a 2.600 millones de euros. Una solución para este fraude ha sido la inversión del sujeto pasivo. El que entrega

el bien no repercute el IVA a su cliente, sino que es este el obligado a liquidar el impuesto, liquidación que se ve compensada por su derecho a la deducción.

4. 2. El IVA y los servicios financieros

Otra propuesta relevante del IM es introducir un impuesto equivalente al IVA para los servicios financieros. Los servicios financieros están exentos del IVA, por razones técnicas, por mandato de la UE. La dificultad es determinar cuál es la venta que hacen las entidades financieras y cuál es el precio. Por tanto, cualquier reforma que quiera introducirse sobre este tema ha de acometerse al nivel de la UE. El resultado de la exención es que estas entidades soportan los IVA que gravan los bienes y servicios que adquieren y, presumiblemente, trasladan dicho coste a sus clientes, con lo que se produce una sobrevaloración de los servicios financieros prestados a las empresas, que no deberían soportar ningún impuesto por este concepto, las cuales podrían intentar reducir dicha carga obteniendo los servicios financieros en países con IVA más bajo.

El tema fue analizado con detalle por Jesús Gascón, que examinó la diversas propuestas que hace el Informe señalando sus ventajas e inconvenientes: desde la aplicación de un tipo cero para las operaciones financieras, el establecimiento de diversas variantes de un impuesto sobre los flujos de fondos que generan tales operaciones o la introducción de un impuesto sobre la actividad financiera, como el recomendado por el FMI y la propia UE, que recaiga sobre los salarios y beneficios de las entidades financieras como forma indirecta de gravar su valor añadido. Alternativa esta última que parece ser la que presenta menos dificultades.

El IM estima que el importe de esta exención en el caso del Reino Unido asciende a unos 10.000 millones de libras. Dos quejas corrientes sobre la exención es que "ha sido demasiado barato y fácil para las familias endeudarse, pero demasiado caro y difícil para las empresas obtener financiación." Puede que un impuesto equivalente al IVA, como el que grava la actividad financiera pudiera introducirse unilateralmente, aunque la coordinación internacional sería muy conveniente para evitar problemas de relocalización.

En todo caso, Jesús Gascón es de la opinión de que debiera prestarse especial atención al diseño de cualquier impuesto de este tipo para evitar crear nuevos problemas y, sobre todo, asegurarse de que los bancos están sujetos a los mismos

impuestos que otras empresas antes de pensar en aplicar impuestos especiales adicionles..

4.3. Imposición ambiental

La experiencia con los impuestos ambientales ha estado, fundamentalmente, en tres tipos: la imposición energética, la imposición sobre el transporte y la imposición sobre residuos. Los dos primeros tienen una importante capacidad recaudatoria y de internalización de costes ambientales, lo que los han situado en el centro de las denominadas reformas fiscales verdes que se llevan aplicando, fundamentalmente, en Europa desde los años 90. La ponencia sobre la imposición ambiental fue elaborada por Xavier Labandeira y Alberto Gago.

El Informe Mirrlees es favorable a la utilización de los impuestos ambientales por considerarlos instrumentos correctores de naturaleza coste-eficiente. Cabe destacar dos aspectos mencionados en el Informe con respecto a los beneficios de la imposición ambiental. Primero, su incorporación a los sistemas fiscales solo producirá efectos favorables, si el diseño y la aplicación de estos impuestos se realiza de manera, eficiente, eficaz, neutral y coordinada. Segundo, desconfía del denominado doble dividendo de los impuestos ambientales. Los defensores del doble dividendo argumentan que los impuestos ambientales, además de corregir las externalidades ambientales, generan ingresos fiscales suficientes para permitir una reducción de los impuestos sobre la renta lo que, a su vez, reduciría las distorsiones en el mercado de trabajo

Los ponentes señalaron tres conclusiones en relación a las recomendaciones de IM y el futuro de la imposición ambiental en España:

- Primero: el camino a seguir en relación con los impuestos energéticos está siendo definido en el ámbito europeo y es consistente con las recomendaciones del Informe. En efecto, la Comisión europea lanzó el año pasado una propuesta de Directiva para la imposición energética que implica la definición de un nivel mínimo para esta fiscalidad y su estructuración en dos tramos: uno basado en las contenidos contaminantes de cada producto energético, con un tipo de gravamen de 20 euros por tonelada de CO_2 emitida a la atmósfera, y otro referido al contenido de energía de cada consumo energético, con mínimos de tributación diferentes para los carburantes de automoción y para la electricidad y los combustibles destinados a calefacción.

- Segundo: la tributación del transporte en España atiende principalmente a la recaudación y la reducción de la emisión de gases de efectos invernadero. Así pues, no hay impuestos sobre utilización de vehículos ni tasas de acceso con objetivos de control de congestión. Sin embargo, tal como insiste el IM, un coche más limpio en términos ambientales demanda nuevos criterios de diseño fiscal. La fiscalidad de los vehículos tendrá que desvincularse progresivamente de las externalidades ambientales globales para anclarse en las muy importantes externalidades de cogestión y probablemente dejará de utilizar como hechos relevantes los momentos de adquisición a través de precios (de vehículos o de combustibles) para fijar su atención en los datos de uso, tiempo, distancia y lugar de utilización, a través de mecanismos electrónicos de seguimiento ya disponibles.
- Tercero: la experiencia autonómica en el campo de la imposición ambiental ha sido amplia, sobre todo en los últimos años, y se ha desarrollado con errores y carencias que es preciso solucionar. Por tanto, cualquier reforma fiscal que revise la imposición ambiental tiene que revisar y analizar las imposiciones ambientales de las distintas CCAA para asegurar la coherencia entre la imposición ambiental central y la autonómica y municipal. Esta tarea aparece especialmente relevante en los impuestos que se apliquen para corregir los problemas de la cogestión en el uso de los medios de transporte.

5. IMPOSICIÓN SOBRE LA RIQUEZA

En este epígrafe, el IM aborda tres temas de gran actualidad en nuestro país: el impuesto sobre el patrimonio; el impuesto sobre sucesiones y donaciones; y la fiscalidad inmobiliaria.

5.1. El impuesto sobre el patrimonio

EL IM no incluye este tributo en el diseño que realiza de un buen sistema impositivo. En primer lugar, porque un impuesto de este tipo, con un IRPF tradicional que grava el rendimiento normal del capital, supondría una doble imposición de dicho rendimiento. Por el contrario, con un IRPF como el que el IM propone, que exime el rendimiento normal y grava sólo los rendimientos "supernormales", el IP supondría introducir el gravamen del rendimiento normal por

esta vía y, sin embargo, excluir de gravamen los rendimientos "supernormales", lo que sería ineficiente.

En segundo lugar, rechaza el gravamen del patrimonio personal por razones de viabilidad. La enorme dificultad de incluir en la base imponible del impuesto determinados componentes muy importantes del patrimonio, como el capital humano y los derechos generados por los sistemas de previsión social, así como la gran movilidad del capital financiero, podrían dar lugar a una valoración inadecuada del patrimonio y a la creación de serios problemas de equidad horizontal.

Esto no obsta para que, en la práctica, determinados países, por presiones recaudatorias o de otro tipo, hayan introducido gravámenes sobre algunos componentes de la riqueza, como, por ejemplo, Holanda.

Cualquiera que se la postura que se adopte sobre el gravamen del rendimiento normal del capital, parece que existen razones de peso, basadas en consideraciones de eficiencia, equidad y viabilidad para su supresión.

La experiencia que ha habido con este impuesto en nuestro país tampoco parece apoyar su mantenimiento dentro del sistema impositivo. Creado en 1977 con carácter extraordinario y excepcional, para apoyar la introducción del IRPF, se convierte en definitivo en 1991, tras haberse cedido a las CCAA, a las que se dieron importantes competencias normativas sobre tipos de gravamen, exenciones, deducciones y bonificaciones, que, naturalmente, han utilizado dando lugar a disparidades importantes de gravamen de unas a otras. Su poder recaudatorio siempre fue reducido, debido a las importantes exenciones que contiene. Fue suprimido en 2008, según la propia exposición de motivos de la norma que lo elimina, por no haber cumplido ninguno de los objetivos para los que fue creado, habiéndose compensado a las CCAA por las pérdidas de ingresos que sufrieron. En 2011 el gobierno decidió recuperar su exigencia para 2011 y 2012, aunque esta recuperación se ha extendido, de momento, hasta el 2014, seguramente por urgencias recaudatorias del proceso de consolidación discal.

No obstante, tanto Díaz de Sarralde como Utande consideran que debiera mantenerse, al estilo del que se aplica en Holanda, según el primero, y reformándolo, para eliminar los problemas actuales, fundamentalmente, supresión de exenciones para ampliar la base, reducir tipos y poner límites a las competencias normativas de las CCAA, el segundo.

5.2. El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD)

Este impuesto sí ocupa un lugar importante en el sistema impositivo que propugna el IM como complemento necesario del gravamen del ahorro. Si el gravamen del ahorro sólo recae sobre los rendimientos que exceden del normal, debiera gravarse todo el rendimiento cuando se transmite a la siguiente generación. Su justificación se encuentra en el principio de equidad, en la medida en que la adquisición de bienes sin esfuerzo revela una capacidad de pago gravable, y en su contribución al logro de la igualdad de oportunidades y a la reducción de las disparidades de riqueza.

Como explica Utande en su ponencia, el ISD que propugna el IM debiera: gravar las porciones hereditarias y no el patrimonio total dejado en herencia (caudal relicto), ya que , a efectos de equidad, lo importante es lo que recibe el heredero o donatario; tener en cuenta todas las adquisiciones gratuitas recibidas a lo largo de la vida del adquirente con independencia del tipo de bien o del transmitente; gravar tanto las herencias como las donaciones; recaer más sobre las transmisiones a la siguiente generación que entre personas de la misma edad; y gravar de manera más uniforme posible los bienes transmitidos. El tipo de gravamen habría de tomar como referencia el del IRPF. Finalmente, para evitar la elusión completa de las ganancias de capital no realizadas debiera gravar la plusvalía que tuviera el patrimonio en el momento de la transmisión (la llamada "plusvalía del muerto").

Es importante aclarar que la razón que justifica el gravamen de esta plusvalía, no permitir que quede sin gravar una renta del capital como consecuencia de no haberse realizado un activo antes del fallecimiento de su propietario, es totalmente distinta que los argumentos que abogan por el gravamen de la sucesiones y donaciones que se han mencionado anteriormente. Se trata de dos impuestos distintos, el que grava las rentas del capital y el ISD.

Frente a estas directrices, el impuesto español, como se analiza muy bien en la ponencia, aunque grava todas las donaciones, tiene grandes desigualdades en el tratamiento fiscal de los herederos, según el grado de parentesco y su patrimonio; entre los bienes que integran la herencia, vivienda habitual y empresa familiar; y entre territorios, al tratarse de un impuesto cedido a las CCAA, cuya normativa estatal tiene carácter subsidiario de la aprobada por la autonomías. Estos dos últimos rasgos, exenciones y descentralización, han causado un deterioro importante de la recaudación tributaria y una práctica

exención de las transmisiones a cónyuges y parientes en línea directa. Por otra parte, la tarifa de tipos de gravamen, muy progresiva, tiene demasiados tramos, aunque los tipos efectivos se sitúan muy por debajo de los tipos efectivos del IRPF. Finalmente, tampoco en nuestro país se grava la plusvalía del muerto.

Por tanto, una aproximación a las recomendaciones del IM requeriría efectuar una reforma de nuestro impuesto en la que:

- Se ensanchara la base del impuesto, eliminando exenciones, con el fin de evitar las distorsiones que crea el distinto tratamiento tributario de bienes diferentes. En particular, habría que eliminar los beneficios fiscales de la vivienda habitual y de las empresas familiares por no haber razones de eficiencia o de equidad para darles un tratamiento favorable. En el primer caso, discrimina entre distintas formas de ahorro en contra de los que invierten en otros activos rentables y viven en régimen de arrendamiento. En el segundo, porque distorsionan las decisiones de ahorro e inversión y permiten estrategias de planificación fiscal para obviar el impuesto.
- Se incrementara el mínimo exento para que el impuesto recaiga sobre los más pudientes.
- Se redujera y simplificara la tarifa de tipos de gravamen. Los 16 tramos actuales parecen excesivos y los tipos nominales, en determinadas circunstancias, pueden llegar a superar el 80%.
- Se revisaran los coeficientes multiplicadores por parentesco y patrimonio del beneficiario. Este último puede contribuir a potenciar el efecto redistributivo del impuesto. En cuanto al parentesco, podría darse un trato de favor a los parientes próximos utilizando los mínimos exentos en lugar de los tipos de gravamen, manteniendo las diferencias entre herederos dentro de límites razonables.
- Se corrigiera el sistema de cesión del tributo a las CCAA para que permitiera una tributación mínima homogénea en todo el territorio e impidiera las distorsiones derivadas de la aplicación de gravámenes muy diferentes a bases móviles como las de este impuesto.
- Se eliminara la exención de la plusvalía del muerto, bien directamente, bien indirectamente tomando en consideración su existencia al gravar las sucesiones y donaciones.

5.3. Fiscalidad inmobiliaria

El IM concede un papel muy importante a la imposición de la propiedad inmueble y opina que jugará un papel cada vez más relevante en la fiscalidad del futuro a medida que aumente más aun la movilidad de la renta y de la riqueza. Plantea la fiscalidad inmobiliaria desde una perspectiva integral, distinguiendo entre los impuestos que recaen sobre la mera propiedad o titularidad, sobre el uso que se hace de la misma y sobre su transmisión onerosa.

El Informe considera que su reforma ha de ir en una doble dirección. Por un lado, habría que distinguir entre el suelo y la edificación, para ir centrando la fiscalidad más en el primero que en la segunda, y, por otro, entre edificaciones empresariales y residenciales. Las primeras, que son un input de los procesos productivos, deberían quedar excluidas de gravamen, ya que distorsionarían las decisiones de los empresarios. Las segundas, que son un bien de consumo duradero, generan un flujo de servicios a sus usuarios que debe gravarse.

Al diseñar el gravamen de la vivienda hay que tomar en consideración su doble condición de bien de consumo duradero y de activo en que se invierte el ahorro del propietario. Como bien de consumo, el flujo de servicios habitacionales debiera estar gravado por el IVA como cualquier otro servicio. Sin embargo, dado que la vivienda tiene una larga vida y su valor puede variar considerablemente en el tiempo, recomienda aplicar un impuesto periódico que pudiera tener en cuenta el valor de consumo en cada momento, en lugar de un impuesto de una sola vez, que no reflejara adecuadamente el valor de los servicios a lo largo del tiempo. Así, propone aplicar un impuesto anual al valor de la vivienda, tanto si está ocupada por su propietario, que sería quien lo soportara en este caso, o si está arrendada, en cuyo caso lo soportaría el arrendatario. Lo ideal sería aplicar impuestos separados sobre el suelo y sobre el vuelo, pero si no fuera posible, por problemas de valoración, podría aplicarse sobre el valor total. La razón es que el gravamen de la renta del suelo no sería distorsionante y permitiría más flexibilidad en la fijación de los tipos de gravamen.

La vivienda como activo en que se invierte el ahorro del propietario debiera tributar como cualquier otro activo; es decir, como se ha visto anteriormente, deduciendo el rendimiento normal del capital, tanto en la vivienda arrendada, como en la vivienda ocupada por su propietario, lo que permitiría tratar de una manera fiscalmente neutral a ambas. En el primer caso, la deducción se haría del alquiler y, en el segundo, de una renta imputada. Asimismo, habría que deducir

todos los gastos necesarios para la obtención de los ingresos, entre ellos los intereses de los préstamo si se hubiera imputado un rendimiento a la vivienda ocupada por su propietario; en caso contrario, no debiera procederse a la deducción de intereses.

El IM es radicalmente contrario al impuesto sobre las transmisiones onerosas de inmuebles. Considera que encarece las transacciones, desincentiva los cambios de vivienda e introduce rigideces en los mercados inmobiliario y laboral.

En España, la fiscalidad de la propiedad inmobiliaria está protagonizada por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), que grava todos los inmuebles cualquiera que sea su naturaleza y uso e incluyendo en la base tanto el suelo como la construcción. Es un impuesto de normativa estatal cuya recaudación corresponde a los ayuntamientos, que pueden fijar el tipo dentro de una horquilla. Además, los inmuebles empresariales están gravado por el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).

La vivienda, como bien de consumo, tributa por el IVA en la primera transmisión, pero no su arrendamiento. Como activo, la vivienda está gravada por el IRPF. En el caso de la vivienda ocupada por su propietario, como ya se mencionó al tratar de las rentas del capital, no se imputa ningún rendimiento, pero sí en el caso de la segunda vivienda, y en el caso de la vivienda arrendada tributa la renta neta obtenida. Sigue existiendo, por tanto, una discriminación en contra de la vivienda arrendada. Ya no existen deducciones de la cuota por su adquisición, pero sí se deducen los intereses de los préstamos. Finalmente, está exenta la ganancia de capital derivada de la venta de la vivienda ocupada por su propietario si se reinvierte en ciertas condiciones y gravada la ganancia derivada de la venta de segundas viviendas y de las arrendadas.

Por último, las transmisiones onerosas de inmuebles están gravadas en nuestro país por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos Documentados (ITPAJD), tributo cedido a las CCAA, con competencia para modificar el tipo de gravamen y cuya recaudación ha estado muy vinculada a la evolución del sector de la vivienda.

Las recomendaciones del IM sobre la fiscalidad inmobiliaria sugieren algunas mejoras que podrían introducirse en nuestro país, como por ejemplo:

- Incremento progresivo de la tributación por IBI, al tiempo que se eliminan gradualmente el IAE, al menos en lo relativo a los inmuebles empresariales,

y el ITPAJD. En este último caso, con la ventaja adicional de que se reduciría la volatilidad de los ingresos de las CCAA por este concepto. La reducción de ingresos de éstas podrían compensarse con mayores ingresos del ISD y la creación, en su caso, de un tramo autonómico de IBI.

- Sustitución del IVA que grava la primera venta de la vivienda nueva por un IVA que grave el valor de uso de la vivienda, aplicando el tipo general del IVA en lugar del reducido.
- Supresión del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos, que implica un doble gravamen de la plusvalía generada por el terreno y, a veces, por el método objetivo de cálculo supone el gravamen de plusvalías inexistentes. Supresión, asimismo, del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, licencia por obras que se aplica como un porcentaje sobre su valor.
- Deducción de la tasa de rendimiento normal en el IRPF de la renta del alquiler de viviendas y eliminar los actuales beneficios fiscales para el arrendador. Aplicar la misma deducción a la vivienda ocupada por el propietario, tras la imputación de un rendimiento por los servicios habitacionales.
- Gravamen en todos los casos de las plusvalías derivadas de la venta de viviendas al tipo general del IRPF.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Nuestro sistema impositivo está lejos de tener los rasgos que permitan considerarle como un sistema neutral y progresivo. Como se ha podido observar a lo largo de estas ponencias, la coordinación entre las distintas figuras tributarias que lo integran está lejos de ser la adecuada; existen discrepancias importantes en el gravamen de rentas y activos similares; la progresividad que incorpora la tarifa del IRPF se ve totalmente distorsionada, por un lado, por la falta de coordinación de dicha tarifa con las CSS y los beneficios sociales y, por otro, por la multiplicidad de beneficios fiscales, algunos innecesario, otros incoherentes entre sí y otros, finalmente, ineficaces. Estos beneficios, al estrechar fuertemente las bases imponibles obligan, para mantener la recaudación, a fijar tipos de gravamen elevados, que distorsionan la asignación de los recursos y generan serias inequidades.

La corrección de los problemas que padece nuestro sistema impositivo posiblemente requiera algo más que una mera limpieza de las bases imponibles

para ensancharlas y paralelamente disminuir los tipos de gravamen. Esto, por sí solo, sería una mejora importante, que aumentaría la eficiencia del sistema y mantendría bajo control su poder recaudatorio. Sin embargo, si el objetivo es montar un sistema que contribuya al crecimiento económico, posiblemente sea necesario efectuar cambios estructurales más radicales, como mucho de los que sugiere el IM. Todos los impuestos, salvo los que contribuyen a corregir fallos del mercado y los impuestos a tanto alzado, distorsionan las decisiones de los agentes económicos y esas distorsiones tienen un coste en términos de PIB al desincentivar el trabajo, el ahorro y la inversión. Salvo que esas distorsiones se eliminen o minimicen, no cabe esperar que la reforma genere un efecto positivo apreciable sobre la producción y el empleo.

Pueden seguirse dos estrategias para abordar este proceso. Una es tratar de corregir las consecuencias de las distorsiones mediante el empleo de beneficios fiscales, que son ellos mismos nuevas distorsiones. Otra es atacar directamente la causa de la distorsión, estrategia que es más directa, eficaz y eficiente que la primera. El IM es partidario de esta segunda estrategia. Es cierto que, a veces, su puesta en práctica presenta dificultades. No siempre lo más lógico desde el punto de vista económico lo es también desde el punto de vista administrativo o político. Sin embargo, creo que, en principio, debiera tratar de aplicarse la solución económicamente más correcta y, para ello, habrá que realizar un análisis riguroso de los problemas que plantea su aplicación y no seguir la vía más conservadora de descartarla de inmediato porque se aparta de nuestras prácticas habituales.

Para terminar, una última consideración. Este análisis de las opciones que ofrece el IM para una posible reforma impositiva en España, que se presentó en la Fundación Areces, y que se ha tratado de resumir en este artículo, ha huido de presentar propuestas específicas de reforma para cada uno de los temas tratados. No se trataba de presentar un proyecto de reforma tributaria. Se ha tratado de presentar recomendaciones del IM que podrían ser de aplicación en nuestro país por contribuir a resolver problemas que tiene planteados nuestro sistema impositivo, resaltando sus ventajas y, en su caso, sus problemas de aplicación. Algunas de las recomendaciones podrán ser de aplicación inmediata, otras requerirán de un período de transición y otras, finalmente, deberán ser objeto de estudios ulteriores para evaluar su aplicación. Un estudio de detalle de este tipo quedaba fuera del objeto de este trabajo.

Calle Vitruvio, 5
28006 Madrid. España

www.fundacionareces.es
www.fundacionareces.tv