

EL FUTURO DE LA FISCALIDAD

*Propuestas
para un tejido
productivo más
competitivo*

EL FUTURO DE LA FISCALIDAD

*Propuestas
para un tejido
productivo más
competitivo*

Este proyecto ha sido dirigido por **Javier Quintana**, Director del Servicio de Estudios del Instituto de la Empresa Familiar.

© 2007, Instituto de la Empresa Familiar

No está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

Diagonal 469, 3º 2ª · 08036 Barcelona

Tel.: 93 363 35 54 · Fax: 93 419 71 57

iefbcn@iefamiliar.com

Pl. Independencia 8, 4º izq. · 28001 Madrid

Tel.: 91 523 04 50 · Fax: 91 523 28 68

iefmad@iefamiliar.com

www.iefamiliar.com



ÍNDICE

	Pág.
0/ Introducción	5
1/ El Esfuerzo Fiscal en España	7
2/ Reforma Fiscal, estabilidad de precios y crecimiento económico: perspectiva de un banco central	25
3/ Impuestos sobre Sucesiones y Patrimonio	37
4/ La Tributación del Capital	49
5/ La Fiscalidad societaria en España. Adecuación al entorno internacional	59
6/ La Imposición Indirecta en España	71
7/ Las Cotizaciones a la Seguridad Social y el Empleo	81
8/ Conclusiones	95

EL FUTURO DE LA FISCALIDAD. *Propuestas para un tejido productivo más competitivo.*



0/ INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente un sistema fiscal adecuado tenía que cumplir varios objetivos. Debía permitir atender las necesidades de gasto e inversión del Estado de bienestar; contribuir a un reparto más equitativo de la riqueza; incentivar las prioridades sociales y de competitividad; evitar y combatir el fraude; y no ser un freno a la iniciativa de las personas –físicas o jurídicas– para ejercer derechos tan importantes como el de libre empresa o el de trabajar.

Hoy se exige un nuevo requisito: evolucionar al vertiginoso ritmo que cambia la Sociedad y el Entorno exterior. Y todo ello sin que las novedades den lugar a inseguridad jurídica. Prueba de ello –y del atractivo electoral que tienen– son las 4 grandes reformas fiscales que las Cortes españolas han aprobado en la última década. Pocos marcos legales han vivido variaciones de tanto calado en un intervalo tan corto.

Pero la flexibilidad para adaptarse al entorno o los problemas específicos de cada tributo no pueden dejar en un plano marginal uno de los factores claves de la política económica: la planificación estratégica. Aplicarla significa escapar del día a día, analizar el marco fiscal en su conjunto y reflexionar sobre el largo plazo para anticiparse a él.

Sin duda alguna, teniendo en cuenta esa rapidez con la que se suceden situaciones diferentes, este análisis es cada vez más complejo. No obstante, el Instituto de la Empresa Familiar considera que sigue siendo tanto o

más necesario y que sin él la política económica corre el riesgo de adolecer de un rumbo claro.

Siguiendo esta idea, este trabajo trata, en primer lugar, de analizar la situación de los elementos del sistema fiscal español que más influyen en la competitividad del tejido productivo nacional. Partiendo del concepto de “esfuerzo fiscal” –que supone una notable mejora frente al poco riguroso término “presión fiscal”– y de la visión europeísta del BCE, se abordan los impuestos sobre Sucesiones y Patrimonio, la Tributación de los capitales, la Fiscalidad societaria, la Imposición indirecta y las Cotizaciones a la Seguridad Social.

El documento también aporta nuevas ideas sobre las tendencias a seguir en cada uno de estos ámbitos. Como es costumbre en los trabajos del Instituto, no se trata de iniciativas cerradas, sino de propuestas a debatir abiertamente con el resto de interlocutores sociales.

Cada una de estas ideas ha sido fruto del trabajo de prestigiosos expertos. El contenido, la dificultad que siempre conlleva mirar al futuro, la amplitud de la materia, hicieron que desde un principio se contemplase como un proyecto ambicioso en el que había que contar con los mejores. La calidad de cada uno de los artículos aportados demuestra que todos ellos están en estos momentos entre los principales hacendistas españoles. Para el Instituto constituye un honor haber contado con su participación y a todos ellos desea expresarles su más sincero agradecimiento.

EL FUTURO DE LA FISCALIDAD. *Propuestas para un tejido productivo más competitivo.*



I / EL ESFUERZO FISCAL EN ESPAÑA

Dr. Juan Corona, *Catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal (Universitat Abat Oliba CEU) y Director Académico del Instituto de la Empresa Familiar*

Dr. Fernando Álvarez, *Profesor de Economía Aplicada (Universitat Internacional de Catalunya)*

1. LA PRESIÓN FISCAL: UN CONCEPTO AMBIGUO

La teoría de los números índices explica que, cuanto más sencillo sea un indicador, más reducido es su poder explicativo, y en particular si se trata de usar para describir una realidad compleja. Desgraciadamente su aceptación popular es mayor cuando el índice es más sencillo, por lo que resulta forzoso exponer, a nivel elemental, cuáles son los principales factores explicativos de importancia que no contempla la presión fiscal.

a) Supone un sesgo a la baja en la determinación del tamaño o importancia del sector público, ya que, en principio (con déficit presupuestario), la relación impuestos/PIB siempre será inferior a la relación gasto público/PIB, que es la que determina en realidad el peso específico del sector público en la economía.

b) La distribución de la presión fiscal no es uniforme, ya que existen segmentos sociales más o menos afectados por la presión fiscal existente. Esta situación puede ser muy negativa si la presión recae en los sectores más dinámicos de la economía, lo que supone desincentivar a quienes pueden constituir el impulso básico para alcanzar tasas más elevadas de crecimiento económico.

c) El grado de cumplimiento fiscal es un factor a tener muy en cuenta. Como el índice mide un promedio nacional, en la medida en que exista fraude fiscal, la cifra calculada para el contribuyente medio debe ser incrementada, puesto que de hecho también está asumiendo parte de la carga que correspondería a los defraudadores.

d) Si se trata de cuantificar el grado de bienestar social aportado por la actuación del sector público ello dependerá no solo de la recaudación impositiva, sino de su

utilización para la financiación de programas de gasto público. La presión fiscal no aporta información sobre lo que recibe el ciudadano por su contribución en términos de contrapartida de bienes y servicios públicos.

e) La presión fiscal se determina normalmente como una variable estática referida a un momento puntual del tiempo sin considerar la evolución temporal que determinaría la presión fiscal dinámica a efectos compartidos. La consideración del ritmo de crecimiento de la presión fiscal define de forma más precisa el esfuerzo que se está solicitando a los contribuyentes.

f) La presión fiscal considera únicamente los aspectos explícitos de la fiscalidad, pero olvida los aspectos implícitos. Entre ellos cabe destacar la presión fiscal indirecta que incluye los pagos necesarios para cumplir los requerimientos tributarios (conocimiento de la normativa fiscal, llevanza de libros y registros, cumplimentación de los impresos de declaración, costes de asesoramiento y gestión, etc.).

g) Otro componente implícito de la fiscalidad es la presión fiscal inducida que se refiere a costes que se imponen sobre el contribuyente como consecuencia de la aplicación de determinada normativa, que afecta fundamentalmente a aquellos contribuyentes que carecen de una posibilidad de respuesta efectiva.

h) En última instancia, la presión fiscal no pondera adecuadamente el esfuerzo fiscal realizado en función del nivel de renta.

Por todos estos motivos, la OCDE ha propuesto calificar la relación entre recaudación impositiva y PIB meramente como “nivel de imposición” y no como “presión fiscal”. En cualquier caso, y aún aceptando la terminología convencional es evidente que la presión fiscal es un

indicador muy débil para medir el esfuerzo económico que realizan los ciudadanos. Fundamentalmente si deseamos comparar el sacrificio en términos económicos que se realiza en distintos países.

La presión fiscal expresa un hecho. Como apunta Pérez de Ayala: "es difícil formular juicios de valor político acerca de si la magnitud de aquella recaudación es, o no, la adecuada. Para establecer tal conclusión valorativa, es preciso poner en comparación aquel porcentaje de recaudación tributaria nacional con la capacidad de pagar tributos que el país tiene"¹. Pero, la carga o presión fiscal debe ser proporcionada a tal capacidad de pago. Y las comparaciones entre la carga fiscal que han de soportar distintas unidades económicas sólo son legítimas y precisas cuando también se compara su respectiva capacidad de contribuir, esta laguna es la que pretende llenar el concepto de esfuerzo fiscal.

2. ESFUERZO FISCAL

Bahl² define el esfuerzo fiscal como la relación por cociente entre los ingresos impositivos obtenidos actualmente por un país y su capacidad impositiva. En él se relaciona la carga o presión fiscal nacional con la capacidad de contribuir que el país tiene. Es decir, el concepto de esfuerzo fiscal maneja, como un elemento necesario, no sólo lo que el país soporta o paga en concepto de tributos, sino también lo que puede soportar.

$$\text{Esfuerzo Fiscal} = \frac{\text{Presión Fiscal}}{\text{Capacidad Impositiva}}$$

Así planteado, una de las dificultades a las que se enfrenta este indicador radica en la forma de determinar la capacidad gravable de un país. Pero no se trata de hallar un límite absoluto por encima del cual no sea posible incrementar la presión fiscal, sino de estimar un valor medio para un conjunto de países, en función de una serie de variables. Consecuentemente, no se plantean los problemas relativos al cálculo de la capacidad impositiva absoluta, pero aparecen en cambio problemas relativos a

las variables elegidas y a la forma de los modelos para determinar la capacidad impositiva teórica o media.

3. CAPACIDAD IMPOSITIVA

La capacidad contributiva fue definida por Barrère como "la aptitud de la comunidad para consagrar, por medio del impuesto, una parte de su renta a la financiación de la carga pública"³. Podemos considerar que dicha aptitud viene influida por:

- los comportamientos sociológicos; la disciplina fiscal del contribuyente está en función de sus condicionamientos sociológicos que le incitan o desalientan al cumplimiento de sus deberes fiscales. A este tema nos hemos referido en el capítulo anterior al hablar de la mentalidad fiscal.
- la estructura económica; el origen del Producto Interior Bruto representa un papel importante por su incidencia sobre la técnica del impuesto. No es igual de fácil gravar un país fundamentalmente industrial que un país dependiente del sector agrícola.

En algunos modelos de esfuerzo fiscal se vincula esta capacidad contributiva nacional a la magnitud de la renta nacional. Rápidamente se advierte que ésta es una grosera aproximación, puesto que no tiene en cuenta la cifra de población de cada país, y en consecuencia se sustituye en otros estudios por la renta "per cápita". Pero se necesita un afinamiento puesto que el concepto de capacidad es inseparable de dos elementos: de un lado, los recursos disponibles y, de otro, las necesidades a satisfacer con ellos. Por ello, la tendencia ha sido acudir al concepto de renta disponible "per cápita", como índice de la capacidad nacional de pagar tributos.

La filosofía subyacente en el concepto de capacidad gravable es la de que tal concepto debe integrarse a partir de dos elementos:

- de una parte, los recursos de que dispone la unidad tributaria (individuo, grupo o nación) que se pretende gravar.
- de otra, las necesidades de aquella unidad tributaria

1/ Pérez de Ayala, J.L. (1972), "Reflexiones y sugerencias sobre los estudios en torno al «esfuerzo fiscal»", *Revista de Economía Política*, nº 60, p. 8.

2/ Bahl, R.W. (1971), "A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis", *International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department* febrero, pp. 10 y 11.

3/ Barrère, A. (1969), "Economía financiera", *Derecho Financiero*, Madrid, p. 247.



que han de satisfacerse con tales recursos, por medios diferentes de los que el sector público proporciona⁴.

Pero así integrado el concepto de capacidad gravable, debe utilizarse adecuadamente, a nivel nacional, en una perspectiva dinámica, y nunca en una perspectiva estática o estático-comparativa. Pérez de Ayala realiza dicha apreciación basándose en las siguientes razones⁵:

a) los criterios relativos a la valoración de las necesidades que, en cada momento, han de satisfacerse por una comunidad nacional por medios diferentes de los que el sector público proporciona, dependen de su estructura social, política y cultural, y de su grado de desarrollo.

b) ello supuesto, los criterios acerca de cuales son las necesidades a cubrir por medios no públicos, han de estimarse cambiantes a lo largo del tiempo y del espacio, como un resultado del proceso de cambio político, cultural, económico y social.

c) En el estudio realizado por Rostow se expresa la tesis de que tales criterios político-sociales cambian a lo largo de las etapas de desarrollo económico, pudiendo establecerse la siguiente relación fundamental⁶: “Los patrones sociales de preferencia entre bienes públicos y privados, o mejor, entre los bienes de producción privada y los bienes de producción pública, son cambiantes a lo largo del tiempo, alterando también el concepto de las necesidades que en cada momento debe cubrirse por procedimientos no públicos, con los recursos disponibles.”

d) Pero al ser tales necesidades uno de los elementos que entran en la definición de la capacidad gravable, se sigue de aquí que esta capacidad gravable ha de estimarse una noción cambiante a lo largo del tiempo y del espacio, en función no sólo del nivel de la renta disponible por cabeza, sino también, en función de criterios de preferencia por bienes de producción privada en cada momento histórico y en cada país.

e) Por ello, hay que llegar a la conclusión de que el concepto de capacidad gravable y, por tanto, el de esfuerzo fiscal, son nociones muy ligadas a los problemas de asignación óptima de los recursos entre destinos privados y públicos, en base a criterios cambiantes históricamente, y que dependen del proceso político, social, económico y cultural de cada país.

f) En consecuencia, no tienen demasiado sentido las comparaciones estáticas de “esfuerzo fiscal” entre países situados en etapas de desarrollo y con patrones político-sociales y culturales diferentes. El esfuerzo fiscal, en cuanto se apoya sobre la capacidad de contribuir, debe valorarse no tanto por comparación internacional, cuanto como enmarcándolo en la problemática más general de la asignación óptima de los recursos, atendidas las características del proceso de desarrollo del propio país y su esquema racional de prioridades y preferencias.

g) En fin, y en definitiva, desde un punto de vista metodológico, la estimación de la capacidad gravable y, por tanto, del esfuerzo fiscal debería construirse sobre el concepto de óptima asignación de los recursos en cada momento. Tal “recaudación fiscal óptima” expresaría mucho mejor la capacidad de contribuir que la mayoría de los índices manejados por los modelos de esfuerzo fiscal de carácter estático. A pesar de esta justificada crítica a los índices estáticos de esfuerzo fiscal conviene hacer un repaso de los mismos con el objetivo de introducir las correspondientes mejoras, como veremos en el epígrafe siguiente.

Teniendo en cuenta las críticas anteriores, las mejoras en el indicador del esfuerzo fiscal deben ir encaminadas, no a la búsqueda de un límite absoluto por encima del cual no sea posible aumentar la dimensión del sector público, sino a estimar un valor medio, en función de una serie de variables, que permita determinar si el país está haciendo un esfuerzo fiscal mayor o menor que el que le corresponde dada su estructura económica.

4/ En la medida que tengamos en cuenta la satisfacción que se deriva de los medios proporcionados por el sector público superponemos al concepto de capacidad contributiva la noción del beneficio como fundamento del pago de los tributos.

5/ Pérez de Ayala, J.L. (1972), “Reflexiones y sugerencias sobre los estudios en torno al esfuerzo fiscal”, *Revista de Economía Política*, nº 60, pp. 12-16.

6/ Rostow: “*Politics and the Stages of Growth*”, Cambridge U.P. 1971.

4. MEJORAS EN EL INDICADOR DE ESFUERZO FISCAL

4.1 El índice de Frank

El primer intento de medición del esfuerzo fiscal corresponde a **Henry J. Frank** en un artículo⁷ publicado en 1959 cuya finalidad era medir el esfuerzo fiscal realizado por los diversos estados de Norteamérica. Éste queda definido como cociente entre el porcentaje que suponen los ingresos públicos respecto al PIB y la renta per cápita del país, reflejándose de este modo la cuantía de renta que queda libre tras el pago de impuestos.

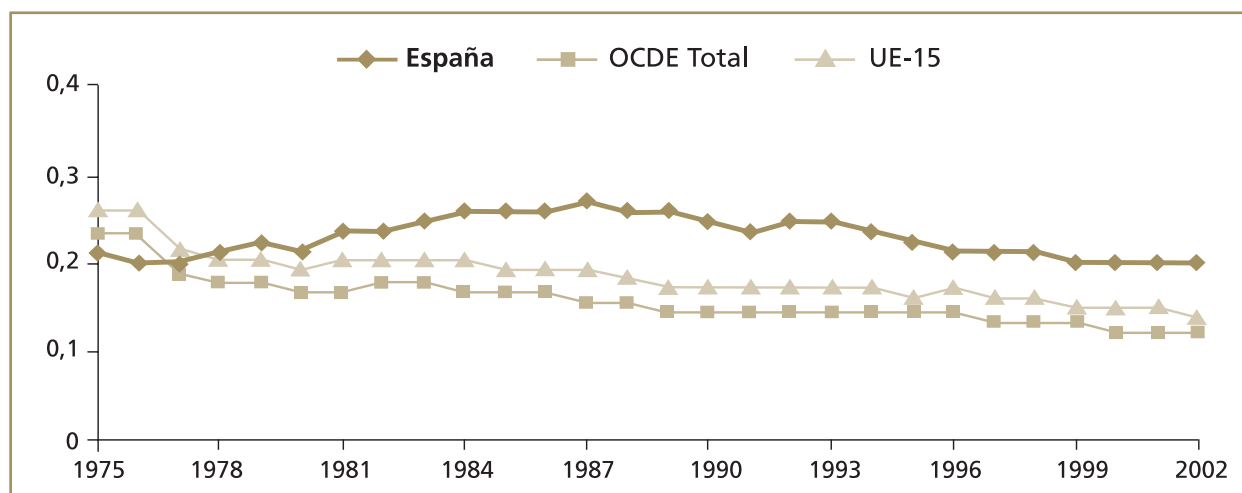
$$\text{Esfuerzo Fiscal} = \frac{\frac{\text{Impuestos Totales}}{\text{Producto Interior Bruto}}}{\frac{\text{Producto Interior Bruto}}{\text{Población}}} \cdot 100$$

Dado que los impuestos per cápita no tienen en cuenta la capacidad de pago de los miembros de la comunidad y el porcentaje de los impuestos sobre la renta no indica el esfuerzo de una comunidad para generarla, propone como índice del grado de sacrificio fiscal realizado por cada estado dividir el porcentaje de los impuestos estatales y locales sobre la renta personal por la renta personal per cápita. Así, bajo el supuesto de que dos

estados tienen el mismo porcentaje de impuestos sobre la renta, el residente del estado donde la renta personal per cápita fuera más elevada realizaría un menor sacrificio en el pago de los impuestos.

A la vista de los resultados que presenta la *figura 1* podemos señalar como, en el período de 28 años estudiado, la tendencia tanto del conjunto de países OCDE como UE-15 ha sido el de reducir el esfuerzo fiscal, que alcanza su valor máximo al inicio del período y su valor mínimo al final de período. Esto supone una reducción del esfuerzo fiscal en la OCDE del 42% y del 38,5% para la UE. España, por su parte, presenta en 1975 un esfuerzo fiscal inferior a la media de países OCDE para, posteriormente, ir aumentando situándose en 1979 por encima de la media hasta alcanzar un punto de inflexión en 1987 a partir del cual, inicia un descenso continuado aunque siempre manteniendo unos valores superiores a la media. De esta forma, para el período 1975-2002 España muestra un moderado descenso del esfuerzo fiscal, en torno al 4,5%, muy inferior al reseñado para la OCDE y la UE.

En síntesis, Frank emplea la renta personal per cápita de cada estado como índice de la capacidad impositiva de sus habitantes, por tanto su principal aplicación radica en la comparación del sacrificio fiscal en un mismo momento del tiempo, a pesar de ello, este índice merece un juicio teórico negativo debido al excesivo peso que otorga a la renta per cápita, lo que conduce, en ocasiones, a resultados absurdos como el propio autor ha reconocido⁸.



■ **Figura 1.** Índice de Frank (1975-2002). Fuente: OCDE y elaboración propia.

7/ Frank, H.J. (1959), "Measuring State Tax Burdens", *National Tax Journal*, XII, junio, pp. 179-185.

8/ Frank, H.J. (1959), *op. cit.*, p. 182.



1975		1986		1995		2002	
Turquía	0,79	Turquía	0,76	Polonia	1,15	Turquía	1,12
Corea	0,71	México	0,52	Hungría	0,98	Polonia	0,75
Portugal	0,50	Portugal	0,36	Turquía	0,82	Eslovaquia	0,73
Grecia	0,40	Irlanda	0,30	República Checa	0,80	República Checa	0,68
Irlanda	0,39	Grecia	0,29	México	0,53	Hungría	0,66
Bélgica	0,30	Corea	0,28	Portugal	0,30	México	0,48
Holanda	0,29	España	0,25	Grecia	0,29	Portugal	0,27
Reino Unido	0,29	Reino Unido	0,23	Nueva Zelanda	0,23	Grecia	0,26
Austria	0,27	Italia	0,22	España	0,22	España	0,20
Nueva Zelanda	0,27	Nueva Zelanda	0,21	Italia	0,22	Corea	0,20
Alemania	0,25	Bélgica	0,20	Corea	0,19	Italia	0,19
Francia	0,23	Holanda	0,19	Reino Unido	0,18	Nueva Zelanda	0,19
Luxemburgo	0,23	Francia	0,19	Canadá	0,18	Reino Unido	0,16
Noruega	0,22	Suecia	0,19	Irlanda	0,18	Suecia	0,15
Dinamarca	0,22	Canadá	0,18	Finlandia	0,18	Bélgica	0,15
Canadá	0,21	Australia	0,17	Suecia	0,17	Francia	0,15
España	0,21	Finlandia	0,17	Francia	0,17	Finlandia	0,14
Australia	0,21	Austria	0,17	Bélgica	0,16	Canadá	0,14
Italia	0,21	Noruega	0,16	Holanda	0,16	Austria	0,13
Finlandia	0,21	Dinamarca	0,16	Australia	0,14	Dinamarca	0,12
Suecia	0,20	Luxemburgo	0,14	Dinamarca	0,14	Holanda	0,12
Islandia	0,18	Alemania	0,14	Austria	0,14	Islandia	0,12
EE.UU.	0,16	Islandia	0,11	Alemania	0,13	Alemania	0,11
Japón	0,14	EE.UU.	0,11	Islandia	0,12	Noruega	0,11
Suiza	0,11	Japón	0,08	Noruega	0,12	Irlanda	0,09
		Suiza	0,07	EE.UU.	0,10	Luxemburgo	0,07
				Luxemburgo	0,10	Suiza	0,07
				Japón	0,07	EE.UU.	0,06
				Suiza	0,07	Japón	0,04

■ **Cuadro 1.** Índice de Frank. Países ordenados de mayor a menor índice.
Fuente: Elaboración propia.

Como señalan Pizarro y Trigo⁹, entre las debilidades intrínsecas al indicador sugerido por Frank, destaca la inconcreción de su significado si se realiza una mera simplificación que lleve a expresarlo en términos del porcentaje que el producto de ingresos por impuestos del sector público y población del país representa respecto al PIB al cuadrado.

$$\text{Esfuerzo Fiscal} = \frac{\text{Ingresos} \cdot \text{Población}}{\text{PIB}^2} \cdot 100$$

A partir de esta expresión, puede concluirse que el esfuerzo fiscal requerido resulta menor al incrementar el PIB y reducirse cualquiera de los dos componentes del numerador ya sean los ingresos del sector público ya la población, o bien al aumentar la producción per cápita. Sin embargo, un análisis más pormenorizado de esos casos permite realizar ciertas matizaciones. En relación a una minoración del esfuerzo por incremento del PIB y reducción de los ingresos públicos, es de interés recordar que la actuación de los denominados estabilizadores automáticos y el carácter progresivo de la tributación conllevan que, a un determinado ritmo de

9/ Pizarro y Trigo (1999), op. cit., p.32.

crecimiento, el incremento en la recaudación sea más que proporcional.

La situación combinada de aumento del PIB y disminución de la población nacional supone una reducción aritmética del esfuerzo fiscal, pero la economía no es aritmética. Un cambio en la estructura de la pirámide de población nacional por una menor tasa de natalidad y una mayor esperanza de vida, tiene serias implicaciones en el presupuesto público para el mantenimiento del actual sistema de pensiones y, en consecuencia, implica un incremento de la carga tributaria a soportar por el contribuyente. En línea con lo expuesto, debe también considerarse que el sacrificio o esfuerzo fiscal del contribuyente es función tanto del pago efectivo de impuestos como de la calidad y cuantía de las prestaciones percibidas como contrapartida. La evidencia empírica permite concluir que cuando el sector público trasvasa recursos desde actividades directamente productivas hacia la producción eficiente de servicios públicos, el crecimiento económico disminuye, si bien puede mejorar el bienestar de los ciudadanos¹⁰.

Esta máxima ha presidido durante las últimas décadas la orientación de la política presupuestaria de algunos países, donde la aparente voluntad mostrada por sus gobiernos en orden a equiparar en lo posible los servicios públicos a los de los países más desarrollados, ha situado la cantidad de recursos gastados por delante de la calidad de los servicios prestados. El énfasis en reducir los desfases en prestaciones, justificado quizás en algún momento por bajos niveles de cobertura en áreas como gastos sociales, aunque fueran inferiores al diferencial en niveles de renta no deja más salida que el incremento continuo del gasto público y suscita una contradicción llamativa¹¹: el incremento del gasto público en gasto social y servicios públicos ha avanzado en paralelo a una creciente, en mayor medida, insatisfacción de los ciudadanos.

4.2 El índice de Bird

En un artículo publicado en 1964 por R.M. Bird¹², se reformula el índice de Frank. En el mencionado artículo Bird define la carga fiscal como el porcentaje de los

ingresos totales del Gobierno respecto de la renta nacional y afirma que es una proposición ampliamente aceptada que la participación de los ingresos públicos “varía directamente con la renta per cápita, tomada como una primera medida del nivel de desarrollo económico o de la capacidad impositiva”.

Pero al igual que Frank, sostiene que la participación de los impuestos dentro de la renta nacional es una medida que no indica nada acerca del esfuerzo necesario para generar dicha renta. Pone de relieve que el uso del término “sacrificio fiscal” no implica que los servicios suministrados por el Gobierno no compensen la pérdida de poder adquisitivo originada por el pago de los impuestos, sino que lo empleamos porque los individuos son más conscientes de la carga fiscal que de los beneficios recibidos por la acción gubernamental. De tal forma el indicador propuesto por Bird se expresa:

$$\text{Esfuerzo Fiscal} = \frac{\frac{\text{Impuestos Totales}}{\text{Renta Disponibles}} \cdot 100}{\frac{\text{PIB}}{\text{Población}} \cdot 100}$$

A la vista de los resultados mostrados en la *figura 2* se confirma que España, tras situarse inicialmente por debajo de la media del conjunto de países de la OCDE y la UE, inicia un período de incremento del esfuerzo fiscal provocando que a partir de 1984 sus valores sean superiores a los de la media, generando un incremento total en el período 1975-2002 del 257%, muy lejos del incremento que presenta a lo largo del período el conjunto de la OCDE con un 20% y la UE-15 con un 73%.

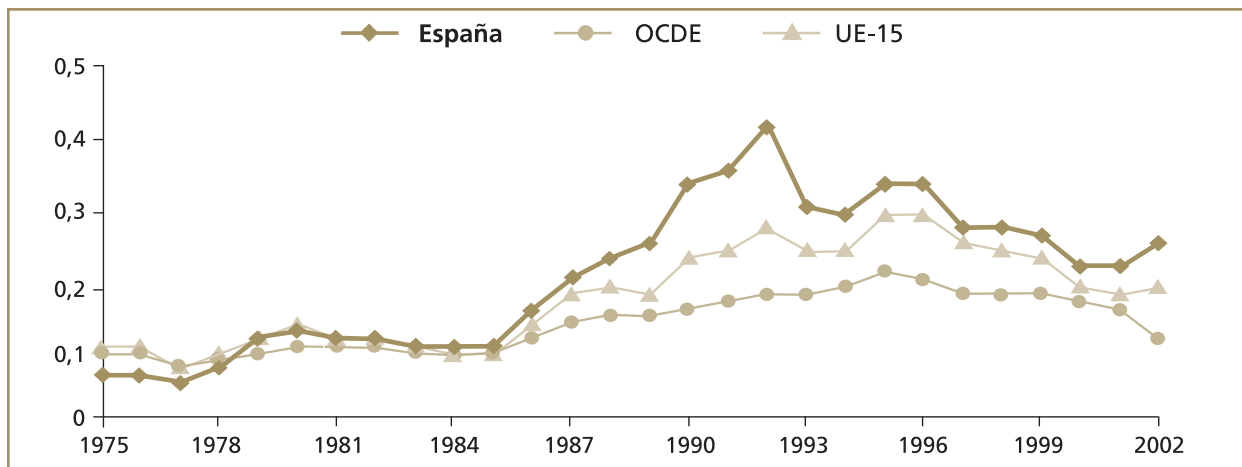
La valoración final del índice de Bird no puede ser satisfactoria. La búsqueda de un índice representativo de la capacidad impositiva resulta infructuosa y hace fracasar todos los intentos de medir el esfuerzo fiscal como una relación por cociente entre impuestos y capacidad impositiva.

Los dos índices propuestos, el de Frank y el de Bird, manifiestan debilidades importantes al realizar comparaciones entre países, fundamentalmente al expresarse

10/ Barro, R.J. (1990), “Government spending in a simple model of endogenous growth”, *Journal of Political Economy*, nº 98.

11/ González-Páramo, J.M. (1989), “The role of the public sector in Spain: Structural characteristics and policy adjustment on the road to the EEC internal market”, *Project on Economic integration in the enlarged European Community*, CEPR.

12/ Bird, R.M. (1964), “A Note on Tax Sacrifice Comparisons”, *National Tax Journal*, septiembre, pp. 303-308.



■ **Figura 2.** Índice de Bird (1975-2002). Fuente: OCDE y elaboración propia.

1975		1986		1995		2002	
Turquía	0,51	Turquía	0,55	Polonia	1,79	República Checa	1,55
Portugal	0,23	México	0,34	Hungría	1,70	Turquía	1,43
Corea	0,21	Irlanda	0,26	República Checa	1,33	Hungría	1,28
Bélgica	0,16	Canadá	0,19	Turquía	1,06	Polonia	1,22
Holanda	0,16	Italia	0,19	México	0,63	México	1,16
Grecia	0,16	Portugal	0,19	Portugal	0,46	Eslovaquia	0,99
Irlanda	0,14	Suecia	0,18	Grecia	0,42	Grecia	0,32
Australia	0,13	Reino Unido	0,18	Nueva Zelanda	0,37	Portugal	0,35
Canadá	0,13	España	0,16	Italia	0,37	Italia	0,31
Noruega	0,12	Grecia	0,16	España	0,33	Reino Unido	0,30
Luxemburgo	0,12	Noruega	0,15	Finlandia	0,32	España	0,25
Francia	0,11	Francia	0,15	Suecia	0,31	Canadá	0,21
Reino Unido	0,11	Nueva Zelanda	0,15	Bélgica	0,30	Nueva Zelanda	0,21
Nueva Zelanda	0,11	Holanda	0,14	Francia	0,30	Noruega	0,21
Dinamarca	0,11	Australia	0,14	Canadá	0,28	Suecia	0,20
Austria	0,11	Corea	0,14	Dinamarca	0,28	Bélgica	0,18
Alemania	0,11	Bélgica	0,14	Reino Unido	0,28	Francia	0,18
Suecia	0,10	Finlandia	0,12	Holanda	0,27	Finlandia	0,17
EE.UU.	0,08	Dinamarca	0,11	Irlanda	0,26	Corea	0,17
Islandia	0,08	Austria	0,11	Austria	0,24	Islandia	0,17
Finlandia	0,07	EE.UU.	0,11	Corea	0,24	Dinamarca	0,17
España	0,07	Islandia	0,09	Alemania	0,21	Holanda	0,15
Italia	0,07	Luxemburgo	0,09	Australia	0,21	Austria	0,14
Japón	0,05	Alemania	0,09	Noruega	0,21	Irlanda	0,12
Suiza	0,04	Japón	0,05	Islandia	0,18	Alemania	0,11
		Suiza	0,05	Luxemburgo	0,17	Luxemburgo	0,09
				EE.UU.	0,14	EE.UU.	0,08
				Suiza	0,12	Suiza	0,07
				Japón	0,09	Japón	0,03

■ **Cuadro 2.** Índice de Bird. Países ordenados de mayor a menor índice. Fuente: elaboración propia.

la renta per cápita en dólares, con lo que una depreciación o apreciación de las monedas de los países considerados comporta un cambio en las posiciones respectivas sin que responda a alteraciones en sus normativas fiscales. Una segunda crítica que se puede plantear a estos indicadores e incluso a índices más complejos que iremos viendo, se produce al prescindir del número de contribuyentes del país, con lo cual podría tenerse un índice de esfuerzo fiscal igual en países con tasas de actividad muy distintas.

Es preciso no obviar que a la hora de estudiar el sacrificio que realizan los miembros de una comunidad en el sostenimiento del sector público, no sólo debe tenerse en cuenta la velocidad del crecimiento de la presión fiscal en el período considerado, sino también el volumen relativo y el incremento del PIB. Ya que para el contribuyente no es igual un crecimiento de la presión fiscal dentro de una evolución del PIB también positiva, que el mismo incremento en una situación de estancamiento económico. Tener en cuenta el PIB y su evolución permite hablar del esfuerzo fiscal realizado, comparando el incremento y velocidad de aumento de la presión fiscal con el incremento y velocidad de aumento del PIB¹³. De esta forma se expresaría el esfuerzo fiscal según la siguiente fórmula:

$$\text{Esfuerzo Fiscal} = \frac{\frac{\Delta \text{PF}}{\text{PF}}}{\frac{\Delta \text{PIB}}{\text{PIB}}} \cdot 100$$

4.3 Índices de gasto de Pizarro y Trigo

En el intento de solucionar algunos de los problemas planteados Pizarro y Trigo¹⁴ proponen una mejora en el índice de Frank consistente en considerar el gasto público en porcentaje del PIB como numerador del índice, ajustándolo más a la realidad económico-financiera del medio y largo plazo, como ya quedó reflejado en el capítulo anterior.

Como se ha comentado anteriormente la utilización del tipo de cambio para las comparaciones internacionales

$$\text{Esfuerzo Fiscal} = \frac{\frac{\text{Gasto Público}}{\text{PIB}}}{\frac{\text{PIB}}{\text{Población}}} \cdot 100$$

de agregados económicos no permite una comparación real de los volúmenes de bienes y servicios producidos y utilizados en los distintos países considerados. Las diferencias que pudieran apreciarse responden no solamente a un diferencial en los volúmenes de bienes y servicios sino también a un distinto nivel de precios. Para resolver la cuestión planteada, los autores acuden a la propuesta del Eurostat¹⁵ de considerar la renta per cápita en términos de paridad de poder de compra, de forma que el tipo de cambio entre dos monedas responda a las diferencias en la evolución de los precios relativos de cada país emisor, considerando a tales efectos el índice de precios de los productos industriales que participan en el comercio exterior, o una combinación de ese índice con el de servicios comercializables a nivel internacional.

Una vez determinada la renta per cápita en términos de paridad del poder de compra y, en orden a superar el ligero inconveniente del número de decimales necesarios para determinar la cuantía del esfuerzo fiscal en el índice de Frank, se procede a utilizar la renta per cápita relativa, expresada en equivalencia del poder de compra, con U-15 valor 100 y el resto de países considerados en base al mismo. Con estas mejoras operativas el índice quedaría definido como:

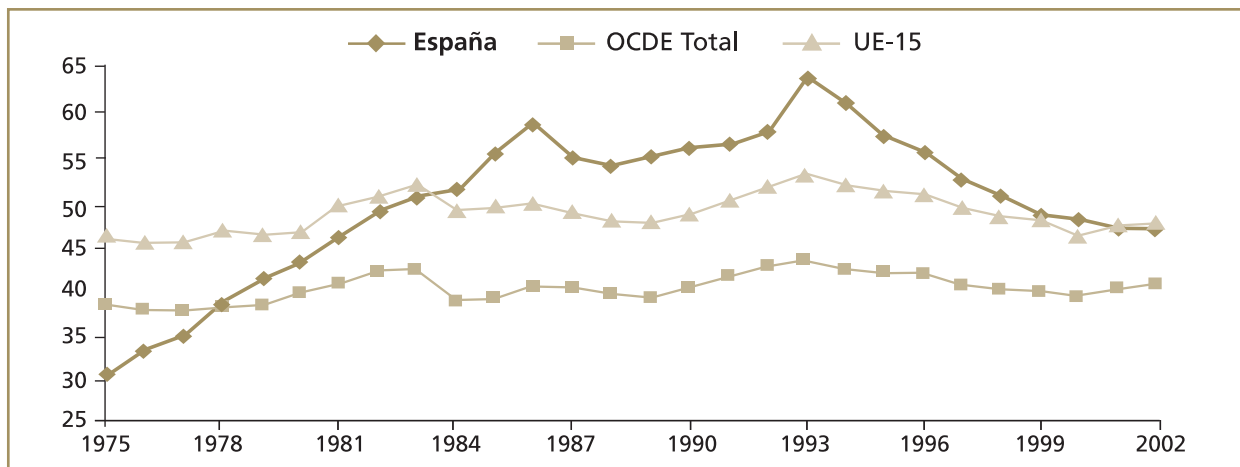
$$\text{Esfuerzo Fiscal} = \frac{\frac{\text{Gasto Público}}{\text{PIB}}}{\text{Renta per cápita relativa}} \cdot 100$$

En términos del esfuerzo fiscal calculado teniendo en cuenta la renta per cápita relativa (EF2) los resultados de la figura 3 muestran como España se sitúa en 1975, con un esfuerzo fiscal del 30,9%, siete puntos y medio por debajo de la media de países OCDE y algo más de 15 puntos por debajo del conjunto de países de la UE, para situarse en 2002, con un esfuerzo fiscal del 46,7%,

13/ Valle Sánchez, V. (1970), "Los modelos de esfuerzo fiscal y el esfuerzo fiscal en España", *Revista Hacienda Pública Española*, nº 13.

14/ Pizarro, M. Y Trigo, J. (1999), "Un esfuerzo fiscal desproporcionado", *Circulo de Empresarios*, monografía 6, marzo.

15/ EUROSTAT (1995), "Parités de Pouvoir d' Achat et Taus de Change (1980-94)", *Statistiques en Bref. Économie et Finances* nº 6.



■ **Figura 3.** Índice de Pizarro-Trigo (1975-2002). Fuente: OCDE y elaboración propia.

1975		1986		1995		2002	
Irlanda	67,4	Irlanda	79,3	Polonia	138,8	Turquía	160,9
Portugal	51,4	Portugal	72,5	Eslovaquia	133,7	Polonia	119,2
Holanda	49,2	Grecia	62,8	Hungría	126,4	Eslovaquia	110,4
Reino Unido	48,8	Turquía	61,9	Turquía	81,5	Hungría	97,4
Noruega	48,4	España	58,4	Grecia	76,9	República Checa	75,3
Alemania	46,1	Bélgica	55,6	República Checa	73,2	Portugal	66,8
Italia	46,0	Suecia	53,4	Portugal	68,2	Grecia	65,9
Austria	44,3	Holanda	53,2	Suecia	63,2	Suecia	52,6
Francia	41,4	México	52,0	Finlandia	62,7	Francia	51,3
Suecia	41,1	Corea	50,8	España	57,0	Dinamarca	49,1
Bélgica	40,8	Austria	50,3	Dinamarca	53,4	Italia	47,2
Dinamarca	39,5	Francia	49,7	Francia	52,9	Alemania	47,1
Luxemburgo	38,3	Italia	49,4	Italia	51,3	Bélgica	46,8
Grecia	37,1	Reino Unido	46,5	Austria	50,3	Finlandia	46,7
Finlandia	35,7	Finlandia	44,8	Nueva Zelanda	49,3	España	46,7
Islandia	34,4	Dinamarca	44,4	Bélgica	48,9	Nueva Zelanda	46,1
Canadá	32,4	Alemania	43,7	Holanda	47,6	Austria	44,6
España	30,9	Noruega	41,6	Irlanda	46,1	Holanda	42,8
Australia	29,2	Canadá	39,3	Alemania	45,7	Reino Unido	39,6
Japón	28,1	Australia	35,8	Reino Unido	45,1	Islandia	38,9
EE.UU.	25,8	Islandia	31,7	Canadá	43,7	Noruega	38,8
Suiza	18,2	Japón	30,0	Noruega	43,0	Corea	38,3
		EE.UU.	26,2	Islandia	39,7	Japón	36,9
				Australia	37,8	Canadá	34,4
				Corea	36,1	Australia	33,3
				Japón	31,9	Irlanda	25,6
				Luxemburgo	28,3	EE.UU.	25,4
				EE.UU.	26,4	Luxemburgo	23,6

■ **Cuadro 3.** Índice de Pizarro y Trigo (EF2). Países ordenados de mayor a menor índice. Fuente: Elaboración propia.

superando en 6,6 puntos a la OCDE y manteniéndose por tan sólo cuatro décimas de punto por debajo de la UE. En todo caso a lo largo del período señalado España ha incrementado su esfuerzo fiscal un 51,2% mientras que la OCDE lo ha hecho en un 6% y la UE en un 2,3%.

Con los datos aportados por este indicador de esfuerzo fiscal (EF2) se repite el dato mostrado por el índice de Bird según el cual, a partir de 1984 España muestra valores de esfuerzo fiscal superiores a la media de países de la OCDE y la UE-15 situación que no abandona hasta el final del período en 2002. Por otro lado cabe destacar como la mayor diferencia se produce en el año 2003 cuando España muestra un nivel de esfuerzo fiscal 20 puntos superior a la media de la OCDE y 10 puntos superior a la media de la UE-15.

El avance en la determinación del indicador más ajustado de la carga fiscal implica abandonar el enfoque macroeconómico utilizado hasta el momento y pasar al contribuyente individual. Desde esta perspectiva, la comparación entre países evidenciaría que las diferencias en el nivel de esfuerzo fiscal son aún mayores al diferir el peso relativo de los contribuyentes en el conjunto de la población. Introducir los conceptos de tasa de actividad laboral y tasa de ocupación ayuda a mejorar el esfuerzo fiscal definido. La tasa de actividad es la proporción que representa la población activa (ocupados más parados que buscan activamente empleo) respecto a la población en edad activa. Su incorporación en el denominador de la definición del esfuerzo fiscal acota

cual es el porcentaje de población que puede suponerse soporta realmente la presión fiscal, así pues a igual presión fiscal, el esfuerzo será mayor en el país con menor tasa de actividad.

Nuevos avances en la línea planteada, pueden centrarse inicialmente en sustituir la tasa de actividad por la tasa de ocupación, esto es, en acotar el esfuerzo fiscal de quienes están ocupados, sean asalariados o no asalariados, por ser los que soportan de forma más directa la tributación.

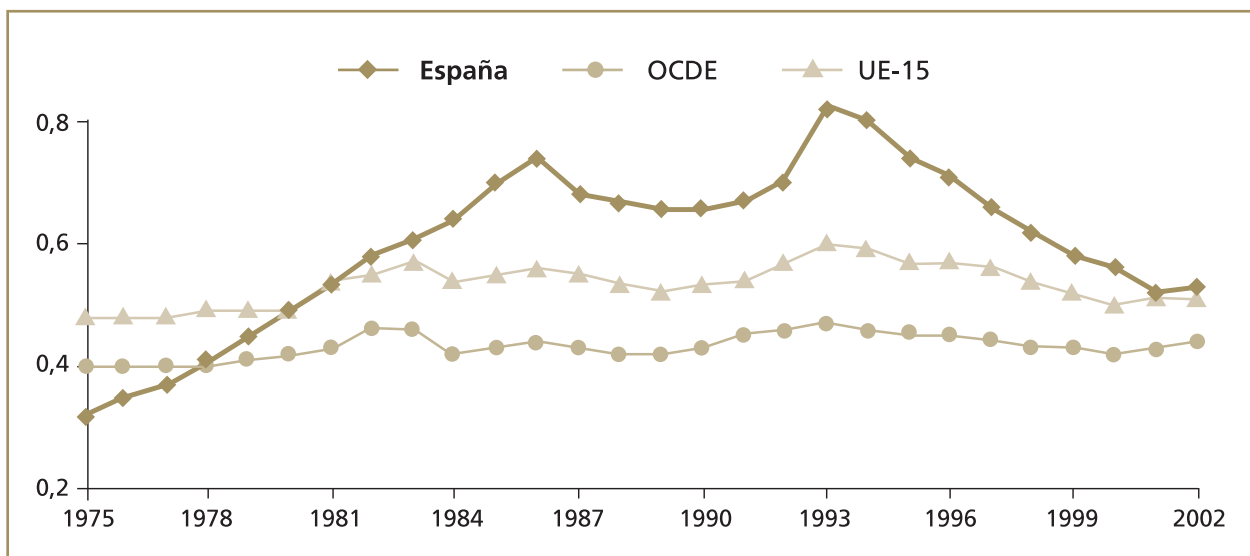
$$\text{Esfuerzo Fiscal} = \frac{\text{Gasto Público}}{\text{PIB}} \cdot 100$$

$$\text{Esfuerzo Fiscal} = \frac{\text{Gasto Público}}{\text{Renta per cápita relativa} \cdot \text{Tasa de actividad}} \cdot 100$$

$$\text{Esfuerzo Fiscal} = \frac{\text{Gasto Público}}{\text{PIB}} \cdot 100$$

$$\text{Esfuerzo Fiscal} = \frac{\text{Gasto Público}}{\text{Renta per cápita relativa} \cdot \text{Tasa de ocupación}} \cdot 100$$

Los resultados que muestra la evolución del EF4 en la figura 4 son muy similares a los observados al analizar el EF2, de esta forma se constata como España partiendo de niveles de esfuerzo inferiores a la media de la OCDE y la UE en 1975, inicia una senda de incremento continuado que le lleva a superar las medias OCDE y UE en 1982 y mantenerse por encima de ellas hasta 2002,



■ **Figura 4.** Índice de Pizarro-Trigo EF4 (1975-2002). Fuente: OCDE y elaboración propia.



1975		1986		1995		2002	
Irlanda	0,73	Irlanda	0,96	Polonia	1,60	Polonia	1,49
Portugal	0,54	Portugal	0,79	Eslovaquia	1,54	Eslovaquia	1,36
Holanda	0,52	España	0,74	Hungría	1,41	Hungría	1,03
Reino Unido	0,50	Grecia	0,68	Grecia	0,85	República Checa	0,81
Noruega	0,50	Bélgica	0,63	República Checa	0,76	Grecia	0,73
Italia	0,49	Holanda	0,59	Finlandia	0,76	Portugal	0,70
Alemania	0,48	Francia	0,55	España	0,74	Francia	0,56
Austria	0,45	Italia	0,55	Portugal	0,73	Suecia	0,55
Francia	0,43	Suecia	0,55	Suecia	0,68	España	0,53
Bélgica	0,43	Corea	0,53	Francia	0,60	Italia	0,52
Suecia	0,42	Reino Unido	0,53	Italia	0,58	Alemania	0,52
Dinamarca	0,42	Austria	0,52	Dinamarca	0,57	Dinamarca	0,51
Luxemburgo	0,38	Finlandia	0,47	Bélgica	0,56	Finlandia	0,51
Grecia	0,38	Alemania	0,47	Nueva Zelanda	0,53	Bélgica	0,50
Finlandia	0,37	Dinamarca	0,47	Irlanda	0,52	Nueva Zelanda	0,49
Canadá	0,35	Canadá	0,43	Austria	0,52	Austria	0,47
Islandia	0,34	Noruega	0,42	Holanda	0,51	Holanda	0,44
España	0,32	Australia	0,39	Alemania	0,50	Reino Unido	0,42
Australia	0,31	Islandia	0,32	Reino Unido	0,49	Noruega	0,40
Japón	0,29	Japón	0,31	Canadá	0,48	Islandia	0,40
EE.UU.	0,28	EE.UU.	0,28	Noruega	0,45	Corea	0,40
Suiza	0,18			Islandia	0,42	Japón	0,38
				Australia	0,41	Canadá	0,37
				Corea	0,37	Australia	0,36
				Japón.	0,33	EE.UU.	0,27
				Luxemburgo	0,29	Irlanda	0,27
				EE.UU.	0,28	Luxemburgo	0,24

■ **Cuadro 4.** Índice de Pizarro y Trigo (EF4). Países ordenados de mayor a menor índice.

Fuente: OCDE y elaboración propia.

encontrándose de nuevo en 1993 el mayor diferencial de esfuerzo respecto a la OCDE y la UE. A pesar de ello, España acumula en el período 1975-2002 un incremento del esfuerzo fiscal del 65,6% muy superior al acumulado por el conjunto de países OCDE (10%) y la media de países de la UE (6,25%).

Otros desarrollos pasarían por sustituir el producto de tasa de actividad y renta per cápita relativa del denominador del esfuerzo fiscal, por el resultado de multiplicar la productividad (producción por persona ocupada) y la tasa de actividad, de manera que, a mayor tasa de actividad y mayor productividad, el esfuerzo fiscal es menor, o bien, por prescindir del índice de Frank como punto de partida y derivar el indicador de esfuerzo fis-

cal desde la definición y estimación de la capacidad fiscal individual.

Los pagos tributarios son el concepto fiscal más nítido y claro para el contribuyente, pero no son el único por no adoptar todas las actividades del Estado en el ámbito económico rasgos financieros tan evidentes como los manifestados de forma periódica mediante los Presupuestos Generales del Estado. La medición del coste del sector público en términos de gasto público sobre PIB hace hincapié en el punto de vista del contribuyente, sin embargo no capta plenamente el efecto que la actividad pública tiene en la sociedad. Los gobiernos y Administraciones Públicas han intervenido cada vez más en las condiciones de funcionamiento del

mercado con acciones de tipo indirecto, como la intensa actividad reguladora desarrollada^{16/}.

Las reglamentaciones y normas impuestas por la Administración Pública, en su mayor parte, tienen efectos similares a los de un impuesto o un subsidio y, en cierta medida, pueden considerarse una alternativa a éstos^{17/}. Como ya vimos, la incidencia de los costes de reglamentación y de cumplimiento de las obligaciones fiscales del contribuyente no está directamente relacionada con el volumen de pagos potencialmente implicados, de forma que su peso proporcional podría reducirse de existir economías de escala fácilmente apreciables. Sin embargo, para tener un conocimiento más ajustado del coste del sector público, debieran añadirse también los “costes de administración”, aquellos precisos para recaudar y gestionar de forma adecuada el sistema fiscal, así como los “costes de eficiencia”, carga ocasionada por la interferencia que la imposición basada en indicadores de la actividad económica –renta, consumo y riqueza– ejerce en las elecciones económicas y en las decisiones de asignación de recursos.

El análisis realizado deja la puesta abierta por una parte, a una futura estimación del coste de la imposición implícita, y por otra, a la consideración inicial de la “capacidad de pago”, a fin de poder incorporar los indicadores de presión y esfuerzo fiscal, de modo que se ampliaran las posibilidades de aprehender una mayor parte de la realidad de la carga fiscal soportada por los contribuyentes, lo que requiere de un trabajo empírico.

5. MODELO DE ESFUERZO Y CAPACIDAD FISCAL

5.1 Justificación del modelo

En consecuencia, los modernos intentos de medición del esfuerzo fiscal se orientan hacia el cálculo de la relación entre los ingresos impositivos reales y los ingresos impositivos potenciales, estimados éstos mediante modelos

econométricos de entre los que podemos destacar los modelos de Lotz y Morss (1967), Shin (1969), Bahl (1971), Tanzi (1974), Leuthold (1991), Stotsky y Wolden-Mariam (1997), Piancastelli (2001), Teera (2002), Bird, Martínez-Vázquez y Torgler (2004), entre otros.

De dichos modelos pueden extraerse varias conclusiones. Por un lado, son escasos los estudios relativos al esfuerzo fiscal centrados exclusivamente en el ámbito de la OCDE^{18/}, tradicionalmente los estudios se han fijado en los países en vías de desarrollo.

Por otro lado también se observa que todos esos estudios han planteado la necesidad de determinar la presión fiscal potencial de un país en base a la elección de una serie de variables explicativas de la capacidad impositiva del mismo. Comparando la presión fiscal potencial con la presión fiscal efectiva de un país han pretendido alcanzar conclusiones relativas al esfuerzo fiscal que se realiza.

En todos los modelos mencionados se ha tomado como variable a explicar (endógena) la presión fiscal en base al ratio que suponen los ingresos fiscales de un país en porcentaje del PIB, ya se incluyan o no las cotizaciones a la seguridad social. Así, las variables explicativas (exógenas) pretenden mostrar su relación con la capacidad impositiva del país, entendiéndose que cuanto mayor sea dicha capacidad mayor puede ser la presión fiscal del mismo.

Aunque estamos de acuerdo en seguir planteando el estudio del esfuerzo fiscal a través de comparar la presión fiscal real de un país con la presión fiscal potencial, y por tanto compartimos la necesidad de generar modelos econométricos que nos permitan, a partir de unas adecuadas variables explicativas, encontrar dicha presión fiscal potencial, consideramos necesario modificar tanto la variable a explicar (endógena) utilizada normalmente, como las variables explicativas.

En este sentido, creemos que el indicador más adecuado de presión fiscal es el que viene a expresar el porcentaje que representa el gasto público sobre el PIB y que

16/ Una característica notoria de la economía en las últimas décadas ha sido la intensa actividad reguladora de los Gobiernos en los mercados de valores, en la política monetaria y en los controles al comercio exterior, en la política de tipos de cambio, en los mercados crediticios mediante subvención de tipos de interés para determinados préstamos y otros medios de financiación privilegiada. Ver Fernández Cainzos, J.J. (1986), “El Estado y los contribuyentes: la resistencia fiscal”, Instituto de Estudios Fiscales, n.º 79. En relación a los costes de esta actividad reguladora ver Weidenbaum, “The future of business regulation”, Ed. Amacom, 1980 y “Business, government and the Public”, Ed. Prentice-Hall, 1981.

17/ Tanzi, V. (1988), “Tendencias generales del gasto público en los países industriales”, Papeles de Economía Española n.º 37.

18/ Con la excepción del trabajo realizado por José Sánchez y J. Salvador Gómez bajo el título: “La dinámica de los sistemas fiscales contemporáneos en los países de la OCDE: especial referencia a España” que únicamente toma como variable explicativa de la presión fiscal el PIB per cápita.



nosotros hemos denominado “necesidad de gasto”. De igual forma, el gasto que realiza el sector público debe ser el necesario para cubrir las tres funciones básicas que tiene encomendadas: asignativa, distributiva y estabilizadora. Por tanto, las variables explicativas deben tener relación con cada una de las funciones mencionadas.

5.2 Especificación del modelo

Tras lo expuesto, pretendemos encontrar una expresión de la necesidad de gasto potencial de un país a partir de tres variables explicativas que justifiquen cada una de las funciones asignadas al sector público según la teoría de la hacienda múltiple. Una vez encontrada esa necesidad de gasto potencial la compararemos con el gasto público efectivo en porcentaje del PIB que realiza el país y podremos alcanzar conclusiones relativas al nivel de esfuerzo fiscal.

Proponemos una expresión del gasto público potencial que sigue la siguiente especificación:

$$\frac{G}{Y} = a_1 + a_2PPA + a_3VPOB + a_4TO$$

Siendo:

G = Gasto Público
 Y = Producto Interior Bruto (PIB)
 PPA = Renta per cápita relativa, expresada en términos de paridad del poder de compra
 $VPOB$ = Variación de la población
 TO = Tasa de ocupación

Con esta especificación estamos suponiendo que las variables determinantes del gasto público en porcentaje del PIB son:

- La variación de la población que manifiesta una relación con la función asignativa del sector público, suponiendo que existe una relación directa entre la variación de la población y el gasto público, cuanto mayor sea la pobla-

ción de un país mayor será el gasto que debe realizar el sector público para cubrir la oferta de bienes públicos;

- La renta per cápita (expresada en términos de paridad de compra, siendo OCDE =100), expresión de la función distributiva entendiéndose que existe una relación inversa entre el gasto público y la renta per cápita;
- La tasa de ocupación, relacionada con la función estabilizadora del sector público, suponiendo la existencia de una relación inversa respecto al gasto público.

5.3 Resultados empíricos

Realizaremos la estimación de un modelo de datos de panel para 20 países de la OCDE¹⁹, aquellos para los que disponemos de datos en todo el período de análisis, 1983-2002.

5.4 Necesidad de gasto potencial

Una vez incorporados los estimadores obtenidos aplicando el método de efectos fijos a cada una de las ecuaciones especificadas para los distintos países estudiados, hemos obtenido los niveles de gasto público potencial que mostramos en el *cuadro 5*. Es decir, los niveles de gasto que cada país podría asumir dados los valores mostrados para cada una de las variables explicativas así como las características propias del país (institucionales, sociológicas, demográficas) que recoge el término independiente.

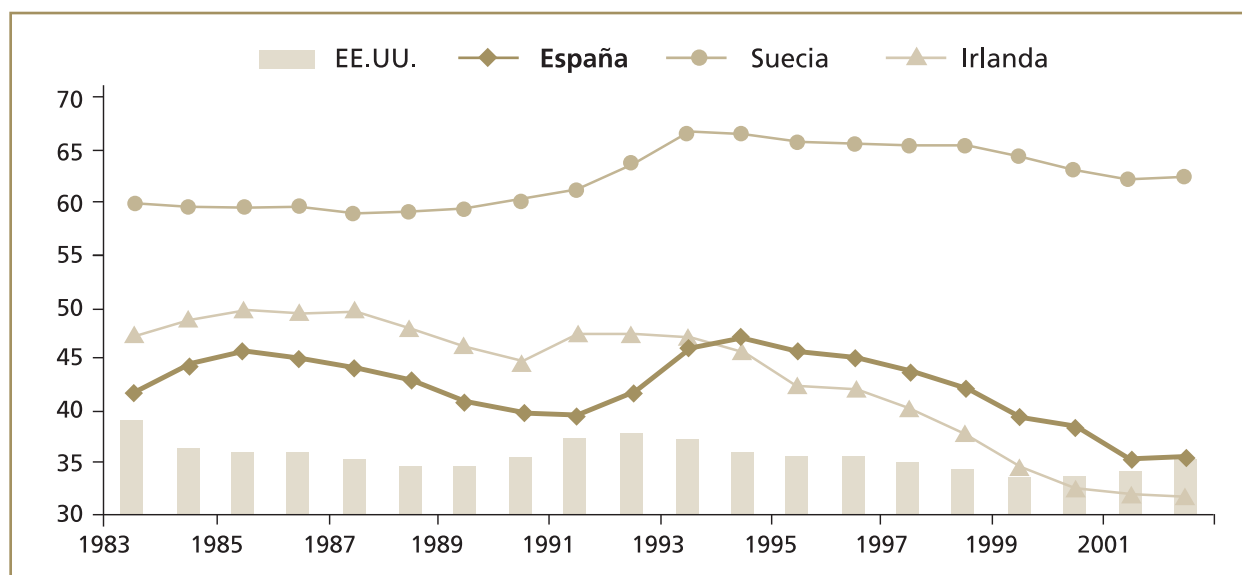
A la vista de los resultados, podemos destacar como los países que presentan mayores niveles de gasto a lo largo de todo el período son Dinamarca y Suecia mientras que los países con menos nivel de gasto potencial son EE.UU. y Japón. Destaca el caso de Irlanda que pasa de ocupar una posición media en 1983 (47,1%) a ocupar la última posición en necesidad de gasto en 2002 (31,7). Por su parte, España se mantiene a lo largo del período en unos niveles de gasto potencial situados en la horquilla del 46%-35% mostrando en los últimos 4 años los valores más bajos.

En la *figura 5* mostramos una gráfica comparativa entre España, Suecia, Irlanda y los EE.UU. donde se puede

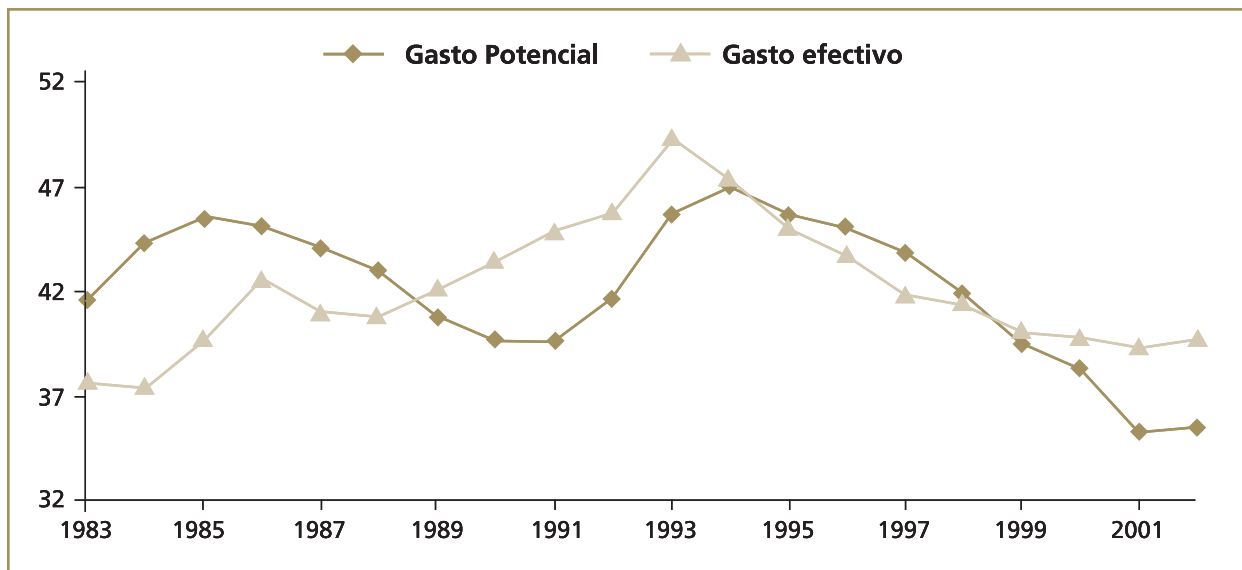
19/ Los 20 países objeto de análisis son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y EE.UU.

1983		1989		1996		2002	
Dinamarca	60,7	Suecia	59,2	Suecia	65,5	Suecia	62,3
Suecia	59,9	Dinamarca	58,8	Dinamarca	58,6	Dinamarca	55,9
Holanda	56,7	Austria	54,3	Finlandia	58,6	Austria	54,2
Bélgica	55,6	Holanda	54,1	Bélgica	55,6	Francia	51,7
Austria	53,2	Bélgica	52,8	Francia	54,9	Bélgica	51,1
Francia	50,4	Italia	52,6	Austria	53,9	Finlandia	50,8
Italia	50,2	Francia	52,1	Italia	53,1	Italia	50,6
Noruega	49,8	Noruega	51,5	Holanda	51,8	Noruega	48,9
Canadá	48,4	Alemania	47,5	Noruega	49,7	Holanda	48,4
Finlandia	47,8	Irlanda	46,0	Grecia	48,6	Alemania	48,2
Irlanda	47,1	Canadá	45,8	Alemania	48,2	Grecia	46,6
Alemania	46,6	Grecia	45,4	Canadá	47,7	Canadá	44,7
Portugal	46,3	Finlandia	45,2	España	45,1	Portugal	43,1
Reino Unido	45,6	Portugal	42,0	Portugal	44,5	Islandia	42,7
Grecia	44,9	Reino Unido	41,2	Islandia	43,5	Reino Unido	40,1
España	41,6	Islandia	40,8	Reino Unido	42,9	Australia	35,6
Islandia	39,9	España	40,8	Irlanda	42,1	España	35,5
Australia	39,0	Australia	36,3	Australia	37,9	Japón	35,3
EE.UU.	39,0	EE.UU.	34,7	EE.UU.	35,6	EE.UU.	35,2
Japón	35,9	Japón	34,4	Japón	34,4	Irlanda	31,7

■ **Cuadro 5.** Necesidad de gasto potencial en porcentaje del PIB. Países ordenados de mayor a menor necesidad. *Fuente: OCDE y elaboración propia.*



■ **Figura 5.** Gasto público potencial (1983-2002). *Fuente: elaboración propia.*



■ **Figura 6.** Gasto público potencial y efectivo en España (1983-2002). Fuente: *Elaboración propia.*

observar como las características propias de cada país marcan necesidades de gasto bien distintas. Así, los valores más elevados los encontramos en Suecia debido al elevado coste que supone mantener el Estado de Bienestar, por su parte los EE.UU., basados en una economía más liberal muestran niveles de gasto muy inferiores. En una situación intermedia encontramos a España e Irlanda países que muestran unas necesidades de gasto muy parejas y que partían de niveles de renta per cápita similares. Aunque el importante crecimiento económico que ha logrado Irlanda en los últimos años ha supuesto una constante disminución en sus necesidades de gasto público.

En la *figura 6* mostramos una gráfica que nos permite comparar los valores de gasto efectivo y potencial para España a lo largo del período 1983-2002. A partir del gráfico podemos observar tres períodos bien diferenciados: entre 1983 y 1988 España muestra unas necesidades de gasto superiores al gasto efectivo que se produjo. A partir de 1989 y hasta 1994 el fenómeno fue el contrario, los niveles de gasto efectivo incrementaron continuamente y siempre por encima de las necesidades de gasto propias del país. Por su parte, en el tercer período comprendido entre 1995 y 2002 observamos como tanto el gasto efectivo como el gasto potencial muestran valores decrecientes aunque en general el gasto efectivo disminuye en menor proporción que las necesidades de gasto. Esta comparativa entre el gasto efectivo que realiza un país y el gasto potencial que

debería realizar, a partir de los resultados obtenidos en la estimación del modelo, es la que nos permite obtener los distintos niveles de esfuerzo fiscal que mostramos en el apartado siguiente.

5.5 Índice de esfuerzo y capacidad fiscal: conclusiones

El indicador de esfuerzo fiscal nos muestra, para cada país, si se están alcanzando los niveles de gasto público considerado necesario para poder cubrir las funciones encomendadas o por el contrario el gasto efectivo está siendo superior o inferior al considerado óptimo. Así, aquellos países que muestren un índice de esfuerzo fiscal superior a 100 denotan que su gasto efectivo supera al gasto que deberían realizar dada su capacidad de gasto y viceversa para valores superiores a 100. En el *cuadro 6* mostramos dichos niveles de esfuerzo fiscal para los países de la OCDE estudiados en el período 1983-2002.

A la vista de los resultados podemos destacar como Italia y Suecia que en 1983 ocupan las primeras posiciones con niveles de esfuerzo fiscal del 113,5 y 111,4 respectivamente, en 2002 presentan los niveles de esfuerzo más reducido con valores de 94,3 para Italia y 93,8 para Suecia. En cambio, España que en 1983 presentaba uno de los niveles más bajos de esfuerzo, concretamente de 90,6, en 2002 muestra el nivel de esfuerzo

1983		1989		1996		2002	
Irlanda	118,8	Islandia	110,8	Japón	106,3	España	111,8
Italia	113,5	España	103,4	Austria	105,3	Japón	109,7
Holanda	110,5	Australia	102,5	Portugal	102,9	Portugal	107,0
Suecia	111,4	EE.UU.	102,5	Alemania	104,3	Islandia	106,7
Alemania	103,9	Noruega	101,4	Australia	102,8	Irlanda	106,7
Reino Unido	103,8	Bélgica	101,1	Dinamarca	102,1	Francia	103,3
Bélgica	100,5	Grecia	100,0	Italia	100,1	Grecia	103,3
Francia	103,2	Holanda	100,8	Finlandia	101,9	Australia	102,1
Noruega	102,3	Finlandia	100,0	Francia	101,0	Reino Unido	101,8
Dinamarca	101,4	Italia	100,4	EE.UU.	101,0	EE.UU.	100,7
EE.UU.	97,7	Canadá	100,0	Islandia	99,6	Alemania	100,6
Portugal	97,8	Suecia	99,0	Suecia	99,5	Dinamarca	99,3
Canadá	96,7	Austria	98,7	Reino Unido	99,4	Bélgica	98,9
Austria	95,2	Reino Unido	98,4	Grecia	99,1	Finlandia	98,5
Japón	95,6	Dinamarca	97,5	Noruega	99,0	Holanda	98,1
Australia	93,2	Francia	96,7	Canadá	97,7	Noruega	97,6
Islandia	90,7	Alemania	92,6	España	97,0	Austria	94,6
España	90,6	Irlanda	92,4	Holanda	95,8	Italia	94,3
Finlandia	84,3	Portugal	92,4	Bélgica	95,3	Suecia	93,8
Grecia	83,9	Japón	88,7	Irlanda	94,1	Canadá	90,9

■ **Cuadro 6.** Esfuerzo fiscal. Países ordenados de mayor a menor. *Fuente: OCDE y elaboración propia.*

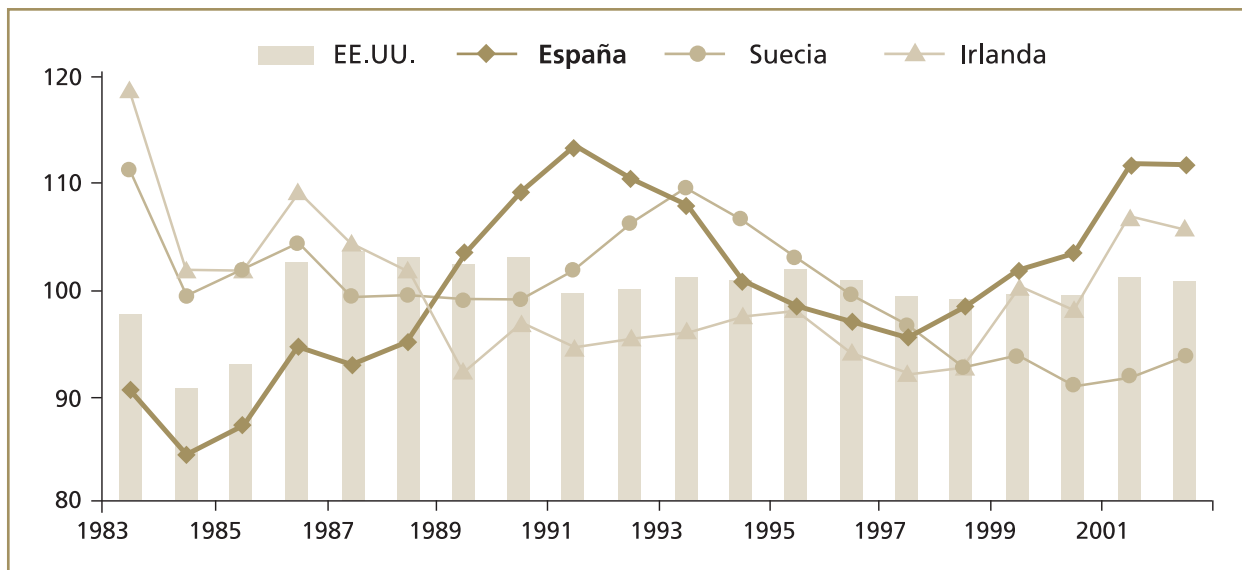
fiscal más elevado con un valor de 111,8. Como ya hemos comentado en el apartado anterior, el elevado nivel de esfuerzo fiscal español puede ser consecuencia de que a pesar de la mencionada disminución del gasto público efectivo, éste está decreciendo en tasas inferiores a las mostradas por el gasto potencial.

En la *figura 7* mostramos la evolución del indicador de esfuerzo fiscal para cuatro países: EE.UU., España, Suecia e Irlanda buscando, como ya hicimos al presentar los datos del gasto potencial la comparativa de España frente a un país que al inicio del período mostraba niveles de renta per cápita similares como es Irlanda; frente a Suecia, considerado el paradigma de cómo lograr alcanzar el Estado del Bienestar y EE.UU., país con una clara orientación a reducir el peso del sector público.

Los resultados de la figura nos permiten observar como España al inicio del período mostraba los niveles de

esfuerzo fiscal más bajos, pasando a encontrarse al final del período con los niveles más elevados. El comportamiento más homogéneo lo encontramos en EE.UU. con niveles siempre próximos a 100; mientras que Irlanda partiendo al inicio del período de los niveles de esfuerzo más elevados ha realizado una verdadera apuesta por reducir el gasto público efectivo lo cual le ha permitido disminuir sus niveles de esfuerzo fiscal, a pesar de que en los últimos años se observa un nuevo incremento del mismo. Por último, en Suecia se observan niveles de esfuerzo fiscal superiores a 100 hasta 1995 año a partir del cual se inicia un claro proceso de reducción del esfuerzo fiscal que le permite situarse como el país con menores niveles.

Estos resultados nos permiten afirmar que no tiene sentido seguir insistiendo en la idea de que España debe incrementar sus niveles de presión fiscal de forma que alcance valores similares a la media de la OCDE o de la UE-15, porque ha quedado demostrado como los niveles



■ **Figura 7.** Nuevo índice de esfuerzo fiscal (1983-2002). *Fuente: elaboración propia.*

actuales de presión fiscal, entendida a partir de lo que representa el gasto público sobre el PIB, son superiores a las necesidades de gasto público que puede soportar nuestro país dado su PIB per cápita medido en términos de paridad de poder adquisitivo, su tasa de ocupación

y la variación de población anual. Además, se ha podido demostrar la existencia de heterogeneidad entre países lo cual sin duda dificulta tanto la comparación entre ellos como el establecer normas de comportamiento comunes para todos.

EL FUTURO DE LA FISCALIDAD. *Propuestas para un tejido productivo más competitivo.*



2/REFORMA FISCAL, ESTABILIDAD DE PRECIOS Y CRECIMIENTO ECONÓMICO: PERSPECTIVA DE UN BANCO CENTRAL

José Manuel González-Páramo, *Miembro de la Comisión Ejecutiva y del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo*

1. INTRODUCCIÓN

Las administraciones públicas canalizan, en la actualidad, aproximadamente el 50% del PIB de la zona del euro, y son los principales emisores de los mercados de valores. No es de extrañar, por tanto, que la fiscalidad y el gasto público ejerzan una influencia considerable sobre el resto de variables macroeconómicas, y que no puedan ignorarse en la formulación de la política monetaria.

El objetivo prioritario de la mayoría de los bancos centrales, incluido el Banco Central Europeo (BCE), es el mantenimiento de la estabilidad de precios. Los ingresos y gastos públicos son, por tanto, relevantes para la política monetaria, fundamentalmente, en la medida en que influyen sobre la inflación. Los canales de esta influencia son numerosos y complejos, y sus efectos pueden ser directos o indirectos, temporales o permanentes, y observarse a corto o a largo plazo.

En el caso concreto de los impuestos, estos influyen sobre los precios relativos, de forma que las modificaciones de los tipos impositivos darán lugar a cambios en estos últimos. La forma en que los precios y las cantidades de los factores productivos y de los bienes y servicios responden a las variaciones de los precios relativos puede ser un elemento determinante de la inflación a corto y a medio plazo. Los tipos impositivos influyen, además, significativamente en la evolución a largo plazo de la economía, y la estructura del sistema fiscal repercute, asimismo, sobre la estructura de incentivos de los agentes económicos. Así mismo, las decisiones relativas a la inversión en capital físico o humano y a la oferta de trabajo –que contribuyen a determinar la tasa de crecimiento potencial de la economía y su capacidad de ajuste ante perturbaciones– dependen, en gran medida, del nivel y de la estructura de los impuestos.

Este artículo analiza estas relaciones entre tributación, reforma fiscal y política monetaria. El artículo se estructura de la siguiente forma. Los dos siguientes apartados se refieren a los efectos de la fiscalidad sobre la inflación y sobre el crecimiento, respectivamente. Con posterioridad, el apartado cuarto analiza la importancia de la fiscalidad en el contexto de la política monetaria del BCE. El apartado quinto sintetiza las principales conclusiones.

2. ESFUERZO FISCAL

2.1 Los efectos de la fiscalidad sobre la inflación

Desde un punto teórico, la incidencia de la fiscalidad, en general, y las variaciones de los tipos impositivos, en particular, sobre el nivel de precios depende en gran medida de la categoría de impuesto considerada.

Por un lado, los **impuestos directos** afectan tanto a la demanda como a la oferta de bienes y servicios, capital y trabajo. Por lo que se refiere a la oferta, los impuestos sobre los beneficios, por ejemplo, reducen el beneficio neto de las empresas, al igual que los que gravan la remuneración de los asalariados, en concepto de cotizaciones a la Seguridad Social a cargo del empresario, incrementan los costes laborales. Estos se pueden considerar los efectos directos de las modificaciones fiscales y la magnitud del impacto sobre la inflación depende de en qué medida las empresas trasladen estos costes a los consumidores mediante subidas de precios, lo que, a su vez, puede depender del entorno en el que las empresas realizan su actividad. Dicho entorno determina, además, otros efectos indirectos de las modificaciones fiscales. Si las empresas son capaces de mantener

sus márgenes de beneficio, las subidas de los impuestos sobre los beneficios o el trabajo se traducirán en un aumento de los precios de consumo. Contrariamente, las subidas de estos impuestos podrían no incidir significativamente sobre los precios si las empresas aceptarían una reducción de sus márgenes, o si lograran trasladar el incremento de la carga impositiva a sus trabajadores mediante rebajas de los salarios.

En cuanto a la demanda, el efecto directo de las variaciones de los impuestos directos, –como el impuesto sobre la renta o sobre las plusvalías de capital–, es una disminución de la renta disponible que, por lo general, reduce la demanda de bienes y servicios, lo que ejerce presiones a la baja sobre los precios. Igualmente, la intensidad de este proceso depende realmente de efectos indirectos relacionados con el entorno económico. Si las negociaciones salariales se centran en los salarios netos y los trabajadores tienen un elevado poder de negociación, es posible que logren trasladar parte del incremento en la carga impositiva a los empresarios, que, por su parte, intentarán aumentar los precios a fin de mantener sus márgenes de beneficios.

Por otro lado, las variaciones de los **impuestos indirectos**, como el IVA o los impuestos especiales, suelen afectar de forma directa e inmediata al precio bruto de los bienes que gravan. Como en los casos anteriores, el efecto total sobre los precios de consumo puede resultar superior o inferior al del incremento impositivo. Los trabajadores pueden lograr trasladar parte de la carga fiscal a los empresarios exigiendo aumentos salariales, que posiblemente se traduzcan en nuevas subidas de precios. Alternativamente, las empresas podrían rebajar los precios netos reduciendo los márgenes de beneficio, a fin de compensar parte del incremento del impuesto. En este caso, el efecto sobre los precios de la subida de los impuestos indirectos sería menos que proporcional.

2.2 Evidencia empírica

Dado que, como se acaba de mencionar, existe una gran variedad de canales de transmisión, la evaluación de la incidencia de las variaciones de los impuestos sobre la inflación es, en último término, una cuestión empírica. En los últimos años, algunos investigadores han estudiado esta relación utilizando modelos de vec-

tores auto regresivos que incluyen el producto, los tipos de interés, el nivel de precios y variables de política fiscal. Sus resultados tienden a mostrar que, en las economías desarrolladas, los efectos de las perturbaciones fiscales sobre la inflación son muy limitados. No obstante, cabe destacar que esta evidencia no suele establecer distinciones entre las distintas categorías de impuestos, por lo que podrían no reflejar todos los efectos relevantes de las modificaciones impositivas.

Un método alternativo de simular la incidencia de las variaciones de los impuestos sobre la inflación consiste en la utilización de modelos macroeconómicos. Generalmente, estos modelos presentan características keynesianas a corto plazo, mientras que, a largo plazo, su comportamiento responde a un patrón clásico. La evidencia observada con este tipo de modelos muestra que la influencia de las variaciones de los impuestos directos sobre los precios suele ser muy reducida o insignificante, mientras que la de las modificaciones de los impuestos indirectos y de las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo de los empresarios es relativamente elevada. Asimismo, parece observarse que los efectos sobre los precios suelen tardar algún tiempo en materializarse completamente desde el momento en que se produce o se anuncia la modificación impositiva.

En el *cuadro 1* figura un resumen de los resultados de las estimaciones obtenidas utilizando los modelos macroeconómicos elaborados por el Banco Central Europeo (BCE) y la OCDE para la zona del euro, y por el Banco de España y la Comisión Europea para España²⁰. Los resultados muestran que el efecto estimado de una variación impositiva es mucho mayor en el caso de los impuestos indirectos que en el de los impuestos directos. Asimismo, en los modelos del BCE y del Banco de España, el efecto acumulado de las variaciones de los tipos efectivos es mayor en el segundo año que en el primero.

Por otro lado, aunque medir la repercusión global de las variaciones de los tipos impositivos sobre el nivel de precios requiere un complicado ejercicio de modelización, calcular la incidencia directa de los cambios de los impuestos indirectos en los precios resulta relativamente sencillo. Como indicación aproximada, en los últimos años, las subidas de los tipos de los impuestos indirectos han tenido un efecto sobre la tasa de inflación anual medida por el índice armonizado de precios al consumo (IAPC) del

20/ J. Henry, P. Hernández de Cos y S. Momigliano, «The short-term impact of government budgets on prices – evidence from macro econometric models», ECB Working Paper n.º. 396, octubre de 2004.



Impacto de un Incremento de un 1% en el Impuesto sobre la Renta y la Imposición Indirecta sobre los Precios (en puntos porcentuales)					
		Impuesto sobre la Renta Personal		Impuestos Indirectos	
Año		t	t+1	t	t+1
Área Euro	Modelo Area-Wide (BCE)	-0.05	-0.20	0.85	1.17
	INTERLINK (OCDE)	-0.01		1.2	
España	Modelo del Banco de España	-0.07	-0.31	1.05	1.46
	QUEST (Comisión Europea)	-0.01		1.44	

■ **Cuadro 1.** Fuente: Henry, J, P. Hernández de Cos, and S. Momigliano, ECB Working Paper No 396, “The short-term impact of government budgets on prices: evidence from macroeconomic models.

área del euro de aproximadamente un 0,2%²¹. Teniendo en cuenta el objetivo de estabilidad de precios del BCE, esta cifra refleja elocuentemente una zona de fricción habitual entre la política fiscal y la política monetaria.

2.3 El contexto más amplio de la política fiscal

Aunque, como se señaló en la introducción, este artículo se refiere únicamente a la columna de ingresos del balance de las Administraciones Públicas, debe hacerse una breve mención también al papel del gasto público y del saldo presupuestario. A corto plazo, el efecto de las medidas de política fiscal sobre la demanda agregada es resultado de la combinación de la influencia de esas medidas sobre la demanda pública y privada. Así pues, si una subida de impuestos, que afecta negativamente a la demanda privada, se utiliza para financiar un incremento del gasto público (en otras palabras, para aumentar la demanda pública), el efecto agregado sobre los precios puede ser positivo o negativo. El signo y el alcance de este efecto dependerán de las respectivas elasticidades de la demanda respecto a los ingresos y gastos públicos.

Asimismo, el comportamiento de los agentes del sector privado ante las variaciones de los impuestos depende, entre otros factores, de su percepción sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por ejemplo, en circuns-

tancias normales, cabe esperar que la bajada de los impuestos estimule la demanda privada. Sin embargo, si los hogares prevén que, a fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, la reducción del impuesto sobre la renta hoy deberá ser compensada en el futuro próximo con un movimiento de signo contrario, es posible que prefieran ahorrar parte de la renta adicional disponible generada por la reducción impositiva, en lugar de aumentar el consumo. Como consecuencia, en países con desequilibrios presupuestarios significativos, el efecto estimulante de una rebaja de los impuestos puede ser muy limitado.

2.4 La incidencia de la inflación sobre la fiscalidad

Tampoco debemos olvidar que la relación causal entre fiscalidad e inflación discurre en ambas direcciones. Puesto que, en muchos casos, los tipos impositivos se aplican a los valores nominales, el importe satisfecho en concepto de impuestos depende de las oscilaciones de los precios. Así pues, el encarecimiento de los bienes de consumo se traduce directamente en un aumento de las obligaciones nominales en concepto de IVA, y las subidas salariales, en un incremento de la recaudación del impuesto sobre la renta. Del mismo modo, en el caso de sistemas tributarios progresivos es posible que el aumento del impuesto sobre la renta sea proporcionalmente mayor que el de los salarios, ya que, si los tramos de

211 De acuerdo con las cifras calculadas en el contexto de las proyecciones elaboradas por el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

renta se establecen en términos nominales, las subidas salariales podrían desplazar a algunos asalariados hacia tramos gravados con tipos impositivos superiores. De esta forma, un nivel elevado de inflación propicia la aparición o la intensificación de distorsiones de la economía con origen en la fiscalidad. Uno de los beneficios de la reducción de las tasas de inflación es, precisamente, la atenuación de estas distorsiones²².

En realidad, la inflación puede en sí misma considerarse una forma de tributación. La creación de dinero por encima de lo necesario para financiar transacciones constituye un verdadero impuesto para los tenedores de dinero. Podría decirse incluso que el impuesto que representa la inflación es el que causa las distorsiones más indeseables, ya que da lugar a una redistribución arbitraria de la renta de ahorradores a prestatarios. Se trata, además, de una carga impositiva que recae, mayoritariamente, sobre los miembros más vulnerables de la sociedad, –aquellos con menor capacidad para protegerse organizándose para presionar o invirtiendo en instrumentos financieros indicados–, y que, como demuestra la experiencia de muchos países durante el siglo pasado, resulta extraordinariamente difícil de reducir. Evitar la reaparición del impuesto que representa la inflación y proteger las rentas reales de los ciudadanos es la razón de la existencia de bancos centrales independientes. Antes de ahondar en las implicaciones de la fiscalidad para la política monetaria, a continuación se analiza la relación entre tributación y crecimiento económico.

3. FISCALIDAD Y CRECIMIENTO

3.1 Impuestos y determinantes del crecimiento

Los primeros trabajos publicados sobre crecimiento económico consideraban a los aumentos de población y los avances tecnológicos como los únicos determinantes de la tasa de crecimiento del producto a largo plazo. La política económica podía influir en el nivel de equilibrio del producto mediante, por ejemplo, el incremento del rendimiento de las inversiones de capital o de la oferta de trabajo. Sin embargo, a largo

plazo, la política económica no tenía influencia sobre la tasa de crecimiento de la economía. El crecimiento era considerado exógeno.

Las teorías más recientes de crecimiento endógeno reconocen, sin embargo, la importancia de la política económica como un elemento adicional relevante para explicar el crecimiento a largo plazo. Para ello, consideran otros determinantes del crecimiento, como el sector productor de tecnologías e innovación; definen el capital en sentido amplio, incluyendo el capital humano y los efectos indirectos del conocimiento; o adoptan el supuesto plausible de que la acumulación de capital da lugar a importantes externalidades positivas²³. De esta forma, la inversión en un sector puede tener efectos indirectos beneficiosos sobre la productividad del capital humano y físico en otros sectores. Por ejemplo, la inversión en ordenadores de una empresa permite la difusión de conocimientos de informática y puede fomentar su uso en otras empresas y sectores.

Si el crecimiento es endógeno, el nivel y la estructura de los impuestos pueden afectar a los determinantes del crecimiento a largo plazo. En concreto, las variaciones de los impuestos que dan lugar a incrementos de los rendimientos netos procedentes de la inversión en capital físico y humano, investigación y desarrollo, y trabajo pueden aumentar la tasa natural de crecimiento del producto.

La **acumulación de capital humano** suele considerarse una de las claves del crecimiento económico. Se necesitan trabajadores muy cualificados para que los países se desarrollen y se beneficien de las nuevas tecnologías. No obstante, la magnitud de lo que las personas invierten en su propia formación depende de la tasa de rendimiento que esperan obtener por esa inversión. El aumento de los tipos marginales de los impuestos sobre el trabajo reduce el rendimiento esperado del capital humano y puede, por tanto, desincentivar la inversión en formación y capacitación.

Del mismo modo, por lo que respecta a las empresas, la subida de los impuestos que gravan los beneficios empresariales disminuye el rendimiento neto del capital y, en consecuencia, desincentiva la **acumulación de capital físico**. En una economía globalizada, estas con-

22/ En el caso de España, se ha observado que estos beneficios son significativos. Véase Dolado, J. J., J. M. González-Páramo y J. Viñals, «A cost-benefit analysis of going from low inflation to price stability in Spain» (con), en M. Feldstein (editor): *The costs and benefits of price stability*, National Bureau of Economic Research-University of Chicago Press, Chicago, Illinois, pp. 95-132, 1999.

23/ «Política fiscal y crecimiento económico», *Boletín Mensual del BCE*, agosto 2001.



sideraciones tienen cada vez más peso en las decisiones relativas al destino de la inversión extranjera directa.

Asimismo, los regímenes fiscales influyen en el progreso tecnológico, por cuanto que afectan a los incentivos de las empresas para invertir en **investigación y desarrollo**. Los datos relativos a las economías industrializadas sugieren que, actualmente, en la mayoría de países, la inversión privada en investigación y desarrollo se sitúa en niveles inferiores al óptimo. Para afrontar esta situación, algunos países están introduciendo desgravaciones fiscales destinadas específicamente a estas actividades.

La incidencia de la tributación sobre las **decisiones relativas** al empleo es, al menos, tan importante como sus efectos sobre la formación de capital y el progreso tecnológico. La fiscalidad de las rentas del trabajo, incluidas las cotizaciones a la seguridad social, reduce el nivel de empleo de equilibrio, al aumentar los costes laborales y crear una brecha entre los salarios brutos y los salarios netos de los trabajadores. En este contexto, resulta fundamental adoptar una perspectiva amplia, y no restringida al análisis de la fiscalidad de las rentas del trabajo, y evaluar el efecto incentivador/desincentivador del conjunto del sistema tributario y de las prestaciones sociales. Respecto a la decisión de entrada en el mercado laboral, por ejemplo, el principal factor es el efecto combinado de los impuestos sobre el trabajo y las prestaciones por desempleo. Se ha demostrado que para algunos desempleados volver a trabajar podría representar tipos impositivos marginales efectivos cercanos o superiores al 100%, por lo que aceptar un puesto de trabajo significaría, en la práctica, ganancias marginales o incluso una disminución de sus ingresos netos. Estos incentivos perversos aparecen, particularmente, en el caso de los trabajadores menos cualificados.

Las **decisiones de jubilación** se ven, asimismo, fuertemente influidas por la combinación del sistema tributario y de las prestaciones sociales. A la hora de decidir si jubilarse o seguir trabajando un año más, el criterio que prima en la decisión del trabajador es la renta después de impuestos que espera obtener del trabajo, ajustada por las prestaciones en concepto de pensión de jubilación que deja de recibir. En varios países europeos, los sistemas de jubilación siguen incentivando la jubilación anticipada al penalizar la continuación de la vida laboral con tipos impositivos elevados. En muchos casos, esto representa un intento de fomentar la jubilación anticipada de los trabajadores de mayor edad a fin de incrementar la demanda de trabajadores más jóvenes.

Sin embargo, estas políticas incrementan la carga sobre la Seguridad Social y, por tanto, la fiscalidad de las rentas del trabajo, y reducen el nivel general de empleo y, en consecuencia, el crecimiento potencial.

Además de afectar a la tasa de crecimiento estacionario de la economía, el nivel y la estructura de los impuestos pueden influir también en el crecimiento a más corto plazo, debido a sus efectos sobre la **capacidad de la economía para absorber perturbaciones**. Esto se debe a que los impuestos reducen la capacidad de los mercados para equilibrar precios y cantidades ante cambios del entorno económico y, por tanto, alargan y encarecen los ajustes de la economía. Un ejemplo es el impuesto sobre las transmisiones patrimoniales. Si se fija en un nivel elevado, reduce la liquidez del mercado inmobiliario y, en consecuencia, dificulta la movilidad regional de los trabajadores.

El efecto conjunto de los sistemas impositivos y de prestaciones sociales puede también obstaculizar el ajuste de la economía. Supongamos que el alto nivel de los impuestos sobre la renta y la generosidad de las prestaciones por desempleo sitúan los tipos impositivos marginales del retorno a la vida laboral en niveles elevados. Esta situación desincentivaría la aceptación de nuevos puestos de trabajo y el aprendizaje de nuevas capacidades, prolongando la duración media del período de desempleo y perjudicando la formación de capital humano. De esta forma, lo que en principio podía constituir un incremento cíclico del desempleo podría convertirse, al menos en parte, en paro estructural.

3.2 El objetivo de las reformas tributarias

Si la fiscalidad puede afectar al crecimiento a largo plazo, es lógico preguntarse qué tipo de reformas fiscales deben emprenderse para lograr el aumento de la tasa de crecimiento potencial. Si, como se ha mencionado con anterioridad, casi todos los impuestos distorsionan los precios relativos, las reformas dirigidas a reducir los tipos impositivos tenderán a atenuar las distorsiones de la economía y, en consecuencia, contribuirán a una asignación eficiente de los recursos y al crecimiento económico.

No obstante, es evidente que para financiar el gasto público, cuya finalidad natural es la consecución de objetivos económicos y sociales, es preciso recaudar tributos. En este sentido cuál es el tamaño óptimo del sector

público en la economía es una cuestión altamente controvertida. No obstante, es innegable que las ratios de ingresos y gasto de la mayoría de los países de la zona del euro se sitúan en niveles considerablemente altos si se comparan con los estándares internacionales (*cuadro 2*). Esto podría ser indicativo de que, al menos en algunos países, existe margen para reducir estas ratios de forma que es posible rebajar los impuestos e incrementar las prestaciones sin poner en peligro objetivos de política más amplios.

La cuestión más importante es, en todo caso, para un nivel de fiscalidad general específico, cómo pueden atenuarse las distorsiones que tienen su origen en el sistema tributario.

En primer lugar, los sistemas tributarios deben tener una **base impositiva tan amplia como sea posible**. Para un determinado nivel de ingresos, centrarse en bases impositivas amplias aumenta el margen para reducir las distorsiones fiscales mediante rebajas de los tipos impositivos medios y marginales de hechos imponibles específicos. Una base amplia junto con unos agregados macroeconómicos relativamente estables reduce, asimismo, la volatilidad de los ingresos, además del riesgo de que se produzcan sorpresas fiscales, y puede ampliar la capacidad de maniobra tributaria de las Administraciones Públicas en momentos de dificultad económica.

En segundo lugar, es necesario fomentar el **cumplimiento de las obligaciones fiscales**. A tal efecto, es preciso que los impuestos sean eficientes, en el sentido de que sea posible vigilar su cumplimiento y hacerlos cumplir sin costes excesivos. Asimismo, la transparencia y la sencillez

de la normativa tributaria son factores claves, pues la opacidad y la complejidad de las normas fiscales dificultan su cumplimiento e incitan al fraude y la evasión de impuestos. Finalmente, las modificaciones frecuentes del régimen tributario fomentan la incertidumbre fiscal y pueden ocasionar un aplazamiento de las inversiones o que éstas se desplacen hacia el extranjero.

Por último, los sistemas tributarios han de ser **equitativos**. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, con toda probabilidad, los aspectos mencionados anteriormente –generalidad, sencillez y transparencia– están muy lejos de garantizar la equidad de un sistema tributario. Asimismo, un sistema tributario progresivo de jure, y que, en consecuencia, suele considerarse equitativo, puede resultar regresivo de facto. Esto ocurre, por ejemplo, cuando se establecen tipos impositivos marginales elevados que disuaden a los perceptores de rentas bajas de aceptar un puesto de trabajo o de ampliar su jornada laboral, dando lugar a lo que se conoce como trampas del paro y de la pobreza.

3.3 La situación en Europa

¿Cuál es la situación de la fiscalidad y de la reforma tributaria en Europa? ¿Es comparable esta situación con la de otras economías industrializadas? No cabe duda de que, como se ha mencionado anteriormente, en muchos países de la UE, la carga impositiva total es elevada en comparación con los estándares internacionales. De acuerdo con la OCDE, la recaudación tributaria media de la UE, en el 2002, fue superior al 40% del PIB²⁴. Este valor supera en más de un 10% al registrado en Estados Unidos o Japón (*cuadro 2*).

Ingresos Públicos (como porcentaje del PIB)			
	1960	1980	2000 / Último dato
Media del Área Euro	27.1	39.9	44.5
Estados Unidos	27.0	30.5	32.9
España	18.7	29.0	39.2

■ Cuadro 2. Fuente: AMECO y Tanzi y Schuknecht (2000).

241 OCDE, 2004, *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*.



Tipo marginal sobre los empleados* (2003)			
	Renta baja	Renta media	Renta alta
EU15 media	37.3	39.1	46.9
Estados Unidos	29.1	29.1	39.1
Japón	18.7	22.9	32.0
Alemania	51.3	58.0	63.2
España	34.0	30.0	33.0

*Impuesto sobre la renta + cotizaciones sociales sobre los trabajadores – prestaciones dinerarias.

■ **Cuadro 3.** Fuente: *OECD Recent tax policy trends and reforms in OECD countries (2004)*.

Aún más llamativa es la forma en la que la carga fiscal ha aumentado en Europa durante las últimas décadas. En 1960, la ratio media de ingresos en relación con el PIB de los países de la zona de euro fue de en torno al 27%, cifra que coincide exactamente con la observada en Estados Unidos. Desde entonces, la ratio media de ingresos en relación con el PIB de los países de la zona de euro ha experimentado un incremento aproximado de hasta el 45%, mientras que en Estados Unidos ha sido mucho menor, superando ligeramente el 30%.

Este nivel relativamente alto de la carga fiscal va acompañado también de tipos impositivos marginales elevados. Por ejemplo, en 2003, el tipo marginal que resulta de la combinación del impuesto sobre la renta de las personas físicas y las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo del empleado aplicable a los trabajadores menos cualificados superaba el 37% en la UE, frente al 29% de Estados Unidos y apenas un 19% en Japón²⁵ (*cuadro 3*). En la mayoría de los países de la UE, la edad legal de jubilación es de 65 años. Sin embargo, la edad media con la que los trabajadores abandonan efectivamente el mercado laboral es mucho menor. De acuerdo con la Comisión Europea, en 2002, la edad media de jubilación era de apenas 61 años en la UE-15²⁶. Por otra parte, aunque la esperanza de vida ha aumentado, la edad media de jubilación se ha reducido durante las últimas décadas. Esta tendencia se explica, al menos en parte, por los elevados tipos impositivos implícitos que

soportan los trabajadores que retrasan su edad de jubilación más allá del mínimo legal. Según estimaciones de la OCDE, en los países de la UE, el tipo implícito medio aplicable a los trabajadores mayores de 60 años supera el 50%. Esto explicaría el reducido nivel de la tasa de empleo de los trabajadores de más edad de la UE que, entre 55 y 64 años, supera ligeramente el 40%²⁷, frente a los valores cercanos al 60% de Estados Unidos.

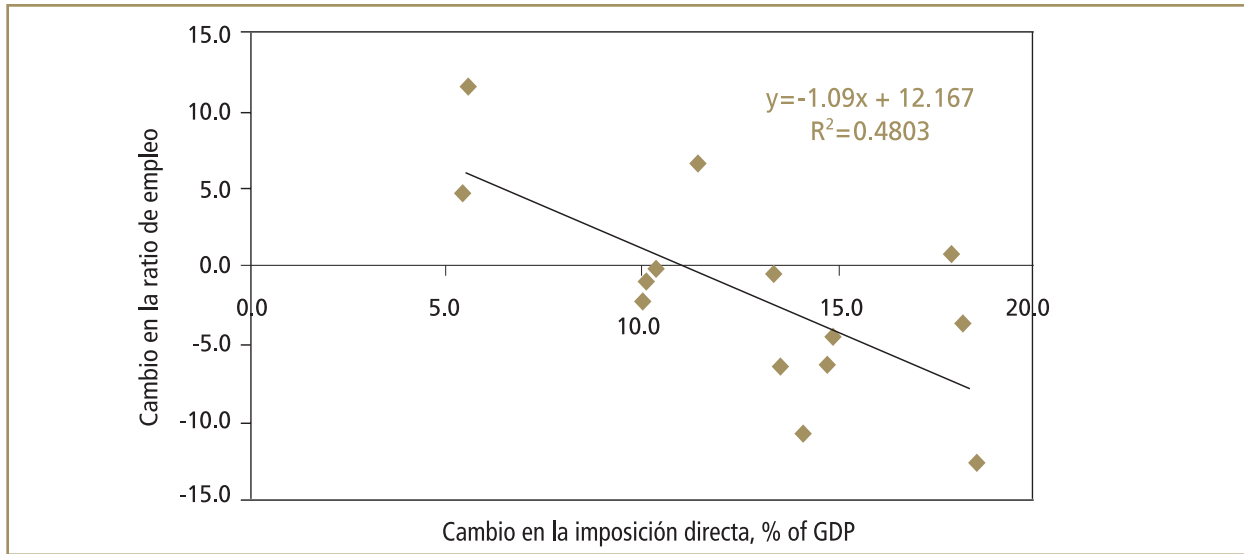
Aunque no se puede afirmar que exista evidencia concluyente de que los tipos impositivos elevados dan lugar a niveles de crecimiento bajos, es interesante analizar esta cuestión con mayor detalle. El *gráfico 1* presenta una regresión de la evolución de la ratio de empleo respecto a las variaciones de los impuestos directos en los países de la OCDE durante el período comprendido entre 1960 y 2000. Aunque es evidente que una regresión tan sencilla no permite concluir sobre la relación de causalidad entre ambas variables, esta muestra una relación negativa, estadísticamente significativa, entre las variaciones de los impuestos directos y las ratios de empleo. En el *gráfico 2* se presenta una regresión de la evolución de la formación de capital respecto a las variaciones de los impuestos directos. Nuevamente, se observa una relación negativa, estadísticamente significativa.

En general, se puede afirmar, por tanto, que existen posibilidades de aumentar el crecimiento económico en Europa si se avanza en la reforma fiscal. De hecho, en

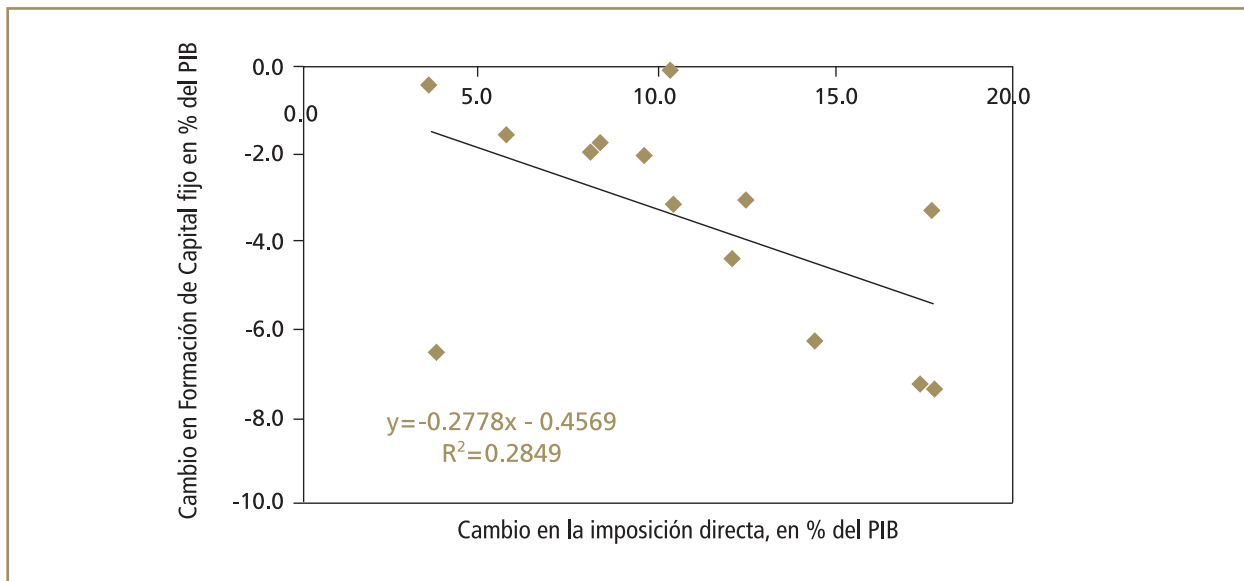
25/ OCDE, 2004, *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*.

26/ Comisión Europea, 2003, *Promoting longer working lives through better social protection systems*.

27/ OCDE, 2005, *2005 Economic Review – Euro Area*.



■ **Gráfico 1.** Cambio en imposición directa 1960-1990 vs cambio en la ratio de empleo, 1960s-1990s. Fuente: AMECO.



■ **Gráfico 2.** Cambio en imposición directa 1960-1990 vs cambio en formación de capital, 1960s-1990s. Fuente: AMECO y *Tanzi y Schuknecht, 2000.*

el marco de la Estrategia de Lisboa de la Unión Europea, se han iniciado recientemente reformas en la dirección adecuada. Francia ha adoptado medidas para reducir la brecha fiscal, especialmente, en relación con los trabajadores menos cualificados. Alemania ha emprendido una reforma de su sistema impositivo y de prestaciones sociales destinada a estimular el empleo. Francia y

Austria han introducido reformas en sus sistemas impositivos y de prestaciones sociales con el objetivo de reducir los incentivos de la jubilación anticipada. Algunos países han establecido, o se están planteando establecer, un tipo único en los impuestos sobre la renta, lo que representa una forma radical de intentar minimizar las distorsiones fiscales.



Con todo, las reformas avanzan lentamente y todavía quedan numerosas cuestiones y problemas por resolver en muchos países. Además, no debemos olvidar las consecuencias globales de las reformas tributarias sobre los presupuestos públicos. En algunos países, estas reformas han dado lugar a una disminución de la recaudación, que no se ha visto acompañada por una reducción del gasto. El resultado, en algunos casos, ha sido la aparición o el agravamiento de desequilibrios presupuestarios que hay que corregir ahora. Por tanto, es importante recordar que para que los recortes impositivos sean sostenibles y contribuyan a fortalecer el crecimiento a largo plazo han de financiarse con una reducción proporcional del gasto.

Debe también destacarse la importancia de definir adecuadamente el calendario de las reformas fiscales desde un punto de vista cíclico. Podría darse el caso de reformas deseables desde una perspectiva a largo plazo y factibles desde el punto de vista de las finanzas públicas que tengan, sin embargo, un efecto procíclico perjudicial, de no aplicarse en el momento oportuno. Una reducción del conjunto de la carga tributaria que diera lugar a un aumento de la renta disponible y, por ende, del consumo podría exacerbar las presiones inflacionistas. En el ámbito de la Unión Económica y Monetaria, esto también incrementaría los diferenciales de inflación frente a otros países de la zona del euro, y la política monetaria única del BCE, que por definición se dirige al conjunto de la zona del euro, no podría actuar para corregirlos.

4. TRIBUTACIÓN Y POLÍTICA MONETARIA DEL BCE

En resumen, la tributación y las reformas fiscales tienen una notable repercusión sobre los resultados macroeconómicos. Debido a su influencia sobre los precios relativos y las tasas de rendimiento de diversas actividades, las modificaciones de los tipos impositivos afectan al nivel de precios agregado a corto plazo y pueden incidir, además, en la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía. Cabe preguntarse en qué medida tienen los bancos centrales, y el BCE en particular, en cuenta estas modificaciones y reformas en sus decisiones de política monetaria y cómo influyen en ellas.

Para responder a estas preguntas es conveniente comenzar destacando los principales componentes de la estrategia de política monetaria del BCE. El primero de ellos es la definición cuantitativa de estabilidad de

precios: el objetivo del BCE es mantener las tasas de inflación en niveles inferiores aunque próximos al 2% a medio plazo. En segundo lugar, las decisiones de política monetaria del BCE se fundamentan en el análisis exhaustivo de los riesgos para la estabilidad de precios, que comprende el análisis económico y el análisis monetario. El análisis económico se centra, principalmente, en la valoración de la situación económica y financiera y de los riesgos implícitos a corto y a medio plazo para la estabilidad de precios. El origen de tales riesgos es, sobre todo, la interacción de la oferta y la demanda de bienes, servicios y factores en el horizonte temporal mencionado. Por su parte, el análisis monetario requiere un seguimiento atento de la evolución de los agregados monetarios, sus componentes y sus contrapartidas. Este tipo de análisis refleja el convencimiento de que, a largo plazo, la inflación es un fenómeno monetario y sirve, por tanto, para identificar riesgos a más largo plazo para la estabilidad de precios.

¿Cómo se tienen en cuenta en esta estrategia los impuestos y las reformas fiscales? En primer lugar, el impacto a corto y a medio plazo de las variaciones de los tipos impositivos en la inflación se valora en el contexto del análisis económico del BCE. En los últimos años, por ejemplo, y como se mencionó con anterioridad, se estima que la contribución anual de las subidas de los impuestos indirectos al aumento del IAPC se ha situado en torno al 0,2%. No obstante, aunque se observe que las variaciones de los tipos impositivos influyen en el nivel de precios a corto plazo, la respuesta de la política monetaria del BCE no es automática.

Como se deduce de la definición cuantitativa de estabilidad de precios, lo importante es si estas variaciones representan riesgos para la estabilidad de precios “a medio plazo”. Resulta esencial entender que la economía está sujeta permanentemente a perturbaciones de todo tipo en su mayor parte imprevisibles, —como, por ejemplo, subidas de los precios del petróleo, fenómenos meteorológicos o desastres naturales—, que afectan a la evolución a corto plazo de los precios. Sin embargo, puesto que los efectos de la política monetaria sobre la evolución de los precios se manifiestan con un retraso considerable, no tiene sentido utilizar la política monetaria para intentar ajustar la evolución de los precios a corto plazo en respuesta a dichas perturbaciones. Dicho intento, además de infructuoso, tendría un coste innecesario para la economía al aumentar la volatilidad del producto.

Asimismo, no sería adecuado que la política monetaria respondiera a los movimientos a corto plazo del nivel de precios asociados a los ajustes de los tipos impositivos. Contrariamente, la política monetaria debe vigilar atentamente la intensidad con la que tales cambios podrían traducirse en presiones inflacionistas a más largo plazo, lo que depende, sobre todo, del alcance y la persistencia de los denominados «efectos de segunda ronda». A título ilustrativo, cabe preguntarse en qué medida un aumento del nivel de precios ocasionado por una subida de los impuestos indirectos, como se producirá, por ejemplo, en Alemania en enero de 2007 con la subida del tipo del IVA en tres puntos porcentuales, agrava las presiones inflacionistas a más largo plazo al influir en la fijación de los salarios. Si el aumento de los precios de consumo se tradujera en salarios más altos, y viceversa, podría aparecer una espiral de inflación.

Este tipo de efectos viene determinado, en gran parte, por la estructura de la economía, el mecanismo de la negociación salarial, el nivel de competencia de los mercados de bienes, y la flexibilidad del mercado de trabajo. A este respecto, también resulta decisivo el papel que desempeña la formación de expectativas. En principio, un aumento, por ejemplo, de los impuestos indirectos, –cuyo efecto directo es una subida transitoria del nivel de precios–, no debería generar expectativas de incremento de la inflación a medio plazo. Sin embargo, las expectativas podrían verse afectadas si esta subida transitoria se repitiese o si, antes o después de producirse, aparecieran otras perturbaciones alcistas de los precios que, en conjunto, dieran lugar a un incremento de la inflación durante un período de tiempo determinado. En este caso, el alza de la inflación, que se debe esencialmente a una serie de acontecimientos temporales, podría interpretarse erróneamente como un incremento de carácter más estructural.

El BCE desempeña una función importante en la prevención de un escenario de estas características. Mediante su política de comunicación, el BCE intenta, entre otras cosas, explicar detalladamente la naturaleza de la evolución de los precios a corto plazo y reafirmar su compromiso con la estabilidad de precios ante los agentes económicos. Si el compromiso del BCE con el mantenimiento de la estabilidad de precios es creíble, los asalariados preocupados por la evolución de su renta real considerarán que la necesidad de exigir subidas salariales en respuesta a los incrementos de los precios a corto plazo es menor. Por tanto, aplicando una política monetaria creíble y mediante una comunicación eficaz es posible redu-

cir la necesidad de actuaciones de política monetaria frente a la evolución a corto plazo de los precios, –incluidas las variaciones con origen en la fiscalidad–, lo que, además, atenúa cualquier efecto potencialmente negativo sobre el producto a corto plazo.

¿Cuál es la influencia a largo plazo de las reformas fiscales sobre el crecimiento potencial? ¿Qué repercusión tendría esta influencia sobre la política monetaria del BCE? Evidentemente, la relación entre reforma fiscal, crecimiento potencial e inflación es menos directa. Sin embargo, a más largo plazo y en cuanto que componente principal de un conjunto más amplio de políticas por el lado de la oferta, como las recogidas en la denominada Estrategia de Lisboa de la Unión Europea (UE), las reformas fiscales podrían tener importancia para la política monetaria. Supongamos que una reforma fiscal reduce los tipos marginales del impuesto sobre la renta y, en consecuencia, se produce un aumento de la tasa de empleo de equilibrio. Durante una fase alcista de la economía, una reforma de este tipo contribuiría a atenuar las presiones inflacionistas procedentes del mercado de trabajo, lo cual implicaría una menor necesidad de endurecimiento de la política monetaria, si el resto de factores se mantienen constantes.

En general, las reformas por el lado de la oferta que fomentan el crecimiento potencial, al aumentar la flexibilidad de la economía y su capacidad de absorción y ajuste ante las perturbaciones, también facilitan la ejecución de la política monetaria. En una economía más flexible, es probable que la incidencia de perturbaciones –como, por ejemplo, las subidas del precio del petróleo– sobre el producto y la inflación sea transitoria y de menor intensidad, lo que permite a la política monetaria actuar con mayor contención ante dichas perturbaciones. Asimismo, es probable que el mayor dinamismo del entorno económico mejore la capacidad de respuesta de la economía ante los impulsos de la política monetaria.

No obstante, es indudable que un banco central como el BCE, al que se le ha encomendado el mantenimiento de la estabilidad de precios, debe ser muy prudente en sus estimaciones de la tendencia de crecimiento de la economía y de la capacidad de la misma para responder a las perturbaciones. Con frecuencia, se anuncian políticas o reformas orientadas a aumentar la flexibilidad y las tasas de crecimiento. Sin embargo, especialmente en la zona del euro, las mejoras significativas y duraderas en la tasa de crecimiento potencial de la economía con todavía un reto pendiente.



5. CONCLUSIONES

Si bien el principal interés de los responsables de los bancos centrales debe ser el equilibrio entre fiscalidad y gasto (esto es, el déficit público), la fiscalidad, por sí sola, puede tener también implicaciones para la política monetaria.

En primer lugar, las modificaciones de los tipos impositivos pueden afectar al nivel de precios a corto plazo. En los casos en los que el impacto sobre la inflación sea temporal, no se requerirá una respuesta de la política monetaria. Sin embargo, las variaciones de los tipos impositivos pueden, al menos potencialmente, dar lugar a riesgos a más largo plazo para la estabilidad de la economía, debido a los denominados "efectos de segunda ronda". Son estos efectos, principalmente, los que los responsables de la política monetaria deben seguir atentamente, y ante los que deben estar preparados para actuar si fuera necesario.

Asimismo, las estructuras fiscales son importantes para determinar el potencial de crecimiento a largo plazo de la economía, incluida su capacidad de ajuste ante las perturbaciones. En Europa, el elevado nivel de los ratios de impuestos y de los tipos impositivos marginales sugiere que existe un margen considerable para la reforma fiscal, como parte de una política más amplia de reformas estructurales dirigidas a aumentar las tasas de crecimiento potencial en el marco de la Estrategia de Lisboa. De culminarse con éxito, estas reformas facilitarían la ejecución de la política monetaria al contribuir a contener las presiones inflacionistas.

EL FUTURO DE LA FISCALIDAD. *Propuestas para un tejido productivo más competitivo.*



3/IMPUESTOS SOBRE SUCESIONES Y PATRIMONIO

Luis Manuel Alonso González, *Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Barcelona*

1. INTRODUCCIÓN

Hace apenas un lustro, en la colección “Punto de Vista” del Instituto de Estudios Económicos, expresé en un trabajo sobre el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones la conveniencia de eliminar ese impuesto. Agradezco ahora la oportunidad que me brinda el Instituto de la Empresa Familiar de prolongar aquel análisis al invitarme a participar en este estudio colectivo sobre el futuro del sistema fiscal español y quiero anticipar, desde este mismo instante, que sigo creyendo que el futuro del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en España se encuentra justamente en su desaparición. Las razones en las que se basa este juicio, para alguno quizás demasiado rotundo, no difieren de las que en el trabajo indicado ya expuse. Pero la realidad que nos circunda ha proporcionado en los últimos años datos nuevos que las fortalecen y me permiten ratificar con firmeza aquella opinión. Sirva de aperitivo la siguiente situación: han coexistido en el tiempo propuestas tan distantes entre sí como la consistente en casi eximir de tributación las donaciones de inmuebles (Comunidad de Madrid) con la pretensión de aprobar una auténtica cláusula antiplanificación fiscal en el impuesto sucesorio dirigida a las tradicionalmente protegidas empresas familiares (Comunidad de Cataluña). Es bien difícil sostener que la situación del Impuesto sobre Sucesiones es, como mínimo, “normal” y aceptable cuando la realidad presenta opciones tan extremas, de honda raíz política y completamente opuestas sobre la concepción de la función que le corresponde desempeñar a este impuesto en la España de las autonomías en la que vivimos. Además, las noticias que llegan del exterior permiten suponer que tampoco nuestros vecinos europeos tienen muy asumido un impuesto de esta naturaleza.

Nuestro análisis comprenderá también el Impuesto sobre el Patrimonio. Como se verá, muchas de las razo-

nes que alientan la desaparición del Impuesto sobre Sucesiones pueden hacerse extensivas a este otro tributo. A ellas sumaremos alguna propuesta que le permita en el futuro cumplir la función que creemos le corresponde en el sistema fiscal español: actuar como instrumento de censo y control patrimonial y no como medio de recaudación.

2. JUSTIFICACIÓN Y DEBATE ACTUAL EN TORNO AL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES. CARÁCTER POLÍTICO DE ESTE IMPUESTO.

Más allá de los orígenes históricos que ligan el nacimiento de la imposición sobre las sucesiones a la necesidad de financiar conflictos bélicos (en Roma la “vigésima hereditatum”, en España la Real Cédula de 25 de septiembre de 1789 que permitió a Carlos IV financiar las guerras contra Francia), en el siglo XX el Impuesto sobre Sucesiones empieza a manifestarse con fuerza como un impuesto esencialmente “político”. Es sabido que el elemento político constituye una pieza básica de la actividad financiera, en este sentido, una actividad esencialmente política. Pueden deducirse numerosas conclusiones de este dato pero es interesante traer al texto la siempre aguda reflexión del maestro SAINZ DE BUJANDA. En su fundamental “Sistema de Derecho Financiero”, en relación con la naturaleza política de la actividad financiera, nos dice: “cuando afirmamos la naturaleza política de la actividad financiera, no nos situamos sólo en el momento de determinación de los fines o de las necesidades, sino también, y de otro modo muy destacado, en el reparto del costo de unos y otras. El modo de entender la convivencia y la idea de justicia latente en cada comunidad se comunican, efectivamente, a través de un complicado mecanismo político y administrativo –jurídico, fundamentalmente–, a todo el

proceso financiero, tanto en lo que se refiere a los gastos como en lo que afecta a los ingresos. De ahí que el cálculo político penetre también de modo decisivo en las operaciones estatales encaminadas a decidir la distribución de la carga tributaria o, más ampliamente, el reparto del costo de la actividad financiera contemplada en su conjunto”.

El Impuesto de Sucesiones se ha manifestado en las últimas décadas en un impuesto netamente “político” en la medida en que las concepciones políticas sobre el ideal de justicia tributaria y acerca de cuáles han de ser las piezas principales del sistema fiscal de la España democrática han hallado en este tributo campo abonado para la controversia. Pero, queremos insistir en ello, sucede aquí y en todos los países, en mayor o menor medida. Por poner un ejemplo de actualidad: en Italia, Romano Prodi ha incluido la reinstauración del Impuesto sobre Sucesiones entre sus propósitos políticos, echando por tierra así la abrogación que del mismo hiciera, apenas hace un lustro, Silvio Berlusconi.

En su origen, el impuesto vigente en España fue fiel reflejo de la teoría que considera el Impuesto sobre Sucesiones como un instrumento de redistribución de la riqueza. En su misma Exposición de Motivos, la Ley 29/1987, a partir de la necesidad de alcanzar aquella finalidad, justifica algunos de los elementos estructurales más característicos de este tributo tales como su carácter progresivo y el peso que tiene a la hora de determinar la cantidad a pagar el patrimonio preexistente del sujeto adquirente. Pero, el principal pilar que sostiene la doctrina que ampara el gravamen de las adquisiciones mortis causa, y que las hermana en el plano fiscal con otras inter vivos como son las donaciones, es su carácter lucrativo. Se estima injusto que quien adquiere gratuitamente bienes y derechos, riqueza, en suma, que él no ha generado, escape a tributación a partir del hecho mismo de su adquisición.

Pese a todo, el impuesto no abdica de un postulado unánimemente aceptado en todos los países que tienen este tributo: el grado de parentesco entre causante y causahabiente ha de actuar en un sentido claro cual es permitir una atenuación creciente de la carga impositiva a medida que la relación entre ambos es más cercana. Precisamente, en este dato, universalmente asumido si nos atenemos al panorama de Derecho Comparado, reside el impulso que han tomado en los últimos años las reformas acometidas desde los parlamentos autonómicos tendentes a la anulación práctica del impuesto sucesorio.

Los postulados sobre los que se levanta el impuesto de 1987 deben ser, sin embargo, revisados dos décadas después.

Hoy en día, la glorificación a ultranza de los impuestos directos como cauce óptimo de redistribución de la riqueza se compadece mal con la experiencia comparada, y también nacional, en la medida en que la tendencia, imparable desde hace ya unos años (en el IRPF desde la Ley 18/1991), es, justamente, restarles protagonismo, al menos en términos de recaudación. A su lado, los impuestos indirectos aumentan poco a poco su cuota de participación en el sostenimiento del volumen de gasto público y, en principio, tarde o temprano, y al contrario de lo que sucede con los impuestos sobre la renta, experimentarán incrementos, aunque sólo sea por el inevitable acercamiento que España tendrá que hacer a los niveles medios que en los tipos de IVA e Impuestos Especiales lucen el resto de nuestros socios de la Unión Europea.

3. UNA REFLEXIÓN DE DERECHO COMPARADO

Son pocos, en la actualidad, los países que mantienen un impuesto sobre las sucesiones parangonable al español. Es cierto que existe un impuesto de este tipo en casi todos los países de la Unión Europea. La excepción la constituirían Italia, Portugal y Suecia, y aun así los dos primeros se han dotado de un tributo sobre la adquisición de bienes inmuebles por herencia o donación. Menos extendido está este tipo de imposición en los nuevos socios del Este donde apenas la mitad de estos países tiene un impuesto similar. Pero, en cualquier caso, y aunque la configuración básica de los impuestos de sucesiones de nuestros vecinos europeos no difiere demasiado del nuestro, el resultado aplicativo al que se llega es bien distinto. Me explicaré. Es verdad que la mayoría de países apuesta también por una tributación progresiva y que a la hora de calcular la tributación efectiva el factor clave es el grado de parentesco entre causante y causahabiente pero, a diferencia de lo que sucede en España, esos criterios tienen una plasmación legal mucho más lógica y consecuente. Principalmente porque, o bien se deja exento al causahabiente si es el hijo del causante (Luxemburgo, Eslovenia, Lituania, República Checa), o bien los mínimos exentos que establecen las normas que los regulan son muy superiores a los que dicta la ley española. Sin ir más lejos, y a título de ejemplo, hay que tener presente que en Francia el



mínimo exento se sitúa en 76.000€, pero es que en Alemania el cónyuge puede restar de la base 307.000 y en Holanda se puede llegar a disminuir aquella en casi medio millón de euros (496.000€). Es innecesario hacer comentario alguno si se tiene en cuenta que la ley española, y omitimos referirnos a posibles mejoras que hayan podido hacer las Comunidades Autónomas en este punto, le permite restar al cónyuge menos de 16.000€ (15.956,87€).

Por otro lado, nuestro tipo de gravamen, el punto álgido de la tarifa progresiva, es también de los más altos, un 34%, solamente superado por el del Reino Unido y Francia (40%).

En otro orden de cosas, en España, dentro del cuadro general de impuestos de titularidad estatal, no se puede discutir que la importancia del Impuesto sobre Sucesiones es, hoy en día, muy relativa. De conformidad con los datos que maneja la Administración Tributaria²⁸ referidos a 2004, el conjunto de la recaudación del impuesto en toda España no alcanzaba los 2.000 millones de euros. Esto no quita que deba reconocerse que para algunas Comunidades Autónomas constituya una fuente notable de recursos (a la cabeza Cataluña con 485 millones, seguida de Madrid con 426)²⁹, ni que las tasas de incremento anual de la recaudación sean, particularmente en los últimos años, ciertamente elevadas (15%), máxime si se tiene en cuenta que, como más tarde se expondrá, la base del impuesto se encuentra horadada por el abanico de beneficios fiscales establecidos, año tras año, por el Estado y las autonomías.

Pero la auténtica relevancia del impuesto se mide cuando se pone en relación con el total recaudado y con el peso que tienen otros impuestos del sistema, particularmente aquellos que desempeñan una función redistributiva, los otros impuestos directos. El total de impuestos directos recaudados por las Administraciones tributarias estatal y autonómicas se situó en 2004 por encima de los 83.000 millones de euros, concretamente 83.654,1. Y de ese total sólo el IRPF y el Impuesto sobre Sociedades ya aportaron más de 56.000 millones (30.412 el IRPF y 26.019 el Impuesto sobre Sociedades).

No se puede dudar, por tanto, que la distancia entre estos impuestos y el Impuesto sobre Sucesiones, y no sólo en términos de recaudación sino de auténtica incidencia, es extraordinaria.

Este dato, en sí mismo considerado no puede, de todas formas, presentarse como infalible aval para pregonar la eliminación del impuesto sucesorio: seguramente habrá otros tributos con menor peso que están ahí y nadie pide su derogación. Sin embargo, el dato en cuestión sí permite situar a este tributo en el lugar que merece y relativizar su función como elemento “de cierre” del sistema, máxime si, como está sucediendo hoy en día, adolece de dos grandes problemas para que se le pueda reconocer auténtica efectividad: por un lado, es presumible que existe un grado de cumplimiento discutible y, por otro lado, la propia configuración legal termina por dejar extramuros del gravamen un número nada despreciable de adquisiciones gratuitas de alto valor económico.

Si nos detenemos en el primer punto, lo cierto es que, concretamente, el apartado de valoraciones se sustenta en fórmulas tan vagas e inseguras que, a buen seguro, propicia que los bienes y derechos que se adquieren se declaren por importes inferiores a los que, en teoría, corresponderían. No se remedia esta situación a costa de aplicar valores reales de mercado, máxime teniendo en cuenta el incremento habido en los últimos años en los bienes inmuebles. En este sentido, es muy probable que las altas cotas de incremento de recaudación que viene experimentando en los últimos años tengan que ver con el hecho de que la parte del león de una herencia tipo lo constituyen los inmuebles y éstos, como todos sabemos, se han revalorizado de un modo impresionante en los últimos tiempos. No es este un fenómeno español sino que se ha producido, en diversa medida, en muchos países europeos. A este dato hay que añadir otro más: los miembros de la denominada generación del “baby boom” tienden, en el momento actual, a ser propietarios de las casas en las que viven. Todo ello hace prever que en las próximas décadas, salvo que el impuesto cambie, van a ser muchas las propiedades que van a tener que someterse al Impuesto sobre Sucesiones a medida que, con el paso del tiempo,

28/ *Recaudación y estadísticas del sistema tributario español 1994-2004. Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos. Secretaría General de Hacienda. Dirección General de Tributos.*

29/ *En cualquier caso, importes superiores a los que obtiene la hacienda gala, por ejemplo, que se sitúan en los 400 millones de euros (dato que extraemos del artículo “Death’s other swing”, de Peter Gumbel, publicado en TIME Magazine, vol. 168, nº. 11, de 4 de septiembre de 2006. Págs. 32 y 33).*

se produzca la desaparición física de sus titulares. Hay que preguntarse, entonces, si el Impuesto sobre Sucesiones estaba pensado para ser pagado por la inmensa mayoría de causahabientes, que es lo que puede terminar pasando, o si hay que trabajar en la línea de incrementar los mínimos exentos al socaire de bases imposables hinchadas a causa del peso relativo que en las mismas adquieren las propiedades inmobiliarias.

En cuanto al segundo problema apuntado, lo cierto es que nos enfrenta al auténtico cáncer que padece el impuesto: los múltiples beneficios fiscales han terminado por convertirlo en lo que los alemanes denominan “dummsteuer”, impuesto sobre los tontos. Es decir, sólo aquellos grupos sociales incapaces de articular los mecanismos precisos para caer en el ámbito de aplicación de los diversos beneficios fiscales que reconoce su normativa reguladora se encuentran, al final, materialmente sometidos al Impuesto sobre Sucesiones.

4. UN IMPUESTO QUE PAGAN SOLO UNOS POCOS

Un examen detenido de los motivos que han impulsado las sucesivas reformas del impuesto condicionando su efectividad a la paulatina inserción de beneficios fiscales parciales permite afirmar que se ha traicionado el tantas veces alegado espíritu redistributivo del mismo. Sin contar las innumerables aportaciones efectuadas en los últimos años por los parlamentos autonómicos, ciñéndonos en exclusiva a la ley estatal, resulta que se han establecido en la base imponible una serie de reducciones que responden antes a intereses sectoriales, sin duda legítimos, que al interés general del impuesto y a su pretendida aptitud como instrumento para reequilibrar la riqueza de los ciudadanos. Si la Ley 29/1987 realmente sirviera a este fin debería tener como norte someter a gravamen todas las adquisiciones gratuitas (mortis causa o inter vivos) sin hacer otro distinguo que no fuera atender al vínculo de parentesco entre causante y causahabiente y a la edad o situación de este último, y debería favorecer al máximo, con la exoneración de gravamen incluso, a quienes se hallaran más cercanos al causante porque, entre otras cosas, es posible que, de algún modo, hayan contribuido a crear la riqueza que ahora es objeto de transmisión.

Lo que se compadece mal, muy mal, con el proclamado ideal de justicia tributaria es establecer distintas intensidades de tributación, rozando algunas la pura y simple

exención, atendiendo a las características del bien o derecho recibido antes que a su importe o valor. No es de recibo que si un hijo adquiere de su padre fallecido únicamente el saldo de una cuenta corriente cifrado en 120.000€, sólo pueda practicar la reducción de 15.956,87€ antes de aplicar la tarifa progresiva, mientras que si, por el contrario, lo que hereda es la vivienda habitual del causante, y se valora administrativamente en 122.000€, ya no tenga que pagar nada, ni un solo euro, por el Impuesto sobre Sucesiones. A diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en el IRPF, no existe fundamento válido alguno para discriminar fiscalmente un tipo de adquisición respecto de otra. A cada clase de renta puede aplicársele un régimen jurídico determinado en el IRPF. Por ejemplo, las rentas del trabajo tienen su propia reducción por el mero hecho de ser rentas derivadas del trabajo personal. Y es así porque el legislador fiscal quiere proteger de un modo especial las rentas de esta naturaleza, siempre peor tratadas ante el Fisco que las del capital o las originadas por actividades económicas. Pero no es de recibo articular similares tratamientos fiscales diferenciados en el seno del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones porque todas las adquisiciones gratuitas que quedan sujetas al gravamen tienen en común que se trata de rentas ganadas “sin esfuerzo”. La diferenciación fiscal en función de las características del bien o derecho adquirido introduce, en consecuencia, un factor de desigualdad con directa repercusión en la capacidad económica sometida a gravamen.

La solución no puede consistir en devolver al Impuesto sobre Sucesiones a su configuración original, en la que la única manera de rebajar la base con reducciones era atender a la relación de parentesco causante-causahabiente, la edad de este último o la apreciación en su persona de algún tipo de minusvalía. Si en el año 1987 podía ser más o menos aceptable este planteamiento no hay duda de que ya no basta en 2006. No se puede, en la actualidad, desconocer las razones que han impulsado la articulación de beneficios fiscales parciales, como los previstos para las adquisiciones derivadas de la suscripción de seguros de vida por el causante, para la transmisión de la vivienda habitual del causante o para las donaciones de bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español. Todos estos supuestos, y los demás que hoy existen seguramente también, se sustentan en razones perfectamente asumibles, pero cuando el impuesto es tan permeable como para acoger éstas y otras que sin duda irán agregándose por los parlamentos autonómicos está demostrando un grado tal de elasticidad que certifica que se trata de una figura



tributaria de la que, en buena medida, se puede prescindir por resultar en exceso maleable según la coyuntura política o la presión que sean capaces de ejercer en una u otra dirección determinados grupos de interés. Un impuesto así no es necesario ni es conveniente. Por ello,

voluntad del legislador estatal en la regulación de los mismos de modo que pueden, sin demasiado esfuerzo, conseguir que el importe de la cuota del impuesto sea, incluso, igual a cero. Recordemos, brevemente, el trayecto que sigue la cuantificación del Impuesto sobre Sucesiones:

$$\text{Base imponible} - \text{reducciones} = \text{base liquidable} \times \text{tarifa} = \text{cuota íntegra} \times \text{patrimonio preexistente} = \\ = \text{cuota} - \text{deducciones y bonificaciones}$$

en su momento y también ahora, propuse la eliminación del Impuesto sobre Sucesiones. Porque incumple, entre otros postulados constitucionales, los principios de generalidad tributaria e igualdad, y, por extensión, no colma debidamente el principio de capacidad económica.

A esa conclusión, por esta o por otras razones, parece que han llegado muchas comunidades autónomas. Es hora de plantearse la influencia que tiene en la situación actual del Impuesto sobre Sucesiones su consideración como tributo cedido a las Comunidades Autónomas.

5. REPERCUSIÓN EN EL DEBATE DE LA CONSIDERACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES COMO CEDIDO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La última reforma del sistema de financiación autonómico desarrollada en 2001 amplió considerablemente el margen de capacidad normativa que se concedía a las Comunidades Autónomas para entrar a regular determinados tributos cedidos. En el caso del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones hay que decir que el ámbito de esa capacidad normativa previsto en las leyes (LOFCA, Ley 21/2001) es tan amplio que permite, de hecho, la derogación del impuesto cuando una Comunidad Autónoma así lo decida.

Al igual que sucede con otros impuestos cedidos, la capacidad normativa se centra en los elementos de cuantificación de los tributos. Es una forma de permitir que cada autonomía decida, en última instancia, cuánto van a pagar sus ciudadanos en relación con tal o cual tributo. En el caso del Impuesto sobre Sucesiones lo cierto es que el complicado procedimiento de cuantificación que sigue, y que incluye conectar diversos y muy variados elementos, posibilita que las Comunidades Autónomas sustituyan la

A nadie se le oculta que las ocasiones de intervención se multiplican, sobre todo si se compara la estructura del Impuesto sobre Sucesiones con la de otros, como puede ser el Impuesto sobre el Patrimonio. Imaginemos, por ejemplo, que una Comunidad quiere actuar sobre la cuota reduciéndola al máximo sin tocar nada más. Puede elegir, por ejemplo, entre establecer una deducción o una bonificación del 100 por 100, del 99 por 100, etc. O puede actuar con carácter previo y convertir los coeficientes correspondientes al patrimonio preexistente en coeficientes reductores de la cuota íntegra en lugar de coeficientes de incremento que es como funcionan en realidad en la Ley 29/1987.

Las Comunidades Autónomas, tan cautas en otras ocasiones para utilizar los amplísimos mecanismos del sistema y ejercitar su vasto poder normativo (vgr. la tarifa de IRPF que nunca nadie ha alterado), se han mostrado, sin embargo, dispuestas a ejercitar las diversas opciones que tienen a su disposición en el caso concreto del impuesto sobre Sucesiones. No deja de ser este dato una demostración fehaciente del carácter político o, más bien dicho, politizado, del impuesto, pero en un sentido distinto al que antes apuntábamos. Hasta cierto punto el Impuesto sobre Sucesiones ha dejado de ser campo de batalla entre las opciones fiscales más progresistas y las más liberales. En el siglo XXI el planteamiento del debate, salvo alguna excepción, parece que es distinto. El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se ha convertido para nuestras Comunidades Autónomas en una pieza que hay que cobrar, y cuanto antes, para avergonzar a la comunidad vecina y, por descontado, contentar a los propios votantes. Sólo así se explica que Comunidades gobernadas por colores indistintos hayan emprendido en un lapso muy corto de tiempo el mismo camino: la desactivación efectiva del Impuesto sobre Sucesiones. Veamos cómo, aunque en diverso grado, han obrado los parlamentos autonómicos.

Un primer grupo de Comunidades ha optado por establecer deducciones en cuota de un porcentaje altísimo con el resultado de reducirla prácticamente a la nada. Es el caso de Murcia, para los parientes más cercanos del causante (Grupos I y II), con porcentajes que oscilan entre el 50 y el 99 por 100. O el de Castilla-La Mancha, que para los parientes más cercanos (Grupo I) fija una deducción del 95 por 100.

Cantabria, que fue pionera en este proceso imparable, prefirió actuar aplicando coeficientes reductores sobre la cuota, una senda que han seguido después La Rioja y Asturias. Cuando, como es el caso, se aplica sobre la cuota un coeficiente reductor del 0,0100 es fácil imaginar a qué magnitudes queda reducida.

Otras Comunidades han instaurado bonificaciones en la cuota. Es lo que ha hecho Castilla-León, con una bonificación del 99 por 100 para los parientes más cercanos (Grupo I). También lo han hecho Baleares, Galicia y Valencia.

Por fin, un último grupo ha preferido operar sobre la base imponible estableciendo reducciones elevadísimas, caso de Aragón (100 por 100, aunque en algunos casos con límites y requisitos), o sencillamente más generosas que las establecidas en la Ley 29/1987 (Extremadura, Madrid, Andalucía).

Hemos destacado únicamente las iniciativas más significativas pero que en muchos casos se compatibilizan con la introducción de otras medidas beneficiosas para el contribuyente que actúan en otras partes del impuesto. En cualquier caso, es más que evidente el interés de los grupos políticos que ejercen el poder autonómico por eliminar el impuesto o reducirlo a un tributo que sólo satisfarán, en realidad, parientes no cercanos y extraños. El horizonte del impuesto es, por tanto, claro: su eliminación en la práctica.

No está de más recordar lo sucedido en Australia y Canadá con el Impuesto sobre Sucesiones. Ambos estados son modelos representativos de federalismo fiscal. Pues bien, en ellos se desencadenó el siguiente proceso. En Australia, en 1978, el Estado de Queensland suprimió el impuesto con el objetivo de atraer empresas y grandes fortunas. En vista del éxito obtenido los restantes estados fueron cayendo en el mismo proceso de supresión del Impuesto sobre Sucesiones y en el tiempo record de cuatro años prácticamente éste desapareció en toda la federación. El caso de Canadá es muy simi-

lar. Alberta fue el primer territorio que se atrevió a suprimirlo. Le siguieron las restantes provincias y en apenas una década desapareció el Impuesto sobre Sucesiones de todas ellas, siendo la última en adoptar esta decisión la provincia de Québec en 1986. Qué duda cabe que estos supuestos se corresponden con uno de los efectos prototípicos del federalismo competitivo: la reducción de la presión fiscal por vía de la competencia entre territorios.

En España, el Impuesto sobre Sucesiones no desaparecerá formalmente porque el Estado sigue siendo su titular y no parece dispuesto a derogarlo formalmente, aunque sólo sea porque podría considerarse una ingerencia en la política fiscal de las Comunidades Autónomas en la hipótesis, todo lo improbable que se quiera, de que en un futuro alguna de ellas deseara su reactivación. Esa opción es practicable mientras el impuesto exista pero se torna inviable si ha sido eliminado del sistema fiscal español.

Curiosamente, existen las mismas posibilidades de entablar la competición con otros tributos y no se ha hecho. Únicamente ha sucedido con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Esto tiene que obedecer, probablemente, a que, de alguna manera, la situación de partida propiciaba las iniciativas tendentes a suprimirlo.

En definitiva, el devenir futuro del impuesto pasa inevitablemente por la orientación que adopten las respectivas políticas fiscales de las Comunidades Autónomas. El contexto actual puede definirse como de alto grado de competitividad fiscal entre territorios, a un nivel ciertamente inédito en el ámbito español. Hasta ahora la rivalidad fiscal se reducía a la tradicional queja que se formulaba, sobre todo por parte de las comunidades limítrofes, en relación con las ventajas derivadas del régimen fiscal especial de País Vasco y Navarra. En lo tocante al impuesto sucesorio las transmisiones entre padres e hijos no tributaban o casi (Navarra), pero es que ahora a ese resultado pueden llegar sin esfuerzo alguno las comunidades de régimen común.

La competencia fiscal entre territorios, en el marco de una configuración federal del Estado como es la española, en estos momentos al menos en el plano hacendístico, no es ni buena ni mala sino consecuencia de una determinada estructura del Estado. Sin embargo, y pese a existir un aparente consenso tácito acerca de lo que debe hacerse con el Impuesto sobre Sucesiones no está de más para cerrar esta parte de la exposición citar



dos supuestos que, de un modo prístino, permiten poner de manifiesto cómo todavía existen posturas encontradas, abismalmente separadas, acerca del mismo. Nos referiremos a una reciente modificación del régimen de tributación de las donaciones en la Comunidad de Madrid y a una norma proyectada por la Comunidad de Cataluña.

La Comunidad de Madrid ha decidido la práctica exoneración de tributación de las donaciones entre parientes cercanos. La iniciativa no tiene parangón y, además, sitúa, en términos de tributación, a las adquisiciones lucrativas inter vivos en mejor posición que a las mortis causa. Esta bonificación, combinada con los puntos de conexión del impuesto, ha disparado las adquisiciones de inmuebles en la Comunidad y su ulterior donación de padres a hijos, con lo cual se ha generado un efecto llamada de capitales inversores y un cierto apoyo a un sector clave de la economía española como es el inmobiliario. Sin duda, se ha hecho una clara utilización del instrumento fiscal con fines extrafiscales emprendiendo un rumbo completamente impensable en función del pensamiento tradicional sobre el gravamen de las transmisiones lucrativas.

En el polo opuesto, en la Cataluña, la reforma del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones mediante la promulgación de una ley específica preveía, entre otras novedades, una auténtica medida antiplanificación fiscal. Aunque la convocatoria anticipada de elecciones autonómicas para noviembre de 2006 ha interrumpido definitivamente la tramitación parlamentaria del proyecto legislativo en cuestión, la propuesta a la que me refiero merece ser conocida porque responde, entiendo, a una concepción restrictiva del mantenimiento de beneficios fiscales en este impuesto que se sitúa a contracorriente de lo que están haciendo el resto de Comunidades Autónomas.

Hasta la fecha, las sucesivas regulaciones a nivel estatal y autonómico de la reducción que en la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones correspondía practicar cuando se transmitían empresas familiares se han caracterizado por extender el beneficio fiscal tanto a los empresarios y profesionales personas físicas como a quienes desarrollan una actividad económica a través de una persona jurídica. Sin entrar ahora en mayores detalles, lo cierto es que, como desgraciadamente sucede con nuestras normas fiscales, resulta más beneficio-

so el régimen de tributación de las personas jurídicas. De tal manera, entra dentro de la más elemental y legítima economía de opción que, encarando el fenómeno sucesorio, un empresario individual decida continuar o emprender la realización de su actividad mediante una persona jurídica. Pues bien, el proyecto catalán, y sin entrar ahora en detalles, pretendía limitar la utilización de personas jurídicas como medio de acceder a la reducción. Era una forma de dar a entender que la utilización de sociedades no puede reportar una ventaja cuantitativa bajo ningún concepto a despecho de lo que constituía una forma legítima de planificación fiscal comúnmente aceptada.

En el fondo de un planteamiento de esta naturaleza late la intención de neutralizar la utilización de estructuras societarias para acogerse y aprovechar al máximo los beneficios fiscales que admiten los Impuestos sobre Sucesiones, y también sobre el Patrimonio, para las denominadas empresas familiares. Se postulaba, de este modo, un frenazo y retroceso sin precedentes en el largo historial de reformas introducidas en la legislación de ambos impuestos a fin de favorecer al máximo las condiciones en las que se encontraban los sucesores de los empresarios y éstos mismos en vida. Y todo ello mediante una norma antiplanificación, no una norma antifraude.

6. UN APUNTE SOBRE LA FUNCIÓN QUE CORRESPONDE DESARROLLAR AL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

Similares argumentos a los esgrimidos para postular la desaparición del Impuesto sobre Sucesiones pueden ser empleados al aproximarnos al Impuesto sobre el Patrimonio regulado en nuestro país por la Ley 19/1991.

Otra vez, nos encontramos con un impuesto cuya significación desde la perspectiva recaudatoria es nimia. En toda España genera una recaudación de menos de 1.200 millones de euros, esto es, algo más de la mitad de la recaudación del Impuesto sobre Sucesiones. Aunque, de nuevo, algunas Comunidades Autónomas tienen en él una fuente de ingresos no despreciable, caso de Madrid (301 millones) o Cataluña (275 millones)³⁰. Tratándose de un impuesto cedido a las Comunidades Autónomas, como el de Sucesiones, sin embargo, las modificaciones a las que se ha visto

30/ Los datos, de 2004, tienen el mismo origen que los aportados al tratar la recaudación del Impuesto sobre Sucesiones, las estadísticas ministeriales.

sometido por los parlamentos autonómicos han sido escasas. Con la excepción de Cantabria, a la que haremos luego referencia, generalmente se ha elevado el importe del denominado mínimo exento, consciente el legislador de que el grado de incumplimiento de la obligación de declarar es realmente alto.

En una perspectiva de Derecho Comparado, ciertamente, este impuesto tiene menos predicamento que el impuesto sucesorio. De los quince países que formaban la Unión Europea antes de la ampliación, sólo un tercio tenían un impuesto de estas características. En los países del Este que llegan a la Unión no existe, lógicamente, tradición en relación con un tributo de estas características. La explicación reside, en buena medida, en que todos los países que no tienen Impuesto sobre el Patrimonio sí tienen otros tributos que gravan la propiedad inmobiliaria. España también. Desde una perspectiva estrictamente patrimonial, aquí se exige por parte de las corporaciones locales el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

En Alemania, y no vamos a detenernos el tiempo que merece este punto, el Impuesto sobre el Patrimonio fue declarado incompatible con la Constitución en la muy conocida Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 22 de junio de 1995. El Tribunal Constitucional alemán abunda en la siguiente idea: cuando se establece un gravamen sobre el patrimonio lo que se quiere gravar no es sólo la mera titularidad de bienes y derechos sino los rendimientos potenciales que puede producir ese patrimonio. Esta derivación de la imposición patrimonial hacia la imposición sobre la renta dará lugar a que sea tenida en cuenta a la hora de computar la total presión fiscal sobre la riqueza del contribuyente. Y este reparto de riqueza entre el particular y la Administración debe hacerse, a lo sumo, a partes iguales, preservándose para el contribuyente al menos la mitad de lo que ha ganado. Doctrina sumamente interesante que contrasta con la escasa concreción que ha mostrado nuestro Tribunal Constitucional en sus diversos pronunciamientos sobre el deber de contribuir, la capacidad económica y la prohibición de confiscatoriedad.

El caso francés merece un comentario aparte. En Francia existe un impuesto sobre el patrimonio configurado como un patrimonio sobre las grandes fortunas. El "impôt sur les grandes fortunes" es un tributo establecido en 1982 apelando a la necesidad de que el sistema

fiscal galo se viera completado con un instrumento definitivo de justicia social. Es progresivo, como el impuesto español, pero con tipos muy bajos, por debajo de los que hoy pueden llegar a exigirse en España. En nuestro país el tipo máximo alcanza el 2,5%, aunque en la Comunidad de Cantabria lo han elevado al 3. Pero lo que más separa el gravamen francés del español es que el primero tiene un mínimo exento muy alto (732.000€) en comparación con el segundo (108.182,18€)³¹. De tal modo, en España el impuesto se paga antes, con una base mucho más baja, y se paga en mayor cuantía.

Tanto en España como en Francia y en la mayoría de países que tienen impuestos sobre el patrimonio, las leyes prevén un trato fiscal preferencial para los bienes afectos al desarrollo de actividades económicas. Dejando al margen cuestiones secundarias y pese a lo que pudiera aparentar, dejar fuera de tributación determinados bienes no deriva en un tratamiento discriminatorio exento de justificación. En este caso, se aparta del ámbito objetivo del tributo aquellos bienes que sirven para crear riqueza, acaso porque, en el fondo, este tipo de tributos lo que persiguen gravar es sólo un tipo determinado de riqueza, que no es sólo la suntuaria pero que, en ningún caso, debe abarcar los medios de producción y creación directa de riqueza.

Claro que, en el impuesto español, pese a introducirse la exención de los activos afectos a actividades empresariales, sigue presente la vocación recaudadora. De hecho, la Exposición de Motivos precisamente lo que subraya es que junto con la consecución de los "objetivos tradicionales" (funciones de carácter censal y de control del IRPF) se pretende impulsar la función del Impuesto sobre el Patrimonio como instrumento de justicia redistributiva complementaria a la aportada por el IRPF. Sin embargo, una cosa son los deseos de la ley y otra la cruda realidad. El bajísimo umbral del mínimo exento supondría, en la España actual, que un alto porcentaje de declarantes por IRPF también lo fuera del Impuesto sobre el Patrimonio. Posiblemente la culpa debería atribuirse, una vez más, a los valores disparados de los inmuebles. Pero si hay que declarar un buen número de éstos por el precio pagado, qué duda cabe que la inmensa mayoría de adquirentes de inmuebles en el último decenio han pasado a convertirse en sujetos pasivos del Impuesto sobre el Patrimonio. Esto,

311 *Faltaríamos a la verdad si no insistiéramos en que las Comunidades Autónomas han actuado sobre dicho límite exento procurando su elevación, aunque nunca, ni de lejos, a niveles de derecho comparado.*



desde luego, no ha sido así, porque este impuesto se incumple de forma generalizada y la pérdida de recaudación no inmuta ni a la Administración Central –es un tributo cedido a las Comunidades Autónomas– ni a las haciendas autonómicas –hay otros impuestos más rentables en términos de recaudación que justifiquen actuaciones de comprobación e investigación–.

En este contexto, tiene todo el sentido debatir acerca de si realmente el Impuesto sobre el Patrimonio ha asumido y debe asumir esa función redistributiva que la Ley 19/1991 quiso encomendarle al margen de sus tradicionales funciones como de censo de propietarios y control de flujos transmisivos. Incluso el impuesto francés sobre las grandes fortunas no desconoce que la auténtica función que le compete desarrollar en el conjunto del sistema fiscal no es tanto la erogación de recursos a las arcas públicas como desempeñar una función de control de las variaciones patrimoniales de aquellos ciudadanos que gozan de una determinada salud económica.

Lo cierto es que, en la actualidad, es posible que incluso haya perdido parte de su sentido atribuir al Impuesto sobre el Patrimonio esa función censal. La propia Comisión Lagares, al preparar la reforma del IRPF de 1998, desdeñó adaptar el Impuesto sobre el Patrimonio para que pudiera servir como “declaración patrimonial” mediante la cual conocer los activos y pasivos de los contribuyentes a efectos de controlar mejor la realidad de los flujos de ingresos en el IRPF. “Lo que se persigue –aclara el Informe Lagares en su pag. 190– es conocer y controlar las variaciones en los elementos integrantes del patrimonio para cuantificar la variación experimentada por el patrimonio como un todo en el ejercicio de que se trate, obtenida esta variación por diferencia entre el patrimonio al final del ejercicio y el patrimonio al principio. Tal magnitud equivaldrá para cada declarante a su ahorro, magnitud básica para el control de su renta”. A través de un control exacto de ese ahorro es más seguro el otorgamiento de determinados beneficios fiscales. Pero, como estima la Comisión, esta información requiere manejar valores actuales, mientras que en el Impuesto sobre el Patrimonio no sucede así. De todas formas, si se modificara la regulación del Impuesto sobre el Patrimonio a efectos de actualizar los valores de declaración, sin que este incremento de valor tuviera efectos materiales en términos de cuota, lo cierto es que podría abrirse una nueva fase para la vida de este tributo en España: abandonar su dudosa función como instrumento de redistribución de riqueza

y actuaría como un mecanismo eficaz de control de rentas y patrimonios que permitiría una mejor aplicación del Impuesto sobre la Renta, dejando la imposición patrimonial reducida a impuestos sectoriales como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Nuestra historia fiscal tiene precedentes: el Registro de Ventas y Patrimonios creado por la Ley de Reforma Tributaria de 16 de diciembre de 1940 con la finalidad de conocer las variaciones de rentas y patrimonios de las personas físicas y jurídicas. O, más cerca en el tiempo, la declaración de bienes y valores prevista en el art. 20.5 de la Ley 44/1978 incluso para las personas no declarantes por el Impuesto Extraordinario del Patrimonio.

Ahora bien, es muy probable que, salvo que se estableciera la obligación de pago de los más acaudalados contribuyentes, a modo de impuesto sobre las “muy” grandes fortunas, el Impuesto sobre el Patrimonio terminara convirtiéndose en una declaración de bienes y patrimonios, una declaración censal más. En puridad, y llegados a ese punto, coincidimos con el Informe Lagares en la inconveniencia de atribuir esa misión de control al Impuesto sobre el Patrimonio y la mayor razonabilidad de estatuir una nueva obligación de declaración patrimonial aunque, añadimos nosotros, con la contrapartida de eliminar por completo el Impuesto sobre el Patrimonio de nuestro panorama fiscal.

Sin embargo, no es este el camino emprendido por el Poder Legislativo. La inminente reforma de la imposición directa prevista para 2007, en los momentos en los que redactamos este trabajo, entra en su recta final, no prevé nada más que modificaciones muy puntuales en el Impuesto sobre el Patrimonio. Por consiguiente, y queda en el aire la pregunta de si nos hallamos, como pasaba con el Impuesto sobre Sucesiones, con un impuesto “político” o “politizado”, cualquier reforma de calado dirigida a cuestionar su papel en el sistema tributario español tendrá que esperar.

7. CONSIDERACIONES FINALES

El sistema fiscal español en 2006 es bien distinto al de 1987, cuando se aprobó el vigente Impuesto sobre Sucesiones, o al de 1991, año en el que se promulga la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio. Por remontarnos, únicamente, a las leyes vigentes. Si nos remontáramos al momento histórico en el que surgen ambos tributos como ingresos de la Hacienda española la diferencia sería abismal.

En efecto, aunque en las explicaciones de clase los profesores universitarios resaltamos que el sistema fiscal en España se basa a unas pocas y esenciales figuras (IRPF, Impuesto sobre Sociedades, etc., entre los impuestos directos; IVA e Impuestos Especiales en los indirectos) lo cierto es que, en sus márgenes, el sistema cambia, evoluciona, crece. Así, hace unos meses se aprobó un Impuesto sobre el Carbón, aunque muy pocos lo sepan. Desde hace unos años está gravado el consumo de electricidad o la suscripción de primas de seguros. También desde hace pocos años se completa la tributación sobre los hidrocarburos con un impuesto sobre la venta minorista de estos mismos productos. Ya nadie desconoce la fuerte presión fiscal a la que se somete el consumo y la contaminación del agua en bastantes Comunidades Autónomas y a nadie sorprende que estas administraciones frecuenten el terreno de la fiscalidad ecológica. Desde hace un decenio, la implantación de tasas por parte de las administraciones del Estado y de todas las Comunidades Autónomas ha pasado de ser un hecho novedoso a considerarse como un acontecimiento que cíclicamente se reproduce en la ley de presupuestos y en la de acompañamiento, allí donde todavía existe. En definitiva, la simple contemplación de la realidad pone de manifiesto que hay nuevos focos de riqueza que el legislador fiscal ha ido copando en los últimos años con el paulatino pero imparable establecimiento de nuevas figuras tributarias. Es el signo de los nuevos tiempos y alguna de estas tendencias, como la de incrementar la tributación extrafiscal, se encuentra, apenas, en sus inicios.

Quiero subrayar este hecho porque, a veces, cuando se critica a quien propone la supresión de tal o cual tributo no se cae en la cuenta de que si no se suprime algún tributo se caerá en una acumulación de tributos, suman-

do, por simple inercia, a los más tradicionales y asentados los de nueva creación. Tampoco esto quiere decir que, como si de viejos electrodomésticos se tratara, los tributos de reciente incorporación deben hacerse su sitio en el sistema a costa de arrinconar a los más veteranos. Esa sería una lectura muy superficial. Lo que sí sucede es que la realidad presenta, en la actualidad, manifestaciones de capacidad económica que eran desconocidas cuando empezaron a exigirse el Impuesto sobre Sucesiones o el Impuesto sobre el Patrimonio. Las corrientes hacendísticas y fiscales, el propio pulso de nuestra sociedad en movimiento, apuntan hacia nuevas tendencias también en materia fiscal. Quizás, en fin, plantear la supresión de algunos impuestos no es sino contribuir a la evolución misma del sistema cuando éste decide ahora atender a otros datos, hechos o circunstancias a la hora de establecer gravámenes en lugar de reincidir en figuras tributarias que ya hemos visto son poco rentables y que, al final, implican un verdadero sobre gravamen de las rentas y el patrimonio de las personas físicas mostrándose particularmente injustas en algún caso.

En su conjunto, y en definitiva, los nuevos tributos, sumados a los que sin duda irán apareciendo, cubrirían las posibles pérdidas de recaudación que pudieran originarse a raíz de una eventual supresión de los Impuestos sobre el Patrimonio y Sucesiones. Es más, en el caso de este último, sería ingenuo pensar que las Comunidades Autónomas se despreocupan de los ingresos que dejan de percibir cuando lo reducen drásticamente. Máxime cuando el sistema de financiación autonómica les permite buscar la compensación en otras vías de ingreso, más aún si ese sistema termina por ser modificado en la estela de la financiación urdida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado en 2006.



BIBLIOGRAFÍA

- **AEDAF. Gabinete de Estudios**, “Informe sobre el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones”.
- **AEDAF. Gabinete de Estudios**, “Informe sobre el Impuesto sobre el Patrimonio”.
- **Alonso Gonzáles, Luis Manuel** (2001), “La inconstitucionalidad del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones”, Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- **Alonso Gonzáles, Luis Manuel** (2005), “Fiscalidad de la transmisión de las empresas, por sucesión o donación, en la Unión Europea”, en “Direito Tributario Internacional Aplicado Volume III”, Heleno TAVEIRA TORRES (coordinador). Quartier Latin. Sao Paulo.
- **Arias Abellán, Maria Dolores** (1991), “El impuesto sobre el patrimonio en Francia; antecedentes y estado actual”, Revista Española de Derecho Financiero nº 71.
- **Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas**, dirigida por el profesor Don Manuel Lagares Calvo, (1998).
- **Corona, Juan; Alonso, Luis; Puy, Pedro** (Junio 1998), “Hacia un federalismo competitivo”. Monografía nº 4. Círculo de Empresarios. Madrid.
- **Durán, Josep M.** (2005), “L’impost de successions i donacions: un tribut a reformar”, Nota d’economia. Revista d’economia catalana i de sector públic. Nº 81.
- **Herrera Molina, Pedro Manuel** (1996), “Una decisión audaz del Tribunal constitucional alemán: el conjunto de la carga tributaria del contribuyente no puede superar el 50 por 100 de sus ingresos”, Impuestos nº 14.
- **Instituto de la Empresa Familiar** (2005), “Análisis comparativo de los impuestos directos en la Unión Europea y Estados Unidos”.
- **Sainz de Bujanda, Fernando** (1977), “Sistema de Derecho Financiero I. Introducción. Volumen Primero”. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid. (pp. 120-121).

EL FUTURO DE LA FISCALIDAD. *Propuestas para un tejido productivo más competitivo.*



4/ LA TRIBUTACIÓN DEL CAPITAL

Gregorio Izquierdo LLanes, Director del Servicio de Estudios del Instituto de Estudios Económicos, Profesor Titular de Economía Aplicada de la UNED

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de globalización económica, cuya cara más inmediata es la integración europea, restringe las posibilidades de los países para regular de forma autónoma el diseño de sus sistemas fiscales. A medida que las economías están más entrelazadas, los flujos comerciales de bienes, servicios y factores de producción se ven influidos cada vez más por las diferencias tributarias. Ocurre, además, que cerca de la UE, e incluso dentro de ella, existen múltiples paraísos fiscales que permiten eludir o evadir sus cargas tributarias a los contribuyentes mejor asesorados, normalmente los de mayor capacidad económica, con lo que se dinamita la equidad conjunta del sistema fiscal. Incluso algunos de nuestros socios europeos han adoptado reformas que reducen sustancialmente la carga fiscal soportada por sus contribuyentes, sin duda con la finalidad declarada de utilizar ofensivamente su sistema fiscal como ventaja competitiva.

La profundización de la integración europea está aumentando la elasticidad del comercio de bienes y servicios y de los factores de producción (capital y trabajo) respecto a las diferencias tributarias existentes en Europa, con lo que se propugnan nuevos enfoques armonizadores. No obstante, por ahora los intentos han sido mayores que los logros, por lo que en Europa es más correcto hablar de competencia que de armonización fiscal. La razón principal es que las decisiones que afectan a la fiscalidad se han de adoptar por unanimidad y el campo tributario es un dominio muy sensible en el que los países son reacios a perder soberanía, especialmente en el caso de la tributación directa, donde existen posturas dispares, que alimentan un intenso debate intelectual y político acerca de la existencia o no de principios comunes que guíen la fiscalidad europea para el siglo XXI. Estas controversias en el campo de la tributa-

ción del capital se han centrado principalmente en los dos puntos que la Comunidad hasta ahora ha considerado como prioritarios, –la fiscalidad del ahorro y el impuesto sobre sociedades–, pero las iniciativas armonizadoras han encontrado fuerte oposición y no han llegado a traducirse en legislación positiva.

La internacionalización y la competencia fiscal están guiando las reformas actuales de la tributación del capital bajo la doble premisa de mejorar la neutralidad y favorecer la competitividad económica. En general se pretende reducir las distorsiones o el exceso de gravamen que generan los altos tipos nominales en las principales decisiones de los agentes económicos, reduciendo los mismos, financiando las posibles pérdidas de recaudación a corto plazo con ampliación de bases y la supresión de determinados incentivos fiscales (OCDE, 2006). Se intenta, además, que el sistema fiscal se convierta en una ventaja competitiva para la atracción de la actividad económica o residencia de los contribuyentes, para lo cual es importante que éste sea menos gravoso que el de nuestros competidores, por lo que las reformas siempre tienen en mente la legislación en vigor o prevista en el contexto más inmediato.

Las reformas de la tributación del capital en algunos países han conducido a una reducción temporal de la recaudación que se ha compensado tanto con la reducción del gasto público como con el aumento de la menos distorsionante tributación indirecta. A este respecto la experiencia española confirma cómo los recortes normativos de impuestos han incentivado la racionalización del gasto público, frenando su descontrol anterior e inercia expansiva debida, entre otras razones, a las imperfecciones del ciclo electoral, a los intereses propios de burócratas y políticos que obtienen a través de sus políticas de gasto réditos a corto plazo y de la

ineficiencia generalizada en la gestión, camuflada en el hecho de que para cubrir las necesidades públicas “cualquier gasto es escaso”, pero olvidando el principio básico de la eficiencia económica que “no es gastar más sino mejor” o, en otras palabras, de forma eficiente.

2. LAS NUEVAS TENDENCIAS DE LA FISCALIDAD DEL AHORRO

2.1 La tributación del ahorro en España: la tendencia hacia los impuestos duales

En España existe un problema estructural de insuficiencia de ahorro. La reducción del ahorro familiar es muy preocupante, ya que nuestra capacidad de crecimiento sostenible depende del nivel de inversión, que a su vez, incluso dentro de la UME, está condicionado por la tasa de ahorro nacional. Las debilidades de nuestra economía (endeudamiento familiar, déficit exterior e inflación) tienen una fuerte correlación con la insuficiencia de ahorro. Cuando las familias no ahorran se ven obligadas a endeudarse para financiar sus compras importantes o imprevistos, a la vez que se ceba el consumo, alimentando así los desequilibrios exterior y de precios.

Las perspectivas de la tributación del ahorro en España no son muy esperanzadoras. En enero de 2007 entrará en vigor la reforma del IRPF, lo que puede suponer, si no se remedia, un cierto empeoramiento de la fiscalidad del ahorro a largo plazo, al elevarse hasta el 18 por 100 en el tipo fijo de las plusvalías frente el 15 por 100 actual, lo que puede anular gran parte de los efectos positivos de la bajada de los tipos marginales máximos para la generación de ahorro. El efecto de esta subida será negativo ya que supone un encarecimiento del coste del capital para los proyectos financiados con beneficios no distribuidos, al tiempo que reduce la rentabilidad del ahorro a largo plazo, con su consiguiente perjuicio para el mismo.

Afortunadamente, el mantenimiento parcial del régimen transitorio de coeficientes reductores por el paso del tiempo para las plusvalías anteriores a 1996 constituye una medida muy acertada que va a amortiguar el efecto de subida del tipo único, minimizando los riesgos de inmovilización de activos y operativa con dinero negro existentes hasta 1991 (De León, 2005), cuando las plusvalías se gravaban fuertemente al tipo medio de

cada contribuyente. Además el nuevo impuesto, al homogenizar la tributación al 18 por 100 de los distintos rendimientos del ahorro, va a ser en principio más neutral, lo cual a priori es positivo, máxime cuando algunos instrumentos de ahorro que tributaban al tipo marginal, como los depósitos o los rendimientos explícitos del capital mobiliario, podrán ver reducida su carga tributaria.

Por tanto, a la postre parece que en nuestro país vamos a acercarnos, al igual que el resto de países avanzados, hacia un sistema de impuesto dual con el objetivo último de favorecer el escaso ahorro de nuestras familias. No todos los contribuyentes pueden reaccionar de igual forma a las diferencias impositivas, es decir, no todos tienen la misma movilidad. Así, los que obtienen rendimientos del trabajo localizados en una jurisdicción suelen ser más inmóviles que los que viven de los rendimientos del capital. En consecuencia, un impuesto sobre la renta que dé el mismo trato a ambos tipos de renta supondrá un mayor exceso de gravamen –medido por las diferencias de flujos entre ambos factores– sobre el capital que sobre el trabajo.

Ante esta realidad, los impuestos sobre la renta comprensiva se están transformando en impuestos cedulares (Cordón, 2005), ya que estos últimos permiten gravar de forma menos onerosa las bases imponibles más móviles (por ejemplo los rendimientos de capital financiero) y mantener un gravamen mayor sobre las bases imponibles más aferradas al espacio geográfico, tales como los rendimientos del trabajo. De igual forma, las diferencias de tributación que afectan al capital financiero y productivo se explican por las diferencias de movilidad entre ambos tipos de capital. Esta tendencia es la que ha guiado, por ejemplo, las reformas fiscales adoptadas en los años noventa por los países escandinavos.

Desde la perspectiva de la equidad, los impuestos duales en realidad no suponen cambios respecto a la realidad anterior, ya que en economías abiertas es cada vez más difícil gravar el capital. Ningún país abierto puede gravar su capital interior a niveles que reduzcan la rentabilidad del mismo por debajo de la que se puede obtener en el exterior, ya que sus propietarios podrían conseguir esta última simplemente movilizándolo hacia el extranjero y/o trasladando el impuesto asignando menor retribución al resto de factores de producción menos móviles, hasta el momento en que se iguale la rentabilidad después de impuestos con la que se puede obtener en el exterior.



2.2 La necesidad de reconsiderar la tributación patrimonial

La imposición patrimonial (Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y Patrimonio) está configurada por tributos cada vez más injustificados desde la perspectiva de la eficiencia, desalentando el ahorro, y de la equidad, al recaer de forma desigual, por lo que sería recomendable una reducción de su carga recaudatoria cuando no su supresión. Las razones que tradicionalmente amparaban su existencia, como eran su contribución a la finalidad de control y de progresividad del sistema impositivo, no se están cumpliendo en la práctica, entre otras razones porque el aumento de la carga del tributo incentiva la elusión, evasión de patrimonios y el cambio de residencia fiscal, máxime cuando existen los regímenes forales vascos y navarros, donde las sucesiones no tributan de padres a hijos. Incluso regiones de régimen común como Cantabria o la Rioja, prácticamente han desfiscalizado las sucesiones entre familiares directos ante la fuga continua de contribuyentes, con lo que pueden seguir manteniendo su recaudación por impuestos sobre la renta, que en otro caso también perderían. De igual modo, Madrid prácticamente ha anulado la tributación de las donaciones de padres a hijos, con la consiguiente dinamización del ahorro, se han multiplicado por seis las donaciones en la región, con el consiguiente efecto positivo sobre los ingresos por plusvalías en el IRPF y en la imposición local, que en otro modo no se hubieran producido.

En España se ha adoptado una acertada política de aliviar a las empresas familiares de la imposición patrimonial en aras a favorecer su mantenimiento y sucesión, aunque dado el protagonismo alcanzado por la empresa familiar, estos incentivos están siendo un factor clave de fomento de la inversión, de empleo y de asunción de riesgos. El problema es que, si se mantiene para el recto de activos, una imposición patrimonial demasiado gravosa los mayores niveles de tributación no recaen sobre los hipotéticamente más acaudalados sino sobre aquellos que tienen la suficiente riqueza para llegar a ser gravados en Patrimonio o Sucesiones, pero no tanto como para que su patrimonio materializado de forma directa en activos no sujetos sea el principal o para que les compense el cambio de residencia fiscal hacia jurisdicciones cercanas sin imposición patrimonial.

La justificación al control tributario de la imposición patrimonial es cada vez menos evidente, ya que los adelantos introducidos en los sistemas de captación de

información en relación a los bienes inmuebles (a través del catastro) y de los activos financieros (a través de las declaraciones de los intermediarios financieros) han convertido en muchos casos en redundantes las informaciones que pudieran obtenerse a través de estas figuras. Es más si se sustituye la imposición patrimonial por declaraciones censales de patrimonio o de sucesiones y donaciones, sin ningún tipo de tributación, no existiría ningún incentivo al fraude, con lo cual el control tributario para la imposición personal sobre la renta sería mucho más exhaustivo y eficaz.

La imposición patrimonial atenta contra los principios constitucionales de justicia tributaria al funcionar de forma confiscatoria (Alonos, 2001) y por lo tanto sin reconocer el derecho de propiedad. Pongámonos, por ejemplo, en el caso del Impuesto sobre Patrimonio que afecta a un ahorro que esté totalmente invertido en deuda pública. Su rentabilidad real neta una vez descontada la inflación y el impuesto sobre la renta difícilmente es positiva, con lo que el tipo del impuesto, que alcanza el 2,5 por 100, no se puede satisfacer con las rentas de este patrimonio, sino que este contribuyente se vería obligado a realizar anualmente parte del mismo para pagar el tributo, confirmándose así su carácter confiscatorio. De modo similar, en el impuesto sobre Sucesiones se puede llegar a pagar hasta el 80 por 100 de una herencia en los casos de parentesco lejano y fuerte patrimonio preexistente, lo cual hace que el impuesto deje de ser una figura que se basa en la capacidad económica para convertirse en un instrumento coactivo del estado con fines exclusivamente confiscatorios, para aquellos sujetos que no hayan tenido las posibilidades o cautelas de planificar debidamente la sucesión, lo cual no deja de ser injusto y distorsionante.

Hay que recordar, como ya se ha señalado antes, que la insuficiencia de ahorro constituye uno de los principales problemas de la economía española, y que es posible que el Impuesto sobre el Patrimonio junto con el de Sucesiones sean los que más exceso de gravamen o nivel de distorsión generan en relación al nivel de ingresos públicos obtenidos a través de los mismos; no sólo a través de reducción del potencial de crecimiento, sino también por el riesgo que tienen de favorecer la huida de capitales e individuos hacia jurisdicciones que carecen del mismo. Este problema es especialmente acuciante en el contexto actual de libre circulación de personas y capitales, el cual es bien distinto al contexto de economía relativamente cerrada imperante cuando nació este impuesto.

2.3 La tributación del ahorro en Europa: el intercambio de información

Uno de los principales campos de batalla de la armonización de la fiscalidad directa en Europa ha sido la tributación del ahorro, donde la persistencia de intentos armonizadores a la postre ha dado sus frutos a sus defensores, con la aprobación de la Directiva la 2003/48 de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses. Esta se aplica desde el año 2004 a los rendimientos del ahorro en forma de intereses percibidos por personas físicas residentes de otro país comunitario distinto al de su agente pagador y se basa en el intercambio automático de información a efectos fiscales entre los países miembros, de aquellos datos (importe, identidad del beneficiario, etc.) que contribuyen a su imposición efectiva por parte de los países de residencia. Hasta ese momento, el intercambio de información válido se regía en la UE por la Directiva 77/799/CEE, relativa a la asistencia mutua entre las autoridades fiscales de los países miembros, cuya eficacia ha sido bastante limitada, ya que en algunos países se han negado al suministro de información en cuanto no les eran accesibles por la práctica administrativa o disposición legal, lo que no se podrá invocar en los casos de la aplicación de la nueva directiva.

El intercambio de información automático no funcionará de momento para la totalidad de los países miembros. Algunos países (Austria, Bélgica y Luxemburgo), han optado por sujetar estos pagos a una retención a cuenta. Esta retención es del 15 por 100 desde el año 2004, aunque subirá al 20 por 100 a partir de 2007 y se situará en el 35 por 100 en 2010, hasta el momento en que la totalidad de países terceros indicados en la Directiva aprueben el intercambio de información, fecha que puede ser bastante lejana en el tiempo. Para evitar los fenómenos de exportación impositiva, el país fuente de los rendimientos se quedará con el 25 por 100 de la retención y transferirá al país de residencia del beneficiario el 75 por 100 de la misma. Además, dado que está previsto corregir la doble imposición internacional, los ahorradores dispondrán de un crédito fiscal, y en su caso de devolución, de la retención soportada en el país fuente, con lo que la tributación efectiva del ahorrador a la postre sólo sería la imperante en su país de residencia.

Con el intercambio de información se intenta aumentar el gravamen de los rendimientos del capital financiero en Europa, lo que implicaría una cierta elevación de los tipos de interés en Europa. En una pequeña economía

abierta, la componente fiscal que grava los rendimientos del ahorro puede llegar a ser soportada exclusivamente por los ahorradores y no afectar ni al nivel ni al coste de capital de la inversión, pero en el caso de la UE, los efectos de un mayor gravamen sobre el ahorro sí inciden sobre su oferta y, por ende, sobre el coste de financiación, nivel de la inversión y empleo. El segundo gran riesgo es que para eludir este gravamen se induzca a desplazamientos de intermediación financiera y/o residencia fuera del ámbito comunitario de la directiva (Izquierdo, 2000). Para evitar este hecho se contempla aprobar acuerdos que apliquen medidas equivalentes con los Estados que podrían beneficiarse de estas prácticas, por ejemplo los Estados Unidos de América, Suiza, Andorra, Liechtenstein, Mónaco, San Marino y los territorios dependientes o asociados a los países miembros: las islas del Canal, de Man o algunos Estados del Caribe. Por último, no es ni mucho menos desdeñable el problema de que para evitar la aplicación de la Directiva, los contribuyentes con mayor capacidad económica, que son precisamente aquellos a los que más les compensan los costes de la elusión y evasión fiscal, deslocalicen su residencia o sus inversiones hacia terceros países fuera de la UE y/o que salvando las cautelas establecidas por la Directiva, canalicen sus rendimientos a través de personas jurídicas.

3. POR LA REVISIÓN DE LA TRIBUTACIÓN DE LA INVERSIÓN

3.1 La reducción de la carga fiscal que soporta el capital productivo

La armonización del Impuesto sobre Sociedades en la UE ha sido más una historia de intenciones que de realidades, dados los escasos avances conseguidos hasta ahora, ya que el derecho en vigor se limita a aspectos muy específicos como, por ejemplo, los relativos a las fusiones, escisiones o dividendos entre matrices y filiales. Es más, la escasez de Directivas en vigor contrasta con los múltiples informes realizados, que se han sucedido a lo largo de los años. Un intento global en la pasada década de los noventa fue el informe Ruding, que recomendaba, entre otras medidas, fijar unos criterios mínimos en el cálculo de la base imponible y los tipos impositivos con el fin de evitar una excesiva competencia fiscal, pero cuyas orientaciones fueron rechazadas por la Comisión. Así pues, se puede afirmar que, de momento y durante los próximos años,



no es previsible que se registren armonizaciones substanciales en el capítulo de la tributación del capital, con la excepción de lo acordado en el Consejo Europeo de Dublín, donde se fijó un plan de acción para establecer un “código de conducta” de la fiscalidad empresarial que evitara una competencia fiscal excesiva, aunque a la vista de los anteriores antecedentes no es previsible que tenga un profundo alcance normativo.

La globalización, junto con la liberalización y desregulación de los mercados financieros, han incrementado notablemente la competencia y los flujos de capitales. Pues bien, en la medida en que las diferencias en los sistemas fiscales pueden influir en la competitividad relativa de las producciones y en la localización última de los factores productivos, generan una dinámica de competencia fiscal entre los distintos países. A este respecto, con independencia de las diferentes posturas acerca del papel del Estado en la economía, a nivel doctrinal existe un consenso generalizado en señalar que una fuente importante de exceso de gravamen son los Impuestos sobre Sociedades demasiado gravosos. En este sentido, con la intención de descargar a las empresas más expuestas a la competencia del elevado componente fiscal de su coste de capital, la mayor parte de los países están trasladando su esfuerzo fiscal desde los factores más móviles como sucede ante todo con el capital productivo, al resto de figuras tributarias, imposición indirecta y, en su caso, factor trabajo.

Respecto al factor trabajo hay que señalar que su movilidad en relación al capital es muy inferior y, por lo tanto, en términos comparativos, la distorsión creada es de menor importancia aunque, a decir verdad, también es significativa. La razón es que en economías abiertas la tributación de los factores móviles (capital) se traslada a los factores de producción menos móviles (trabajo, inmuebles, etc.), hasta que el nivel de rentabilidad de las inversiones nacionales sea igual al mundial (Izquierdo, 1997b). Esto es lo que explicaría cómo en términos relativos las cotizaciones sociales que gravan el factor trabajo no están reformándose ni bajándose en algunos países, a diferencia del Impuesto sobre Sociedades donde la norma es la bajada y la excepción lo contrario. El problema es que la producción al final se realiza con la conjunción de la totalidad de factores de producción, con lo que si la fiscalidad sobre la utilización del trabajo es excesiva, y las empresas no son competitivas y operan en sectores cuya producción es comerciable a nivel internacional, al final acaba también deslocalizándose la totalidad de la producción en beneficio de países con menores costes laborales.

Las reformas del impuesto sobre sociedades acometidas en nuestro entorno inmediato, suelen afectar ante todo a los tipos y a los incentivos fiscales, normalmente bajo la premisa de la neutralidad como principio para minimizar el exceso de gravamen y la competitividad fiscal para afrontar los retos de la integración de mercados de productos y factores. A grandes rasgos, las variaciones en los tipos impositivos efectivos (que dependen tanto de los tipos como de los incentivos) cuantifican los efectos de las reformas fiscales sobre la presión fiscal que soporta el capital. A priori, toda reducción en los tipos impositivos efectivos que graven la inversión sería un estímulo para la misma. En el extremo, si los rendimientos de la inversión estuvieran exentos o soportaran tipos impositivos efectivos negativos (lo que equivale a subvencionar la inversión mediante fondos públicos) entonces se maximizaría el nivel de inversión.

Desde la perspectiva internacional, hay que considerar que muchos países apuestan por tipos nominales bajos para minimizar los riesgos de pérdida de las bases imponibles de sus impuestos sobre Sociedades. La causa es que en entornos muy entrelazados, las diferencias entre tipos nominales ofrecen posibilidades a las empresas multinacionales para transferir sus bases imponibles desde las jurisdicciones fiscales con elevados tipos a las jurisdicciones con bajos tipos (Izquierdo, 1997a). Las técnicas que pueden emplear para ello son múltiples, e incluyen desde la utilización de precios de transferencia hasta complejas fórmulas de financiación entre empresas vinculadas ubicadas en distintos países. En este sentido, algunos países intentan atraer las bases imponibles de sus vecinos imponiendo tipos nominales reducidos sobre la renta obtenida en su jurisdicción y exonerando la renta que obtienen sus residentes en el extranjero. Al mismo tiempo, si sólo aplican este régimen para determinado tipo de sociedades, por ejemplo, para las sociedades holding que obtengan rentas en el extranjero, lo pueden hacer sin reducir la recaudación que obtienen del resto de residentes.

3.2 La reforma del Impuesto sobre Sociedades en España

La tributación sobre el capital es uno de los factores institucionales con una mayor incidencia en la competitividad de un país. Los Impuestos sobre Sociedades especialmente gravosos, repercuten negativamente en el coste de capital y reducen los recursos propios procedentes de los beneficios que las empresas pueden

destinar a la financiación de nuevos proyectos. Ambas circunstancias ralentizan la prosperidad económica al desincentivar especialmente la acumulación de capital físico, que es el principal vehículo para mejorar la productividad económica, por la vía de incorporar tanto la dotación de capital disponible para cada trabajador como la de incorporar los avances tecnológicos, tal y como corroboran los múltiples estudios empíricos que demuestran la estrecha correlación existente entre la inversión empresarial y el crecimiento económico (Palomba, 2004). Es por ello, que la reducción de la presión fiscal soportada por sus empresas debe ser una prioridad en países como el nuestro, donde aspiramos a continuar con el proceso de convergencia junto con los países más prósperos de Europa.

En España el tipo general del 35 por 100 del Impuesto sobre Sociedades ha permanecido invariable desde la década de los ochenta, momento en que era de las más bajas de Europa (Corona, 2004). En la actualidad, con las reformas del tributo que han acometido la mayor parte de nuestros socios para adaptarse al contexto de globalización e integración europea, resulta que está situado entre los más altos de la UE, la cual posiblemente culmine las reformas actualmente en curso. Por todo ello, y en coherencia con el doble objetivo de situar el tipo del tributo en niveles no superiores a los del promedio de Europa y poder materializar en inversión productiva interna el ahorro generado con las reformas del IRPF, parece bien orientada pero probablemente insuficiente, la reforma propuesta de bajar en cinco puntos el tipo general, ya que sería necesario situarlo por debajo del 25 por 100, para ser igual de competitivos, que lo fue hace 20 años con el 35 por 100 de entonces. Si en el IRPF ha bajado casi 20 puntos tampoco parece excesivo bajar Sociedades en 10 puntos al menos, máxime cuando en España con la excusa de la neutralidad, pero más mirando la recaudación, la reducción propuesta en el tipo general va a financiarse con la supresión de la totalidad de incentivos fiscales hasta ahora vigentes. Como resultado tendremos un impuesto más neutral, lo cual nunca es un fin en sí mismo, ya que el sistema fiscal debe utilizarse de forma activa para fomentar decisiones como la reinversión empresarial o la I+D+i (Círculo de Empresarios, 2005), pero no un impuesto menos gravoso, que es lo que en última instancia afecta a la competitividad.

Un punto crítico para valorar positiva o negativamente la reforma en curso es cómo vaya a quedar finalmente la tributación de las plusvalías empresariales. La doctrina en general, considera de forma bastante unánime que las mismas han de tener un trato diferenciado y singular en

el tributo, sobre todo si se reinvierten, en base a su prolongada generación, al hecho de que parte de las mismas son nominales y no reales en aras de evitar un cierto efecto "cerrojo" en su realización (Instituto de Estudios Económicos, 2002). De hecho, en la mayor parte de los países de Europa se grava de forma preferente las plusvalías reinvertidas, bien a tipos preferentes, bien mediante deducciones en cuota o bien exoneración total o parcial de gravamen para las plusvalías reinvertidas. Es por ello que se considera aconsejable mantener en la reforma al menos, el gravamen al tipo fijo del 18 por 100 para las plusvalías reinvertidas y no suprimir esta deducción tal y como en algún momento se ha comentado, sobre todo cuando hasta 1996 este tipo de plusvalías estaban exentas en un acertado régimen que favoreció la autofinanciación empresarial de nuevos proyectos, y que posiblemente debiéramos recuperar en un futuro, con miras a acercarnos a lo que se denomina un impuesto sobre los flujos de capa que en esencia gravaría únicamente los beneficios no reinvertidos.

El Impuesto sobre Sociedades recae en última instancia sobre los socios de la entidad, que son los titulares o sujetos de la capacidad económica, por lo que es un impuesto anticipado sobre los socios. En consecuencia, sólo deberían ser gravados aquellos beneficios que los socios pueden legalmente repartirse como rentas de capital aportado a la sociedad, de acuerdo con el Derecho Contable Mercantil, que regula el devengo de gastos e ingresos de la sociedad y su cuantificación. De esta manera, las reformas actualmente en curso de la normativa contable al objeto de incorporar las Normas Internacionales de Contabilidad se afrontarían desde una perspectiva tributaria de neutralidad o lo que es lo mismo, que la definición del hecho imponible y de la base imponible, fuera bajo el principio tradicional de prudencia de ingresos realizados y gastos devengados, ya que en otro caso se pueden producir descapitalizaciones societarias en la medida en que se tuviera que tributar por ingreso no realizados, como por ejemplo las revalorizaciones de activos, introduciendo para ello ajustes extracontables a efectos fiscales.

3.3 Los nuevos impuestos territoriales sobre la inversión

En el ámbito local y autonómico en los últimos años ha surgido la moda de desarrollar figuras tributarias bajo nombres exóticos como los de los impuestos sobre depósitos bancarios, sobre los elementos y actividades que inciden en el medio ambiente (que grava



la producción eléctrica) o sobre las grandes superficies. Todos ellos intentan gravar la actividad empresarial bajo diversas denominaciones, aunque en realidad coinciden económica y/o jurídicamente en su hecho imponible con otros impuestos ya existentes, ya sean estatales, como el Impuesto sobre Sociedades, o locales como el IAE o el IBI, lo cual está taxativamente prohibido por la LOFCA, tanto para coordinar los distintos niveles hacendísticos, como para evitar los problemas de sobre imposición y/o de doble imposición, que van en contra del principio constitucional de gravamen sobre la capacidad económica.

Aunque puedan parecer fenómenos aislados e inconexos derivados de las ansias recaudatorias de ciertos gobiernos territoriales, lo cierto es que todos ellos responden a un modelo común que, personalmente, considero de lo más censurable. Con la mira de la obtención de un nivel determinado de recursos tributarios, se identifica a un colectivo concreto a que los aporte, preferentemente grandes empresas de un sector, posteriormente se fuerza el hecho imponible para que pueda recaer sobre el colectivo objetivo y si es posible además, se justifica la acción con un objetivo de fácil venta política. De esta forma se consigue minimizar el riesgo de pérdida de votos, aunque a costa tanto de aplomar el crecimiento y el empleo de las actividades castigadas, como de quebrantar la legalidad, ya que nuestra Constitución limita las potestades tributarias a principios básicos de justicia tributaria como la igualdad y la generalidad, que son incompatibles con estos impuestos selectivos, con sujetos pasivos limitados e identificados de antemano (Alonso, 2004).

4. UNA REFLEXIÓN DE CIERRE SOBRE EL FUTURO DE LA TRIBUTACIÓN DEL CAPITAL

4.1 ¿Sobrevivirá la tributación del capital bajo la competencia fiscal?

Se cree que la competencia fiscal puede conllevar en su extremo a la desaparición de la tributación del capital. Lo cierto es que la competencia fiscal limita la posibilidad de acometer políticas redistributivas a través del sistema tributario, ya que el capital (y posiblemente la mano de obra cualificada) puede emigrar a jurisdicciones con impuestos reducidos con la finalidad de escapar de la tributación progresiva. No obstante, aunque es cierto que la competencia fiscal limita la capacidad de recaudación

de los distintos países en relación a la que hubieran obtenido en una situación de armonización, ello no tiene por qué desembocar en su desaparición, como algunos temen, sino más bien en una cierta revisión a la baja, que no tiene porque ser negativa, en tanto tiene el efecto positivo de estimular la oferta productiva.

La evidencia actual nos muestra que aunque en Europa no existe apenas armonización de la tributación del capital, el sistema se mantiene en pie. Esta evidencia obliga a repasar los motivos que permiten la supervivencia de la tributación del capital, incluso aunque no haya armonización (Izquierdo, 1997). El principal motivo que explica esta supervivencia en economías abiertas radica en la traslación impositiva. Si la carga fiscal se traslada hasta que el nivel de rentabilidad de las inversiones nacionales sea similar al existente en localizaciones sustitutivas, la diversidad de tipos más que una distorsión en la asignación de recursos lo que puede provocar es un diferente grado de traslación. Asimismo, en la medida en que la carga formal del impuesto no es soportada por el capital sino por los propietarios del resto de factores de producción más inmóviles, se puede mantener un impuesto que grava en apariencia al capital, aunque en la práctica recaiga sobre el resto de los factores productivos.

La tributación del capital en algunos países se mantiene en base al principio del beneficio, por el que los impuestos guardan relación con el nivel de gasto público que beneficia al capital. La posibilidad de que los individuos y empresas puedan trasladarse entre las distintas jurisdicciones implica que la tributación acorde con el principio del beneficio fuerce a mejorar la eficiencia en la provisión de los servicios públicos, debido a que los individuos y las empresas pueden evitar las jurisdicciones donde los impuestos son mayores que los beneficios que reciben a cambio. Como resultado, los países no son atractivos exclusivamente en función de su nivel de tributación sino en relación a su binomio gasto-ingreso público. El problema aquí es los sistemas fiscales no se estructuran totalmente bajo el principio del beneficio y puede surgir el problema del "free-raider", personas o empresas que disfrutan de los bienes y servicios públicos sin incurrir en el coste de su provisión.

Más real en la práctica que el principio del beneficio es la existencia de rentas de situación. En los países más prósperos y con mayor capacidad de crecimiento suelen surgir rentas específicas de situación que permiten gravar a las empresas radicadas en ellos sin generar un exceso de gravamen, entendido éste como una menor

cuantía de los flujos de entrada de capital o un mayor nivel de sus flujos de salida. Siempre existirá, de todas formas, el riesgo de que aunque no se deslocalice la inversión, se deslocalice la base imponible, riesgo muy posible cuando el elevado gravamen compense el coste de las prácticas de elusión y evasión de impuestos. Por otra parte, aunque no existan rentas de situación objetivas, sucede que las empresas, en igualdad de condiciones, prefieren sus países de origen, donde normalmente tienen una mayor información y certeza de la evolución futura de sus ingresos y gastos. Se explica así que algunas empresas estén dispuestas a no cambiar su localización aunque puedan obtener una menor carga fiscal invirtiendo en otro país.

Por último, la utilización del sistema de imputación como mecanismo de corrección de la doble imposición internacional posibilita la exportación de carga impositiva desde el país fuente del ingreso al país de residencia del inversor, lo que hace que los primeros no tengan siempre interés en para suprimir la tributación del capital. Si un país importador de capital reduce la tributación del mismo, más que provocar flujos de inversión, puede suceder que lo único que consiga sea una traslación de bases imponibles hacia los países de residencia del inversor. En realidad, el sistema de imputación incentiva a los países con elevados impuestos a reducirlos para que los restantes no se permitan aumentar los suyos a su costa, a la vez que estimula a los países con bajos tributos a incrementarlos para no tener que efectuar devoluciones por los impuestos pagados en el extranjero.

4.2 La competencia fiscal y la eficiencia económica

La competencia fiscal se ve muchas veces atacada por los temores a llevar consigo una reducción de la importancia del sector público. La validez de este razonamiento, descansa ante todo en la hipótesis de que el nivel actual de la intervención pública en la economía es adecuado, con lo que cualquier amenaza al mismo es criticada. El problema es que este planteamiento supone que los gobiernos son agentes filantrópicos que sólo desean intentar maximizar la utilidad de sus votantes y no su propia utilidad, cuando la teoría de la elección social nos ha mostrado repetidamente que esta situación es más la excepción que la norma, siendo frecuentes las situaciones en las que gobiernos cargan de impuestos excesivos y contraproducentes a sus ciudadanos. Aquí me permito señalar

que aunque el tamaño óptimo del sector público es muy difícil de delimitar, estimo muy probable que en la mayor parte de los países de Europa lo hayamos sobrepasado desde hace tiempo.

El tamaño óptimo del sector público se puede ver afectado cuando existen problemas de inconsistencia temporal. Si los gobiernos no son capaces de comprometerse a posteriori con no aumentar los impuestos sobre el capital con la intención de sorprender a ahorradores e inversores, sucede que este mismo hecho distorsiona el nivel de ahorro e inversión nacional. Surge de aquí la necesidad que los países de establecer contratos sociales con sus contribuyentes que se apoyan en mecanismos de reputación implícitos o, lo que es lo mismo, su credibilidad. En este contexto, los agentes económicos pueden interpretar la armonización fiscal como una posibilidad para elevar los impuestos sobre el capital de forma conjunta en toda Europa, sorteando los mecanismo de control de los mismos que a nivel nacional pueden establecer los agentes económicos trasladando sus capitales hacia el extranjero. Por contra la competencia fiscal puede actuar como un mecanismo institucional que garantice que no se gravará el capital acumulado, ya que, en caso contrario los agentes económicos tendrían a su disposición alternativas de inversión que les permitirían evitar estas prácticas.

En la práctica, la coordinación o armonización fiscal entre distintos niveles de gobierno funciona como un acto de colusión entre ejecutivos, cuya finalidad última es imponer un nivel superior de tributación tanto a sus ciudadanos como a sus factores de producción. En consecuencia, sus efectos son equivalentes a los de una "cartelización fiscal" por la que los distintos gobiernos se ponen de acuerdo con la finalidad de mantener la presión fiscal por encima del nivel en que se hubiera situado en ausencia de acuerdo y actúan como monopolistas para proteger sus mercados de bases imponibles, prescindiendo del elevado coste que imponen a sus ciudadanos en términos de violación de sus preferencias. En estos casos, la competencia fiscal impide que un país pueda gravar a sus factores de producción móviles, por ejemplo el capital, a un nivel mayor que el del resto del mundo, so riesgo de generar fugas de capital y reducir el nivel de inversión, con la consiguiente disminución del bienestar. Por tanto, una reducción del gasto público superfluo forzada por una disminución de la tributación del factor móvil puede ser una política óptima desde el punto de vista de los agentes económicos del sector privado.



La competencia fiscal compensa los factores de expansión del gasto público situándolos en un nivel más acorde con las preferencias ciudadanas estimulando la eficiencia económica. Como los bienes y los factores producción pueden moverse de un país a otro, los sectores públicos más eficientes en sus funciones y adecuados en su nivel de presencia se beneficiarán de los recursos, ciudadanos y comercio que atraigan del exterior, de una forma similar a las empresas eficientes que obtienen un mayor nivel de beneficios. De igual forma que la competencia estimula la innovación y el control de los costes en el sector privado, otro tanto sucede en el sector público. La “competencia fiscal”, aumenta la influencia del público sobre los gobiernos ya que hace que los burócratas y políticos deban actuar como empresarios que compiten por el apoyo del público. Los gobiernos no sólo deben ofrecer precios bajos (impuestos bajos) sino que deben ser capaces de ofrecer bienes y servicios públicos adecuados.

5. CONCLUSIÓN

Se está creando una mayor conciencia sobre la influencia perversa de la tributación del capital, afectando a la competitividad de las economías vía desincentivo de ahorro y de acumulación de capital físico, que es el principal vehículo para incorporar los avances de la tecnolo-

gía, y con ello aumentar su productividad, con la consiguiente contracción del potencial de crecimiento a largo plazo. Las bajadas normativas de impuestos favorecen no sólo la actividad económica, sino también la recaudación a medio plazo, aunque a corto pueda bajar ligeramente, ya que se recuperan los incentivos sobre las decisiones que constituyen la base del crecimiento económico: trabajo, ahorro, inversión y asunción de riesgos.

Se ha demostrado empíricamente que la tributación del capital es uno de los principales factores explicativos de las diferencias internacionales en niveles de desarrollo económico (OCDE, 2003). Es más, parece que un país puede alcanzar un diferencial permanente de crecimiento respecto a sus homólogos si recurre en menor medida que el resto a la tributación sobre la renta o sobre el rendimiento del capital. Además, cuando los tipos impositivos se moderan se desestimula el fraude fiscal, con lo que la carga tributaria no sólo es menor, sino que ésta se reparte de forma más justa reduciendo la brecha entre los que pagan impuestos y los que los evaden los mismos. Todo ello hace que la modernización de la tributación del capital sea uno de los instrumentos más eficaces de estímulo de la oferta productiva, como mecanismo más directo para asegurar un crecimiento sostenible y generador de empleo, vía configuración de expectativas positivas junto con el estímulo del ahorro y de la inversión productiva.

BIBLIOGRAFÍA

- **Alonso L.M.** (2001), "La inconstitucionalidad del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones", Colección Punto de Vista, Instituto de Estudios Económicos.
- **Alonso L.M.** (2004), "Análisis crítico de los impuestos autonómicos actuales", Colección Punto de Vista, Instituto de Estudios Económicos.
- **Círculo de Empresarios** (2006), "La mejora de la competitividad y la estructura impositiva española", Documentos Círculo, abril-mayo.
- **Cordón T.** (2005), "La tributación de las rentas de capital en el IRPF: gravamen dúal o único", Instituto de Estudios Fiscales, Documento de Trabajo, nº30.
- **Corona J.F.** (2004), "Transformación y modernización de los sistemas fiscales en los últimos veinticinco años", número doble 2-3 de la Revista del Instituto de Estudios Económicos.
- **De León C.** (2005), "El gravamen en el IRPF de las ganancias de patrimonio en España", Instituto de Estudios Fiscales, Documento de Trabajo, nº19.
- **Instituto de Estudios Económicos** (2002), "Estudio Introductorio", Número doble 1 y 2 de la Revista del Instituto de Estudios Económicos".
- **Izquierdo Llanes G.** (2000), "La armonización de las retenciones sobre el ahorro en la UE: una visión económica", Revista Crónica Tributaria, nº 95, Instituto de Estudios Fiscales.
- **Izquierdo Llanes G.** (1997a), "El futuro de la tributación del capital en Europa", páginas 1-400, Colección Estudios, Instituto de Estudios Económicos.
- **Izquierdo Llanes G.** (1997b), "La armonización y la competencia fiscal: eficiencia frente a equidad", Revista Hacienda Pública Española, Instituto de Estudios Fiscales.
- **OCDE** (2003), "The Source of Economic Growth in OECD countries", París.
- **OCDE** (2006), "Fundamental Reform of Personal Income Tax", OECD Tax Policy Studies, nº 15.
- **Palomba G.** (2004), "Capital Income Taxation and Economic Growth in Open Economies", Working Paper, nº 4/91, Fondo Monetario Internacional, mayo.



5/LA FISCALIDAD SOCIETARIA EN ESPAÑA. ADECUACIÓN AL ENTORNO INTERNACIONAL

Juan José Rubio Guerrero, *Catedrático de Hacienda Pública, Exdirector del Instituto de Estudios Fiscales (M^o Hacienda)*

1. LOS MODELOS TRIBUTARIOS EN LOS PAISES DE LA UNION EUROPEA: UNA CONVERGENCIA SUAVE DE LA FISCALIDAD PERSONAL

Si queremos trazar la senda por la que pueden transitar los sistemas fiscales de la Unión Europea en los umbrales del siglo XXI con la perspectiva de una economía globalizada y la existencia de mercados mundiales integrado es condición necesaria conocer las tendencias fiscales dominantes en los últimos años en los países de nuestro entorno económico y verificar hasta que punto nuestra estructura fiscal está siguiendo ese sendero.

En este sentido, tanto en el contexto de los países de la OCDE como los que conforman la UE, se ha perfilado un modelo que los académicos, tan dados a taxonomizar, hemos venido denominando “Modelo Extensivo de Imposición Personal sobre la Renta” y que define un modo de tributación específico de los países desarrollados, con algunas variantes a considerar, aunque se pueden perfilar una serie de características comunes que trataremos de resumir a continuación.

El primer elemento distintivo de este modelo consiste en una alteración en la jerarquía de los principios impositivos clásicos a favor:

- La **eficiencia económica**, tratando de edificar sistemas tributarios lo más neutrales posibles desde el punto de vista de la asignación de los recursos económicos que realiza el mercado y, en consecuencia, tratando de reducir en lo posible las distorsiones fiscales que sobre esa asignación genera cualquier impuesto como garantía de un crecimiento sostenido y estable a medio plazo.
- La **equidad horizontal**, como principio que evite tratamientos diferenciados de la rentas en función de su origen. Sin embargo, conviene destacar que, en la última década del siglo pasado, los fenómenos de internacionalización de la economía mundial y la competencia fiscal han provocado un proceso de deslocalización del capital y una enorme volatilidad en sus colocaciones por lo que se ha generalizado un tratamiento fiscal favorable a las rentas del capital con el fin de atraer y/o mantener capitales en el propio territorio.

1. Cambio de jerarquía en los principios impositivos	
<ul style="list-style-type: none"> · Atención prioritaria al criterio de Eficiencia Económica · Recuperación del principio de Sencillez Administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> · Relevancia del principio de Equidad Horizontal · Pérdida de importancia del criterio de Equidad Vertical
2. Soluciones técnicas que integran el modelo	
<ul style="list-style-type: none"> · Reducciones en los tipos máximos de IRPF y Sociedades · Disminución en el número de tramos · Máxima extensión de las bases imponibles · Eliminación de tratamientos preferenciales 	<ul style="list-style-type: none"> · Reducción en los sistemas tradicionales de incentivos · Mayor fortaleza de las fórmulas IVA · Cambio en el Tax Mix a favor de la imposición indirecta · Restricción financiera muy estricta

■ **Cuadro 1.** Características básicas del modelo extensivo de reforma fiscal en la OCDE y UE.

Consecuencia de este comportamiento ha sido la aparición de sistemas de imposición de base dual³³. Respecto a los sistemas fiscales de base dual podemos destacar ciertos aspectos positivos, como el ya señalado de una mayor capacidad para hacer frente a la competencia fiscal de otros países y el reconocimiento explícito de que la renta dedicada al ahorro ya ha sido gravada con anterioridad y, por tanto, merece una tributación menor para evitar la múltiple imposición del ahorro. Sin embargo, también tiene aspectos negativos entre los que destacaríamos las dificultades técnicas de definición operativa del concepto de ahorro, a efectos fiscales (rentas del capital), y los consiguientes problemas de gestión del impuesto, sin olvidar los problemas de aceptación política por fuerzas ancladas en un concepto arcaico de equidad fiscal vertical fuertemente arraigado, por razones históricas, en el subconsciente ciudadano.

En cualquier caso, actuaciones de organizaciones internacionales como la OCDE o la propia UE están tratando de ordenar este proceso de desfiscalización del capital a través del desarrollo de mecanismos de control e intercambio de información que permitan reconstruir una fiscalidad razonable de la rentas del capital a nivel internacional en base a este principio, para evitar fuertes discriminaciones fiscales entre las diferentes fuentes de renta (trabajo, ahorro, actividades empresariales,...).

Respecto a nuestra situación con respecto a la UE, podemos observar ya una primera diferencia en la estructura fiscal entre España y la UE, atendiendo a los factores de producción:

- Los impuestos sobre el factor trabajo (impuestos y cotizaciones sociales) representan la principal fuente de ingresos tributarios en la UE, con más de un 50% de la recaudación total. En segundo lugar, se encuentran los impuestos sobre el consumo, cuya participación en la recaudación total oscila entre el 25 y el 33% en la mayoría de los países, mientras que los gravámenes sobre el capital suponen alrededor de un 20% del total recaudado.
- En España la estructura es algo distinta. Mientras que el trabajo general un 47,1% de la recaudación total, el

factor capital hace una aportación sustancialmente mayor que en Europa, al alcanzar un porcentaje del 26,3%. Por su parte, la recaudación por impuestos sobre el consumo se sitúa en nuestro país en la parte baja de la horquilla europea, con un 28,3% del total recaudado.

– En términos generales, y respecto al tratamiento de los factores de producción, podemos señalar algunas notas de interés respecto a la fiscalidad europea:

- Aunque la carga fiscal implícita sobre el trabajo es menor en España que en el conjunto de la UE, la participación de las cotizaciones sociales en el total recaudado es mayor en nuestro país.

- En lo que se refiere a la fiscalidad implícita sobre el capital, España se sitúa por encima de la media europea

- En España, se observa un menor peso de la imposición indirecta, especialmente, del consumo, lo que no es compatible con un país que crece con un sesgo pronunciado hacia el consumo interno.

- **La sencillez en la aplicación y gestión de los sistemas tributarios.** Es decir que los costes de aplicación minimicen no sólo los costes administrativos de las agencias tributarias, sino también los incurridos por los contribuyentes. Los costes sociales totales de una determinada recaudación fiscal deben incorporar tanto la presión fiscal indirecta vinculada al cumplimiento de las obligaciones formales y registrales por parte del contribuyente, como los propios costes administrativos públicos. En este sentido, el actual proyecto de Ley de Medidas contra el Fraude Fiscal, en pleno proceso de debate parlamentario, representa, en algunos aspectos, un paso atrás en las relaciones de confianza entre la Administración Tributaria española y los contribuyentes, así como un incremento importante de la presión fiscal indirecta para el contribuyente al aumentar, de forma importante y trascendente, las obligaciones formales y registrales del empresariado español.

Por su parte, **pasan a nivel secundario las cuestiones de equidad vertical, desde una perspectiva tributaria.** Se trata con ello de evitar que fuertes niveles

33/ Las propuestas de diseño tributario de estos sistemas de imposición supone: i) en primer lugar, separar las rentas sometidas a los actuales IRPF en dos bases diferenciadas (rentas del trabajo y renta del capital), y ii) en segundo lugar, aplicar a cada base tratamientos diferenciados, lo que supone un impuesto proporcional para la rentas del capital y un impuesto progresivo para las rentas del trabajo, con una tarifa de pocos tramos. En esta línea, parece transcurrir la actual reforma del IRPF en España.



de progresividad real puedan incidir de forma negativa sobre comportamientos económicos fundamentales como la oferta de trabajo, el ahorro, la inversión o la asunción de riesgos empresariales.

En definitiva, se hace una opción clara, respecto a la implementación de las políticas redistributivas o de carácter social, conduciéndolas a la vertiente del gasto público, liberando parcialmente al sistema fiscal de esta función, en aras a conseguir una mayor neutralidad fiscal, por cuanto una reducción de las distorsiones fiscales debe contribuir a un mayor crecimiento económico y a la generación de retornos recaudatorios suficientes para financiar políticas exigentes de gasto público social.

Lógicamente esta reordenación de criterios se concreta en una serie de **soluciones técnicas que se van incorporando paulatinamente a las estructuras fiscales de los países desarrollados de forma general en los últimos veinticinco años:**

- reducciones de tipos impositivos marginales máximos del IRPF y nominales del IS.
- disminución del número de tramos en las tarifas de la imposición personal con tendencia a la proporcionalidad de los impuestos personales
- ampliación de las bases imponibles y racionalización de las bases imponibles en búsqueda de una tributación efectiva de la renta discrecional del contribuyente
- revisión de los tratamientos preferenciales y de los sistemas tradicionales de incentivos fiscales para adecuarlos o ajustarlos a políticas eficaces y selectivas de trascendencia económica y social indudable
- cambio en la participación relativa de la imposición indirecta respecto a la directa como consecuencia de la mayor fortaleza de las fórmulas IVA
- y, todo ello, sujeto a una restricción financiera bastante estricta que exigía práctica neutralidad recaudatoria de los cambios. En Europa, especialmente, dadas las limitaciones de saldo presupuestario incorporadas para el acceso a la tercera fase de la Unión Económica Monetaria y, posteriormente, impuestas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En este contexto internacional, se inscribe el actual proceso reformador del Impuesto de Sociedades en España.

2. OBJETIVOS DE LA REFORMA DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES EN ESPAÑA

Según la OCDE, la fiscalidad, y especialmente la empresarial, afecta de manera decisiva a la estructura y forma de financiación de las inversiones, y, si una buena fiscalidad no necesariamente promueve las inversiones en un territorio ya que hay otros factores relevantes (coste laborales, tecnología, etc.), una mala fiscalidad o no adecuadamente coordinada con las del entorno, claramente la desincentiva.

La mejora de la competitividad exterior de la economía española se ha convertido en la actuación más prioritaria de la política económica de nuestro país. Las medidas fiscales destinadas a la internacionalización de la empresa española, por supuesto respetando la normativa internacional y comunitaria, así como la captación de inversión extranjera y el cambio de tendencia a la deslocalización empresarial son necesarias de forma inmediata. La Inversión Extranjera Directa contribuye al bienestar del país receptor, tanto por la actividad y empleo que genera como a través de su capacidad de difusión de la tecnología y el conocimiento. Por ello resulta preocupante señalar que, en 2004, se ha reducido en un 73% la inversión extranjera en directa en nuestro país, siendo esta inversión fundamental para mejorar nuestras dotaciones tecnológicas ya que es un cauce fundamental de transferencia de tecnología. La inversión es la clave de un incremento sostenido de la productividad como elemento explicativo de los aumentos de competitividad en el medio plazo.

La atracción de actividades prioritarias para la estabilidad de nuestro tejido empresarial-industrial como la localización de centros de decisión, de logística, de marketing, centro tecnológicos de empresas, etc., deben ser apoyados a través de la política tributaria, así como el desarrollo de incentivos fiscales para motivar la instalación de trabajadores cualificados extranjero en España.

La decisión entre invertir dentro o fuera de un país viene, en consecuencia, condicionada, entre otros factores, por la fiscalidad existente en relación con el de otras economías. Resulta evidente, para cualquier observador

económico, la importancia del impuesto sobre los beneficios societarios en una zona de libre movilidad de capitales, bienes y servicios. De hecho, la aparición de fuertes contrastes entre los esquemas fiscales vigentes en los Estados miembros de la UE está haciendo de la fiscalidad un elemento diferenciador, con un peso creciente en la toma de decisiones empresariales de localización de la actividad productiva. En definitiva, la fiscalidad se constituye en un elemento determinante de la estrategia competitiva de cualquier economía.

Esta es la razón por la cual la imposición sobre el beneficio societario está creciendo en atención a pesar de que no supone una fuente sustancial de recaudación. Como dato, en 2003, los ingresos por esta vía no alcanzaban más allá del 5% del PIB, sin embargo, si tienen un fuerte componente de ordenación y regulación de actividades económicas por cuanto condiciona la toma de decisiones última sobre cuestiones centrales del ámbito empresarial como la inversión directa y financiera, las políticas de financiación empresarial, las políticas de costes empresariales, etc.

En la última década, la **tendencia que ha seguido el impuesto de sociedades en la UE presenta dos notas fundamentales, que más adelante analizaremos:**

- **Una reducción significativa de los tipos de gravamen nominales e implícitos sobre los beneficios, acelerado por la incorporación de nuevos países.** En este sentido, el tipo impositivo nominal español (35%) es uno de los más elevados de la Unión Europea ampliada, en claro contraste con lo que sucede en otros países como Irlanda (12,5%) y con los nuevos países de la UE.
- **Una revisión de las exenciones, bonificaciones y deducciones como consecuencia de una búsqueda de cierta racionalidad en la política de incentivos fiscales empresariales** que justifiquen, en función del coste-eficacia de la medida, su mantenimiento, sin olvidar las reglas que la propia UE impone a cada uno de los países limitando las ayudas que el Estado otorga a las empresas para evitar discriminaciones en la competencia intracomunitaria.

Así pues, los crecientes problemas de competitividad y deslocalización empresarial en España junto con la entrada en vigor de las Nuevas Normas Internacionales de Información Financiera, así como la evolución de la fiscalidad societaria en el ámbito de la UE ponen de manifiesto la urgente necesidad de adoptar un conjunto de medidas ambiciosas de carácter económico para afron-

tarlos, y, entre ellas y de especial trascendencia, es necesaria una profunda reforma del impuesto de sociedades.

Esta reforma debe afectar a todos los elementos esenciales del Impuesto, es decir, a la base imponible, a los tipos de gravamen, a las deducciones y a los regímenes especiales, respetando, en todo caso, los límites que nos impone nuestra pertenencia a la Unión Europea.

En este momento en que se está debatiendo en el Parlamento español una reforma del Impuesto de Sociedades es necesario valorar:

- **si es la reforma que necesitamos;**
- **si está en línea con las últimas tendencias de los países de la OCDE y de la UE, y**
- **si, en definitiva, se adecua a los nuevos retos de futuro que deberemos encarar en los próximos años.**

3. PRINCIPIOS IMPOSITIVOS DE LA FISCALIDAD SOCIETARIA: PERSPECTIVAS PRESENTES EN ESPAÑA.

La actual regulación del impuesto de sociedades está edificada a partir de un conjunto de principios básicos reconocidos expresamente en la exposición de motivos de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre (en adelante LIS). Estos principios básicos son los siguientes:

- **el principio de neutralidad** que demanda que la aplicación del tributo no altere la asignación de recursos que realiza el mercado y, en consecuencia, no condicione gravemente el comportamiento económico de los contribuyentes cuando se adoptan en ausencia de impuestos. En definitiva, es un principio que reconoce la primacía del mercado como instrumento fundamental para llevar a cabo una eficiente asignación de los recursos. En este sentido, las autoridades fiscales deben velar, en todo momento para que las decisiones empresariales se adopten respetando las reglas del mercado y sin que la variable fiscal pueda, de forma indiscriminada, favorecer a unos sectores económicos respecto de otros. No obstante, cabe la posibilidad, como comentaremos más adelante, de posibles actuaciones de naturaleza fiscal, a través de este impuesto, que permitan superar equilibrios ineficientes del mercado que adopten las formas de “fallos de mercado”, así como favorecer cierta discriminación positiva a favor de sectores que, por su trascendencia económica y social, deban ser



favorecidos cuando adoptan decisiones estratégicas comprometidas con los fundamentos de la Política Fiscal definida por las autoridades.

- El **principio de competitividad** que exige que el Impuesto de sociedades se integre como una palanca más del conjunto de instrumentos de política fiscal destinados a salvaguardar la competencia, productividad e inversión de los sectores económicos del país. En este sentido, el impuesto de sociedades puede y debe cumplir un papel como instrumento de ordenación económica promoviendo actuaciones en determinadas áreas o sectores más débiles, pero también en los más relevantes o más dinámicos, por el efecto arrastre que generan, en aras a competir en los mercados nacionales e internacionales en igualdad de condiciones con el resto de las empresas del sector. Esta es una de las razones por las que se articulan en el Impuesto de Sociedades un conjunto de regímenes fiscales especiales (p.e., el régimen de empresas de reducida dimensión), o beneficios fiscales que adoptan la forma de exenciones, bonificaciones y deducciones que pretenden incentivar comportamientos estratégicos trascendentales en las decisiones empresariales como:

- La localización empresarial por razones geoestratégicas y de internacionalización de la empresa española (exportaciones y creación de sucursales en el extranjero).

- Las exenciones y deducciones para evitar la doble imposición internacional.

- El fomento del uso de los instrumentos de previsión social empresarial

- Las deducciones por:

- Investigación, desarrollo e innovación
- Fomento de nuevas tecnologías,
- Protección del medioambiente,
- Gastos de formación profesional, entre otras.

La reforma del Impuesto de Sociedades³⁴ rompe con esta filosofía al hacer tabla rasa de la mayor parte de los incentivos que en este momento estaban siendo aplicados, en mayor o menor medida, por las empresas espa-

ñolas. Nos parecería correcto siempre que, detrás de esta decisión, haya existido un estudio pormenorizado de coste-eficacia de las medidas que desaparecen para evitar lanzar a los mercados señales equívocas sobre los pilares de la política fiscal y su estabilidad temporal vinculada a la seguridad jurídica. En cualquier caso, el Estado no puede dejar de intervenir y ordenar algunas decisiones empresariales a través del IS por la trascendencia económica general que tienen. Ciertamente “dirigismo fiscal” es consustancial con el papel económico del Estado y para ello están la Política Fiscal y el Impuesto de Sociedades.

- El **principio de coordinación y sistematización** que demanda la existencia de una mayor integración entre los impuestos personales que gravan la renta de los contribuyentes. Es decir una fuerte coordinación entre los impuestos sobre la renta de las personas físicas (IRPF) e impuesto sobre la renta de no residentes (IRNR) con el impuesto que grava la renta de las sociedades. Se pretende con ello, fundamentalmente, evitar estrategias de planificación fiscal vinculadas a la forma jurídica de organización de los negocios, así como reducir o eliminar los múltiples supuestos de doble imposición económica de las rentas. La tendencia ha sido, por un lado, habilitar fórmulas de transparencia fiscal –recurrente en el tiempo– o regímenes especiales para determinados tipos de sociedades (p.e., sociedades patrimoniales) con el fin de reducir los incentivos a operar con una u otra forma jurídica por razones fiscales, mientras que, en el ámbito de la doble imposición, se han perfeccionado los mecanismos para evitar la doble imposición económica de los dividendos a través de deducciones en la base, pero también, con las últimas reformas parciales de la LIS, con alguna exención en la base.

- El **principio de armonización, coordinación y normalización internacional** fundamental para el correcto desarrollo de las relaciones económicas internacionales. El fenómeno de la globalización económica exige adoptar medidas de coordinación entre los diferentes sistemas tributarios de los países con el fin de evitar solapamientos o lagunas en la tributación internacional. En definitiva, se trata de lograr que la variable fiscal no sea una peligrosa arma arrojadiza entre Estados con el fin de deslocalizar negocios e inversiones hacia territorios con mayores beneficios fiscales. Esta necesidad se convierte en perentoria en el ámbito de la Unión Europea por cuanto la existencia misma del Mercado Único Europeo

34/ En trámite parlamentario en el momento de escribir esta línea.

exige una fuerte coordinación de la normativa reguladora de los impuestos de sociedades para facilitar que las empresas de todos los Estados miembros puedan competir en dicho mercado en igualdad de condiciones. La Comisión Europea ha planteado cuatro propuestas distintas sobre la tributación de las sociedades en Europa. Se trata de:

- La tributación según las normas del Estado de residencia (Home State Taxation),
- La aplicación de una Base común consolidada,
- Un impuesto europeo sobre la renta de las sociedades, y
- La propuestas de una base armonizada, obligatoria y única.

A estas propuestas cabría añadir una quinta que, a pesar de que no se trata en rigor de una de las propuestas de la Comisión Europea, ha estado presente históricamente en los diferentes Informes que las instituciones europeas han encargado a los expertos independientes sobre la armonización del IS. Se trata de la armonización de los tipos de gravamen del mismo. Si nos atenemos al comportamiento de las autoridades fiscales de los Estados miembros en los últimos años, estamos asistiendo a un proceso de “armonización de facto” de los tipos impositivos del IS, con una rebaja significativa de los tipos nominales, acelerada con la incorporación de los diez nuevos miembros que han adoptado una política fiscal agresiva para captar inversiones. España no ha modificado su tipo nominal desde 1978, y la reforma que ahora se plantea creemos será insuficiente ya que nos coloca con un tipo nominal del 30%, que, en estos momentos, se sitúa muy por encima de la media europea.

- Otro principio determinante es el de **transparencia** que exige que el contribuyente comprenda claramente cuál es la naturaleza de su obligación tributaria, lo que no se consigue con un sistema de complejo diseño, de difícil administración o poco claro en cuanto a la certidumbre de las cuotas tributarias. Para ello es fundamental, que el contribuyente pueda discernir entre lo que es y lo que no es gravable, lo cual está relacionado con un correcta definición de los principales componentes de la base imponible y la vinculación entre contabilidad y fiscalidad. En este sentido, va a ser necesaria una adecuación de la normativa fiscal a las Nuevas Normas de Información Financiera, de obligado cumplimiento

para la generalidad de nuestras empresas en un período relativamente corto, especialmente en lo que afecta a valoraciones patrimoniales o imputación de rendimientos y gastos.

No conviene olvidar que este principio está vinculado al de seguridad jurídica reconocido expresamente en el artículo 9.3 de nuestra Constitución.

4. EVOLUCION NORMATIVA DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES: UNA HISTORIA DE DIFICULTADES INTERPRETATIVAS Y DE INSEGURIDAD JURIDICA

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

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

- las Sociedades Cooperativas, cuyo régimen jurídico se recoge en la Ley 27/99, de 16 de julio, y
- las entidades no lucrativas, cuya regulación se encuentra en la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General.

La ley 10/1996, de 18 de diciembre, de medidas fiscales urgentes sobre corrección de la doble imposición interna ínter societaria y sobre incentivos a la internacionalización de las empresas, introdujo un nuevo régimen de deducción de la doble imposición interna regulado en el artículo 28 de la LIS, así como el régimen de exención de impuestos de fuente extranjera bajo ciertas condiciones.



Por su parte, las Leyes 40/1998, del IRPF y 41/1998, del IRNR han modificado sustancialmente la LIS, especialmente la última, al articular un régimen casi autónomo de tributación de los antiguos sujetos pasivos por obligación real de contribuir en el Impuesto de Sociedades.

La ley 6/2000, de 13 de diciembre ha permitido la no integración en la base imponible de las rentas correspondientes al prestamista en determinadas operaciones de préstamo de valores, ha ampliado el plazo de cómputo de las deducciones para evitar la doble imposición internacional y ha establecido la no retención de los rendimientos derivados de la distribución de la prima de emisión de acciones o participaciones y de la reducción de capital.

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

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

– la Ley 24/2001, de 27 de diciembre que modificó, entre otros aspectos, el tratamiento de la tributación de los beneficios extraordinarios y del régimen de consolidación fiscal, y

– la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, que ha introducido diversas medidas como, por ejemplo, la mejora de la deducción por actividades de I+D e innovación tecnológica.

En consecuencia, se ha reeditado una cierta dispersión normativa que se ha tratado de resolver con la promulgación del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, donde se desarrolla el Texto Refundido de la Ley del Impuesto de Sociedades. Esta norma se justifica por la necesidad de incrementar la claridad del sis-

tema tributario mediante la integración, en un único cuerpo normativo, de todas las disposiciones que afectan a este tributo, contribuyendo a mejorar la seguridad jurídica de la Administración Tributaria y de los contribuyentes. **La norma viene a derogar con casi absoluta generalidad las normas del IS anteriores a su promulgación por lo que conviene al profesional confirmar la validez de ciertas normas marginales anteriores al mencionado Texto Refundido.**

5. LA REFORMA DEL IS EN CURSO. PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS A LA LUZ DE LA PRACTICA INTERNACIONAL

El pasado mes de mayo de 2006 iniciaron su andadura en las Cortes Generales dos proyectos de Ley que contienen un intento, en mi opinión fallido si no se enmiendan adecuadamente, de reforma fiscal con el objetivo de hacer frente a las necesidades de productividad, competitividad y deslocalización empresarial a las que ya hemos hecho referencia en el apartado II:

– de una parte, el proyecto del ley de reforma del IRPF y de modificaciones parciales de las Leyes de los impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no residentes y sobre el Patrimonio y,

– de otra, el Proyecto de Ley de Medidas de Prevención del Fraude Fiscal.

La reforma del Impuesto sobre Sociedades básicamente se circunscribe a una rebaja de los tipos nominales y una desaparición casi total de las deducciones de la cuota, con la excepción de las deducciones de naturaleza técnica, con el fin último de acercar los tipos nominales a los tipos efectivos de gravamen. Por su parte, y en lo que afecta directamente al régimen societario, el proyecto de ley de Medida de Prevención del Fraude Fiscal aborda la reforma de la normativa de las operaciones vinculadas y los precios de transferencia, pero también recoge **una serie de requisitos de vinculación que pueden tener una importancia máxima para las empresas familiares condicionando su estructura organizativa.**

A continuación vamos a tratar de establecer una **comparación entre las últimas tendencias fiscales en el Impuesto de Sociedades en el ámbito de la OCDE y en la UE con el proyecto presentado por el gobierno español con el fin de ponderar la “magnitud” de la reforma.**

5.1 Ajustes en el cálculo de la base imponible

En la base imponible las posibilidades de reforma del Impuesto de Sociedades son limitadas si queremos mantener, como parece lógico, un alto grado de correspondencia entre resultados contables y fiscales. Sin embargo, el concepto de amortizaciones, en el que son frecuentes las circunstancias especiales que obligan a realizar ajustes extracontables, sí permite introducir algunos cambios para incentivar la inversión. En este sentido la reducción de los plazos fiscales de amortización suponen un diferimiento del impuesto y, por lo tanto, mayores recursos disponibles para la inversión empresarial. Por ello, nos parece fundamental e inaplazable un **incremento general de los coeficientes máximos establecidos en las tablas de amortización, justificado por la reducción de los períodos de obsolescencia técnica que se produce en entornos de grandes cambios tecnológicos**, así como la reducción de los plazos fiscales de amortización (incluso libertad de amortización a ciertos activos vinculados a la innovación).

Uno de los elementos preocupantes que se derivan de la próxima reforma contable que afecta al IS es la **eliminación del mecanismo de amortización del fondo de comercio**, que se aplican las sociedades cuando compran otras empresas. Su supresión supondría un paso atrás respecto a la dinámica aplicada en otros países de la OCDE y, especialmente, los Estados Unidos que utiliza este mecanismo como un importante incentivo a la internacionalización de sus empresas.

Asimismo, parece necesaria **una actualización de balances que permita adecuar los fondos de amortización y las plusvalías latentes a las nuevas realidades derivadas del diferencial de inflación con la UE**, los cambio de criterios en la valoración de los activos como consecuencia de las NIC y el largo tiempo transcurrido desde la última actualización.

Aparcar estas modificaciones a una ulterior segunda parte de la reforma, siempre que esta no sea inmediata, sería un error importante cuando las prioridades reformadoras están más en el ámbito de la fiscalidad empresarial que en la personal por las razones apuntadas.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Diferencia 2003-1995
Chequia	31,4	24,5	33,4	24,5	26,5	23,5	26,5	30,8	32,6	1,1
España	12,7	14,1	18,6	17,5	21,4	23,3	20,9	25,2	25,7	12,9
Francia	16,4	19,5	21,3	20,5	24,6	26,9	30,2	25,8	24,1	7,7
Holanda	19,0	23,3	24,8	25,3	25,6	22,6	23,4	22,0	20,2	1,2
Grecia	15,1	13,1	18,5	21,9	26,1	31,4	23,5	24,6	20,1	5,0
Suecia	15,7	18,2	20,0	20,5	25,2	34,9	26,1	24,4	19,5	3,8
Finlandia	16,7	19,6	21,6	23,6	25,0	29,6	19,1	22,7	19,2	2,5
Portugal	14,9	17,2	18,4	17,5	19,3	23,0	20,6	20,7	19,0	4,1
Bélgica	14,3	16,2	17,5	19,8	19,6	19,1	20,5	19,5	18,5	4,2
Italia	14,0	16,1	18,5	14,0	16,4	14,4	16,8	15,6	18,3	4,3
Austria	16,2	17,4	16,8	17,2	16,7	16,2	22,0	17,8	16,6	0,4
Dinamarca	21,6	23,5	23,8	25,9	27,6	18,4	19,4	16,8	15,3	-6,3
Reino Unido	18,1	19,4	23,3	22,0	23,3	22,6	23,7	17,6	14,9	-3,2
Letonia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	10,8	7,4	8,0	7,2	n.d.	n.d.
Estonia	22,9	11,8	13,4	15,3	15,0	5,8	3,9	5,6	8,3	-14,5
Lituania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3,5	2,3	2,5	5,7	n.d.
Irlanda	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Alemania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
EU25	17,8	18,1	20,7	20,4	21,5	20,0	19,7	19,6	19,2	1,4
EU15	16,2	18,1	20,3	20,5	22,6	23,5	22,2	21,1	19,3	3,1
NMS10	27,1	18,1	23,4	19,9	17,4	10,0	13,9	16,1	19,0	-8,2

■ Cuadro 2. Evolución de los tipos implícitos del Impuesto sobre Sociedades. Fuente: Eurostat.



5.2 Ajustes en los tipos impositivos del Impuesto de Sociedades

Respecto a los tipos impositivos, debemos constatar una reducción generalizada del tipo nominal del impuesto de sociedades en los países de nuestro entorno. En diez años, el tipo nominal medio del impuesto sociedades ha pasado del 35,0% al 26,3% para toda la UE, y en la UE-15 ha descendido del 38,0 al 30,1%. Por su parte, señalar que sólo existen tipos nominales de gravamen para PYMES en Bélgica, Francia, España, Portugal y Lituania, así como en los Estados Unidos.

Pero más importante resulta destacar que en Holanda y el Reino Unido se aplican para todos los contribuyentes tipos reducidos para los primeros tramos de base imponible, lo cual supone que, salvaguardando la neutralidad fiscal en función de la dimensión empresarial, esta estructura de tipos tiene un mayor impacto sobre las empresas de reducida dimensión.

Sin embargo, lo importante, para valorar la carga fiscal efectiva de una sociedad, es determinar su tipo efectivo³⁵ y estos, en España, han sido sustancialmente inferiores a los nominales debido a la introducción de

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Diferencia 2003-1995
Alemania	56,8	56,7	56,7	56,0	51,6	51,6	38,3	38,3	39,6	38,3	38,6	-18,2
Italia	52,2	53,2	53,2	41,3	41,3	41,3	40,3	40,3	38,3	37,3	37,3	-15,0
España	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	0,0
Malta	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	0,0
Bélgica	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	34,0	34,0	34,0	-6,2
Francia	36,7	36,7	36,7	41,7	40,0	36,7	36,4	35,4	35,4	35,4	33,8	-2,8
Grecia	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	37,5	35,0	35,0	35,0	32,0	-8,0
Holanda	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	34,5	34,5	34,5	31,5	-3,5
Luxemburgo	40,9	40,9	39,3	37,5	37,5	37,5	37,5	30,4	30,4	30,4	30,4	-10,5
Dinamarca	34,0	34,0	34,0	34,0	32,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	-4,0
Reino Unido	33,0	33,0	31,0	31,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	-3,0
Suecia	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	0,0
Portugal	39,6	39,6	39,6	37,4	37,4	35,2	35,2	33,0	33,0	27,5	27,5	-12,1
Chequia	41,0	39,0	39,0	35,0	35,0	31,0	31,0	31,0	31,0	28,0	26,0	-15,1
Finlandia	25,0	28,0	28,0	28,0	28,0	29,0	29,0	29,0	29,0	29,0	26,0	1,0
Austria	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	25,0	-9,0
Eslovenia	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	0,0
Estonia*	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	24,0	-2,0
Polonia	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	29,0	29,0	25,0	25,0	19,0	19,0	-21,0
Eslovaquia	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	29,0	29,0	25,0	25,0	19,0	19,0	-21,0
Hungría	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	17,6	17,5	-2,1
Letonia	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	22,0	19,0	15,0	15,0	-10,0
Lituania	29,0	29,0	29,0	29,0	29,0	24,0	24,0	15,0	15,0	15,0	15,0	-14,0
Irlanda	40,0	38,0	38,0	32,0	28,0	24,0	20,0	16,0	12,5	12,5	12,5	-27,5
Chipre	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	29,0	28,0	28,0	15,0	15,0	10,0	-15,0
EU25	35,0	35,0	34,7	33,9	33,3	32,1	31,1	29,7	28,7	27,4	26,3	-8,8
EU15	38,0	38,1	37,8	36,7	35,9	35,3	33,8	32,6	31,9	31,4	30,1	-7,9
EU-NMS10	30,6	30,4	30,2	29,6	29,4	27,4	27,1	25,5	23,8	21,5	20,6	-10,0

* Estonia: a partir de 2000, el tipo de Estonia se refiere únicamente a los beneficios repartidos; el tipo impositivo sobre los beneficios retenidos es cero.

■ Cuadro 3. Evolución de los tipos impositivos del Impuesto sobre Sociedades. Fuente: Eurostat.

35/ La medición y comparación de la carga fiscal efectiva de una sociedad no puede realizarse sin considerar los restantes elementos que configuran el tributo: normas de determinación de la base imponible, beneficios fiscales, ..., que explican mucho mejor la tributación fiscal efectiva del beneficio societario que el tipo de gravamen nominal que sería sólo un indicador rudimentario e inicial de la carga fiscal societaria existente en cada territorio.

importantes incentivos a determinadas actividades e inversiones, también conviene señalar que el tipo implícito³⁶ deja en mal lugar a nuestro país, donde el último tipo calculado, para 2003, situaba a España con un valor del 25,7%, sólo por debajo de la República Checa. El tipo implícito medio de la UE-25 era del 19,2% y de la UE-15 era del 19,3%.

Así pues, la generalización de la reducción de la carga fiscal societaria aconseja bajar el tipo general, situándolo en torno al actual tipo medio efectivo de la tributación societaria a nivel internacional, es decir el 25%. De alguna manera, dado que el impuesto es un coste para las empresas, permitiría equiparar el tratamiento fiscal a nivel internacional y reducir el diferencial de costes empresariales que lastran nuestra competitividad. Para ello, es necesario ser audaz en el recorte fiscal y evitar períodos demasiado largos de abatimiento del tipo nominal como el que se recoge en el proyecto, donde se regula una reducción del tipo nominal general en un período de cinco años a razón de un punto por año. La rebaja deberá ser instantánea sobre todo si disponemos de un superávit presupuestario para hacerlo ya que los efectos positivos generarán, sin duda, retornos financieros para las arcas públicas en forma de mayor recaudación. En esta línea parecen ir los recortes que se están introduciendo a lo largo del debate parlamentario en el "timing" del recorte de los tipos en relación al proyecto presentado a las Cortes. En concreto, la reducción del tipo de PYMES (hasta 8 millones de euros de facturación) del 30 al 25% entrará en vigor el próximo 2007 de forma instantánea, afectando al 73.5% de las declarantes en el IS (876.530 entidades en 2003). Por su parte, la reducción del tipo general de Impuesto de Sociedades del 35 al 30% está previsto que se pueda practicar en un período de dos años, en vez de cinco, como proponía el proyecto de ley, en función de la situación presupuestaria.

En cualquier caso, conviene no olvidar que la estrecha vinculación entre grandes empresas y PYMES en la dinámica de recortes de los tipos resulta fundamental para evitar comportamientos estratégicos de grupos empresariales que pueden considerar como interesante la segmentación del negocio en varias entidades meno-

res con el fin de tributar al 25% y reducir significativamente la carga fiscal, a pesar del régimen fiscal del beneficio consolidado.

5.3 Ajustes en las deducciones de la cuota del Impuesto de Sociedades

En paralelo a la reducción de los tipos nominales del IS se produce la progresiva eliminación de determinadas bonificaciones y deducciones que provocan, según la exposición de motivos del proyecto de ley, efectos distorsionantes, manteniendo, por otra parte, las deducciones que persiguen eliminar la doble imposición.

La mayoría de las deducciones se van reduciendo paulatinamente hasta su completa desaparición a partir del año 2011. Dicha reducción gradual se prolonga hasta el 2014 respecto de la bonificación por actividades exportadoras de producciones cinematográficas y de libros y de las deducciones por inversiones en bienes de interés cultural, producciones cinematográficas y edición de libros.

Por su parte, la deducción por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica mantiene su aplicación durante otros cinco años, conservando su estructura actual si bien se reducen los porcentajes de deducción en la misma proporción en que se reducen los tipos de gravamen y ello, según el proyecto de ley, al objeto de que las empresas puedan adaptar sus políticas de inversión al nuevo marco de ayudas públicas de impulso a estas actividades³⁷. Como contrapartida se introduce un nuevo instrumento, alternativo al fiscal, incentivador de estas actividades consistente en una bonificación de las cotizaciones a la Seguridad Social a favor del personal investigador en plantilla, de dudosa eficacia para PYMES.

Desaparece, asimismo, la deducción en la base por inversiones para la implantación de empresas en el extranjero en el año 2007, dadas la reiteradas advertencias de la Comisión Europea respecto a su consideración como ayuda de Estado y, en consecuencia, incompatibles con la competencia leal en el ámbito de la UE.

36/ Eurostat calcula este tipo como el ratio entre la recaudación total impositiva y la base imponible, como aproximación al tipo efectivo de gravamen.

37/ En el momento de redactar este artículo, la negociación parlamentaria entre el partido del Gobierno y CiU parecen abocar a un mantenimiento del "status quo" del régimen fiscal de las deducciones por I+D+i hasta el año 2011 y plantear en ese horizonte temporal una evaluación del coste-eficacia de las mismas, con el fin de mantener o eliminar estas deducciones.



Con efectos para los períodos impositivos que se inicien a partir del 1 de enero de 2007, **desaparece el régimen especial de sociedades patrimoniales**, de manera que aquellas sociedades patrimoniales cuyo período impositivo se haya iniciado dentro de 2006 y concluya en el 2007 determinarán su base imponible aplicando las normas del TRIS, según redacción vigente al 31 de diciembre de 2006 (art.61.3). De esta manera, durante 2007 habrá sociedades patrimoniales que aún seguirán aplicando las normas del IRPF al seguir tributando con el régimen fiscal especial hasta que concluya su período impositivo a caballo entre regímenes. La desaparición del régimen especial de sociedades patrimoniales obliga a que cada sociedad sujeta y sus socios tengan que valorar que consecuencia fiscal va a tener el tránsito desde el régimen especial actual al régimen general del Impuesto de Sociedades. Conviene destacar, en este punto, que no está prevista ninguna norma de transición para las sociedades que puedan verse perjudicadas por el cambio de tributación como ocurrió con la desaparición de la “transparencia fiscal”. En este sentido, no resulta aventurado vaticinar en los próximos meses la disolución de sociedades patrimoniales y la atribución de su patrimonio a los socios, aunque siempre cabe la posibilidad de que en la tramitación parlamentaria alguna enmienda suavice estos efectos de transición.

Así pues, considerados los elementos centrales del régimen de deducciones recogidos en el proyecto y, si bien es cierto que la reducción general de tipos debe llevar aparejado un replanteamiento de todo el esquema de deducciones de la cuota del impuesto, es necesario ser muy cuidadoso y no realizar planteamientos maximalistas consistentes, como hace el proyecto, en abogar por la total desaparición de las deducciones en aras a una mal concebida neutralidad fiscal (neutralidad no es uniformidad).

Especialmente, es muy importante no lanzar mensajes erróneos sobre las prioridades de la Política fiscal en materia de incentivos. En este sentido, creo importante mantener un conjunto de deducciones que velen por los siguientes objetivos:

- incentivar las inversiones productivas generadoras de empleo, y, por lo tanto, defendemos el mantenimiento del beneficio fiscal consistente en la reducción de la tributación de plusvalías por reinversión en activos y actividades productivas, quizás con algún ajuste para evitar reinversiones en actividades más financieras (sociedades de inversión) que productivas.

- Mantener o incluso ampliar (la casuística internacional es muy rica) el ámbito de aplicación de la deducción por gastos e inversiones en actividades de I+D, pero especialmente de innovación, fundamento de la productividad a largo plazo. En los dos últimos años, se ha incrementado en un 64% las deducciones previstas por I+D, pasando de 160 millones de euros a 262 millones en 2006, lo que le convierte en un instrumento en consolidación y aceptación por parte de nuestro empresariado, que no entendería su desaparición.

- Incrementar la deducción por gastos de formación profesional, esenciales para la mejora de nuestro capital humano.

Los restantes incentivos fiscales deberían ser reconsiderados en función del coste-eficacia, así como de la adecuación a la normativa comunitaria en materia de ayudas de Estado y valorar su desaparición en un período transitorio que permita reajustar las decisiones de inversión vinculadas al cambio de régimen de incentivos fiscales.

6. EL PROYECTO DE MEDIDAS CONTRA EL FRAUDE FISCAL Y LA SEGURIDAD JURÍDICA. ALGUNAS PREOCUPACIONES QUE AFECTAN AL EMPRESARIO FAMILIAR

Para concluir quisiera realizar algunas consideraciones sobre el proyecto de ley de medidas de lucha contra el fraude fiscal que puede afectar a los negocios familiares.

Reconociendo la importancia y las graves consecuencias que tiene para un país la persistencia del fraude fiscal, especialmente en determinados sectores y actividades, por lo que supone de merma de ingresos públicos que condiciona la calidad y cantidad de los servicios públicos, así como de distorsión en la actividad de los distintos agentes económicos en función de su grado de cumplimiento fiscal, el proyecto de ley de medidas para la prevención del fraude fiscal resulta, en su conjunto, preocupante y un paso atrás en la percepción de una relación amigable entre administración tributaria y contribuyentes.

Por razones de espacio no voy a desarrollar todos los elementos de preocupación que son múltiples y variados en un proyecto de norma intervencionista y regulatorio que pone bajo sospecha sistemática a gran parte de los contribuyentes que realizan operaciones económicas medianamente sofisticadas.

Una primer nota que podríamos destacar es la inseguridad jurídica que se deriva de normas que hacen referencia, por ejemplo, a las operaciones vinculadas, la remisión de expedientes a la vía judicial, el tratamiento del sector inmobiliario, que es puesto bajo sospecha en su totalidad, o a determinados supuestos de levantamiento del velo, llenas de conceptos jurídicos indeterminados.

Esta inseguridad jurídica se deriva no sólo de la interpretación de determinadas normas sino también del incremento sustancial de las obligaciones formales y registrales que de ellas se derivan con la complicación del sistema fiscal que conlleva y, en consecuencia, con un relevante incremento de la denominada “presión fiscal indirecta”. Pero además conviene destacar que este incumplimiento de las obligaciones formales y registrales lleva aparejada la creación de nuevas y graves infracciones tributarias con sanciones importantes para estos supuestos. Pensemos también en el efecto que esta normativa puede tener en el flujo de inversiones extranjeras hacia nuestro país, cuando las exigencias, por ejemplo, de responsabilidad, tan onerosas, puede hacer difícil el encontrar gestores o depositarios de bienes en nuestro territorio, así como encarecer, por la exigencia de garantías, estas inversiones.

Lógicamente, la reacción del contribuyente no se va a hacer esperar por lo que se producirá, indefectiblemente, un incremento sustancial de la litigiosidad.

En definitiva, nos encontramos ante una norma más de “maquillaje” con un componente de marketing político, pero que, desde el punto de vista técnico, supone, en muchos casos, un “brindis al sol” por la dificultad que tendrá su aplicación y que puede golpear seriamente en la línea de flotación de negocios desarrollados por PYMES y, especialmente, por empresas familiares por el régimen de participación y vinculación en las mismas que se amplía hasta límites irracionales.

7. CONCLUSIONES

De cara a la inversión internacional en España, se vislumbra una situación preocupante por cuanto, aunque España pueda situar su tipo nominal en 2007 en el 32,5%, países tan competitivos con España como pueden ser Holanda o Alemania tienen en marcha sendas reformas que situarán

sus tipos impositivos en el 25 y el 29%, respectivamente.

La coincidencia de una modesta, en términos de comparación internacional, reducción de tipos nominales y la desaparición de las deducciones de diferente naturaleza abre una incógnita sobre los efectos cualitativos y cuantitativos reales de la medida, aunque las últimas estimaciones del gobierno sitúan el coste presupuestario estimado en torno a 4.200 millones de euros.

La supresión de gran parte de los beneficios fiscales asociadas a las actividades de Investigación, Desarrollo e Innovación, si finalmente se produce en los términos recogidos en el Proyecto de Ley presentado a las Cortes, resultaría incomprensible por diferentes motivos:

- Por su reducido coste presupuestario agregado, pero de enorme trascendencia para ciertas actividades empresariales y negocios.

- Por la contradicción que incorpora respecto al objetivo estratégico del gobierno en el diseño de la política económica consistente en la promoción y desarrollo de las actividades de I+D+i. La consecución de este objetivo, como ocurre en la mayor parte de los países de la OCDE, exige una política coherente que contemple una multiplicidad de instrumentos, dada la complejidad del problema y la dificultad de vincular al empresariado en esta línea de desarrollo fundamental para la productividad y competitividad de nuestro país a medio y largo plazo.

- Su sustitución por recortes en cotizaciones sociales producirá efectos indeterminados, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, ya que no todas las actividades de I+D+i son desarrolladas por investigadores propios, sino que cabe un amplio margen para el desarrollo de estas actividades a través de otro tipo de personal no interno y otras instituciones (p.e, las Universidades) que pueden generar un alto valor añadido en el proceso sin reconocimiento fiscal.

Adicionalmente, España mantiene un esquema de fiscalidad autonómica específico que encarece determinadas operaciones de inversiones reales procedentes del exterior y un gravamen sobre operaciones societarias del 1%³⁸ que se articula como un auténtico impuesto a la inversión totalmente anacrónico y prácticamente inexistente en el ámbito de la UE.

38/ El tipo aplicable a estas operaciones diverge entre comunidades autónomas al tratarse de un impuesto transferido de normativa autónoma.



6/ LA IMPOSICIÓN INDIRECTA EN ESPAÑA

Javier Martín Fernández, Socio Director de F&J Martín Abogados, Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense

1. INTRODUCCIÓN

Bajo el término imposición indirecta se encuentran todos aquellos tributos que gravan el consumo de renta o la circulación de los bienes. En nuestro país coexisten tres grandes impuestos indirectos estatales. En primer lugar, el Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, IVA). En segundo lugar, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (en adelante, ITPyAJD), que, bajo una misma denominación, agrupa tres impuestos, o, si se prefiere, tres modalidades de gravamen diferentes: transmisiones patrimoniales onerosas (en adelante, TPO), operaciones societarias (en adelante, OS) y actos jurídicos documentados (en adelante, AJD). Esta última contiene, a su vez, otros dos: la fija y la proporcional. Por último, los Impuestos Especiales (en adelante, IIEE).

Todos ellos están sujetos a armonización fiscal comunitaria, salvo TPO y AJD. Aunque el presente trabajo está dedicado al futuro de estos impuestos, con carácter previo es necesario analizar las relaciones entre todos ellos. TPO y AJD son incompatibles entre sí. También lo es la modalidad proporcional de AJD con las dos primeras [arts 1 y 31.2 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto refundido del ITPyAJD (en adelante, TR-LITPyAJD)].

Por lo que se refiere a la compatibilidad con el IVA, la relación con las modalidades de OS y AJD es de concurrencia (art. 18 del TR-LITPyAJD), mientras que con TPO es, en principio, de exclusión. Así, las operaciones sujetas al IVA no lo estarán a TPO. Pero, existen varias excepciones:

a) Las entregas, arrendamientos, constitución y transmisión de derechos reales de goce y disfrute, operaciones todas ellas referidas a bienes inmuebles, cuando estén sujetas pero exentas del IVA. Se produce la sujeción simultánea a este impuesto y a TPO, aunque tal situación es sólo teórica porque la primera sujeción se neutraliza por la existencia de una exención.

b) Las transmisiones de valores que representen partes alícuotas del capital de sociedades, cuando, por la composición del patrimonio de éstas, se entienda que encubren una transmisión de inmuebles [art. 108 de la Ley de 28 de julio de 1988, de Mercado de Valores (en adelante, LMV)]. La transmisión de estos valores está exenta del IVA y sujeta a la modalidad de TPO (art. 17.2 del TR-LITPyAJD).

c) Las entregas de inmuebles que, al estar incluidas en la totalidad de un patrimonio empresarial, se declaran no sujetas al IVA (art. 7.5 del TR-LITPyAJD). A pesar de que, a efectos de este último tributo, se consideran estas operaciones como "no sujetas", en realidad, estamos en presencia de una exención. Las entregas de inmuebles incluidas en la transmisión de la totalidad del patrimonio empresarial, serían, por tanto, operaciones sujetas y exentas del IVA y sujetas a TPO.

Debido a que el ITPyAJD grava, en principio, el tráfico privado de bienes y derechos, no plantea problema alguno de concurrencia con los IEE. Estos últimos son plenamente compatibles con el IVA.

Partiendo de lo anterior vamos a ocuparnos a formular a continuación una serie de propuestas de *lege ferenda* con la finalidad de mejorar la regulación del IVA y del ITPyAJD.

2. EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

2.1 La adaptación de la Ley española a la normativa y jurisprudencia comunitarias

En el IVA deben realizarse dos propuestas. La primera de ellas afecta a múltiples elementos del tributo. Nos referimos a la necesaria adaptación de la norma española a la Sexta Directiva y a la interpretación que de la misma viene haciendo el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante, TJCE). Ante la ausencia de dicha reforma legislativa, la Dirección General de Tributos viene acogiendo las tesis del TJCE pero, en algunas ocasiones, en contra de la literalidad de la Ley española. Además de lo discutible que puede ser desde un punto de vista jurídico, esta forma de proceder genera una gran inseguridad. Así, no es suficiente con conocer la norma, sino que resulta imprescindible, en muchas ocasiones, saber la interpretación correctora realizada por el Centro directivo.

A título de ejemplo, podemos citar dos casos especialmente graves, por afectar a muchas operaciones y a multitud de sujetos pasivos. El primero, se refiere a la consideración de las sociedades mercantiles como empresarios y, por tanto, sujetos pasivos del tributo. De conformidad con la literalidad de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre del IVA (en adelante, LIVA), las sociedades mercantiles se reputan empresarios, en todo caso. Eso es lo que señala, de modo expreso e inequívoco, su art. 5.Uno.b). Por tanto, todas las operaciones que realicen, ya se trate de entregas de bienes o de prestaciones de servicios, estarán sujetas al impuesto [art. 4.Dos.a) de la LIVA].

Sin embargo, lo cierto es que la doctrina administrativa ha puesto en tela de juicio la sujeción sin excepciones de las operaciones realizadas por las sociedades mercantiles. Y ello ha sucedido en relación con operaciones urbanísticas. En este sentido, puede citarse la resolución del TEAC de 28 de septiembre de 2005 (JT 2005, 1572), que niega que la transmisión de unos terrenos realizada por una sociedad limitada pero inactiva constituya el hecho imponible del IVA. El hecho de que la entidad careciera de una verdadera actividad empresarial durante un período prolongado de diez años es el que ha lle-

vado a este órgano administrativo a entender, por aplicación de la jurisprudencia tributaria, que, más allá de la dicción literal de la norma, sus operaciones no se encuentran sujetas al impuesto. Ello determina, además, la aplicación de TPO, tributo que, a diferencia del IVA, no tiene el carácter de deducible. Y esto ha sucedido varios años después de que se realizara la operación y, por tanto, sin que los sujetos pasivos pudieran prever este cambio de criterio opuesto a la redacción literal de la norma.

El segundo caso al que hacíamos referencia es el de las transmisiones globales de empresas, no sujetas al tributo, de conformidad con el art. 7.1º.a) de la LIVA. Este precepto nos indica que la aplicación del supuesto de no sujeción exige la concurrencia de tres requisitos. En primer lugar, que se transmita la totalidad del patrimonio empresarial. En segundo lugar, que se realice a favor de un solo adquirente. Por último, que éste continúe con el desarrollo de la misma actividad empresarial. Pues bien la Administración, por vía interpretativa, ha eliminado los tres requisitos. Así, la jurisprudencia comunitaria obliga a entender que no es necesaria una transmisión completa del patrimonio empresarial, sino que basta con que se trate de una unidad susceptible de seguir funcionando de manera autónoma. Por lo tanto, no es necesario transmitir todos los elementos afectos al negocio, sino que es suficiente con que la transmisión tenga por objeto una unidad autónoma.

En segundo lugar, tampoco es preciso que exista un único adquirente, sino que la transmisión se puede realizar a favor de varios, siempre que cada uno de ellos acceda a un negocio susceptible de funcionar autónomamente. Finalmente, el TJCE también ha indicado que no es necesario que el adquirente desarrolle la misma actividad empresarial que el transmitente, sino que basta con que desarrolle cualquier actividad sujeta al impuesto.

Como puede observarse, estas profundas alteraciones en el sentido del precepto demandan su modificación, sin duda alguna. Sobre todo si, como veremos a continuación, la aplicación del supuesto de no sujeción en IVA determina, de nuevo, la aplicación de TPO sobre los inmuebles incluidos en la transmisión empresarial.



2.2 La supresión del régimen transitorio en las operaciones intracomunitarias

2.2.1 Planteamiento

La segunda de las propuestas en este impuesto pasa por la supresión del régimen transitorio en las operaciones intracomunitarias. Como es sabido, la creación del mercado interior en el seno de la Unión Europea no sólo supone la abolición de las fronteras fiscales y la supresión de los controles en frontera. Implica, asimismo, el establecimiento del principio de tributación en origen en el IVA para las operaciones intracomunitarias, aplicándose un tipo unificado en toda la Unión. De esta forma, las transacciones entre empresarios comunitarios deben someterse a gravamen como si de una operación interior se tratara, de forma que la repercusión la efectúe el sujeto que realiza la entrega, que tendría la obligación de ingresarlo en su Estado de residencia.

Sin embargo, este objetivo último todavía no se ha logrado, por diversas razones, de entre las que podemos destacar dos. De un lado, las diferencias, todavía importantes, de tipos impositivos entre los distintos Estados. De otro, las discrepancias en torno al sistema de reparto de las cantidades recaudadas. Por ello, nos encontramos aún en el denominado régimen transitorio, que debería haber finalizado el 31 de diciembre de 1996, pero que, en estos momentos, tiene una vigencia indefinida.

Este régimen transitorio se caracteriza por el gravamen en destino de las entregas intracomunitarias realizadas entre empresarios. Ello implica que en el Estado de origen se aplique una exención –que no excluye ni limita el derecho a la deducción– y en el de destino se considere realizado un hecho imponible con motivo de la adquisición. Este hecho imponible es el que se denomina adquisición intracomunitaria de bienes, cuyo sujeto pasivo es el empresario adquirente, alterando así la regla general del impuesto. Para que la operación reciba el tratamiento descrito es necesario que concurren cuatro requisitos.

El primero, que se trate de una entrega de bienes, no de una prestación de servicios. En estas últimas no cabe hablar, en sentido propio, de un tráfico internacional, ya que los servicios se localizan en uno de los dos Estados implicados: el de residencia del prestador o el del receptor. El segundo, que los bienes sean objeto de transporte desde un Estado a otro. El tercero, que la contratación de este último se efectúe por el vendedor, el comprador o por un tercero por cuenta de uno u otro. Por último,

que el adquirente sea un empresario o persona jurídica que no actúe como empresario o profesional.

La regulación descrita está planteando no pocos problemas para todas las partes implicadas. De un lado, para las propias Administraciones tributarias, que se ven incapaces de detectar y reprimir el fraude organizado en esta clase de operaciones. En España el fraude en las operaciones intracomunitarias se ha cifrado en 4.000 millones de euros anuales. Es por ello que, incluso, algunas Fiscalías, como la de Madrid, estén reclamando medidas para atajar la actuación de estas tramas organizadas.

De otro lado, también se generan serios inconvenientes para los empresarios que efectúan la entrega intracomunitaria de bienes. Centrándonos ahora en la normativa española, el apartado primero del art. 25 de la LIVA condiciona la aplicación de la exención al cumplimiento de dos requisitos. En primer lugar, que el adquirente sea empresario o profesional identificado a efectos del impuesto en un Estado Miembro distinto del Reino de España. En segundo lugar, que los bienes objeto de entrega sean expedidos o transportados con destino a otro Estado miembro diferente de nuestro país.

Veamos cada uno de estos problemas por separado.

2.2.2 La aplicación de la exención en las entregas intracomunitarias de bienes: dificultades probatorias del transporte intracomunitario

Como acabamos de señalar, la aplicación de la exención en el país de origen exige que el vendedor acredite la condición de empresario del adquirente y la salida de los bienes de su Estado con destino a otro país comunitario. El primero de tales requisitos no plantea problema alguno en estos momentos, ya que existe un sistema rápido y cómodo de verificación de los NIF/IVA facilitados por los operadores intracomunitarios. No sucede lo mismo, sin embargo, en relación con el segundo, ya que no siempre resulta fácil obtener las pruebas acreditativas del transporte y las Administraciones nacionales –al menos, la española– se están mostrando muy rígidas en esta materia.

En relación con la justificación de la existencia de la expedición o transporte de los bienes a otro Estado miembro, el art. 13 del Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del

Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, RIVA), prevé los siguientes medios de prueba:

a) Si el transporte se realiza por el vendedor o por su cuenta, mediante los correspondientes contratos de transporte o facturas expedidas por el transportista.

b) Si se realiza por el comprador o por su cuenta, mediante el acuse de recibo del adquirente, el duplicado de la factura con el estampillado del adquirente, copias de los documentos de transporte o cualquier otro justificante de la operación.

No obstante, debe resaltarse que no nos encontramos ante un supuesto de prueba tasada, sino que la relación de medios probatorios que acabamos de reseñar tiene un carácter meramente ejemplificativo. Es más, en el propio precepto se formula expresamente el principio general de posible utilización de *"cualquier medio de prueba admitido en derecho"*.

La conclusión anterior es sostenida, como no podía ser de otro modo, por la propia Administración tributaria española. A título de ejemplo, la Dirección General de Tributos (en adelante, DGT), en contestación a consulta de 30 de abril de 2004 (núm. 1138-04), afirma que *"los números 1º y 2º del apartado 2 del artículo 13 del Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido anteriormente transcritos contienen únicamente una relación, a título de ejemplo, de algunos de los medios de prueba que, teniendo en cuenta las circunstancias que normalmente se presentan en los supuestos de hecho a que se refiere, pueden ser utilizados al fin que en dicho precepto se menciona, tal y como se desprende con claridad del principio general de admisión de "cualquier medio de prueba admitido en derecho" que dicho precepto recoge y de las expresiones "en particular" y "cualquier otro justificante de la operación" contenidas en el mismo. Podrán también por tanto ser utilizados a tales efectos otros medios de prueba admitidos en derecho, distintos de los expresamente mencionados en dicho precepto"*.

En cualquier caso, en esta materia resulta de especial utilidad el documento denominado *"CMR"*, que es la carta de porte derivada de un contrato de transporte internacional de mercancías por carretera, regulado en el Convenio CMR, suscrito en Ginebra el 19 de mayo de 1956 y ratificado en nuestro país en 1974. Dicho documento es, por sí solo y en principio, prueba suficiente de la existencia del transporte intracomunitario. Así lo señala

la expresamente el art. 9 del Convenio, cuando afirma que *"la carta de porte da fe, salvo prueba en contrario, de las condiciones del contrato y de la recepción de la mercancía por el transportista"*. Del mismo modo, su art. 4 añade que dicha carta es documento fehaciente de la existencia de un contrato de transporte internacional. Por todo ello, la DGT, en contestaciones a consultas de 28 de enero y 14 de noviembre de 2002 (núms. 0038-02 y 1751-02), lo consideran justificación suficiente.

Hasta aquí puede parecer que la aportación de la prueba requerida no resulta especialmente compleja. Sin embargo, la Administración tributaria ha invocado, en ocasiones, el principio de libre valoración de la prueba para negar virtualidad probatoria a los documentos previstos en el art. 13 del RIVA. Así, la DGT, en contestación a consulta de 30 de abril de 2004, ya citada, afirma que *"por lo que se refiere a la valoración de las pruebas, hay que señalar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio general de valoración libre y conjunta de todas las pruebas aportadas, quedando descartado como principio general el sistema de prueba legal o tasada"*. Ello le lleva a afirmar que la aportación de cualquiera de las documentales previstas en el art. 13 del RIVA no determina, por sí sola, que haya quedado acreditada la existencia del transporte. Incluso, llega a apuntar, en contra del criterio anterior del mismo Centro directivo, que ni siquiera se consigue dicho objetivo mediante las cartas de porte internacionales antes examinadas. En el mismo sentido, la contestación a consulta de 25 de febrero de 2003 (JT 2003, 266) niega que los albaranes de entrega de la mercancía a un cliente portugués permita, sin más, entender probado el transporte.

2.2.3 La reacción del ordenamiento español frente al fraude en operaciones intracomunitarias

El Proyecto de Ley de Prevención del Fraude Fiscal (en adelante, PLPFF), actualmente en fase de debate parlamentario, dota de nueva redacción al art. 87 de la LIVA. Así, con la finalidad de combatir las tramas de fraude en el IVA, introduce la responsabilidad subsidiaria de las empresas que adquieran mercancías a tramas y que obtengan un beneficio extraordinario por el impago de impuestos, tal y como contemplan otros ordenamientos de la Unión Europea, como los del Reino Unido, Holanda y Alemania, cuya regulación ha planteado serias dudas desde el punto de vista del Derecho Comunitario, tal y como veremos. Para ello la Administración tributaria ha



de acreditar la existencia de un impuesto repercutido no declarado o ingresado.

Nos dice la pretendida redacción del art. 87.Cinco de la LIVA:

“1. Serán responsables subsidiarios de las cuotas tributarias correspondientes a las operaciones gravadas que hayan de satisfacer los sujetos pasivos aquellos destinatarios de las mismas que sean empresarios o profesionales, que debieran razonablemente presumir que el Impuesto repercutido o que hubiera debido repercutirse por el empresario o profesional que las realiza, o por cualquiera de los que hubieran efectuado la adquisición y entrega de los bienes de que se trate, no haya sido ni va a ser objeto de declaración e ingreso.

2. A estos efectos, se considerará que los destinatarios de las operaciones mencionadas en el número anterior debían razonablemente presumir que el Impuesto repercutido o que hubiera debido repercutirse no ha sido ni será objeto de declaración e ingreso, cuando, como consecuencia de ello, hayan satisfecho por ellos un precio notoriamente anómalo.

Se entenderá por precio notoriamente anómalo:

a) El que sea sensiblemente inferior al correspondiente a dichos bienes en las condiciones en que se ha realizado la operación o al satisfecho en adquisiciones anteriores de bienes idénticos.

b) El que sea sensiblemente inferior al precio de adquisición de dichos bienes por parte de quien ha efectuado su entrega.

Para la calificación del precio de la operación como notoriamente anómalo la Administración tributaria estudiará la documentación de que disponga, así como la aportada por los destinatarios, y valorará, cuando sea posible, otras operaciones realizadas en el mismo sector económico que guarden un alto grado de similitud con la analizada, con objeto de cuantificar el valor normal de mercado de los bienes existente en el momento de realización de la operación.

No se considerará como precio notoriamente anómalo aquel que se justifique por la existencia de factores económicos distintos a la aplicación del Impuesto.

3. Para la exigencia de esta responsabilidad la Administra-

ción tributaria deberá acreditar la existencia de un Impuesto repercutido o que hubiera debido repercutirse que no ha sido objeto de declaración e ingreso.

4. Una vez que la Administración tributaria haya constatado la concurrencia de los requisitos establecidos en los apartados anteriores declarará la responsabilidad conforme a lo dispuesto en el artículo 41.5 de la Ley 58/2003, General Tributaria”.

Como vemos el precepto declara responsables a los adquirentes de bienes cuando concurren dos circunstancias. De un lado, que se haya dejado de ingresar alguna cuota de IVA en cualquiera de los eslabones del proceso de comercialización del producto. De otro, que el adquirente hubiera debido presumir, razonablemente, que el impuesto no iba a ingresarse. ¿Y cuándo se da esta circunstancia? Pues según el PLPFF, en los supuestos en que el precio de la operación haya sido “notoriamente anómalo”. Explicado en términos más sencillos: si ha existido una defraudación de IVA y, como consecuencia de ello, un sujeto compra los bienes a un precio muy reducido se convierte en responsable del impuesto dejado de ingresar.

La norma proyectada, además, define qué se entiende por precio notoriamente anómalo, a saber:

– El que sea sensiblemente inferior al correspondiente a dichos bienes en las condiciones en que se ha realizado la operación o al satisfecho en adquisiciones anteriores de bienes idénticos.

– El que sea sensiblemente inferior al precio de adquisición de dichos bienes por parte de quien ha efectuado la entrega.

No obstante, el PLPFF le brinda una posibilidad de eludir esta responsabilidad: demostrando que el precio tan reducido obedece a razones económicas válidas, distintas del impago del IVA.

Pues bien, la STJCE de 11 de mayo de 2006 se pronuncia sobre un supuesto de responsabilidad de la normativa británica, muy similar al que acabamos de analizar. La doctrina contenida en tal resolución, por lo que a nosotros interesa, puede resumirse en los siguientes puntos:

a) La Sexta Directiva no se opone a que la legislación nacional de un Estado designe como responsable solidario

del pago del IVA a una persona distinta del verdadero deudor. En el caso concreto, al adquirente de los bienes.

b) No obstante, dicha medida legislativa no es en todo caso compatible con el Derecho comunitario, sino que éste impone que guarde los principios de seguridad jurídica y, sobre todo, proporcionalidad.

c) La proporcionalidad significa que la norma no debe ir más allá de lo necesario para preservar con eficacia los derechos de la Hacienda Pública.

d) Es posible que la responsabilidad se base en el uso de una presunción. Ahora bien, dicha presunción no es conforme con el principio de proporcionalidad si está formulada de manera tal que resulte imposible o muy difícil refutarla mediante prueba en contrario. Ello significaría tanto como establecer un sistema de responsabilidad objetiva. Por el contrario, la responsabilidad debe reservarse para aquellos sujetos que, como mínimo, no han desplegado la diligencia razonable para comprobar que su operación no estaba incluida en una trama de fraude.

e) Por último, el juicio de proporcionalidad sobre la medida le corresponde a los órganos judiciales nacionales, no al Tribunal Europeo.

¿Qué consecuencias tiene esta doctrina para España? Podemos apuntar dos. La primera que sugiere es la de un incremento de la litigiosidad en caso de que el PLPFF se apruebe en sus mismos términos. Y ello ya que, como indica el TJCE, muchos operadores van a terminar planteando ante los órganos judiciales españoles si la norma cumple o no con el parámetro de la proporcionalidad que antes hemos señalado. La segunda es, precisamente, la confirmación de algunas dudas acerca de la adecuación de la norma española al Derecho Comunitario. A estos efectos es preciso tener en cuenta que el Tribunal enfatiza este respeto al principio de proporcionalidad. Y, a nuestro juicio, la norma española, a pesar de que ha mejorado en su tramitación parlamentaria, puede no resistir dicho juicio.

El supuesto de responsabilidad español se va a aplicar en una cantidad muy importantes de supuestos, ya que una de las definiciones de precio anómalo es muy vaga y amplia. Nos referimos a la que alude a un precio sensiblemente inferior al de los bienes en las condiciones en que se ha realizado la operación. Esto es tanto como realizar una remisión genérica al valor de mercado. No es así en el supuesto británico, donde se exige que la

Hacienda demuestre que se trata de un precio inferior al más bajo del mercado o de un precio inferior al pagado en transacciones anteriores. Ello impone que la Administración acredite, en concreto, cuál es ese precio más bajo del mercado o de la transacción anterior. Nada de esto sucede en el caso español, donde la norma sólo obliga a la Administración a valorar otras operaciones similares y reales de mercado, “cuando sea posible”.

Además, una vez afirmado el carácter anómalo del precio, al sujeto le resulta prácticamente imposible destruir la presunción. Y ello ya que para demostrar que el precio era bajo por motivos económicos válidos tendría que conocer aspectos internos de sus proveedores, tales como su política comercial o su estructura de costes. Por tanto, nos hallamos muy cerca de la responsabilidad objetiva que prohíbe el Tribunal.

A favor del caso español debe mencionarse, sin embargo, el hecho de que se trate de un responsable subsidiario, situado en un segundo plano, y no de un deudor solidario, como sucede en el supuesto inglés.

En definitiva y para concluir, nos encontramos ante una Sentencia que no resuelve los problemas que plantea el supuesto de responsabilidad español, aunque sí elabora los criterios necesarios para enjuiciarlos, pero remitiendo la cuestión a los Tribunales nacionales.

2.2.4 Conclusión: la necesidad de suprimir el régimen transitorio

Los problemas que hemos expuesto ponen de manifiesto la urgencia de dar por terminado el régimen transitorio del impuesto, por varias razones. La principal, ya que no puede afirmarse, con todo rigor, que exista un mercado único mientras que la supresión de controles fiscales y fronteras no se vea acompañada de la existencia de un auténtico impuesto indirecto común, que se exija de manera uniforme y sin distinción según que la operación se efectúe en el interior de un Estado o entre varios.

En segundo lugar, porque el sistema perjudica la competitividad de los empresarios europeos, que se ven obligados a cumplir un importante número de obligaciones formales, con los costes indirectos que ello supone. Además, no operan, realmente, como sí lo hacen empresarios de otras zonas económicas –por ejemplo estadounidenses–, en un verdadero mercado único y sin trabas fiscales, por mucho que éstas sean de carácter formal.



Por último, ya que el régimen transitorio ofrece múltiples posibilidades de fraude a las tramas organizadas, a la vez que dificulta el ejercicio de los derechos por parte de los empresarios que sí pretenden cumplir cabalmente con sus obligaciones. La reacción de los Estados, como es el caso de España, no parece que vaya a solucionar definitivamente estos problemas de fraude. Más bien, puede traducirse en un incremento de la conflictividad en la aplicación de este impuesto.

Sin embargo, no parece vislumbrarse una salida próxima a las diferencias de tipo de gravamen, principal obstáculo para la aprobación del sistema definitivo. Esta situación ha llevado a las instituciones comunitarias a plantearse otras alternativas, como el denominado “*single reporting place*”. Con arreglo a este sistema el gravamen se produce en el Estado de destino de los bienes, aplicando los tipos de gravamen de este último, pero el empresario vendedor presenta su declaración y paga el impuesto en el Estado en que se encuentre establecido. Tal vez esta sea una solución más realista y practicable.

3. EL IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS

3.1 Supresión de la cuota gradual de Actos Jurídicos Documentados

Como sabemos, la modalidad de AJD del ITPyAJD puede consistir en una cuota gradual cuyo tipo estatal es del 0,5 por 100, pero que todas las Comunidades Autónomas han elevado al 1 por 100. Es decir, el tributo ha dejado de convertirse en una figura meramente testimonial, adquiriendo un potencial recaudatorio no desdeñable, ya que opera, sobre todo, en operaciones inmobiliarias con bases imponibles muy relevantes.

Así las cosas, no puede realizarse una propuesta diferente de la de supresión de esta modalidad de AJD, ya que, siendo importante su cuantía, no grava ninguna capacidad económica real. Esta ya se somete a imposición a través del IVA y la imposición directa correspondiente. Pero este tributo tiene un carácter meramente documental. Dicho con otras palabras, el hecho que genera su devengo no es otro que el otorgamiento de un documento, pero no la capacidad económica puesta así de manifiesto, que ya es sometida a imposición por otras vías.

3.2 La incompatibilidad entre la Sexta Directiva y los tipos incrementados de Actos Jurídicos Documentados

Para el caso de que no se suprima totalmente esta modalidad del impuesto, debe revisarse, al menos, la política seguida por las Comunidades Autónomas. Para entenderlo, es preciso tener en cuenta que dicha modalidad es incompatible con la de TPO, pero compatible con IVA. Y también, que estos dos últimos tributos son incompatibles entre sí. Dicho con otras palabras, en una transmisión inmobiliaria sólo existen dos posibilidades. La primera pasa por la exigencia de TPO. La segunda, por el devengo acumulado de IVA y AJD.

Pues bien, cuando las operaciones inmobiliarias realizadas entre empresarios están exentas de IVA, los sujetos pasivos suelen renunciar a la exención, al objeto de que sea este tributo –deducible– y no TPO –no deducible– el que acabe gravando la operación. Ante esta situación, las Comunidades han introducido tipos incrementados de AJD –del 2 o, incluso, del 2,5 por 100– para aquellos casos en que los sujetos pasivos renuncian a la exención de IVA.

Esta práctica es contraria a Derecho Comunitario, ya que se trata de medidas legislativas que dificultan y entorpecen la aplicación del sistema de IVA.

3.3 Supresión de la exigencia de Transmisiones Patrimoniales Onerosas en las transmisiones globales del patrimonio empresarial

Antes hemos visto que la jurisprudencia comunitaria ha flexibilizado los requisitos necesarios para la aplicación del supuesto de no sujeción de IVA relativo a las transmisiones globales de patrimonios empresariales. Ello se hace con la finalidad declarada de facilitar dichas transmisiones, impidiendo que la exigencia de IVA se convierta en una traba.

Lo que sucede, en realidad, es que en esta materia vivimos, en España, al revés. Así, la interposición de TPO cuando existen inmuebles provoca que la aplicación del supuesto de no sujeción genere el efecto inverso al pretendido: se revela como un obstáculo importante para las transmisiones empresariales. Esta es, a nuestro juicio, una flagrante vulneración de la Sexta Directiva, por lo que debe suprimirse.

3.4 La posibilidad de renunciar a la exención en IVA en los supuestos de aplicación del artículo 108 de la Ley del Mercado de Valores

3.4.1 La situación actual de la norma antifraude

Tal y como ya sabemos, una excepción a la regla general de incompatibilidad entre IVA y la modalidad de TPO del ITPAJD es la relativa a las transmisiones de valores que representen partes alícuotas del capital de sociedades, cuando por la composición del patrimonio de éstas, se entienda que encubren una transmisión de inmuebles (art. 108 de la LMV).

La transmisión de valores está, en principio, exenta tanto de IVA como de TPO, como consecuencia de exigencias del Derecho Comunitario. Sin embargo, puede considerarse que aquélla supone, en realidad, una transmisión inmobiliaria, quedará sujeta al segundo de tales tributos. Por tanto, puede suceder que esté sujeta y exenta de IVA y sujeta a TPO.

Como puede observarse, el art. 108 de la LMV prevé un auténtico presupuesto de hecho subrogatorio, que constituye una respuesta del ordenamiento ante posibles transmisiones de valores realizadas en fraude de Ley, aprovechando la exención de que gozan estos bienes para enajenar, realmente, un inmueble.

Después de proclamar la exención de las transmisiones de valores en su apartado primero, el art. 108.2 de la LMV prevé dos supuestos en los que la operación queda sujeta a TPO, al equipararse a una transmisión inmobiliaria.

Por lo que se refiere al primero, se exige la concurrencia simultánea de varios requisitos:

- a) Que se produzca una adquisición de valores.
- b) Que la adquisición tenga lugar en el mercado primario como consecuencia del ejercicio de derechos de suscripción preferente o de conversión de obligaciones en acciones o bien que se trate de una transmisión de valores en el mercado secundario.
- c) Que los valores adquiridos representen partes alícuotas del capital social o patrimonio de sociedades, fondos, asociaciones y otras entidades cuyo activo esté constituido al menos en su 50 por 100 por inmuebles situados en territorio nacional.

La norma excluye del cómputo de los inmuebles aquéllos que formen parte del activo circulante de las entidades cuyo objeto social exclusivo consista en el desarrollo de actividades empresariales de construcción o promoción inmobiliaria. No obstante, sí se incluyen, en todo caso, los terrenos y solares aunque formen parte del circulante de tales empresas.

Obsérvese que se exige que la construcción o promoción inmobiliaria constituya el objeto social "exclusivo" de la empresa, por lo que se computan todos los inmuebles de aquellas sociedades que, junto a estas actividades, incluyan cualquier otra en su objeto. Así, la STSJ de Baleares de 9 noviembre 2001 (JT 2001, 1963) entiende que deben tenerse en cuenta todos los inmuebles de una sociedad que, además de la promoción inmobiliaria, tiene por objeto, la explotación en alquiler de inmuebles.

Este tercer requisito plantea cuál es el valor que debe tomarse para determinar la proporción exigida por la norma. La DGT, en contestación a consulta de 20 febrero 1998 (JUR 2001, 191981) señala que *"para ver el porcentaje que representan los inmuebles dentro del activo de la Sociedad deben valorarse por su valor real"*.

d) Por último, la norma exige que, como consecuencia de la transmisión, el adquirente obtenga la titularidad total del patrimonio de la sociedad o, al menos, una posición que le permita ejercer el control sobre la entidad.

El propio precepto aclara que, tratándose de sociedades mercantiles, se entenderá obtenido el control cuando directa o indirectamente se alcance una participación en el capital social superior al 50 por 100.

El segundo supuesto en el que se produce la equiparación a una operación inmobiliaria concurre cuando se transmiten acciones o participaciones sociales que se recibieron por la aportación de bienes inmuebles con ocasión de la constitución de una sociedad o de la ampliación de su capital. En todo caso, se exige que entre la fecha de la aportación y la de la transmisión no haya transcurrido un plazo de un año.

Los principales problemas se han suscitado aquí en casos en los que la aportación no está constituida, simplemente, por un inmueble, sino que se trata de una rama de actividad, cuyo principal activo es un inmueble, pero que también incluye otros activos y pasivos (por ejemplo, un hotel en funcionamiento). En estas situaciones, el TEAC



viene a utilizar un criterio cuantitativo, de manera que si el grueso del valor de lo aportado está representado por un inmueble, considera aplicable la norma [vid. resolución de 19 diciembre 2002 (JT 2002, 568)].

La consecuencia jurídica prevista por la norma es la sujeción de la operación a TPO, otorgándole el tratamiento previsto para las transmisiones inmobiliarias, es decir, aplicando el tipo de gravamen previsto para las mismas.

Los problemas se centran, sin embargo, en determinar cuál es la base imponible sobre la que debe liquidarse la transmisión. A estos efectos, pueden, en teoría, defenderse tres posiciones. La primera consiste en tomar como base imponible la totalidad del valor de los inmuebles incluidos en el patrimonio de la entidad, aunque la participación adquirida no sea del 100 por 100 de la misma. Esta parece ser la solución que se desprende de una interpretación literal de la norma, que precisa que *“se aplicará el tipo correspondiente a las transmisiones onerosas de bienes inmuebles sobre el valor de los referidos bienes calculado de acuerdo a las reglas contenidas en la normativa vigente del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentos”*. Como señala la resolución del TEAC de 23 julio 1998 (JT 1998, 1681), *“el legislador de forma consciente ha querido gravar como si la transmisión del inmueble se hiciera en su totalidad, y ello no es sino una medida cautelar tendente a evitar la elusión fiscal que pueda producirse por el propio mecanismo de la exención previsto en el artículo. Así, podría ocurrir que gravándose sólo la transmisión por el porcentaje adquirido sobre el valor total del bien, llegara éste a adquirirse en su totalidad no soportando gravamen alguno por el resto de la adquisición, al realizarse ésta mediante sucesiva compra de acciones o participaciones cuya transmisión resulta exenta por el propio juego del artículo 108”*. Frente a esta postura, también puede sostenerse que la liquidación debe realizarse sobre el valor de los inmuebles pero en la misma proporción que representan sobre el capital social las acciones o participaciones que ahora se adquieren. Esta posición es sostenida por la STSJ de Baleares de 9 noviembre 2001 (JT 2001, 1963) y por la SAN de 5 noviembre 1998, reproducida por la primera. Así, son dos argumentos los que se utilizan para llegar a dicha conclusión. El primero, teleológico, pues aunque se reconoce que esta interpretación puede permitir eludir la norma, *“también es cierto que la solución de fijar la base imponible en la totalidad del patrimonio inmobiliario cuando únicamente se adquiere –indirecta-*

mente- una parte del mismo, puede dar lugar a la injusticia de tributar por algo que no se transmite, lo que se aparta radicalmente de la Ley del ITPyAJD que trata de gravar exclusivamente sobre “el valor real del bien transmitido” [STSJ de Baleares de 9 noviembre 2001 (JT 2001, 1963)]. El segundo, literal y sistemático, ya que el segundo párrafo del art. 108.2 de la LMV prevé la aplicación del tipo sobre el valor de los inmuebles *“en los casos anteriores”*. Y estos últimos, según el Tribunal, contemplan la transmisión de valores que representan una parte del capital social y del patrimonio de la sociedad. Por ello, *“el precepto no se está refiriendo al valor total del “capital social” o del “patrimonio” de la sociedad, sino al valor que representa la transmisión de acciones que “representen partes” de los mismos”* (SAN de 5 noviembre 1998).

En definitiva, estas resoluciones afirman que el hecho imponible no está constituido por la obtención de una participación superior al 50 por 100 o del control de la sociedad, por mucho que ésta sea la finalidad que inspira el precepto. Por el contrario, el hecho imponible consiste en la transmisión de valores, por lo que la base imponible debe cuantificarse en función de los valores adquiridos.

Por último, podría sostenerse una tercera posición intermedia. Consiste en practicar la liquidación utilizando la proporción que suponen las acciones que ya poseía el adquirente más las que ahora compra y que motivan la aplicación del art. 108 de la LMV. No obstante, la jurisprudencia antes citada rechaza esta posibilidad, ya que lo cierto es que la adquisición previa de las acciones, en un porcentaje no superior al 50 por 100 del capital, está exenta por aplicación de la misma norma.

3.4.2 El endurecimiento de la norma por obra del Proyecto de Ley de Prevención del Fraude Fiscal

El PLPFF ha endurecido la norma antifraude contenida en el art. 108 de la LMV. Entre otros, podemos destacar varios aspectos. En primer lugar, el precepto no sólo afecta a aquellas sociedades cuyo activo esté compuesto mayoritariamente por inmuebles, sino también a las que sean titulares de valores que le permitan ejercer el control sobre otras entidades en las que se de aquella circunstancia.

Como puede observarse, esta nueva disposición supone ampliar, de manera considerable, el ámbito de apli-

cación del precepto. Es más, es posible que un sujeto pasivo, al comprar las participaciones de una sociedad, desconozca si se dan las circunstancias necesarias para la aplicación del art. 108 de la LMV.

En segundo lugar, se afirma, expresamente, en el texto legal, que los valores a tener en cuenta, para computar el porcentaje que representan los inmuebles, son los de mercado y no los contables.

De esta forma, lo que era un mero criterio administrativo, pretende plasmarse en la Ley.

En tercer lugar, en el cómputo del activo no se tendrá en cuenta la financiación ajena con vencimiento igual o inferior a 12 meses, siempre que se hubiera obtenido en los 12 meses anteriores a la transmisión de los valores.

Nos encontramos de una previsión que pretende evitar que los contribuyentes “inflen” artificialmente el activo no inmobiliario de la sociedad con carácter previo a la transmisión.

En cuarto lugar y a efectos de determinar si se ha adquirido una participación en el capital social superior al 50 por 100, se computarán también los valores de las demás entidades pertenecientes al mismo grupo de sociedades.

También se pretende evitar una maniobra elusoria de los sujetos pasivos, distribuyéndose entre varias entidades del mismo grupo la adquisición de las participaciones de la sociedad inmobiliaria.

Por último, se ha solucionado el problema de la base imponible.

Así, la norma ordena liquidar, en primer lugar, por el porcentaje total que se posea después de la adquisición que determina una participación superior al 50 por 100. Posteriormente, si se realizan nuevas adquisiciones, se volverá a aplicar la norma tantas veces como aquéllas se produzcan hasta llegar, en su caso, al 100 por 100. Como puede observarse, se sale así al paso de la doctri-

na sentada por la Audiencia Nacional, que sólo permitía la liquidación y en una sola vez, del porcentaje que superara el 50 por 100.

3.4.3 Conclusión: la necesidad de permitir la renuncia a la exención por la transmisión inmobiliaria “encubierta”

Como puede fácilmente comprobarse, el art. 108 de la LMV, sobre todo, después de su modificación, constituye un instrumento que viene a tratar como una transmisión inmobiliaria la mera venta de acciones. Y, además, lo hace acudiendo a datos objetivos, sin exigir la concurrencia una posible conducta fraudulenta. Además, si se aprueba la reforma propuesta por el PLPFF, tal y como parece, la norma va a ampliar sensiblemente su ámbito de aplicación, llegando a exigirse TPO, en algunos supuestos, sin que los adquirentes de las participaciones hayan podido advertir que se daban los requisitos del art. 108 de la LMV. Así sucederá cuando el dato a tener en cuenta no sea el valor de los inmuebles existentes en la sociedad comprada, sino la existencia de unos valores que permitan tener el control sobre una tercera sociedad cuyo activo sí sea mayoritariamente inmobiliario.

Junto a todo lo anterior, debe tenerse en cuenta que la LIVA permite que, tratándose de transmisiones inmobiliarias exentas del impuesto –ya se trate de terrenos o de edificaciones–, los sujetos pasivos renuncien al beneficio fiscal, aplicando este impuesto y eludiendo la exigencia de TPO.

Pues bien, una vez que el art. 108 de la LMV se va a “objetivizar” y a ampliar hasta el punto de tratar las transmisiones de estos valores como si se tratara de adquisiciones de inmuebles, lo lógico es que se equipare también su régimen a efectos de renuncia a la exención. Así, entendemos que debe permitirse que los sujetos pasivos renuncien a la exención en IVA de las transmisiones de valores cuando éstas encubran una transmisión de inmuebles de acuerdo con los criterios del art. 108 de la LMV.



7// LAS COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL EMPLEO

Dr. Juan Corona, *Catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal (Universitat Abat Oliba CEU) y Director Académico del Instituto de la Empresa Familiar*

Dr. Fernando Álvarez, *Profesor de Economía Aplicada (Universitat Internacional de Catalunya)*

1. INTRODUCCIÓN

Es indudable que una de las principales distorsiones que afectan al mercado laboral en España está producida por la fiscalidad existente sobre el trabajo. Este hecho puede apreciarse de forma clara a partir de un análisis de sistemas comparados, especialmente en el ámbito de la OCDE y de la Unión Europea.

En sentido estricto, la influencia de la fiscalidad sobre el empleo se manifiesta como resultado de la interacción de diversas figuras tributarias: el Impuesto sobre la Renta en las Personas Físicas, el Impuesto sobre Sociedades y las cotizaciones a la Seguridad Social.

El objetivo del presente estudio consiste en analizar la relación existente entre las cotizaciones sociales y la tasa de desempleo, de acuerdo con la evidencia empírica existente en España.

2. LAS COTIZACIONES SOCIALES EN LA UNIÓN EUROPEA

España se encuentra entre los países que mayor participación presenta sobre el PIB (*Cuadro 1*) destacando el incremento que se produce a lo largo del período de 0,9 puntos porcentuales, muy superior a los 0,4 puntos de incremento para el conjunto OCDE y a los 0,2 puntos de incremento en la UE-15.

El *cuadro 2* muestra el elevado porcentaje que representan los ingresos fiscales en los países nórdicos a lo largo de todo el período de análisis, con valores cercanos al 50%, y como los países mediterráneos siguen presentando

Países	Cotizaciones a la Seguridad Social		
	1983	1993	2003
Alemania	13,1	14,5	14,7
Austria	12,5	14,5	14,6
Bélgica	13,2	15,3	14,5
Dinamarca	1,7	1,6	1,7
España	12,0	12,7	12,6
Finlandia	7,7	14,3	12,0
Francia	18,4	18,9	16,7
Grecia	10,1	9,6	11,8
Holanda	20,0	17,5	14,1
Irlanda	5,3	5,3	4,5
Italia	12,5	13,7	12,9
Luxemburgo	11,9	11,4	11,5
Portugal	7,1	8,3	9,2
Reino Unido	6,7	6,1	6,4
Suecia	13,0	12,8	14,7
OCDE	8,0	9,4	9,3
UE-15	11,0	11,8	11,6

■ **Cuadro 1.** Importancia cuantitativa de las cot. SS en la UE-15 en % sobre el PIB. Fuente: OCDE y elaboración propia.

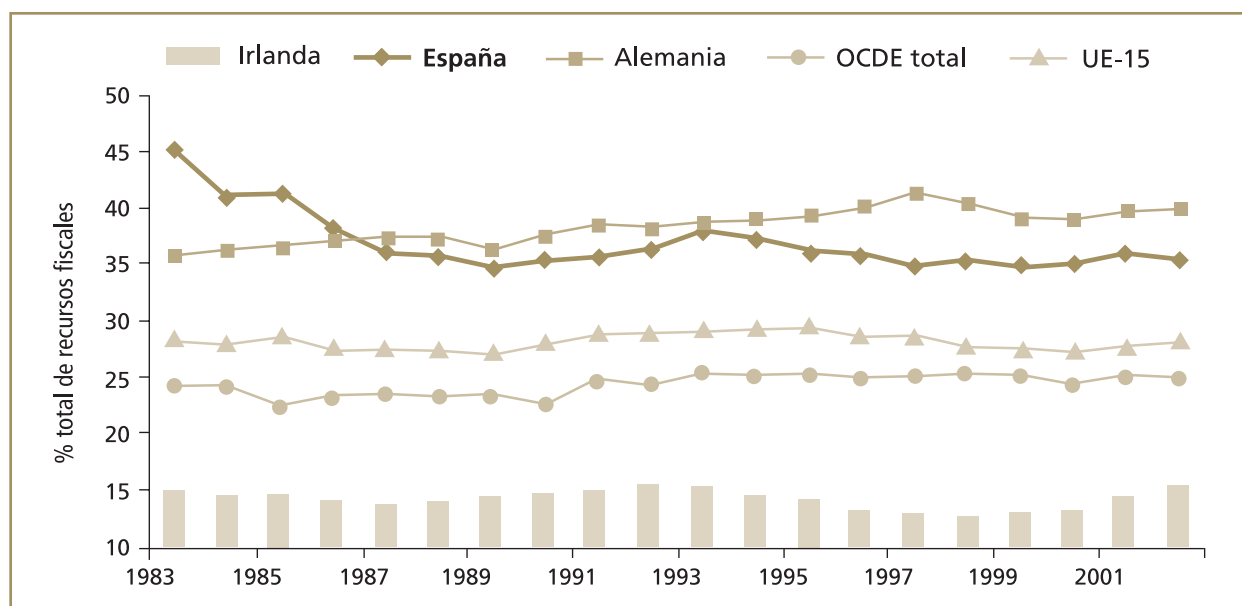
do unos porcentajes comparativamente reducidos, en torno al 30-35%. Por países, podemos observar en el *cuadro 3* que donde más han crecido los ingresos fiscales, en el período 1975-2001, ha sido en: Italia (15,8 puntos porcentuales), España (15,7) y Portugal (11,8); haciéndolo en menor medida y, en algún caso, incluso descendiendo en Holanda (-3,5), Irlanda (-1,4) y Alemania (0,8).

	1983		1993		2003
Suecia	48,2	Dinamarca	48,8	Suecia	50,8
Luxemburgo	45,6	Suecia	46,9	Dinamarca	49,0
Dinamarca	44,8	Holanda	45,4	Bélgica	45,8
Bélgica	44,7	Finlandia	44,9	Finlandia	44,9
Holanda	44,4	Bélgica	44,5	Francia	44,2
Francia	42,6	Italia	43,4	Italia	43,4
Austria	39,5	Francia	43,1	Austria	43,0
Reino Unido	37,4	Austria	42,7	Luxemburgo	41,6
Finlandia	37,0	Luxemburgo	41,9	Holanda	38,8
Alemania	36,6	Alemania	37,9	Alemania	36,2
Italia	35,8	Irlanda	34,4	Grecia	35,9
Irlanda	35,3	España	33,5	España	35,8
Grecia	27,9	Reino Unido	33,4	Reino Unido	35,3
Portugal	27,7	Portugal	30,9	Portugal	33,9
España	26,6	Grecia	30,9	Irlanda	30,0

■ **Cuadro 2.** Ingresos fiscales totales en % del PIB. Países ordenados de mayor a menor presión fiscal. Fuente: OCDE y elaboración propia.

	1975-76		1986-95		1995-03
España	10,1	Italia	5,3	Grecia	4,5
Italia	9,7	Portugal	4,5	Austria	3,8
Dinamarca	7,9	Alemania	4,2	Suecia	2,9
Francia	6,5	Finlandia	3,5	Reino Unido	2,5
Portugal	6,3	España	3,2	España	2,4
Suecia	5,9	Grecia	2,4	Bélgica	1,2
Irlanda	4,5	Francia	0,6	Portugal	1,0
Grecia	4,5	Dinamarca	0,1	Francia	1,0
Luxemburgo	4,0	Austria	-0,3	Finlandia	1,0
Finlandia	3,9	Luxemburgo	-0,5	Italia	0,8
Bélgica	3,6	Suecia	-0,8	Dinamarca	0,4
Austria	3,3	Bélgica	-0,8	Alemania	-1,4
Reino Unido	2,7	Holanda	-1,5	Luxemburgo	-1,6
Holanda	0,4	Irlanda	-3,0	Holanda	-2,4
Alemania	-2,0	Reino Unido	-3,4	Irlanda	-2,9

■ **Cuadro 3.** Variación de los ingresos fiscales totales. Países ordenados de mayor a menor variación en puntos porcentuales. Fuente: OCDE y elaboración propia.



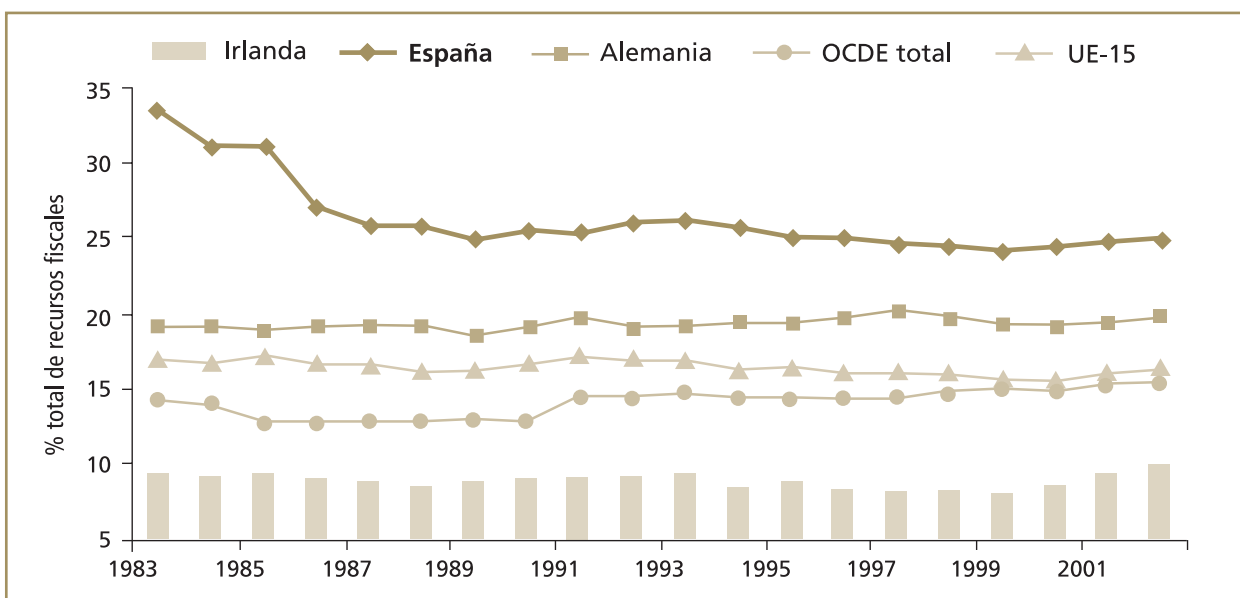
■ **Figura 1.** Cotizaciones a la Seguridad Social, en porcentaje sobre el total de recursos fiscales (1983-2002). Fuente: OCDE y elaboración propia.



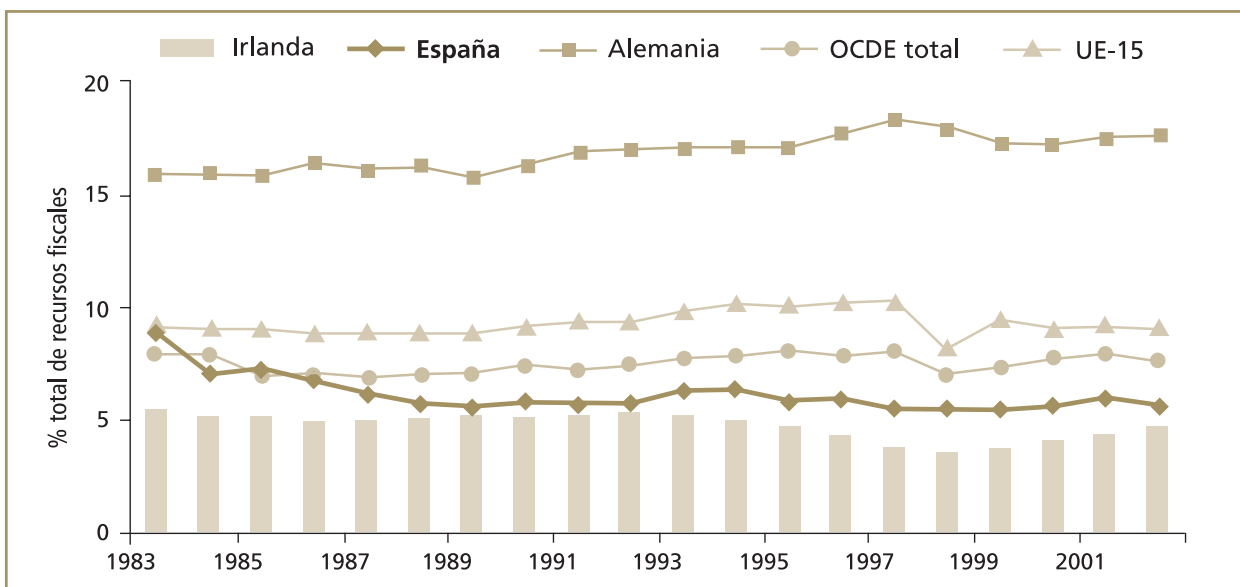
3. EL PESO DE LAS COTIZACIONES SOCIALES EN LA ESTRUCTURA FISCAL

Las cotizaciones sociales son el ingreso fiscal más importante para España y el único que presenta valores superiores a la media tanto de la OCDE como de la UE,

ver figura 1, a pesar de haber reducido su participación en la recaudación total en más de 9 puntos porcentuales, a diferencia del incremento de 0,7 puntos en la OCDE y a la nula variación en la UE-15. A pesar de ello al final de período, la aportación de las cotizaciones a los ingresos fiscales totales sigue mostrando más de 10



■ **Figura 2.** Cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, en porcentaje sobre el total de recursos fiscales (1983-2002). Fuente: OCDE y elaboración propia.



■ **Figura 3.** Cotizaciones obreras a la Seguridad Social, en porcentaje sobre el total de recursos fiscales (1983-2002). Fuente: OCDE y elaboración propia.

puntos de diferencia entre España (35,4%) y la media de la OCDE (24,9%), y más de 7 puntos porcentuales entre España y la media de países que configuran la UE-15 (28,2%). Si analizamos de forma diferenciada el componente de las cotizaciones sociales que corre a cargo de la empresa y el que soporta el trabajador, obtenemos resultados aún más significativos como muestran las *figuras 2 y 3*.

Así, a pesar de que a lo largo del período estudiado la participación de la cotización empresarial sobre el total de recursos fiscales se ha reducido en 8,5 puntos porcentuales, pasando de representar el 33,4% en 1983 a suponer en 2002 un 24,9%, sigue estando más de 9 puntos por encima de la media de países OCDE y más de 8 puntos por encima de la media UE-15. La diferencia es todavía más acusada si la comparamos con la participación de dichas cotizaciones en Irlanda, país que en los años 70 presenta niveles de renta per cápita similares a los de España y que hoy en día presenta niveles de renta superiores a la media de la UE. Por su parte, la participación de las cotizaciones pagadas por el trabajador en España ha disminuido a lo largo del período 3,3 puntos porcentuales pasando de representar el 8,9% en 1983 a situarse en el 5,6% en 2002 quedando 2 puntos por debajo de la media OCDE y 3,5 puntos por debajo de la media UE-15. Esta disminución ha supuesto que España alcance valores muy similares a Irlanda y que al mismo tiempo se amplíe el diferencial con Alemania a más de diez puntos porcentuales.

4. FISCALIZAD LABORAL Y DESEMPLEO

Como señala Corona (1996) es evidente que las cotizaciones sociales actúan de hecho como un impuesto sobre el trabajo y, en consecuencia, presentan una incidencia sobre los costes y el mercado de trabajo, que puede sintetizarse en seis aspectos concretos:

- a) la incidencia será mayor cuanto mayor sea la participación de las cotizaciones en el coste laboral total,
- b) cuanto mayor sea el peso del coste laboral sobre la estructura de costes de la empresa, mayor incidencia tendrá la aplicación de las cotizaciones sociales,
- c) las diferencias de cotizaciones sociales entre distintos países tendrán un impacto superior en la medida en que las relaciones comerciales entre los mismos se desarrollen en un entorno competitivo,

d) en términos generales, la incidencia de las cotizaciones no será neutral con respecto a la distribución de la carga impositiva entre empresa y trabajador,

e) los efectos más importantes dependerán del grado de traslación del impuesto, y afectarán fundamentalmente a los salarios netos, el nivel de empleo y los precios de los productos,

f) las cotizaciones sociales pueden provocar un efecto de traslación hacia atrás, en forma de menores salarios netos, o menor nivel de empleo; o una traslación hacia delante, en forma de un mayor nivel de precios.

En todo caso, el sentido y la intensidad de la traslación impositiva dependerá de las características de los mercados en los que se desarrollen las relaciones laborales y productivas. Así, puede decirse que, en mercados competitivos, los efectos se manifestarán primordialmente en los salarios netos y beneficios de las empresas. Por el contrario, en mercados poco competitivos, la existencia de cotizaciones sociales elevadas afectará, sobre todo, a la disminución del nivel de empleo. En cualquier caso, es indudable la importancia de analizar la repercusión de la carga fiscal sobre el factor trabajo, cuestión a la que dedicaremos el siguiente apartado.

Zabalza (1988) relaciona el coste del factor trabajo y las cotizaciones sociales señalando que para condiciones de producción y mercado dadas, el coste laboral real viene dado por el salario nominal más las cotizaciones empresariales asociadas al mismo, todo ello en relación al precio que el empresario pueda obtener por su producción. De esta forma, llamando al salario real SAL, y al tipo efectivo del conjunto de cotizaciones empresariales "s", el coste laboral real, CL, viene dado por la expresión:

$$CL = SAL (1 + s)$$

De dicha expresión resulta evidente que las cotizaciones sociales empresariales influyen directamente sobre el coste laboral a través del tipo efectivo, con lo que una disminución del tipo efectivo de "s" a "s*", reduce el coste laboral a la siguiente expresión:

$$CL^* = SAL (1 + s^*)$$



Pero sólo podríamos asegurar que ante este cambio en las cotizaciones disminuye el coste laboral si el salario real se mantuviera constante y, en general, sabemos que el salario es una variable endógena que se ve afectada por todos aquellos factores que determinan la demanda y la oferta trabajo, entre ellos el tipo de cotización a la Seguridad Social. Por ello, existe la posibilidad de que como consecuencia de la disminución en el tipo efectivo de cotización también se produzca un cambio en el salario real expresándose el coste laboral de la siguiente manera:

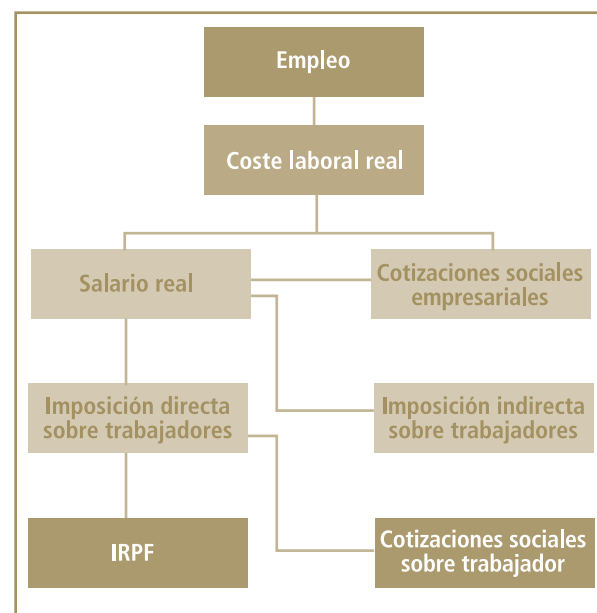
$$CL^* = SAL^* (1 + s^*)$$

Con lo que se observa que una disminución en las cotizaciones empresariales alteran de forma directa el coste laboral vía tipo efectivo y de forma indirecta vía salario real. Este planteamiento nos lleva a la necesidad de analizar los factores que influyen en la determinación del salario real y por tanto del coste laboral.

Así, como ya sabemos, las cotizaciones empresariales recaen legalmente sobre el empresario, aunque su incidencia real dependa, como en todos los impuestos, de las condiciones de oferta y demanda. Por ello, lo normal, sería que parte del impuesto fuera trasladado al trabajador en la forma de un menor salario real, y parte lo soportara el empresario vía mayor coste laboral, dándose una relación inversa entre cotizaciones y salario, así como una relación directa entre cotizaciones y coste laboral.

Pero de la misma forma que el empresario traslada al trabajador parte de un impuesto que legalmente recae sobre él, también el trabajador traslada al empresario parte de sus impuestos. Entre estos impuestos tenemos los impuestos directos sobre la renta y los impuestos indirectos sobre el consumo, ello es consecuencia de que el trabajador está interesado en el salario que acabará en sus bolsillos y en el poder de compra de dicho salario, ahora bien, dicho salario es el salario neto de impuestos (es decir, descontadas las cotizaciones a la Seguridad Social a su cargo y las retenciones del IRPF), y el poder de compra dependerá de los precios de consumo (es decir, los que llevan incorporados los impuestos indirectos).

Por tanto, el salario real se ve influido por las cotizaciones empresariales, las cotizaciones a cargo del trabajador, el tipo efectivo del impuesto sobre la renta y el tipo efectivo de la imposición indirecta; el coste laboral se ve influido por las cotizaciones empresariales y el salario real; y por último el coste laboral influye, a través de la demanda de trabajo que realice el empresario, en el nivel de empleo. Todo ello queda resumido en el siguiente esquema:



En todo caso, como afirma Doménech (1997) los efectos que la fiscalidad sobre el trabajo puede tener sobre el desempleo se producen principalmente en el corto y medio plazo, siendo más o menos duraderos dependiendo de las rigideces que existan en el mercado laboral³⁹; mientras que en el largo plazo la fiscalidad sobre el trabajo no ha podido afectar excesivamente a la tasa de desempleo, como pone de manifiesto el hecho que en las economías europeas la fiscalidad haya presentado una tendencia creciente mientras la tasa de desempleo presenta un comportamiento más estacionario.

Por su parte, la evidencia empírica de corte transversal parece sugerir que no existe ningún tipo de relación entre la fiscalidad y el desempleo, lo que ha motivado que se desplacen las explicaciones del desempleo desde

39/ El modelo propuesto por Polo (1990) llega a la conclusión de que la reducción de las cuotas rebaja muy sustancialmente las tasas de desempleo cuando los salarios reales se mantienen constantes teniendo en cuenta que la caída de la tasa de desempleo se reduce en la medida en que el comportamiento de los trabajadores es menos austero, pudiendo llegar a eliminarla completamente cuando el objetivo del colectivo laboral es maximizar el salario real de los trabajadores ya empleados.

la fiscalidad hacia otros factores como la existencia de rigideces en el mercado laboral o el progreso tecnológico que genera una demanda de trabajo de alta cualificación⁴⁰. En cambio, los trabajos basados en datos de serie temporal consideran que el aumento de la brecha

en el que las cotizaciones sociales juegan un papel importante.

En términos analíticos, el proceso de cálculo sería el siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Coste total empresa} &= \text{salario bruto} + \text{cotizaciones empresariales} \\ \text{Salario neto trabajador} &= \text{salario bruto} - \text{cotizaciones trabajador} - \text{retenciones IRPF} \\ \text{Brecha fiscal} &= \text{coste total empresa} - \text{ingreso neto trabajador} \end{aligned}$$

salarial podría explicar una parte importante del aumento del desempleo en los países de la OCDE. Así, según Daveri y Tabellini (2000), el incremento en la fiscalidad laboral puede ser responsable de más del 50% del incremento del desempleo existente en Europa desde principios de los '70.

El último estudio publicado por la Comisión Europea que analiza la relación entre la fiscalidad laboral y el desempleo, Planas (2003), considera que para el período 1970-2002, en los países de la UE-12, la elasticidad desempleo-fiscalidad, entendida como la variación porcentual en la tasa de desempleo asociada a la variación porcentual en la tasa de fiscalidad laboral, es de 0,32, lo cual supone que un descenso en 3 puntos porcentuales en la fiscalidad laboral podría reducir la tasa de desempleo en un punto porcentual. En este estudio el análisis de la tasa impositiva laboral se realiza tomando una única tasa impositiva efectiva que recoge tanto los pagos realizados por los trabajadores en concepto de impuestos sobre la renta como las cotizaciones a la seguridad social pagadas por empresarios y trabajadores. En este sentido, García (2005) presenta la estructura impositiva laboral, separando la imposición que recae sobre el empresario de la que recae sobre el trabajador y confirma el efecto directo que existe entre la imposición soportada por el empresario y las tasas de desempleo.

5. LA BRECHA FISCAL

Uno de los elementos más utilizado a la hora de estudiar la repercusión de la carga fiscal sobre el factor trabajo es la llamada "brecha fiscal", que se define como la diferencia entre el salario neto recibido por el trabajador y el coste laboral total soportado por la empresa,

También es posible cuantificar el impacto de la fiscalidad sobre el trabajo calculando cuanto representa la brecha fiscal sobre el coste laboral total en porcentaje.

Si tomamos los datos que aporta la OCDE para un trabajador ocupado en el sector manufacturero, que cobra un salario medio, casado y con dos hijos, expresados los valores en dólares en paridad de compra de forma que podamos establecer comparaciones entre países de la UE-15, podemos observar en los cuadros 10, 11 y 12, la cuantía del coste laboral bruto, del ingreso neto y de la brecha fiscal respectivamente. A su vez la figura 10 muestra la evolución de los conceptos mencionados para el caso de España comparada con la brecha fiscal obtenida como media de los países de la UE-15.

El cuadro 4 nos permite observar como España se encuentra, en todo el período estudiado, entre los países con menor coste laboral bruto junto con Portugal, Grecia e Irlanda, valores en todo caso un 30% inferiores al de los países de la UE-15 que presentan un mayor coste laboral bruto como son: Bélgica, Alemania y Holanda. El incremento medio en la UE-15 de este coste laboral en el período 1997-2004 ha sido del 20%, porcentaje similar al acontecido en España.

Por lo que se refiere a los datos relativos a los salarios netos percibidos por el trabajador después de impuestos, mostrados en el cuadro 5, España sigue figurando entre los países que presentan los valores más bajos superando tan sólo a Portugal y Grecia. En todo caso valores inferiores casi un 40% respecto a Luxemburgo, país que presenta los salarios netos más elevados, y en torno a un 30% a los salarios presentes en Bélgica, Reino Unido y Alemania, que son los países que siguen en el ranking a Luxemburgo. El incremento medio del

40/ Nickell (1997) clasifica en cuatro categorías las causas del desempleo: las rigideces en el mercado de mano de obra directa, el trato dado al desempleado, la estructura salarial y los impuestos.



	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alemania	35.898,9	36.651,0	37.436,5	38.672,4	39.502,8	40.360,2	41.805,3	42.543,0
Austria	30.639,9	31.127,4	32.025,6	32.833,0	32.463,2	32.989,4	33.662,4	34.356,4
Bélgica	39.386,1	40.198,2	40.516,6	41.239,4	43.328,8	44.333,9	45.315,8	46.260,6
Dinamarca	30.155,3	31.615,5	32.805,2	33.347,2	34.853,8	35.557,3	36.655,4	37.787,6
España	24.518,9	25.218,3	25.914,8	26.057,5	27.023,3	27.981,0	28.616,6	29.381,6
Finlandia	30.971,1	30.817,1	31.591,3	32.875,6	34.197,9	34.236,9	35.640,3	37.174,1
Francia	30.374,2	30.146,2	31.178,8	31.702,9	33.138,1	34.107,9	35.040,7	35.443,4
Grecia	21.616,0	21.964,4	22.535,0	23.123,3	23.941,2	25.093,5	25.550,8	26.565,5
Holanda	32.340,5	33.301,8	33.807,2	35.083,3	36.815,5	35.974,3	36.533,0	39.614,5
Irlanda	24.660,8	24.889,4	25.005,1	25.529,2	26.677,0	27.939,9	28.765,6	30.235,7
Italia	35.675,7	33.777,0	33.292,2	33.731,7	33.744,8	33.716,1	34.402,8	35.004,5
Luxemburgo	29.825,7	30.880,6	32.498,1	33.269,6	34.157,7	34.986,9	35.278,8	35.766,7
Portugal	13.363,9	13.406,5	13.876,0	14.358,6	14.822,3	15.411,7	15.788,9	16.128,4
Reino Unido	29.574,6	30.314,4	30.161,2	31.381,7	32.626,0	33.706,5	34.430,5	36.158,8
Suecia	22.327,8	22.826,5	23.618,0	24.115,4	32.453,5	32.874,2	33.586,8	34.606,1
Media UE-15	28.755,3	29.142,3	29.750,8	30.488,1	31.983,1	32.618,0	33.404,9	34.468,5

■ Cuadro 4. Coste laboral bruto (en \$ en PPP). Fuente: OCDE y elaboración propia.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alemania	23.105,5	23.498,4	24.574,2	25.810,5	26.582,2	27.345,5	27.836,8	28.842,3
Austria	20.760,5	20.955,5	21.898,5	23.156,1	23.060,0	23.263,4	23.724,4	24.477,9
Bélgica	23.320,5	23.686,0	23.836,9	24.521,3	25.884,3	26.736,4	27.585,0	29.790,5
Dinamarca	20.706,8	22.102,1	22.604,8	22.993,8	24.166,9	24.863,8	25.629,6	26.514,9
España	16.262,1	16.816,6	18.047,5	18.092,6	18.631,6	19.174,3	19.761,3	20.111,7
Finlandia	18.319,8	18.259,6	19.078,6	19.749,0	20.930,0	21.140,7	22.254,1	23.480,4
Francia	18.369,4	18.541,5	19.037,4	19.093,9	20.065,7	20.638,6	21.045,5	21.608,3
Grecia	13.784,2	13.953,8	14.469,0	14.784,9	15.356,0	16.316,1	16.759,9	17.296,0
Holanda	21.667,9	22.252,4	22.275,7	22.630,5	24.681,2	26.954,9	27.569,3	26.018,3
Irlanda	18.803,3	19.284,2	19.990,0	21.571,1	23.261,7	25.396,4	26.923,1	28.442,1
Italia	20.240,3	21.099,7	20.980,3	21.425,5	21.805,5	21.566,8	22.124,4	22.317,4
Luxemburgo	25.952,5	27.161,0	29.010,8	29.480,9	30.220,8	31.777,3	32.027,7	32.444,0
Portugal	9.780,8	9.858,2	10.271,0	10.599,2	11.250,9	11.778,3	12.049,3	12.504,7
Reino Unido	22.230,0	22.763,9	23.126,9	24.660,5	26.720,4	27.863,3	28.437,8	29.662,6
Suecia	16.260,5	16.871,5	17.479,7	18.389,3	19.110,2	19.610,8	19.870,9	20.355,5
Media UE-15	19.304,3	19.807,0	20.445,4	21.130,6	22.115,2	22.961,8	23.573,3	24.257,8

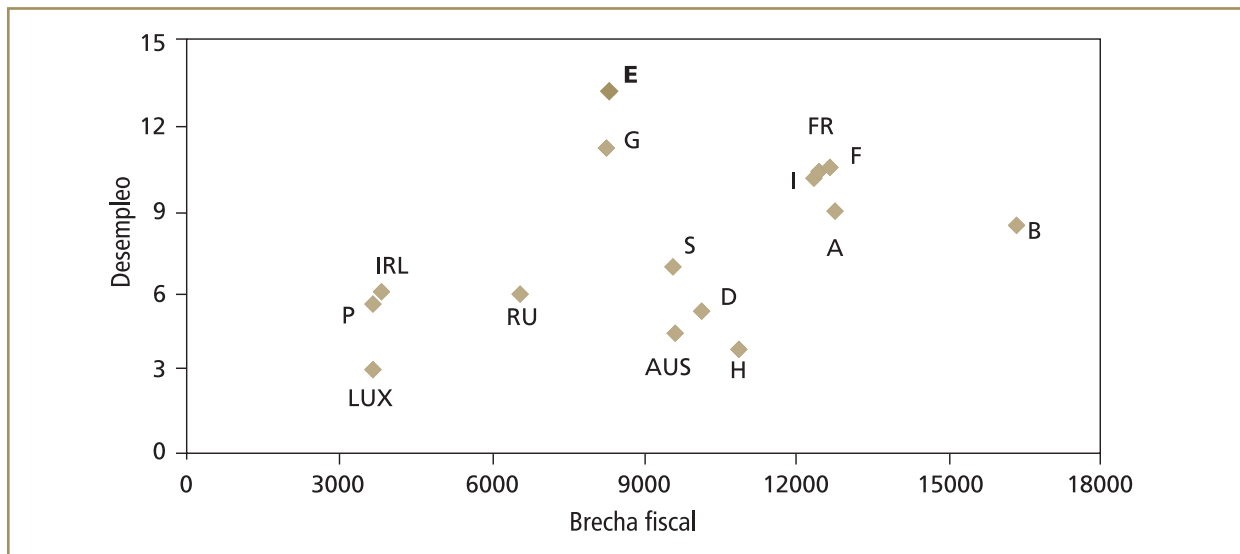
■ Cuadro 5. Ingreso neto después de impuestos (en \$ en PPP). Fuente: OCDE y elaboración propia.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alemania	12.793,3	13.152,6	12.862,3	12.861,9	12.920,6	13.014,6	13.968,5	13.700,7
Austria	9.879,5	10.171,9	10.127,0	9.677,0	9.403,2	9.726,0	9.938,0	9.878,5
Bélgica	16.065,6	16.512,2	16.679,8	16.718,0	17.444,6	17.597,5	17.730,8	16.470,1
Dinamarca	9.448,5	9.513,4	10.200,4	10.353,5	10.686,9	10.693,5	11.025,8	11.272,7
España	8.256,8	8.401,7	7.867,3	7.964,9	8.391,7	8.806,7	8.855,3	9.270,0
Finlandia	12.651,4	12.557,4	12.512,7	13.126,6	13.267,9	13.096,1	13.386,2	13.693,7
Francia	12.004,8	11.604,6	12.141,4	12.609,0	13.072,4	13.469,2	13.995,2	13.835,1
Grecia	7.831,8	8.010,6	8.066,0	8.338,4	8.585,1	8.777,4	8.790,9	9.269,5
Holanda	10.672,6	11.049,4	11.531,5	12.452,8	12.134,3	9.019,5	8.963,7	13.596,2
Irlanda	5.857,6	5.605,2	5.015,1	3.958,2	3.415,3	2.543,5	1.842,4	1.793,5
Italia	15.435,4	12.677,3	12.312,0	12.306,2	11.939,3	12.149,3	12.278,4	12.687,1
Luxemburgo	3.873,2	3.719,6	3.487,4	3.788,7	3.936,9	3.209,5	3.251,1	3.322,7
Portugal	3.583,2	3.548,3	3.605,0	3.759,4	3.571,4	3.633,4	3.739,7	3.623,7
Reino Unido	7.344,6	7.550,5	7.034,2	6.721,1	5.905,6	5.843,2	5.992,8	6.496,2
Suecia	6.067,3	5.955,0	6.138,3	5.726,1	13.343,3	13.263,5	13.715,8	14.250,6
Media UE-15	9.451,0	9.335,3	9.305,4	9.357,4	9.867,9	9.656,2	9.831,6	10.210,7

■ **Cuadro 6.** Brecha fiscal. Coste bruto menos ingreso neto (en\$ en PPP). *Fuente: OCDE y elaboración propia.*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alemania	35,6	35,9	34,4	33,3	32,7	32,2	33,4	32,2
Austria	32,2	32,7	31,6	29,5	29,0	29,5	29,5	28,8
Bélgica	40,8	41,1	41,2	40,5	40,3	39,7	39,1	35,6
Dinamarca	31,3	30,1	31,1	31,0	30,7	30,1	30,1	29,8
España	33,7	33,3	30,4	30,6	31,1	31,5	30,9	31,6
Finlandia	40,8	40,7	39,6	39,9	38,8	38,3	37,6	36,8
Francia	39,5	38,5	38,9	39,8	39,4	39,5	39,9	39,0
Grecia	36,2	36,5	35,8	36,1	35,9	35,0	34,4	34,9
Holanda	33,0	33,2	34,1	35,5	33,0	25,1	24,5	34,3
Irlanda	23,8	22,5	20,1	15,5	12,8	9,1	6,4	5,9
Italia	43,3	37,5	37,0	36,5	35,4	36,0	35,7	36,2
Luxemburgo	13,0	12,0	10,7	11,4	11,5	9,2	9,2	9,3
Portugal	26,8	26,5	26,0	26,2	24,1	23,6	23,7	22,5
Reino Unido	24,8	24,9	23,3	21,4	18,1	17,3	17,4	18,0
Suecia	27,2	26,1	26,0	23,7	41,1	40,3	40,8	41,2
Media UE-15	32,1	31,4	30,7	30,1	30,2	29,1	28,9	29,1

■ **Cuadro 7.** Brecha fiscal en % sobre el coste laboral bruto. *Fuente: OCDE y elaboración propia.*



■ **Figura 5.** Desempleo y cuña fiscal en la UE-15. Fuente: OCDE y elaboración propia.

salario neto que se ha producido a lo largo del período en la UE-15 se sitúa en el 26%, algo superior a la variación producida en España que ha sido del 24%, en este análisis destaca el incremento de más del 50% que se observa en Irlanda.

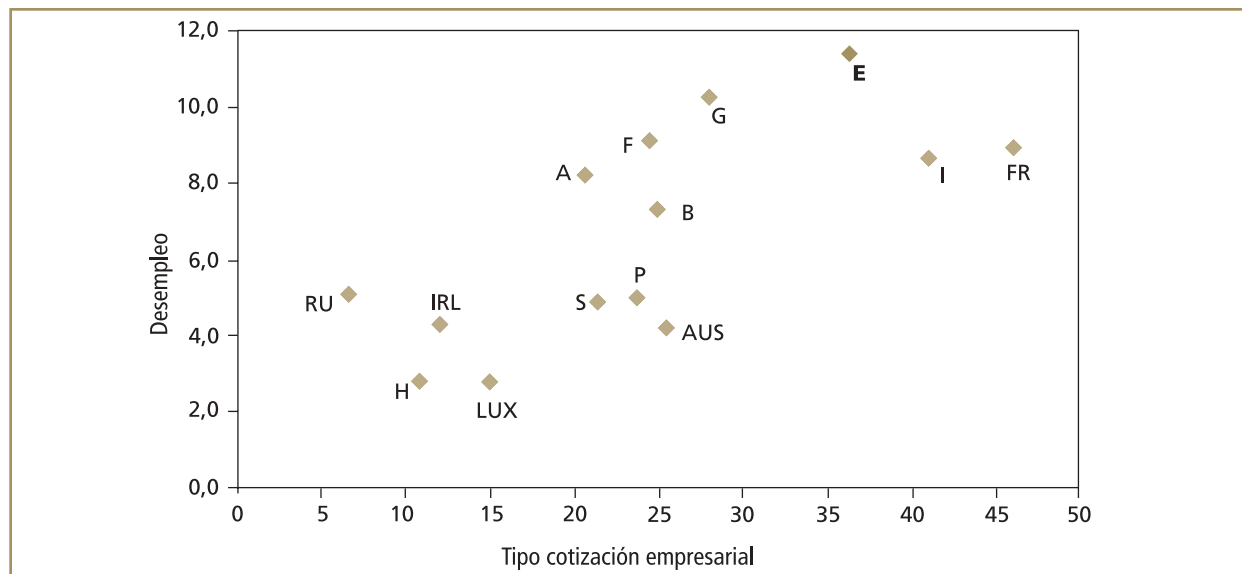
Por lo que se refiere a la brecha fiscal, entendida como la diferencia entre el coste bruto y el salario neto, los datos del *cuadro 6* siguen mostrando la tendencia que señalábamos anteriormente, así España sigue estando entre los países que muestran valores más reducidos superando de nuevo a Grecia y Portugal aunque llama la atención en este caso que también queden por debajo de España países como Irlanda, Luxemburgo y el Reino Unido que han sabido ajustar mejor el coste laboral al salario neto mediante una reducida imposición laboral. Entre los países que muestran la brecha fiscal más elevada se encuentran Bélgica, Alemania y Francia de nuevo en torno a un 30% superior a los valores mostrados por España.

Si estudiamos la evolución de la brecha fiscal en el período 1997-2004 vemos que España con una variación del 12% es de los países que más ha incrementado la diferencia entre el coste bruto y el salario neto, superando por tanto el 8% de media que presenta la UE-15. Sin duda este dato contrasta con la evolución de aquellos países que han sido capaces de reducir la brecha fiscal en porcentajes que van desde el espectacular 70% de Irlanda a valores en torno al 10% de Italia y el Reino Unido.

Si estudiamos el impacto de la imposición sobre el trabajo observando lo que representa la brecha fiscal sobre el coste laboral (ver *cuadro 7*), sin duda el dato más llamativo es la tendencia que se aprecia en todos los países a reducir éste porcentaje. Así, la media de descenso en los países de la UE-15 se sitúa en el 10%, algo superior al 6% de descenso que presenta España y muy lejos del 75% de Irlanda. En todo caso el 31,6% de promedio sitúa a España entre los países con mayor porcentaje y por encima de la media de la UE.

De todas formas, como señala Doménech (1997) no parece que exista evidencia empírica que asegure la relación entre la cuña fiscal y la tasa de desempleo, como se puede apreciar en la *figura 5*. Así, por ejemplo, a pesar de que la figura nos permitiría diferenciar dos grupos de países: por un lado, un grupo integrado por Irlanda, Luxemburgo, Reino Unido y Portugal que combinan una reducida brecha fiscal con una reducida tasa de desempleo; y por otro lado, un grupo formado por Francia, Italia, Alemania y Finlandia que presentan una mayor brecha fiscal y una mayor tasa de desempleo, también se observa como por ejemplo España con una cuña fiscal similar a la de Grecia e incluso inferior a la de Suecia y Dinamarca presenta niveles de desempleo superiores. Por tanto, la figura nos muestra tanto una relación directa como inversa entre la tasa de desempleo y la brecha fiscal.

Por el contrario, si centramos nuestra atención en uno de los componentes de la brecha fiscal, concretamente



■ **Figura 6.** Desempleo y tipo cotización en la UE-15. Fuente: OCDE y elaboración propia.

en el tipo de cotización empresarial que afecta al coste laboral bruto y que mostramos anteriormente en la *figura 4*, y lo relacionamos con la tasa de desempleo, la *figura 5* parece mostrar una relación directa entre ambas variables. Así, Holanda, Irlanda y Luxemburgo con los tipos de cotización más bajos presentan las tasas de desempleo más reducidas; mientras que España, Italia y Francia con los tipos de cotización más elevados muestran unas tasas de desempleo más altas. Siendo necesario constatar también la presencia de países que aplicando similares tipos de cotización, como Alemania y Suecia o Francia y Austria presentan tasas de desempleo diferentes.

6. ALTERNATIVAS DE FINANCIACIÓN

La constatación de algunos de los efectos perversos de las cotizaciones sociales, como por ejemplo sobre el nivel de empleo que hemos demostrado en el apartado anterior, junto con la preocupación por la suficiencia financiera de la Seguridad Social, motivada por un importante crecimiento en las prestaciones como hemos analizado en el capítulo anterior, han generado un intenso debate sobre los sistemas de financiación a aplicar. Inicialmente, la mayoría de las propuestas se centraron en los problemas de suficiencia, ofreciendo fórmulas para complementar la financiación existente, más que para diseñar modelos alternativos. En esta línea se inscriben sugerencias como la introducción de

impuestos sobre la energía, la afectación e incremento de impuestos especiales vinculados a prestaciones sanitarias (tabaco, alcohol), o participación directa de los beneficiarios en los costes de producción del servicio.

Sin embargo, más recientemente se ha comenzado a sugerir la sustitución de parte de la financiación que se realiza a través de las cotizaciones empresariales por una elevación de determinados impuestos. En general, la mayoría de estas propuestas parten de dos premisas. En primer lugar, se apunta la conveniencia de reducir la participación del componente empresarial en las cotizaciones sociales, amparándose en la importancia relativa de las mismas a nivel internacional, como hemos demostrado en el capítulo anterior.

En segundo lugar, también se establece que debe respetarse la neutralidad recaudadora del sistema, por lo que tal disminución en la recaudación por cotizaciones sociales debería compensarse en su integridad mediante el incremento en la recaudación de otras figuras tributarias alternativas. De entre las diversas opciones posibles, la doctrina se ha decantado de forma mayoritaria por la sustitución de las cotizaciones empresariales por una elevación del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

Sin embargo, la neutralidad en la recaudación no supone, como es lógico, que se garantice la neutralidad en los efectos económicos derivados de la reforma citada, que de hecho, son bastante importantes. Aceptando la



hipótesis de que el descenso de recaudación por cotizaciones sociales venga equilibrado por el aumento en la recaudación del IVA, ambas medidas generan efectos económicos, de cuya combinación se deducirá el efecto global de la alternativa de financiación propuesta.

Dicho efecto puede predecirse en función del análisis teórico de la incidencia general de ambas figuras tributarias, acompañado por los resultados de algunos estudios empíricos elaborados sobre estas cuestiones. La argumentación a favor de la sustitución de cuotas empresariales por IVA se apoya en diversos motivos:

1. Impacto directo e indirecto sobre el empleo, las cotizaciones sociales son un impuesto que grava el factor trabajo, encareciendo su utilización con respecto a otros factores de producción (principalmente, el capital), reduciendo su empleo relativo. La evidencia empírica disponible demuestra la fuerte sensibilidad de la demanda de trabajo en España, con respecto a su coste relativo, lo que refuerza la tesis de la incidencia negativa sobre el volumen de empleo de elevadas cotizaciones empresariales a la Seguridad Social.

Si bien es cierto que, en una economía de pleno empleo, es posible justificar una discriminación de la carga fiscal entre factores de producción (incrementándola para el trabajo), con el fin de mejorar la eficiencia en actualización de un factor escaso; es evidente que tal argumento no puede aplicarse en una economía con un nivel de desempleo tan importante como la española.

Por el contrario, el IVA no discrimina entre factores de producción, por lo que resulta mucho más adecuado desde el punto de vista de la neutralidad, aunque hay que tener en cuenta que también los bienes de capital necesitan mano de obra para su producción, por lo que asumen un coste implícito de financiación de la Seguridad Social.

Un problema adicional se presenta porque la carga fiscal que suponen las cotizaciones difiere no sólo en función de la cantidad del factor trabajo, sino también de la forma en que se utilice. Ello conduce a la existencia de regímenes diferentes de Seguridad Social, al margen del aplicado con carácter general. Las diferencias en la determinación de la base de cotización de los regímenes especiales (autónomos, agrarios, etc.) tiende a generar distintas cargas tributarias que atentan contra el principio de neutralidad.

2. Otro argumento a favor de la sustitución se desprende de las propias características del sistema productivo español, en concreto, la que explica la destrucción de empleo debida al cambio tecnológico. La disminución de los costes salariales introducidos por la sustitución de las cotizaciones empresariales por el IVA, contribuirían a disminuir la tasa de crecimiento mínimo necesaria para el mantenimiento del empleo.

3. Impacto sobre el comercio exterior y la competitividad, la carga de cotizaciones sociales que incorporan los bienes y servicios exportados no es ajustable en frontera, por lo que, en la medida en que se trasladen a los precios de los productos, la estructura de la fiscalidad empresarial estará incidiendo de forma negativa sobre la competitividad exterior de la economía española, provocando unas exportaciones inferiores a las previsibles si sólo se tuvieran en cuenta los costes comparativos de carácter no fiscal.

Por su parte, la regulación del IVA establece que los exportadores se benefician de la devolución de IVA incorporado a la producción del bien exportado, que será gravado con el IVA o imposición indirecta correspondiente al país de destino. Como consecuencia de la sustitución de cotizaciones sociales por IVA, el precio de los productos exportados disminuiría, suponiendo un claro impulso a las exportaciones, por la disminución de las cotizaciones, y al mismo tiempo desincentivaría las importaciones, que se verían gravadas por un tipo impositivo de IVA más elevado. En conjunto, la balanza comercial española experimentaría una mejora considerable, incrementándose de forma notable la competitividad internacional de la empresa española.

4. Mejora de la equidad y neutralidad del sistema. La fuerte carga sobre las rentas del trabajo que suponen los impuestos sobre renta y las cotizaciones sociales ha producido una pronunciada tendencia a que la contraprestación del trabajo se realice en forma de pagos no directamente realizados a favor del trabajador, es decir, en especie o fringe benefits en terminología anglosajona.

La fringe benefits (pensiones, colegios, vacaciones, vehículos,...) suponen abrir una brecha entre la contraprestación real del trabajador y sus bases imponibles a efectos de IRPF y de cotizaciones sociales. Esta erosión de las bases imponibles atenta contra los principios de neutralidad y de equidad (horizontal y vertical). Sin embargo, es muy difícil que la base del Impuesto sobre el Valor Añadido deje de incluir los fringe benefits, por

lo que la sustitución de cotizaciones sociales por IVA supone reforzar el cumplimiento de los principios de equidad y neutralidad.

La reducción de las cotizaciones empresariales reduce el coste laboral y aumenta el salario real, mientras que el incremento en la imposición indirecta aumenta el salario real. Por tanto, se producirá un incremento del salario real y existirán dos fuerzas de signo contrario sobre el coste laboral: una a la baja, consecuencia de la reducción en las cotizaciones, y otra al alza, procedente del aumento en la imposición indirecta. Con el objetivo de generar un aumento en el empleo, esperaríamos que el efecto a la baja sobre el coste laboral fuera más fuerte que el efecto al alza.

Sin embargo, no todo son ventajas en la sustitución de cotizaciones empresariales por IVA. Para que se consigan los beneficios mencionados hay que asegurar que el cambio tributario se refleje, de forma efectiva, en la minoración del precio de los productos a exportar, ya que, en caso contrario, los efectos sobre la competitividad podrían ser negativos.

Por otro lado, si a largo plazo las cotizaciones sociales son soportadas (en la práctica) por los trabajadores, en forma de salarios menores, puede interpretarse que son una parte del salario o del coste salarial de la empresa, que en caso de ser rebajado, sería demandado por los trabajadores. Si esto fuera así, una reducción de las cotizaciones empresariales daría lugar a un aumento equivalente de los salarios brutos de los trabajadores, dejando inalterados los costes laborales. Además, en la medida en que la pérdida de recaudación debida a la reducción de las cotizaciones empresariales se compensara con un aumento del IVA, podría darse la paradoja de que la competitividad se deteriorase, ya que el IVA es soportado, parcialmente, por los productores.

Es cierto que el IVA no asegura la neutralidad impositiva, pero la existencia de tipos impositivos diferenciales supone un menor alejamiento del principio de neutralidad que unas cotizaciones sociales que pueden oscilar en su base entre el cero y el cien por cien del valor final del bien o servicio, fenómeno que no puede darse en el IVA. Midiendo la neutralidad en cuestión de grados, es evidente que el IVA se presenta como un impuesto más neutral que las cotizaciones sociales.

Por último, es preciso tener en cuenta la existencia de un mayor nivel de fraude en el IVA que en las cotizaciones sociales, de modo que una elevación en los tipos del IVA puede provocar un aumento en el incentivo a defraudar.

7. CONCLUSIONES

Tal y como se ha demostrado en el plano teórico y en el empírico, existe una relación directa entre las cotizaciones sociales y la tasa de desempleo, que será tanto mayor cuanto menor impacto tenga el cambio sobre el salario real.

Por otra parte España es uno de los países que más ha incrementado recientemente la brecha fiscal entre el coste salarial bruto y el salario neto.

En consecuencia, es recomendable reducir las cotizaciones sociales, como elemento dinamizador del empleo quedando condicionada dicha actuación al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo y de las cuentas públicas, equilibrio que podría lograrse a través de la adecuada sustitución de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social por el Impuesto Sobre el Valor Añadido, lo que adicionalmente supone la aparición de ventajas importantes desde el punto de vista de la competitividad de la economía española.



BIBLIOGRAFÍA

- **Álvarez, F.** (2005), "La dimensión del sector público en los países de la OCDE (1975-2002). Un estudio comparado desde la perspectiva del esfuerzo fiscal", Tesis doctoral, Universitat Internacional de Catalunya.
- **Benelbas, L., Sastre, L., Taguas, D.** (1987), "Efectos sobre la demanda de empleo de la sustitución de cuotas empresariales a la seguridad social por IVA", Información Comercial Española, nº 647, pp. 7-23.
- **Corona, J.F., Paredes, R.** (1996), "La reforma de la imposición empresarial en España", Colección Estudios, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- **Corona, J.F.** (1999), "La fiscalidad sobre el trabajo en España: análisis comparativo", Revista del Instituto de Estudios Económicos, El mercado de trabajo en España. La reforma laboral pendiente. Madrid.
- **Corona, J.F., Álvarez, F.** (2005), "Análisis de los efectos de las Cotizaciones Sociales sobre la creación de empleo", Ed.I Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- **Daveri, F., Tabellini, G.** (2000), "Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries", Economic Policy, nº 15, pp. 49-104.
- **Doménech, R., Fernández, M., Taguas, D.** (1997), "La fiscalidad sobre el trabajo, y el desempleo en la OCDE", Papeles de Economía Española, nº 72, pp. 178-191.
- **Fernández, M., Ponz, J.M., Taguas, D.** (1994), "La fiscalidad sobre el factor trabajo: un enfoque macro-económico", Revista de Economía y Sociología del Trabajo, 25-26, pp. 161-179.
- **González-Páramo, J.M., Sanz, J.F.** (1994), "La fiscalidad sobre el factor trabajo", Revista de Economía y Sociología del Trabajo, nº 25-26
- **Heitger, B.** (2002), "The Impact of Taxation on Unemployment in OECD Countries", Cato Journal, vol. 22, nº 2, pp. 333-354.
- **Nadal, M.** (1994), "Una nota sobre la sustitución de cotizaciones por IVA", Cuadernos de Actualidad, nº 4/94, Instituto de Estudios Fiscales.
- **Nickell, S.** (2003), "Employment and Taxes", CESifo working paper, nº 1109, december.
- **OCDE** (2005), "Economic Outlook", nº 77, junio, París
- **OCDE** (2005), "Revenue Statistics 1965-2000", París.
- **Planas, C., Roger, W, Rossi, A.** (2003), "How Much has Labour Taxation contributed to European Structural Unemployment?", European Commission, Economic Papers, nº 183, May.
- **Polo, C., Sancho, F.** (1990), "Efectos económicos de una reducción de las cuotas empresariales a la seguridad social", Investigaciones Económicas, vol. XIV, nº 3, pp. 407-424.
- **Salas, R., Vilches, G.** (1996), "La sustitución de cuotas a la Seguridad Social por IVA", Hacienda Pública Española, nº 136, pp. 191-203.
- **Zabalza, A.** (1988), "Los efectos económicos de las cotizaciones a la seguridad social", La fiscalidad de la empresa, Colección Debates de FEDEA, nº 2, Madrid.

EL FUTURO DE LA FISCALIDAD. *Propuestas para un tejido productivo más competitivo.*



8/ CONCLUSIONES

Las corrientes hacendísticas y la rápida evolución de la sociedad están marcando las nuevas tendencias de la política fiscal.

En este contexto, plantear la modificación e incluso la supresión de ciertos impuestos debe tener como objetivo la adaptación del sistema tributario a las necesidades de los ciudadanos y empresas.

Es importante recordar que para que las reformas impositivas sean sostenibles y contribuyan a fortalecer el crecimiento a largo plazo han de financiarse con una reducción proporcional del gasto público, lo que pone de manifiesto la necesidad de esforzarse en lograr una gestión óptima de él.

Esfuerzo Fiscal

- A pesar de ser generalmente aceptado como tal, la **presión fiscal presenta un elevado número de limitaciones metodológicas que impiden poder considerarlo como un indicador adecuado del peso de los impuestos en la economía de un país:**
 - Ignora el peso del sector público en la economía nacional
 - No informa sobre su distribución entre sectores sociales y económicos
 - No tiene en cuenta la existencia de fraude fiscal
 - No aporta información sobre lo que recibe el ciudadano por su contribución en términos de contrapartida de bienes y servicios públicos

- Es una variable estática
- No pondera adecuadamente el esfuerzo fiscal realizado en función del nivel de renta.
- Ante estas limitaciones, desde 1959 se viene trabajando en un concepto más amplio y exacto: el esfuerzo fiscal.
- De acuerdo con una nueva propuesta de cálculo, que supone una actualización de las fórmulas anteriores, **España, que hace una década presentaba uno de los niveles más bajos de esfuerzo fiscal, es el país que presenta un mayor esfuerzo fiscal de toda la OCDE.**

Impuesto sobre Sucesiones

- El tipo de gravamen español sigue siendo uno de los más altos de Europa, el 34%, solamente superado por el del Reino Unido y Francia (40%).
- Pocos países desarrollados mantienen este impuesto con una normativa similar a la española. A medio plazo, la legislación española debería acercarse a la del resto de países de la antigua UE, dejando exento a los hijos herederos y estableciendo unos mínimos exentos muy superiores.
- Atendiendo a criterios de justicia tributaria y económicos no existen razones para mantener este impuesto por lo que a largo plazo, debería desaparecer.

Impuesto sobre Patrimonio

- Tras las reformas legales emprendidas recientemente en Finlandia, Luxemburgo, Suecia y Francia, España será en breve el único país de la UE-25 en el que exista Impuesto sobre Patrimonio.
- En Alemania fue declarado anticonstitucional en 1995 con una sentencia del Tribunal Constitucional que podría extrapolarse perfectamente a España.
- El impuesto ha perdido en gran medida su función censal y redistributiva.
- El mínimo exento vigente hace que España un alto porcentaje de declarantes por IRPF también lo sea por el Impuesto sobre el Patrimonio.
- Teniendo en cuenta todos estos factores, **parece conveniente elevar los mínimos exentos y apostar por la eliminación del impuesto.** Los nuevos tributos (sobre el carbón, sobre la electricidad, sobre las primas de seguros, sobre hidrocarburos, etc.), sumados a los que sin duda irán apareciendo, cubrirían las posibles pérdidas de recaudación que pudieran originarse a raíz de una eventual supresión de los Impuestos sobre el Patrimonio y Sucesiones.
- La reciente modificación del mínimo exento supone un notable incremento de la tributación sobre dividendos.
- Si se sustituye la imposición patrimonial por declaraciones censales de patrimonio o de sucesiones y donaciones, sin ningún tipo de tributación, no existiría ningún incentivo al fraude, con lo cual el control tributario para la imposición personal sobre la renta sería mucho más exhaustivo y eficaz.

La tributación del Capital

- La internacionalización y la competencia fiscal están guiando las reformas actuales de la tributación del capital bajo la doble premisa de mejorar la neutralidad y favorecer la competitividad económica.
- Cada vez es mayor el número de expertos que opinan que elevadas tasas impositivas sobre el capital afectan negativamente a la competitividad de las economías, desincentivando el ahorro y la acumulación de capital físico.

- Se ha demostrado empíricamente que la tributación del capital es uno de los principales factores explicativos de las diferencias internacionales en niveles de desarrollo económico. Es más, parece que un país puede alcanzar un diferencial permanente de crecimiento respecto a sus homólogos si recurre en menor medida que el resto a la tributación sobre la renta o sobre el rendimiento del capital. Además, cuando los tipos impositivos se moderan se desestimula el fraude fiscal, con lo que la carga tributaria no sólo es menor, sino que ésta se reparte de forma más justa reduciendo la brecha entre los que pagan impuestos y los que los evaden los mismos. Todo ello hace que la **modernización de la tributación del capital sea uno de los instrumentos más eficaces de estímulo** de la oferta productiva, como mecanismo más directo para asegurar un crecimiento sostenible y generador de empleo, vía configuración de expectativas positivas junto con el estímulo del ahorro y de la inversión productiva.

- En el futuro serán necesarias nuevas bajadas de impuestos, que favorecerán no sólo la actividad económica, sino también la recaudación a medio plazo, aunque a corto pueda bajar ligeramente, ya que se recuperan los incentivos sobre las decisiones que constituyen la base del crecimiento económico: trabajo, ahorro, inversión y asunción de riesgos.

Impuesto sobre sociedades

- El tipo general del 35 por 100 del Impuesto sobre Sociedades español ha permanecido invariable desde la década de los ochenta, momento en que era de los más bajos de Europa.

- Con la reforma recientemente aprobada pasa a ser del 30% y deja de ser uno de los más elevados de la UE. En coherencia con el doble objetivo de situar el tipo del tributo en niveles no superiores a los del promedio de Europa y poder materializar en inversión productiva el ahorro generado, **parece bien orientada pero insuficiente.**

- Sería necesario situarlo por debajo del 25 por 100 para ser igual de competitivos que lo fue hace 20 años con el 35 por 100 de entonces.



Imposición Indirecta

- La legislación española sobre IVA es contraria en algunos aspectos a la comunitaria. Para evitar la inseguridad jurídica derivada de esta situación, es necesaria su **total adaptación a la Sexta Directiva** y a la interpretación que de la misma viene haciendo el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
- A nivel europeo, la existencia de diferentes tipos impositivos de IVA y las discrepancias en torno al sistema de reparto de las cantidades recaudadas han impedido la **supresión del régimen transitorio en las operaciones intracomunitarias** que tenía que haberse producido en 1996. Esta situación genera numerosos costes a las empresas, facilita el fraude e impide el completo desarrollo del mercado único. Por todo ello es necesario eliminar este régimen o sustituirlo por otro más realista y práctico como el denominado “single reporting place”.
- El impuesto sobre actos jurídicos documentados, por resultar incompatible con la Sexta Directiva Comunitaria y no gravar la capacidad económica del hecho documentado –que ya está gravado con el IVA– debe reducirse de forma gradual.
- El incremento de la recaudación por imposición indirecta (un 20% en 2006) puede servir de base para reducir la imposición directa y seguir la línea emprendida en la mayor parte de los países de la Unión Europea.

Seguridad Social

- En términos de PIB, los ciudadanos y empresas españoles se encuentra entre los que pagan unas cuotas más altas a la Seguridad Social de toda la OCDE. El incremento de estas a lo largo de la última década ha sido el doble del producido en la UE-15.
- Aunque la suma de las cotizaciones a la Seguridad Social soportadas por las empresas sobre el total de recursos fiscales (24,9%) se ha reducido en los últimos años, sigue estando más de 9 puntos por encima de la media de países OCDE y más de 8 puntos por encima de la media UE-15.
- Las cotizaciones sociales actúan como un impuesto sobre el trabajo y, en consecuencia, presentan una

incidencia sobre los costes y el mercado de trabajo que reduce la competitividad del país.

- En el período 1997-2004 España, con una variación del 12%, ha sido uno de los países en los que más se ha incrementado la brecha fiscal (diferencia entre el coste bruto y el salario neto), superando el 8% de media que presenta la UE-15. Sin duda este dato contrasta con la evolución de aquellos países que han sido capaces de reducir la brecha fiscal en porcentajes que van desde el espectacular 70% de Irlanda a valores en torno al 10% de Italia y el Reino Unido.
- Por todo ello: es recomendable reducir las cotizaciones sociales, como elemento dinamizador del empleo quedando condicionada dicha actuación al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo y de las cuentas públicas, equilibrio que podría lograrse a través de la adecuada sustitución de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social por el Impuesto Sobre el Valor Añadido, lo que adicionalmente supone la aparición de ventajas importantes desde el punto de vista de la competitividad de la economía española.



www.iefamiliar.com

Diagonal 469, 3º 2ª · 08036 Barcelona
Tel. 93 363 35 54 · Fax 93 419 71 57
iefbcn@iefamiliar.com

Pl. Independencia 8, 4º izda. · 28001 Madrid
Tel. 91 523 04 50 · Fax 91 523 28 68
iefmad@iefamiliar.com