

# ECONOMISTAS

MADRID

COLEGIO DE

COLEGIO DE ECONOMISTAS DE MADRID  
CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS



UNA REFORMA FISCAL PARA LA COMPETITIVIDAD

Nº 178





# ECONOMISTAS

COLEGIO DE MADRID

Nº 178 / Julio 2022

## Consejo de Redacción

### Directora

Amelia Pérez Zabaleta

### Secretaria

Esther García

### Consejeros

Fernando Becker

José M<sup>a</sup> Casado

Juan Ramón Cuadrado

Juan José Durán

José M<sup>a</sup> Espí

Silvia Iranzo

Gregorio Izquierdo

Ana M<sup>a</sup> López

Rafael Pampillón

José M<sup>a</sup> Rotellar

## Redacción y Administración

Colegio de Economistas de Madrid

Flora, 1 - 28013 Madrid

91 559 46 02

revista.economistas@cemad.es

www.cemad.es

## Diseño de Portada

Fernando Villar

## Impresión

Grupo Raiz Dismark, S.L.

## Depósito Legal

M-13.155-1983

ISSN 0212-4386

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



Colegio de  
Economistas  
de Madrid

El Colegio de Economistas de Madrid no comparte necesariamente las opiniones expresadas en los artículos publicados, los únicos responsables son sus propios autores.

## 5 Editorial

Coordinador:

*Gregorio Izquierdo Llanes*

Director de Economía de CEOE

Director del Instituto de Estudios Económicos

## 10 Una reforma fiscal para la competitividad

10 Consideraciones sobre la reforma fiscal

*Jesús Gascón Catalán*

21 España, una realidad diferencial en términos de competitividad fiscal

*Valentín Pich*

31 *Una reforma fiscal para España.*  
El necesario diseño de un sistema fiscal eficiente y competitivo para España  
*Gregorio Izquierdo Llanes y Bernardo Soto Siles*

42 Reforma fiscal y competitividad.  
¿Qué podemos hacer?  
*Agustín Santiago Fernández Pérez*

51 La necesaria reforma de la previsión social complementaria en España  
*Pilar González de Frutos*

## 60 La tributación empresarial y la competitividad

60 Propuestas de reforma del Impuesto sobre Sociedades para mejorar la competitividad y la inversión  
*Diego Martín-Abril y Calvo*

67 La reforma pendiente de las expectativas: blindajes estratégicos en el Impuesto sobre Sociedades  
*Salvador Ruiz Gallud*

76 El régimen especial de la empresa familiar: propuestas de mejora  
*Juan Corona*

82 **La fiscalidad medioambiental y la sostenibilidad**

---

82 Sostenibilidad energético-fiscal

*Begoña García-Rozado González*

---

89 Reflexiones relativas a la reforma de la fiscalidad ambiental:  
que los árboles no nos impidan ver el bosque

*Julio César García Muñoz*

---

---

97 **La imposición patrimonial: presente y futuro**

---

97 La imposición patrimonial en España: balance y  
propuestas reformadoras

*Juan José Rubio Guerrero*

---

108 Impuesto sobre el patrimonio: de la teoría a la práctica

*Alejandro Esteller Moré*

---

---

117 **Crónicas**

---

117 Presentación del número extraordinario de Economistas:  
«España 2021. Un balance»

*José Antonio Negrín de la Peña*

---

121 El Colegio de Economistas de Madrid y los más jóvenes

*Esther García*

---

---

123 **Reseñas libros**

---

123 Cuando los votantes pierden la paciencia.  
Casos radicales de política económica

*Rafael Pampillón*

*por José Antonio Negrín de la Peña*

---

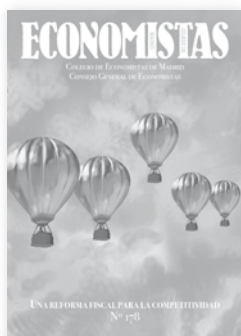
125 Estructura económica de España - 2022

*Ramón Tamames y Antonio Rueda*

*por José Antonio Negrín de la Peña*

---

---



## PRESENTACIÓN

La presente revista reúne doce aportaciones de expertos en derecho tributario de gran prestigio, incluyendo catedráticos, abogados y economistas en ejercicio, así como altos cargos de la Administración Tributaria en relación a la reforma fiscal en España.

Las aportaciones se dividen en cuatro grupos, el primero de ellos recoge artículos sobre una reforma fiscal para la competitividad, un segundo relativo a la tributación empresarial, también desde la perspectiva de la competitividad, el tercero sobre la fiscalidad medioambiental y la sostenibilidad, para terminar con el relativo a la imposición patrimonial, su presente y su futuro.

En cuanto a los artículos relativos a la reforma fiscal, *D. Jesús Gascón, secretario de Estado de Hacienda*, hace un acertado análisis del marco de referencia, destacando el principio de suficiencia presupuestaria y la obligación de mantener un equilibrio presupuestario siguiendo los criterios de la Unión Europea, por lo que la presión fiscal se ha de fijar en atención a las necesidades de financiación del nivel de gasto público y distribución que mejor responda a las preferencias sociales. Adicionalmente hace referencia al control de los costes de cumplimiento y administrativos que puede generar la aplicación del sistema tributario y a la lucha contra el fraude como complemento a las reformas fiscales. Termina el artículo afirmando que, en todo caso, habrá que prestar atención a la coyuntura económica en el momento de acometer cualquier reforma, y, en tiempos de incertidumbre, una reforma en profundidad puede ser contraproducente, por lo que sería preferible adoptar medidas selectivas y temporales para resolver los problemas más urgentes.

*D. Valentín Pich, presidente del Consejo General de Economistas de España*, desarrolla en su artículo la importancia de aumentar la productividad para que nuestras empresas puedan competir a nivel internacional. En este aumento de productividad es muy importante el papel del sistema tributario porque los costes fiscales, directos e indirectos, son muchas veces un obstáculo a la hora de acometer decisiones de inversión. Señala también el artículo que el hecho de tener España una administración descentralizada en diecisiete comunidades autónomas obliga a un esfuerzo adicional para evitar que las potestades normativas que asumen las comunidades se conviertan en una traba para las empresas. Finaliza el artículo mencionando la necesidad de diseñar en nuestro país una fiscalidad que sea un instrumento de competitividad para atraer y mantener el talento y el capital, frente a otros países de nuestro entorno.

*D. Gregorio Izquierdo, director del Instituto de Estudios Económicos y director de Economía de CEOE*, y *D. Bernardo Soto, jefe del Área Fiscal de CEOE* sostienen que el diseño de una reforma fiscal se debe realizar previo análisis de los datos más actuales sobre la presión fiscal de nuestro país comparada con la media de la UE. Estos datos comparativos demuestran que el diferencial de presión fiscal con la media de la UE es

prácticamente inexistente en la actualidad y que la tributación empresarial es superior a la media europea, por lo que no es necesaria una reforma al alza del Impuesto sobre Sociedades. Por su parte, la tributación del ahorro es superior en España a la de los países de nuestro entorno, por lo que cualquier subida será muy perjudicial para el ahorro y la inversión. En este sentido se debe permitir que las comunidades autónomas ejerzan plenamente su corresponsabilidad fiscal dentro de la cual se encuentra la potestad de reducir la imposición patrimonial en sus territorios. En cuanto a la fiscalidad medioambiental, debe limitarse a corregir supuestos de externalidades y reconducir la conducta de los administrados hacia conductas menos contaminantes, no pueden tener un ánimo recaudatorio ni ser un pilar de la recaudación tributaria total. Por último, antes de acometer subidas de impuestos, que distorsionan la actividad económica, es necesario acometer una política de eficiencia del gasto público, gran asignatura pendiente de nuestro país, así como simplificar el sistema tributario y avanzar en la relación colaborativa con el contribuyente.

*D. Agustín Santiago Fernández Pérez, presidente del Registro de Economistas Asesores Fiscales*, tras realizar un análisis de la situación social y económica de España y señalar la necesidad de diseñar un sistema tributario robusto que aporte los recursos necesarios pero a la vez competitivo, haciendo atractiva la inversión en España y permitiendo a nuestras empresas competir con las de los países de nuestro entorno, recoge en su artículo diversas propuestas de modificaciones normativas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sociedades e Impuesto sobre el Valor Añadido así como impuestos sobre la riqueza, medioambientales e impuestos cedidos y propios de las comunidades autónomas. En cuanto al IRPF, el autor no ve lugar para una subida de tipos pero sí considera imprescindible la deflactación de las tarifas y el incentivo para el ahorro a largo plazo, lo que se contradice con las reformas a los beneficios fiscales de los sistemas de previsión social complementaria. Respecto al IS, sostiene la necesidad de mantener los incentivos al I+D+i y *Patent Box* y eliminar las restricciones a compensación de pérdidas, deducibilidad de gastos financieros y aumentar los porcentajes de amortización de determinados activos; por último, aconseja eliminar la tributación del 5% sobre dividendos, especialmente su efecto en cascada, y suprimir el pago fraccionado mínimo sobre resultado contable. En cuanto a la tributación sobre la riqueza, se propone eliminar el Impuesto sobre el Patrimonio.

*D<sup>a</sup>. Pilar González de Frutos, presidenta de UNESPA*, analiza la necesaria reforma de la previsión social complementaria en España, fundamental para el crecimiento económico y la competitividad de nuestro país al canalizar el ahorro individual a inversiones, a la vez permiten mantener un nivel de ingresos adecuados tras la jubilación, lo que fomenta el consumo y potencia la economía de nuestro país. En la actualidad en España solo un 26% de la población en edad de trabajar está cubierta por un instrumento de previsión social complementaria frente a un porcentaje de entre el 90 y el 100% en los países nórdicos o un 88% en los Países Bajos. Para alcanzar un nivel equiparable en nuestro país, la previsión social complementaria necesita contar con unos incentivos fiscales estables y equiparables a los de los países de nuestro entorno, de los que nos hemos distanciado, a peor, tras las sucesivas reducciones de los límites de aportaciones en los últimos años, reformas que deben ser revertidas.

El segundo bloque de artículos, relativos a la tributación empresarial y competitividad, cuenta con la aportación de *D. Diego Martín-Abril, Of Counsel Gómez-Acebo & Pombo* que realiza propuestas para una reforma del Impuesto sobre Sociedades que mejore la competitividad y la inversión, que considera objetivos fundamentales de cualquier reforma del impuesto. Incluye el autor seis propuestas de reforma o de reversión de medidas anteriores con vuelta al estatus anterior de las que destaca la recuperación de la exención plena de los dividendos para evitar la doble imposición, una mejora de la seguridad jurídica potenciando el sistema de consultas tributarias, a la vez que aconseja una mayor neutralidad en el tratamiento fiscal de la financiación ajena y los recursos propios (en línea con la reciente propuesta de directiva de la Comisión Europea), la incorporación de estabilizadores automáticos en la recaudación, el mantenimiento de los tipos de gravamen y la introducción de nuevos incentivos medioambientales.

*D. Salvador Ruiz Gallud, socio director en Equipo Económico*, plantea también una reforma del Impuesto sobre Sociedades que mejore las expectativas para empresarios e inversores mediante la actuación en ciertas materias esenciales, como el aprovechamiento de pérdidas de cartera de valores, el mantenimiento o reducción de los tipos impositivos y la incentivación de las actividades de investigación, desarrollo e innovación, acompañadas de una mayor seguridad jurídica. Las expectativas de ciudadanos y empresas sobre la evolución del sistema tributario, pueden tener, a juicio del autor, mayor importancia que la normativa vigente por lo que los continuados anuncios de aumento de imposición, de los que incluye algunos ejemplos especialmente significativos, como el componente 28 y 29 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que se refiere al Impuesto sobre Sociedades y hace referencia a un tipo mínimo de tributación, o la nota de prensa del Ministerio de Hacienda y Función Pública en relación al informe país por país presentado por los grupos multinacionales a los que erróneamente (tal y como el autor demuestra con un ejemplo numérico muy aclaratorio) se imputa una baja tributación, que se califica incluso de insuficiente en España, no animan a los inversores potenciales en nuestro país. Sería, por el contrario, más conveniente realizar anuncios sobre el control del gasto público para generar expectativas positivas.

Para cerrar este bloque, *D. Juan Corona, catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Abat Oliba CEU y catedrático Jean Monnet de Integración Fiscal Europea*, realiza unas propuestas de mejora para la fiscalidad de la empresa familiar, verdadero pilar de la economía española y cuya supervivencia y continuidad a lo largo del tiempo necesitan de un régimen especial que impida que motivos fiscales afecten a su desarrollo y transmisión intergeneracional. El régimen español, cuyo impacto sobre la economía ha sido enormemente positivo, cuenta en la actualidad con casi tres décadas desde su implantación, período extenso en el que la práctica tributaria y la propia evolución de las empresas españolas han permitido detectar algunas ineficiencias que restan protección a las empresas más longevas y estables y pueden desincentivar el ahorro empresarial a largo plazo. Para paliar estas ineficiencias y perfeccionar el régimen el autor recomienda, por ejemplo, suprimir el Impuesto sobre el Patrimonio, ampliar el perímetro de control de la empresa familiar hasta el cuarto grado para incluir a tíos y primos o unificar el concepto de actividad económica con la regulación del Impuesto sobre Sociedades, lo que evitaría la inseguridad jurídica que actualmente produce la disparidad de criterios existente.

El apartado de fiscalidad medioambiental y sostenibilidad incluye la aportación de *D<sup>a</sup>. Begoña García-Rozado, directora global fiscal de Iberdrola, S.A.*, sobre la sostenibilidad energético fiscal, en la que considera la fiscalidad medioambiental como motor imprescindible en la transición energética, de la descarbonización hacia las energías renovables. El aprovechamiento en España de las fuentes de energía renovable naturales que son muy abundantes, especialmente la solar, requiere, a juicio de la autora, una modificación integral del sistema tributario medioambiental que garantice el principio *quien contamina paga* y que elimine la actual penalización que sufre el sector eléctrico, especialmente en energías limpias. En este sentido es necesario cambiar los objetivos de la imposición medioambiental de los meramente recaudatorios a los medioambientales, evitando en todo caso supuestos de doble imposición, así como evitar el caos tributario que los múltiples reguladores existentes en este ámbito (Estado y comunidades autónomas especialmente, y en menor medida, los entes locales) han generado, desvirtuando totalmente los objetivos medioambientales que se pretende conseguir. Termina el artículo proponiendo medidas concretas como la eliminación del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la energía eléctrica, la supresión de tributos relacionados con la generación de energía hidráulica, eólica y solar o el replanteamiento de la tributación de la energía nuclear.

*D. Julio César García Muñoz, socio responsable de Fiscalidad Corporativa de KPMG Abogados*, realiza una serie de reflexiones sobre la reforma de la fiscalidad ambiental, para cuya reforma debe partirse de un análisis de todas las cargas, fiscales y no fiscales, que ya soportan las empresas y consumidores en España por motivos medioambientales, las cuales impactan especialmente en el precio de la energía y que, si se toman en consideración pondrían en duda el pretendido margen que habitualmente se considera que la economía española tiene para asumir un incremento de la fiscalidad ambiental. Asimismo, el autor considera imprescindible que en el diseño de cualquier nuevo tributo ambiental se contemple el principio de mensurabilidad del daño que se pretende reparar o prevenir, y que pueda existir un control judicial de que las cuotas del tributo responden a tal mensurabilidad y no a fines puramente recaudatorios que ignoren el principio de capacidad económica, además su implantación debiera ser aprovechada para reducir la carga fiscal sobre el trabajo, considerando especialmente su incidencia sobre rentas bajas para las que propone medidas compensatorias.

El último bloque de esta revista incluye artículos sobre el presente y futuro de la imposición patrimonial, *D. Juan José Rubio Guerrero, catedrático de Hacienda Pública de la UCLM*, realiza un balance de la imposición patrimonial en España y formula propuestas para su reforma, resaltando las diferentes y múltiples figuras tributarias que configuran la imposición patrimonial en España en función del hecho imponible, la forma de determinación de las bases imponibles, las categorías de sujetos pasivos y otros elementos tributarios. La existencia de tantas figuras impositivas ocasiona, a juicio del autor, problemas de doble, incluso múltiple imposición de una misma capacidad económica. Finaliza con un análisis de la articulación de los impuestos sobre la riqueza con el Impuesto sobre la Renta Personal y formula algunas propuestas reformadoras con el fin de adaptarlas al consenso internacional sobre este tipo de tributación, incluyendo el dudoso encaje de un impuesto sobre el patrimonio, excepción en España frente a los países de nuestro entorno o la reforma del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

reduciendo los tipos y eliminando los coeficientes multiplicadores en función del parentesco y patrimonio preexistente. En cualquier caso considera imprescindible el mantenimiento de los beneficios de la empresa familiar.

*D. Alejandro Esteller, catedrático de Economía en la Universidad de Barcelona y director de la línea en Análisis de sistemas impositivos en el Instituto de Economía de Barcelona,* cierra el panel de autores reflexionando sobre el Impuesto sobre el Patrimonio y el debate académico y social en torno a su papel en los sistemas fiscales actuales. En contra de un buen número de autores, sostiene que un impuesto bien diseñado y aplicado, a pesar de su escasa capacidad recaudatoria y sus efectos negativos sobre el ahorro a largo plazo puede tener cabida en un sistema fiscal pero siempre teniendo en cuenta la presión global del ahorro para no incidir en un supuesto de sobreimposición y estableciendo un límite exento elevado y tipos marginales reducidos.

En conclusión, los autores cuyos artículos se incluyen en esta revista abogan por realizar una reforma fiscal que favorezca el crecimiento económico y la competitividad de nuestra economía y nuestras empresas, realizando un profundo análisis de la situación real de nuestro sistema tributario con las últimas cifras disponibles y adoptando las mejores prácticas de los países de nuestro entorno. Se aconseja no elevar la tributación empresarial que ya tiene niveles superiores a la media de la OCDE y UE y revertir algunas de las medidas introducidas últimamente en el Impuesto sobre Sociedades que alejan la cuota del impuesto de la verdadera capacidad económica del sujeto pasivo. En cuanto a la imposición patrimonial o sobre la riqueza, la mayoría de autores opta por la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio y una reforma en profundidad del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, reduciendo tipos y eliminando coeficientes que los elevan y, en todo caso, avanzando en la protección de la empresa familiar. Por último, la fiscalidad medioambiental no debe ser un pilar del sistema impositivo sino un mecanismo corrector de prácticas contaminantes, pero con un adecuado estudio de impacto para evitar efectos perniciosos e inevitables sobre la actividad económica.

**Gregorio Izquierdo Llanes**

*Coordinador del núm. 178 de la Revista Economistas*

# CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA FISCAL

**Jesús Gascón Catalán**

*Secretario de Estado de Hacienda*

### RESUMEN

Los sistemas tributarios deben adaptarse a circunstancias cambiantes en un mundo global que vive un proceso imparable de digitalización. El sistema tributario, sin perjuicio de su capacidad de adaptación, debe guardar la debida coherencia interna.

La presión fiscal se ha de fijar en atención a las necesidades de financiación del nivel de gasto público y distribución que mejor responda a las preferencias sociales, sin descuidar los aspectos cualitativos.

El equilibrio en el medio y largo plazo de las cuentas públicas es un requisito necesario para la competitividad, como también lo es contar con un sistema tributario bien estructurado y adaptado a la realidad.

Para afrontar una reforma fiscal es fundamental disponer de un buen diagnóstico y para ello las estadísticas e indicadores son esenciales. El Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria constituye un buen punto de partida y su diagnóstico es muy completo.

Por otra parte, en cualquier reforma hay que considerar siempre los costes de cumplimiento y administrativos que puede generar la aplicación del sistema tributario.

La aplicabilidad de las reformas fiscales es una condición necesaria para su viabilidad. Las administraciones tributarias, si quieren ser eficaces, deben tener capacidad de adaptación para aplicar las reformas fiscales que demande la sociedad. La lucha contra el fraude es determinante, sin embargo no es una alternativa, sino un complemento, a las reformas fiscales.

En cualquier caso, la coyuntura es determinante. En un momento de incertidumbre económica global puede ser contraproducente la adopción de medidas generales más allá de medidas selectivas y temporales para hacer frente a las urgencias del momento.

### PALABRAS CLAVE

Presión fiscal, Administración tributaria, Lucha contra el fraude.

En este artículo se expone, en primer lugar, el marco de referencia a considerar para la reforma fiscal teniendo en cuenta el estado de situación de los ingresos y gastos públicos y la necesidad de equilibrio en el medio y largo plazo de las finanzas públicas. A continuación, se analizan algunos factores relevantes a considerar por quienes diseñan reformas fiscales y por los decisores políticos puesto que no es fácil conciliar teoría y práctica. Por último, se analiza con especial atención uno de los factores relevantes: la aplicación del sistema tributario y la lucha contra el fraude.

### 1. Marco de referencia

Pocos debates despiertan tanto interés y controversia como los que giran alrededor de las reformas fiscales. La teoría es fácil, se trata de encontrar el nivel y distri-

bución del gasto público que mejor responda a las preferencias sociales de los ciudadanos, evitando redundancias e ineficiencias y, a partir de ahí, en un marco de estabilidad presupuestaria en el medio y largo plazo, se debe definir cuál es el sistema fiscal óptimo, de nuevo atendiendo a las preferencias sociales de los ciudadanos, para asegurar la financiación del nivel de gasto público deseado, combinando equidad y eficiencia.

Por otra parte, el sistema tributario debe ser coherente, estar bien estructurado y adaptado a la realidad. Son requisitos necesarios para la competitividad de la economía del país.

Los indicadores cuantitativos no lo son todo, también es fundamental la calidad del gasto público y la evaluación permanente de las políticas públicas, incluidos los incentivos fiscales, pero hay indicadores, en particular

**Cuadro 1**

**Ingresos y gasto social sobre el PIB 2019**

	Ingresos sobre el PIB	Gasto en educación, sanidad y protección social sobre el PIB
Dinamarca	53,6%	36,2%
Francia	52,3%	37,0%
Finlandia	52,3%	36,8%
Bélgica	49,9%	32,9%
Suecia	49,7%	32,9%
Austria	49,2%	33,3%
Grecia	46,9%	29,5%
Italia	46,9%	31,8%
Alemania	46,5%	31,2%
<b>Eurozona (media ponderada)</b>	<b>46,3%</b>	<b>31,5%</b>
Croacia	46,3%	25,0%
<b>UE-27 (media ponderada)</b>	<b>46,0%</b>	<b>31,0%</b>
Luxemburgo	45,2%	28,2%
Hungría	43,9%	21,9%
Eslovenia	43,8%	28,7%
Países Bajos	43,7%	28,3%
<b>UE-27 (media aritmética)</b>	<b>43%</b>	<b>27,1%</b>
<b>Eurozona (media aritmética)</b>	<b>42,8%</b>	<b>27,6%</b>
Portugal	42,6%	27,9%
Rep. Checa	41,4%	25,0%
Polonia	41,0%	26,6%
Chipre	39,7%	20,7%
Estonia	39,6%	24,5%
Eslovaquia	39,4%	24,3%
<b>España</b>	<b>39,3%</b>	<b>27,5%</b>
Bulgaria	38,4%	19,8%
Letonia	37,6%	21,9%
Malta	36,7%	20,6%
Lituania	35,2%	23,1%
Rumanía	31,9%	21,4%
Irlanda	24,7%	16,6%

Fuente: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> Eurostat. Government revenue, expenditure and main aggregates. Last update 22/04/2022.

[https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_exp&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en) Eurostat. General government expenditure by function (COFOG) Last update 22/04/2022.

cuando se realizan comparaciones internacionales, que constituyen un marco de referencia obligado cuando se analizan posibles reformas fiscales.

A este respecto, es importante recordar que la integración en la Unión Europea nos obliga a seguir las reglas fiscales en las que se basan la estabilidad económica y las expectativas de crecimiento del continente. Y dichas reglas se definen a partir del peso de los ingresos y gastos públicos sobre el PIB de los distintos países, para determinar, por comparación entre ambas magnitudes, si existe déficit o superávit y calcular los porcentajes que representa la deuda pública de cada país sobre el PIB.

Estos indicadores son objeto de seguimiento permanente y control prioritario por las instituciones comunitarias porque son los que definen la salud de las cuentas públicas de los países y de la propia Unión Europea. Por tanto, aunque es demasiado simplista centrarse solo en ellos, es imposible ignorarlos.

A partir de esta reflexión, en el cuadro 1 se observa que existe una clara correlación entre los ingresos públicos que obtienen los países y su gasto en educación, sanidad y protección social, incluidas las pensiones públicas, ámbitos respecto de los que existen pocas dudas sobre su carácter prioritario para la inmensa mayoría de los ciudadanos, por lo que son un buen indicador para decidir el peso que han de tener los ingresos públicos y, en consecuencia, sobre cuál ha de ser el nivel de presión fiscal.

Como puede verse en el cuadro 1, con datos de 2019, es decir, anteriores a la pandemia, España alcanzaba la media aritmética de la Unión Europea y de la Eurozona en este tipo de gastos, a pesar de situarse 3,7 y 3,5 puntos porcentuales, respectivamente, por debajo de la media europea en ingresos públicos sobre el PIB. Sin embargo, en la comparación con la media ponderada se observa que en 2019 teníamos una brecha negativa en gasto social de 3,5 y 4 puntos porcentuales respecto de la Unión Europea y la Eurozona, respectivamente, y en ingresos públicos una brecha de 6,7 y 7 puntos porcentuales, encontrándose la explicación de las diferencias respecto de la media aritmética en el peso que tienen Alemania, Francia e Italia en el cálculo de la media ponderada y en los altos porcentajes que alcanzan los tres países en los indicadores analizados.

En cualquier caso, sin renunciar a mejorar la calidad del gasto social y a su evaluación permanente para lograrlo, en el caso español parece claro que cualquier incremento del gasto en sanidad, educación y prestaciones sociales deberá pasar por un aumento de los ingresos sobre el PIB, puesto que, como muestra el cuadro, ningún país ha conseguido, con un peso de los ingresos públicos igual o inferior al nuestro, un Estado del Bienestar de mayor tamaño que el español.

Por otra parte, en 2020, como consecuencia del impacto de la pandemia, los resultados son los mostrados en el cuadro 2.

Como puede verse en el cuadro 2, nuestro diferencial en ingresos públicos con la Unión Europea y la Eurozona se redujo en 2020, en gran medida por la menor caída que experimentaron los ingresos frente al fuerte descenso del PIB. Los ingresos públicos en España han caído en 2020 respecto de 2019 significativamente más que la media europea, un 4,7% frente a un 3,9%. Lo que ocurre es que el PIB ha caído mucho más que la media de la Unión Europea, un 9,8% frente a un 4,4%. Por tanto, es el mayor descenso del PIB español el que explica el acercamiento a la ratio de presión fiscal europea. En consecuencia, no puede considerarse que las cifras reflejen un cambio estructural.

Es importante identificar cuáles son los impuestos que generan el diferencial negativo en presión fiscal con los países de nuestro entorno. Tomando como referencia el año 2019, vemos que no es neutral calcular el diferencial con la media aritmética o con la media ponderada de los países de la Unión Europea o de la Eurozona. Con la media aritmética, es el IVA el impuesto que presenta el mayor diferencial. Con la media ponderada, lo es el IRPF (incluso las cotizaciones sociales presentan un alto diferencial negativo respecto de la Eurozona en términos ponderados).

Existen multitud de indicadores y estadísticas, sobre la evolución de los ingresos tributarios, la recaudación de los principales impuestos en términos de devengo y de caja, sus tipos efectivos, los tipos implícitos sobre las rentas, el consumo y el capital, los efectos redistributivos y sobre la desigualdad del sistema fiscal y sus principales figuras impositivas, su impacto en términos de progresividad, las consecuencias desde el

**Cuadro 2**

**Ingresos y gasto social sobre el PIB 2020**

	Ingresos sobre el PIB	Gasto en educación, sanidad y protección social sobre el PIB
Dinamarca	53,3%	37,7%
Francia	52,5%	41,8%
Finlandia	51,6%	39,3%
Bélgica	50,2%	38,1%
Suecia	49,9%	34,4%
Grecia	49,8%	33,7%
Austria	49,0%	37,2%
Italia	47,4%	37,4%
Croacia	47,2%	28,4%
<b>Eurozona (media ponderada)</b>	<b>46,5%</b>	<b>35,8%</b>
Alemania	46,5%	35,0%
<b>UE-27 (media ponderada)</b>	<b>46,2%</b>	<b>34,9%</b>
Países Bajos	43,9%	30,7%
Luxemburgo	43,7%	31,5%
Eslovenia	43,5%	32,4%
Portugal	43,5%	31,0%
Hungría	43,4%	24,7%
<b>UE-27 (media aritmética)</b>	<b>43,1%</b>	<b>30,6%</b>
<b>Eurozona (media aritmética)</b>	<b>43,0%</b>	<b>31,5%</b>
Rep. Checa	41,6%	28,7%
<b>España</b>	<b>41,5%</b>	<b>34,3%</b>
Polonia	41,3%	28,8%
Estonia	40,3%	28,3%
Eslovaquia	39,9%	27,2%
Chipre	39,3%	25,4%
Letonia	38,8%	24,2%
Bulgaria	38,1%	23,0%
Malta	36,9%	25,1%
Lituania	35,7%	27,4%
Rumanía	32,7%	23,0%
Irlanda	22,2%	18,7%

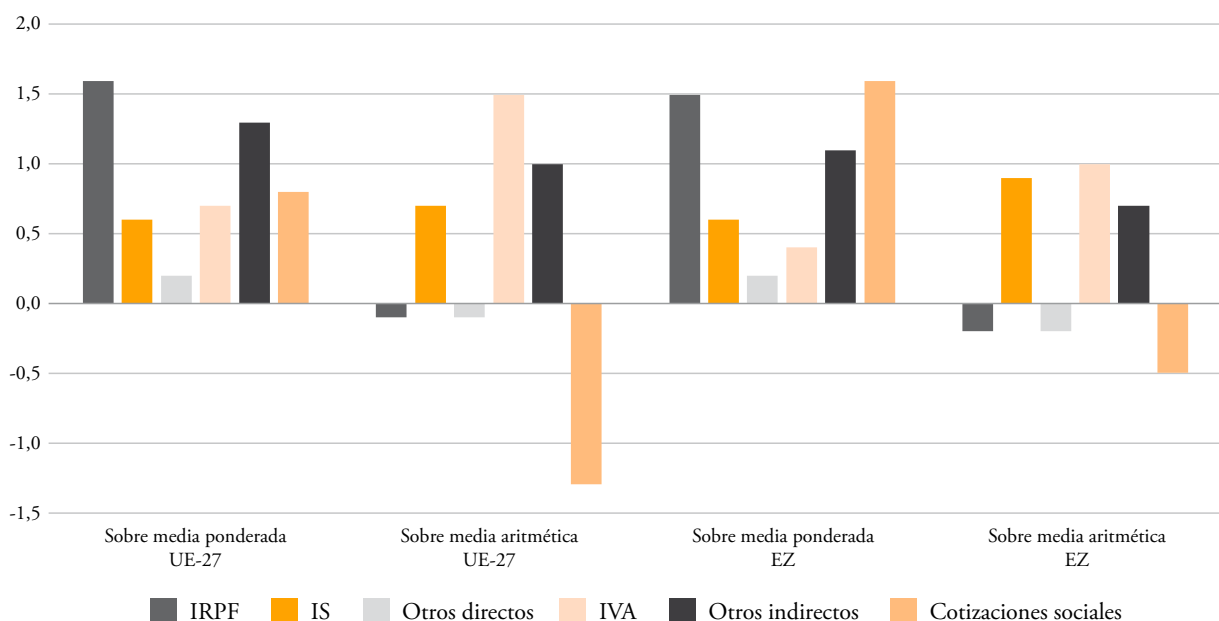
Fuente: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> Eurostat. Government revenue, expenditure and main aggregates. Last update 22/04/2022.

[https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_exp&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en) Eurostat. General government expenditure by function (COFOG) Last update 22/04/2022.

## Gráfico 1

### Diferencial por impuestos con la UE. Distribución del diferencial negativo en 2019

Datos en puntos porcentuales



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera, *Taxation trends in the European Union: data for the EU Member States, Iceland, Norway and United Kingdom: 2021 edition*, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/732541>.

punto de vista de la perspectiva de género, índices de eficiencia económica, de competitividad. Todos ellos son interesantes, pero un buen diagnóstico pasa por considerar, en primer lugar, las grandes magnitudes en relación con el PIB, los ingresos y gastos públicos, para después completar las conclusiones con el análisis conjunto de otros indicadores que permitan la realización de comparaciones homogéneas entre países evitando sesgos y prejuicios. El Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, en mi opinión, contiene un completo diagnóstico sobre el sistema fiscal que cumple estas premisas.

## 2. Teoría y práctica

Aunque pueda haber un marco teórico de referencia para afrontar una reforma fiscal (nivel de gasto público a financiar, eficiencia, equidad), la realidad es muy compleja y desborda cualquier modelo teórico que pretenda lograr una imposición óptima. Las dificultades no solo se deben a los problemas para conseguir

amplios consensos políticos, algo muy complicado en un ámbito tan político como la fiscalidad.

El punto de partida condiciona mucho, cualquier medida que se adopte sobre los ingresos (o el gasto público) tendrá ganadores y perdedores y la existencia de perdedores implica resistencia al cambio.

En segundo lugar, somos un país de estructura territorial compleja, con diferentes niveles de gobierno, cada uno con capacidad de decisión. No es fácil afrontar reformas de cierto calado con respeto al modelo territorial y sin menoscabo de la debida coherencia del sistema tributario cuando son muchos los agentes políticos que intervienen en su definición.

Por otra parte, la pedagogía pública no es nuestro fuerte y están demasiado extendidas ideas, voluntaristas las podríamos llamar, que sostienen que los ciudadanos de forma muy generalizada podemos aportar bastante menos y recibir mucho más o que dan por cierto que pidiendo una mayor contribución solo a

unos pocos se podrían solucionar fácilmente los problemas de las cuentas públicas.

Antes veíamos el peso del gasto social en los países de la Unión Europea y la necesidad de financiarlo como restricción ante cualquier reforma fiscal que pueda mermar significativamente los ingresos públicos. Y en cuanto a la capacidad recaudatoria de las rentas más altas, baste decir que en 2019 solo un 0,61% de las declaraciones del IRPF incluían rentas y rendimientos de importe superior a 150.000 euros, mientras que en el Impuesto sobre Sociedades solo el 2,12% de los declarantes tiene una cifra de negocios anual superior a seis millones de euros. Esto no quiere decir, en absoluto, que no quepa mejorar la progresividad del sistema tributario o que la imposición societaria no deba hacer frente a los problemas de la digitalización y globalización en línea con las propuestas internacionales. Sin embargo, el enfoque ha de ser realista sin generar expectativas que no se puedan cumplir.

También se suele prestar gran atención, como argumento de autoridad, a las decisiones tributarias más recientes adoptadas por otros países, muchas veces por razones coyunturales, ignorando su punto de partida. No es lo mismo que suba los impuestos (o los baje) un país con una presión fiscal del 35% que otro con el 45%. Ni se pueden poner en el mismo plano medidas de alcance limitado, incluso temporal, que afectan a un reducido número de contribuyentes, sectores económicos o bienes y servicios con reformas de alcance general en los principales tributos.

Otro elemento distorsionador se produce cuando se centra en exceso el debate en los tipos nominales de los impuestos como si el tipo de gravamen (o la tarifa impositiva) fuese el único factor a considerar en su diseño. Existen exenciones (y supuestos de no sujeción), reducciones, bonificaciones, deducciones, regímenes especiales, en definitiva, un gran número de incentivos que disminuyen la tributación efectiva de forma muy significativa en la mayoría de impuestos.

Afortunadamente, la evaluación de los incentivos fiscales es un valor en alza, compartido por todo el mundo, pero, cuando se baja al terreno concreto, incluso cuando la evaluación la realiza una autoridad independiente como la AIReF, los verdaderos beneficiarios

de los incentivos que, en ocasiones, no son necesariamente los contribuyentes que los aplican, se oponen de manera frontal.

Lo mismo sucede con la simplificación normativa, otro valor seguro en términos genéricos, pero compatible con la defensa a ultranza de las especialidades, excepciones y reglas concretas que a cada grupo de contribuyentes les son de aplicación.

Todos estos factores no pueden ser ignorados ni por los decisores políticos ni por quienes analizan las propuestas de reforma fiscal y las reacciones que suscitan. Y, por supuesto, la coyuntura es determinante. En un contexto de incertidumbre económica global puede ser desaconsejable, incluso puede ser contraproducente, la adopción de medidas de calado, sin perjuicio de los ajustes selectivos y temporales que procedan para hacer frente a las urgencias del momento.

### 3. Aplicación del sistema tributario y lucha contra el fraude

En el mencionado Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria se incorpora un apartado sobre cumplimiento y administración tributaria. De igual forma, los instrumentos de planificación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria establecen líneas de actuación cuyo objeto es el fomento del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales para la correcta aplicación del sistema tributario. El mismo propósito tiene el Componente 27 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Es importante recordarlo: así como la aplicabilidad del sistema tributario y sus modificaciones es una condición necesaria para su viabilidad, las administraciones tributarias, si quieren ser eficaces, deben tener capacidad de adaptación para aplicar las reformas fiscales que demande la sociedad. Por ejemplo, en el Libro Blanco se propone que el IRPF se convierta en un instrumento más potente para articular políticas sociales y establecer compensaciones a los contribuyentes más vulnerables que puedan verse afectados negativamente por medidas tributarias que fomenten la eficiencia económica o que persigan fines medioambientales. A este respecto, no se puede

olvidar que somos el antepenúltimo país de la Unión Europea en peso de la tributación medioambiental sobre el PIB. Y el país en el que los incentivos fiscales en el IVA (*policy gap*) tienen mayor peso.

Afrontar estos desequilibrios, como plantea el Libro Blanco, exigiría establecer compensaciones y, si la vía del gasto público se descartase y se prefiriese hacerlo mediante el IRPF, habría que ampliar necesariamente la obligación de declarar en el impuesto puesto que los contribuyentes de rentas más bajas, como regla general, no deben presentar declaración. Ya existen impuestos negativos (deducciones reembolsables), pero su generalización, para una mejor integración de las políticas sociales en el ingreso y en el gasto, constituiría un importante reto gestor para la administración tributaria, que habrá de afrontarse con tiempo y recursos si así lo decidiese el legislador.

Por otra parte, sea cual sea su enfoque, en el diseño de cualquier reforma tributaria, los costes de cumplimiento y los costes administrativos de las medidas fiscales son factores que no se pueden ignorar. Además, en la medida de lo posible se debe tratar de simplificar el sistema fiscal aun asumiendo la complejidad derivada de nuestra estructura territorial, dar adecuada configuración y regulación a los diferentes tributos, mejorar la certeza en su aplicación, favorecer la rápida resolución de los problemas interpretativos, reducir las cargas fiscales indirectas, impulsar el cumplimiento voluntario y avanzar en la prevención y lucha contra el fraude.

En cualquier caso, aunque la reducción del fraude y de la economía sumergida es determinante, no es una alternativa realista a las reformas fiscales que pretenden incrementar los ingresos públicos. Es un lugar común afirmar que el diferencial de fraude con los países de nuestro entorno es muy significativo, por lo que, si se corrigiera, la recaudación tributaria crecería exponencialmente. Al menos los estudios comparativos entre países que se usan como referencia en la Unión Europea y en los foros internacionales no permiten afirmarlo.

Hay que explicarlo bien, el volumen de fraude fiscal no es despreciable y constituye un problema a combatir en todos los países, también en España, esto no se puede negar, pero no es la explicación de nuestro diferencial de ingresos con la Unión Europea ni una

alternativa real a las reformas fiscales que buscan aumentar la recaudación tributaria.

El cuadro 3 muestra las cifras en los dos indicadores de uso más generalizados: la brecha fiscal en el IVA (porcentaje de fraude, elusión e impagos que reducen la recaudación del impuesto) y el porcentaje que representa sobre el PIB la economía sumergida que podría ser regularizada (eliminando en el cálculo las actividades ilegales, la economía de supervivencia que no alcanzaría los umbrales de declaración, los gastos y deducciones que se aplicarían si aflorasen ingresos ocultos, etc.).

Como puede verse en el cuadro 3, España presenta resultados mejores que la media y la mediana de los países de la Unión Europea y del Eurogrupo en brecha fiscal en el IVA. Y se sitúa en torno a la media y la mediana en el caso de la economía sumergida susceptible de regularización tributaria.

En ocasiones, incluso desde sectores empresariales, se habla de porcentajes de fraude o de economía sumergida del 25% o incluso superiores, con el propósito de presentar la lucha contra la economía sumergida como solución para oponerse a subidas impositivas que les afecten. Pues bien, teniendo en cuenta el peso de las grandes y medianas empresas en una estructura empresarial tan atomizada como la española, esos porcentajes solo serían posibles si una de cada cuatro empresas, incluidas las grandes y medianas, operase totalmente en negro o una de cada dos ocultase el 50% de sus operaciones o todas ellas tuviesen un 25% de su actividad fuera del radar de las administraciones. ¿Es eso creíble? Porque si la economía sumergida es algo ajeno a las empresas *serias*, que solo se produce en el comercio callejero, los profesionales de la facturación *con IVA o sin IVA*, los talleres clandestinos, los pequeños bazares, etc., es imposible llegar a un 25% del PIB.

Por otra parte, sea cual sea la dimensión del fraude, podemos ver que en los últimos años se está produciendo una mejora en el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Al menos, las bases imponibles gestionadas por la Agencia Tributaria están creciendo en mayor medida que la demanda interna (o que el PIB nominal) como puede observarse en el gráfico 2.

**Cuadro 3**

**Brecha fiscal en el IVA y economía sumergida**

	VAT TAX GAP 2019	Economía sumergida regularizable 2017
Croacia	1,0%	17,7%
Suecia	1,4%	7,9%
Finlandia	2,9%	7,5%
Chipre	2,7%	15,3%
Países Bajos	4,4%	5,5%
Estonia	4,5%	16,0%
Luxemburgo	6,6%	5,3%
<b>España</b>	<b>6,9%</b>	<b>11,2%</b>
Suecia	7,1%	7,9%
Francia	7,4%	8,3%
Portugal	7,4%	10,8%
Letonia	8,3%	13,8%
Bulgaria	8,3%	19,2%
<b>Mediana Eurozona</b>	<b>8,3%</b>	<b>11,2%</b>
Dinamarca	8,6%	7,1%
<b>Mediana UE-27</b>	<b>8,6%</b>	<b>11,1%</b>
Austria	8,7%	4,6%
Alemania	8,8%	6,8%
Hungría	9,6%	14,6%
Irlanda	10,1%	6,8%
<b>Media UE-27</b>	<b>10,3%</b>	<b>11,2%</b>
<b>Media Eurogrupo</b>	<b>10,9%</b>	<b>10,2%</b>
Polonia	11,3%	14,4%
Bélgica	12,3%	10,1%
Rep. Checa	14,3%	15,3%
Eslovaquia	16,1%	8,5%
Italia	21,3%	12,9%
Lituania	21,4%	15,5%
Malta	23,5%	15,3%
Grecia	25,8%	14,0%
Rumanía	34,9%	17,2%

Fuente: file:///C:/Users/h00451z2/Downloads/KPAK21001ENN.en%20(1).pdf VAT Gap in the EU 2021 Report.

file:///C:/Users/h00451z2/Downloads/cesifo1\_wp7981.pdf Shedding light on the shadow economy: A Global Database and the Interaction with the Official One. Cesiffo Working Papers 7981 2019 December 2019. Leandro Medina y Friedrich Schneider.

Previsiblemente el desacoplamiento en 2021 y 2022 de las bases y los ingresos fiscales con el PIB nominal y la demanda interna hará que el diferencial acumulado se sitúe en dobles dígitos. Y no olvidemos que el PIB nominal y la demanda interna incorporan el crecimiento de los precios, por lo que la explicación de este desacoplamiento no habrá que buscarla en las altas tasas de inflación observadas a finales de 2021 y en 2022.

Con independencia del tamaño del fraude y su evolución, algunos aspectos críticos para favorecer el cumplimiento voluntario son los siguientes.

En el diseño de las reformas fiscales, ya lo dijimos, se han de considerar siempre los costes de cumplimiento y administrativos que puede generar su aplicación. Hay factores a considerar como su impacto en la simplificación del sistema fiscal, en la adecuada configuración y regulación de los tributos, en la certeza en la aplicación y la rápida resolución de los problemas interpretativos, en las obligaciones formales y el

cumplimiento voluntario y en la prevención y lucha contra el fraude.

En segundo lugar, la Agencia Tributaria, en cumplimiento de las previsiones establecidas en sus instrumentos de planificación, ha de contar con medios adecuados, materiales y personales, en un contexto de fuerte envejecimiento de su plantilla, llamativo incluso en términos comparativos internacionales. Además, ha de cooperar con el resto de administraciones nacionales, en especial con las administraciones tributarias autonómicas, e internacionales, en un escenario caracterizado por la globalización y la digitalización de la economía.

Por otra parte, el factor tecnológico es crucial para prestar mejores servicios a los ciudadanos, prevenir los incumplimientos y luchar contra el fraude. La inteligencia artificial y el *big data* son dos buenos ejemplos.

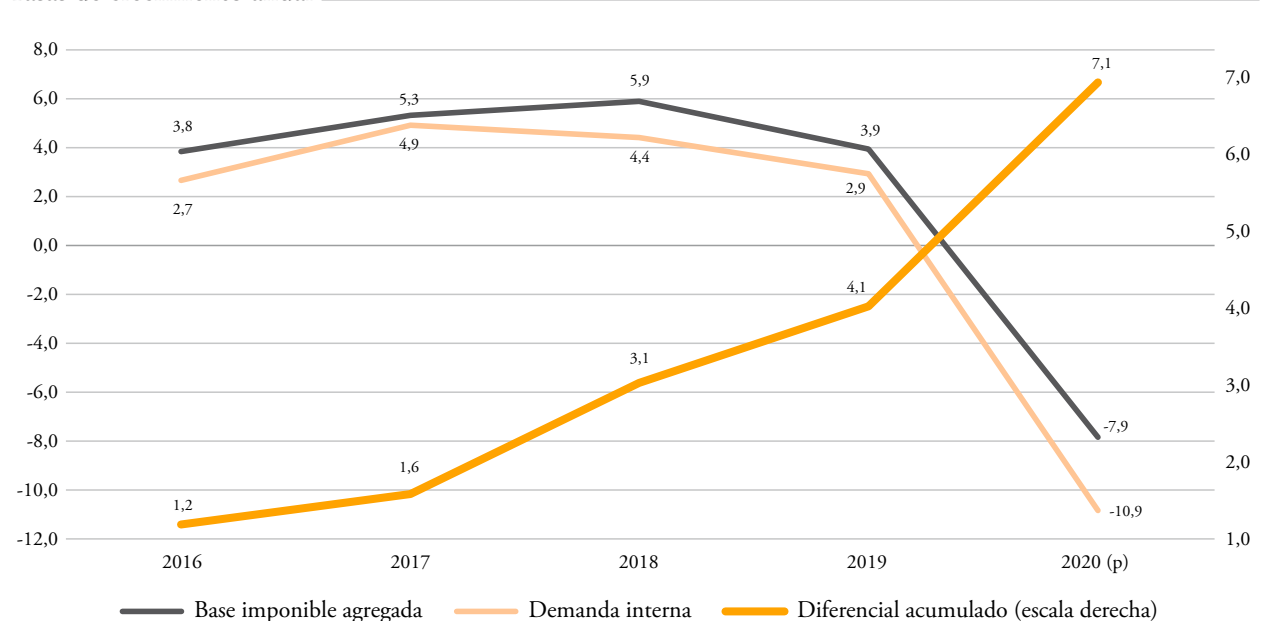
No se pueden ignorar los aspectos psicológicos, para lo cual la sociología tributaria y las técnicas de la eco-

### Gráfico 2

#### Mejora del cumplimiento voluntario.

#### Base imponible agregada vs Demanda interna nominal

Tasas de crecimiento anual



Fuente: [https://sede.agenciatributaria.gob.es/static\\_files/AEAT/Contenidos\\_Comunes/La\\_Agencia\\_Tributaria/Planificacion/PlanEstrategico2020\\_2023Informe\\_evolucion\\_2020.pdf](https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Planificacion/PlanEstrategico2020_2023Informe_evolucion_2020.pdf) Informe 36/2021 de la Inspección de los Servicios sobre la evolución en 2020 de los indicadores del Plan Estratégico 2020-2023. Agencia Tributaria.

nomía del comportamiento (*behavioural insights*) son clave. La educación cívico-tributaria es el punto de partida.

La prevención es fundamental, con buenos servicios de información y asistencia al contribuyente, en formato multicanal, extendiendo la cesión de datos fiscales, los borradores de declaración, los asistentes virtuales e informadores de impuestos y las Administraciones Digitales Integrales.

La apertura a la sociedad es esencial y los foros cooperativos con asesores y gestores, cuyo papel sigue siendo imprescindible para el correcto funcionamiento del sistema tributario, con autónomos y pymes, con las grandes empresas, son instrumentos útiles para ello. El papel del Consejo para la Defensa del Contribuyente también es determinante. La vía del conflicto no es la única opción en los procedimientos tributarios.

El desarrollo por la Agencia Tributaria de funciones no tributarias, necesaria en circunstancias excepcionales, no debe mermar su capacidad operativa en el ejercicio de su función fundacional: la aplicación del sistema tributario.

El control de los incumplimientos y la lucha contra el fraude debe abarcar desde la gestión del censo y los controles más automatizados hasta la inspección y la investigación, también en el ámbito recaudatorio, así como la lucha contra las formas más reprobables del fraude fiscal, incluyendo el recurso a la vía penal cuando resulte necesario. La coordinación y la cooperación internacional son esenciales para intercambiar información entre países y llevar a cabo acciones conjuntas contra la elusión y la evasión fiscal.

En el ámbito aduanero la facilitación del comercio ha de ser compatible con el control dentro de una estrategia europea única.

Los cambios sociales, como el creciente uso de los pagos con tarjeta, ayudan al control tributario. Según las estadísticas del Banco de España, en 2016, por primera vez, los importes pagados en terminales de punto de venta superaron a los importes retirados en cajeros automáticos. En 2019 ya eran un 29% mayores, en 2021 un 75% superiores (un 85% en el cuarto trimestre).

El control de la prohibición del software de doble uso en la facturación y la generalización de soluciones digitales para una facturación segura, junto con el Suministro Inmediato de Información y la facturación electrónica, son factores clave para reducir el fraude fiscal.

La Administración Tributaria también debe evaluarse, revisando la evolución de sus indicadores estratégicos y sus objetivos anuales. Los indicadores y objetivos no solo han de ser cuantitativos y centrados en los resultados a posteriori obtenidos en las actuaciones de control y lucha contra el fraude. La mejora del cumplimiento voluntario, los efectos inducidos de las actuaciones preventivas y de control, la evolución de la litigiosidad, los resultados de cobro de la deuda pendiente, deben ser objeto de seguimiento.

### BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Estatal de Administración Tributaria (2019), *Plan Estratégico 2020-2023*.
- Agencia Estatal de Administración Tributaria (2021), *Informe 36/2021 de la Inspección de los Servicios sobre la evolución en 2020 de los indicadores del Plan Estratégico 2020-2023*, Agencia Tributaria.
- AIReF (2020), *Spending Review 2019/2020. Beneficios Fiscales*.
- Banco de España (2022), *Estadísticas tarjetas para la Web 4T-2021*, Departamento de Sistemas de Pago. División de Vigilancia y Supervisión de Pagos. Banco de España. Eurosistema.
- Bunes J. M. y Gascón, J. (2018), «Una nueva Administración para la lucha contra el fraude», *El Fraude Fiscal en España*. AEDAF.
- Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica (2017), *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica*, Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Comisión Europea (2021), *Taxation trends in the European Union*, 2021 Edition, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2021.
- Comisión Europea, CASE, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M. y Śmietanka, A. (2021), *VAT Gap in the EU Report 2021*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2021.
- Comité de Personas Expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (2022), *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*, Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Gascón, J. (2014), *Diagnóstico y propuestas para una reforma fiscal*, Cívitas.

- Gobierno de España (2021), «Componente 27: Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal», *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*.
- López Laborda, J.; Marín, C. y Onrubia, J. (2021), «Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones monetarias entre los hogares españoles. Sexto informe 2017-2018, FEDEA. *Estudios sobre la economía española 2021-33*.
- Mirrlees, J. (2011), *Diseño de un sistema tributario óptimo. Informe Mirrlees*, Editorial Universitaria Ramón Areces.
- OCDE (2021a), *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalization of the Economy*, OECD Publishing.
- OCDE (2021b), *Tax Administration 2021: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing.
- Schneider, F. y Medina, L. (2019), «Shedding light on the shadow economy: A Global Database and the Interaction with the Official One», FMI. *Cesiffo Working Papers*, 7981 2019 diciembre 2019.

## ESPAÑA, UNA REALIDAD DIFERENCIAL EN TÉRMINOS DE COMPETITIVIDAD FISCAL

**Valentín Pich**

*Presidente del Consejo General de Economistas de España*

### RESUMEN

Para conseguir que las empresas puedan competir a nivel internacional es necesario elaborar estrategias encaminadas a mejorar la productividad del tejido empresarial. En este sentido, la variable tributaria puede jugar un papel protagonista, ya que los costes fiscales suponen, en la mayoría de los casos, un freno en las decisiones empresariales, por lo que es necesario regular políticas de diferimiento de impuestos o de exenciones para que la fiscalidad no sea un impedimento para los agentes económicos. Nuestro país tiene un elemento diferencial respecto de muchos otros, y es el hecho de tener una administración descentralizada en diecisiete comunidades autónomas. Esto supone un esfuerzo adicional para evitar que las potestades normativas que asumen las comunidades para fijar sus incentivos fiscales se conviertan en una traba para las empresas de nuestro país debido a las diferencias en la tributación según en el territorio en el que residan los agentes económicos.

Como país posiblemente no nos hemos tomado suficientemente en serio la fiscalidad como un instrumento de competitividad para atraer y mantener el talento y el capital, como han hecho otros países con resultados excelentes.

### PALABRAS CLAVE

Tributos cedidos, Impuesto sobre la Renta, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Sociedades, Competitividad fiscal y sistema tributario.

### 1. Competitividad en términos de fiscalidad

Cuando hablamos de competitividad a nivel de impuestos nos referimos a la capacidad que tienen los distintos gobiernos de adoptar medidas fiscales, tanto para las personas físicas como para las empresas, con el objetivo de obtener un *target* que permita atraer y mantener el talento y el capital. Y para determinar cuál debería de ser la política fiscal óptima de un país para ser competitivo, en nuestro caso España, es necesario conocer los diferentes tributos que existen y cuáles son los beneficios fiscales que pueden aplicar los contribuyentes y, de esta manera, poder comparar los distintos sistemas tributarios de los distintos países. Es fundamental que los ciudadanos y las empresas conozcan las reglas del juego tributario y para ello hay que evitar normativas farragosas. No hay que olvidar que, aunque los tipos efectivos sean atractivos, son los tipos nominales los que determinan en último lugar en qué países se realizarán las inversiones procedentes del extranjero. En este sentido, resulta fundamental tener una estabilidad normativa y un entorno amable

–y mantenido en el tiempo– en cuanto a la aplicación de los impuestos.

#### 1.1. *La descentralización en España*

Hay que poner de manifiesto un hecho diferencial de nuestro sistema fiscal español frente a otros. Y es que partimos de una singularidad respecto de otros muchos países, que es la política territorial del Estado español, que se encuentra descentralizada en diecisiete comunidades autónomas. Esta particularidad pone de manifiesto diferencias notables en la tributación según donde residan los ciudadanos, debido a las diferentes legislaciones autonómicas que, como veremos, ejercen a través de las competencias normativas que asumen, especialmente en los tributos cedidos. Existe un tercer subsistema tributario, como es el de las corporaciones locales, que también tienen cierto margen para regular políticas fiscales en ciertos tributos y que, en ocasiones, son también decisivas a la hora de tomar decisiones por los diferentes agentes económicos. Esta

circunstancia determina que en España dentro del sistema tributario existan tres subsistemas: el estatal, el autonómico y el local.

Esta circunstancia especial no es baladí porque produce desigualdades de tributación en los ciudadanos y, en ocasiones, pueden llevar a incentivar comportamientos de deslocalización de unos territorios a otros, con el objetivo de perseguir ahorros fiscales. Por este motivo, para medir si España es un país competitivo respecto al resto de países, tenemos además que analizar si dentro de nuestras propias fronteras las diferentes políticas fiscales que asumen las administraciones autonómicas pueden suponer un factor determinante de la competitividad fiscal.

Por estas razones, la política fiscal del Estado debe ir de la mano de las regulaciones de las comunidades autonómicas a la hora de determinar una estrategia de cara a competir con otros países.

### 1.2. Datos sobre competitividad regional

Según el *Informe de la Competitividad Regional en España 2021*, que se elabora a partir de la explotación del Índice de Competitividad Regional (ICREG), en 2020 la Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco volvieron a ser, por este orden, las comunidades autonómicas más competitivas, manteniendo los primeros lugares del *ranking* e integrando el grupo de competitividad relativa alta. Por el contrario, Extremadura, Andalucía, Canarias, Islas Baleares, Castilla-La Mancha, Región de Murcia y Comunidad Valenciana obtienen los menores valores del ICREG, y forman el grupo de competitividad relativa baja.

La competitividad de las comunidades autónomas disminuyó en promedio un 2,3% en 2020 respecto a 2019, en sintonía con las fuertes disminuciones del PIB de las CC.AA. En cuanto al comportamiento de las CC.AA., el ICREG disminuyó en diez de las 17 CC.AA., aumentando moderada o levemente en cuatro comunidades y no mostrando cambios significativos en tres regiones. En la composición de los grupos competitivos, solo Galicia y Comunidad Valenciana pierden una posición, mientras Cantabria y Principado de

Asturias suben una posición. Por su parte, Extremadura, Andalucía y Canarias continúan ocupando los tres últimos lugares del *ranking*.

Las CC.AA. que más competitividad han perdido en 2020 son Canarias e Islas Baleares. Además, se da la circunstancia de que las seis regiones que alcanzan los mayores valores del ICREG han experimentado descensos más o menos intensos en 2020. También cayó el ICREG en la Comunidad Valenciana. Respecto a las causas de la caída de la competitividad promedio, los ejes relativos al Entorno económico y a la Eficiencia empresarial son los que se comportan de manera más desfavorable. Mientras los ejes de Innovación y Entorno institucional son los únicos que mejoran de forma generalizada (1).

## 2. Medidas fiscales adoptadas por las administraciones autonómicas

Es la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, la norma que regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía. A estos entes territoriales se les da cierta capacidad normativa sobre los denominados impuestos cedidos, que son los tributos que componen el eje vertebral del sistema tributario español, en concreto el Impuesto sobre la Renta, de Patrimonio, de Sucesiones y Donaciones, y de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

### 2.1. Tendencias normativas

En este apartado veremos la tendencia actual en la regulación de los beneficios fiscales que han ido moldeando las comunidades autónomas, sobre todo a lo largo de la última década. Muchas de las medidas se dirigen a mejorar la productividad de las empresas, como las reducciones y bonificaciones que se regulan cuando se produce la transmisión de la empresa familiar. Otras medidas, sobre todo las reguladas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o del Impuesto sobre el Patrimonio, tienden a incentivar comportamientos económicos para las personas físicas y de beneficiar a ciertos colectivos.

## 2.2. Impuesto sobre la Renta

Las medidas fiscales aprobadas por las diferentes comunidades autónomas para mejorar la competitividad son de poco calado comparadas con los beneficios fiscales que existen en otros impuestos cedidos. Y es que al final uno paga el impuesto en el territorio donde tiene su núcleo familiar, que es principalmente donde se localiza su lugar de trabajo. Los cambios de residencia para optimizar la factura fiscal no suelen ser numerosos en este impuesto, principalmente por la inmovilidad del factor trabajo.

En cuanto a las medidas fiscales, las únicas comunidades autónomas que han regulado mínimos personales y familiares diferentes a los de la normativa estatal, incrementándolos, son Islas Baleares, Madrid y La Rioja, así

como los territorios forales del País Vasco y Navarra. En cuanto a la tarifa, ninguna comunidad tiene una exactamente igual a la estatal, por lo que es difícil realizar comparaciones, pues en muchos casos no coinciden ni en el número de tramos. Las desigualdades aumentan a medida que la renta es más alta, por lo que la decisión de tributar en una u otra región, por aquellos que puedan hacerlo, es proporcional al nivel de los ingresos. No obstante, hay que decir que la norma del impuesto se protege ante los denominados cambios ficticios, es decir aquellos que realmente no se producen, sino que se enmascaran para acogerse a un sistema tributario más atractivo que en el que verdaderamente se reside.

En el cuadro 1 resumimos los tipos mínimos y máximos de las comunidades y agregados con la tarifa estatal, que nos puede dar alguna idea de las diferencias

### Cuadro 1

#### Resumen de los tipos agregados de las comunidades autónomas (CC.AA.)

Datos en porcentaje

Comunidades	Tipo mínimo	Tipo mínimo agregado	Tipo máximo	Tipo máximo agregado
Andalucía	9,5%	19,0%	22,5%	47,0%
Aragón	10,0%	19,5%	25,0%	49,5%
P. Asturias	10,0%	19,5%	25,5%	50,0%
Illes Balears	9,5%	19,0%	25,0%	49,5%
Canarias	9,0%	18,5%	26,0%	50,5%
Cantabria	9,5%	19,0%	25,5%	50,0%
Castilla y León	9,5%	19,0%	21,5%	46,0%
Castilla-La Mancha	9,5%	19,0%	22,5%	47,0%
Cataluña	10,5%	20,0%	25,5%	50,0%
Extremadura	9,5%	19,0%	25,0%	49,5%
Galicia	9,4%	18,9%	22,5%	47,0%
Madrid	8,5%	18,0%	20,5%	45,0%
Región de Murcia	9,6%	19,1%	22,7%	47,2%
La Rioja	9,0%	18,5%	27,0%	51,5%
C. Valenciana	10,0%	19,5%	29,5%	54,0%
Forales P. Vasco		23,0%		49,0%
Navarra		13,0%		52,0%

Fuente: Estudio del Panorama de la fiscalidad autonómica y foral 2022, elaborado por el servicio de Estudios del Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF).

de tributación entre las diferentes administraciones. Como vemos, la comunidad autónoma en donde menos se paga, hablando de un tipo marginal máximo, es Madrid con el 45%, mientras que la comunidad autónoma en donde más se paga es en la Comunidad Valenciana con un marginal máximo del 54%, lo que supone nueve puntos de diferencia (2).

### 2.3. *Un ejemplo real*

Si simulamos una renta de un contribuyente soltero, menor de sesenta y cinco años y sin hijos y con una renta de 110.000€ (3), en Madrid pagaría 35.715,73€ y en la Comunidad Valenciana 38.522€. La diferencia es, por tanto, de 2.807€. Es decir, dependiendo de dónde se reside se pagará una u otra cantidad más al año. Si la renta es de 300.000€ la diferencia aumenta hasta los 17.725€, y ya para una renta muy alta de 600.000€ la diferencia aún es mayor: 44.725€ al año. Este ejemplo pone de manifiesto las desigualdades que se producen entre las diferentes administraciones, lo que viene a suponer que por un mismo nivel de renta de trabajo se pagan cuantías distintas.

Ante estas diferencias de tributación, las empresas pueden localizarse en las regiones en donde sus grandes directivos, gente con alto poder adquisitivo, paguen menos impuestos. Especialmente, pueden realizar esta estrategia las empresas multinacionales a la hora de tomar la decisión de fijar en qué territorio quieren implantar su sede social. Esta circunstancia puede provocar importación de talento del factor trabajo. Por lo tanto, estas desigualdades en cuanto a la tributación pueden llegar a ser un factor decisivo de competitividad de las empresas de dicha región frente a las del resto.

### 2.4. *Impuesto sobre el Patrimonio*

El mínimo exento se aplica por defecto y solo se ha regulado uno específico en Aragón, Cataluña, Extremadura y Comunidad Valenciana. En Andalucía, Extremadura y Comunidad Valenciana se incrementan los mínimos para contribuyentes con discapacidad. En cuanto a la tarifa por defecto, se aplica la estatal, pero la mayoría de las comunidades aplican la suya propia.

Solo Madrid es la comunidad autónoma en la que no se paga este impuesto al regular una bonificación del 100%. Galicia regula una bonificación del 25%. Algunas comunidades regulan incentivos fiscales para personas discapacitadas o para los patrimonios especialmente protegidos.

Como este impuesto grava, entre otros hechos imposables, las actividades económicas y las participaciones de las empresas, y como las administraciones autonómicas tienen potestad para rebajar la tributación –o, incluso, alguna como Madrid, ha optado por desactivarlo totalmente–, sí puede incidir la política fiscal en la competitividad de las empresas, siendo más atractivas las comunidades autonómicas en las que o no se paga el tributo o se paga menos que en otras. Esta situación de atraer capital genera otros factores a nivel de competitividad como la creación de más riqueza para la región, menos desempleo, más recaudación por impuestos indirectos, etc.

### 2.5. *Un ejemplo real*

Si simulamos un patrimonio medio de 4.000.000€ y calculamos el coste fiscal según en la comunidad en donde residen los ciudadanos, observamos que, para cualquier nivel de patrimonio, en Madrid no se pagaría nada, ya que, como hemos dicho, es la única comunidad que lo tiene bonificado al 100%. En Extremadura, en nuestro ejemplo es la comunidad donde más alto es el impuesto (este contribuyente pagaría 59.919€). Y si tomamos un patrimonio elevado de 15.000.000€, se pagarían 418.155€ más en Extremadura que en Madrid. En el resto de las comunidades las diferencias entre residir en uno u otro territorio son también muy considerables.

Ante esta situación y poniendo de manifiesto que uno de los hechos imposables que grava este impuesto son las actividades empresariales y las participaciones en las sociedades, es un factor muy a tener en cuenta porque estas distorsiones pueden provocar el traslado de residencias de origen hacia aquellas comunidades en donde o no se paga este tributo o se paga poco. De hecho, es conocido el debate recurrente de la baja fiscalidad que existe en Madrid, a la que otras CC.AA. acusan de *dumping fiscal*.

## 2.6. *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*

Quizás sea el tributo en el que existen más diferencias de tributación. En muchas comunidades solo se pagan importes simbólicos, mientras que en otras liberan prácticamente de tributación a los herederos o donatarios. Este tributo sí es fundamental en cuanto a la tributación de las empresas, especialmente de la empresa familiar, ya que, de cumplirse una serie de requisitos, los adquirentes, ya sean donatarios o herederos, verán reducida su factura fiscal de manera considerable.

La propia norma estatal ya contempla beneficios fiscales para las transmisiones lucrativas tanto para las actividades económicas como para las participaciones de las empresas, pero, como hemos visto, también las comunidades autónomas tienen competencias normativas para aumentar, si cabe aún más, dichos beneficios fiscales empresariales. Esta circunstancia nos vuelve a llevar al punto de partida, que son las desigualdades de calado que se producen entre heredar o recibir una donación en función del territorio en el que resida o bien el causante o bien el donatario.

## 2.7. *Un ejemplo real*

Una herencia de un padre a un hijo por un importe de 800.000€: el hijo no pagaría nada si el causante hubiera residido en Andalucía, Cantabria o Galicia, y sin embargo pagaría 103.135€ o 63.193€, si hubiera vivido en Asturias y en la Comunidad Valenciana, respectivamente. Como vemos las diferencias son bastantes notables.

Una donación de 800.000€ de dinero de un padre a un hijo o hija de treinta años: no pagaría nada si el descendiente reside en Cantabria y, sin embargo, pagaría 200.122€ si residiera en Extremadura. En este punto habría que preguntarse qué opinarían dos hermanos que recibieran el mismo importe de donación de su padre pero que, por circunstancias de la vida, residieran en distintos territorios.

Como ya apuntamos cuando nos referimos al Impuesto sobre el Patrimonio, las diferencias de tributación entre las diferentes comunidades autónomas pueden provocar deslocalizaciones por parte de los contribuyentes hacia los territorios de baja o nula tributación.

Para evitar este fenómeno de deslocalización, se produce, en no pocas ocasiones entre las diferentes administraciones autonómicas, un fenómeno dominó o frontera, viéndose obligadas las comunidades limítrofes a articular mecanismos similares a las comunidades vecinas para evitar y frenar los desplazamientos por motivos fiscales, sobre todo de los grandes patrimonios.

## 3. *Medidas fiscales adoptadas por el Estado*

Atendiendo al gobierno estatal, hay que indicar que existen incentivos fiscales cuyo objetivo es evitar que la variable fiscal sea un freno para la realización de ciertas inversiones, sobre todo empresariales. Hay un denominador común en varios países de que las políticas tributarias no pueden ser un obstáculo a la hora de la toma de decisiones económicas, especialmente cuando se realizan operaciones de transmisiones de las empresas familiares y las operaciones de reestructuración empresarial.

### 3.1. *Los impuestos como factor de competitividad*

En el caso español, se protegen, desde el punto de vista fiscal, las transmisiones de empresas familiares, regulando mecanismos de diferimiento del pago de los tributos, de tal manera que el coste fiscal no sea un impedimento para decidir si se dona o no una empresa de padres a hijos. De esta manera, los donantes de tales empresas no tributarán en su impuesto personal –Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas– si cumplen ciertos requisitos, quedando diferida la ganancia obtenida por los adquirentes hasta el horizonte temporal en que se produzca la transmisión de la empresa adquirida por parte de estos. Esta medida de no tributación en los transmitentes se complementa con una reducción en el pago del Impuesto sobre Sucesiones que les corresponde pagar a los herederos o en el Impuesto sobre Donaciones, si se trata de una donación. Es decir, los adquirentes, cuando cumplan ciertos requisitos, verán minorada su factura fiscal tanto en el Impuesto sobre Sucesiones como en el de Donaciones.

Lo mismo sucede con las operaciones societarias de reestructuración empresarial, es decir operaciones de fusiones, escisiones, canje de valores, aportaciones no

dinerarias... El legislador español no quiere que la variable fiscal impida o frene este tipo de inversiones y, por este motivo, regula sistema de exenciones o de no sujeción, y también de diferimiento en el pago de los tributos, tal y como vimos para las transmisiones de las empresas familiares. Hay que recordar que en España tenemos un problema de tamaño de nuestras empresas. Nuestro tejido empresarial debería crecer para poder competir con las empresas extranjeras de mayor tamaño y esto se consigue, entre otras políticas, con una buena política fiscal. El sistema ideado es una tributación diferida en el pago de los impuestos tanto para los socios como para las entidades transmitentes y también para las adquirentes.

En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas existen incentivos fiscales cuyo objetivo último es el de atraer talento extranjero a nuestro país. De tal manera, que el coste fiscal no suponga un freno a la importación de dicho talento. Esta medida se conoce como el régimen de impatriados. También existen exenciones para los desplazados a países extranjeros. Así, si una empresa española quiere trasladar a un trabajador fuera de España para que desarrolle su trabajo, este no tributará hasta 60.100€ por las rentas de trabajo obtenidas en el extranjero. Es el conocido régimen de expatriados y que, posiblemente, es un gran aliciente para los trabajadores cuando se plantean si se van o no fuera de su país a prestar sus servicios.

#### 4. Medidas fiscales a nivel internacional

Muchos países se protegen internamente de la competencia exterior regulando medidas fiscales internas con el objetivo de atraer capitales del exterior a sus países para que estos sean atractivos desde el punto de vista empresarial. En ocasiones, las regulaciones tributarias se hallan al borde de la legalidad, ya que realizan el denominado *dumping fiscal*, y contra esto se ha de actuar para impedir que existan ventajas económicas al margen de la ley.

##### 4.1. El impuesto de las empresas

Si analizamos el Impuesto sobre Sociedades español, podemos sacar algunas conclusiones. En el cuadro 2,

distribución de declarantes por situación económica año 2019, vemos que cerca del 65% de las declaraciones presentadas tienen bases imponibles negativas o de cero euros, estando inactivas 390.683 en 2019, casi una cuarta parte del censo.

Por lo tanto, a pesar de la labor de depuración que está llevando a cabo la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), todavía una parte muy importante del censo de contribuyentes por este impuesto está constituida por entidades que están pendientes de liquidarse. Seguramente esto se irá reduciendo en el futuro si se generalizan las sanciones a las entidades que incumplan la obligación mercantil de depósito de cuentas anuales.

Si comparamos los tipos efectivos a nivel internacional, observamos cómo muchos países han optado por que el impuesto que pagan las empresas, el Impuesto sobre Sociedades u otros análogos, tengan tipos bajos para que sirva de reclamo a la inversión exterior.

En el cuadro 3 vemos la comparativa con el resto de los países de la OCDE –38 en total–. Trece de ellos tienen un tipo nominal superior al nuestro; cuatro, igual al nuestro (25%), y en el resto (únicamente ocho Estados) se aplican tipos inferiores, estando por debajo del 20%. Llamativamente bajos son los tipos de los siguientes países: Hungría (9%), Chile (10%), Irlanda (12,5%) y Lituania (15%).

Como se ve, en algunos países (9) se tributa por este impuesto al Estado central y a las regiones.

#### 5. Conclusión

La competencia fiscal entre las comunidades autónomas da resultados dispares. En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas no hay una tendencia definida al alza o a la baja; en Patrimonio tampoco; en Sucesiones y Donaciones la competencia es claramente a la baja; y en Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, al alza. Se ha exagerado la utilización de la capacidad normativa aprobándose demasiados incentivos fiscales, los cuales afectan a muy pocos contribuyentes, o su cuantía es muy limitada, y algunas veces se establecen requisitos de difícil comprobación porque se han de cumplir

**Cuadro 2**
**Distribución de declarantes por situación económica 2019**

Tramos de ingresos (miles de euros)	Con pérdidas (*)		B. Imponible <= 0		B. Imponible > 0	
	Número	Distribución	Número	Distribución	Número	Distribución
<6	182.040	34,02%	489.707	46,05%	10.750	1,84%
6-60	139.601	26,09%	204.206	19,20%	91.429	15,66%
60-150	84.153	15,73%	137.323	12,91%	104.543	17,90%
150-300	51.919	9,70%	90.548	8,51%	96.052	16,45%
300-600	34.584	6,46%	63.287	5,95%	92.359	15,82%
600-1.500	23.468	4,39%	43.851	4,12%	89.983	15,41%
1.500-6.000	13.356	2,50%	24.264	2,28%	69.225	11,86%
6.000-12.000	2.701	0,50%	4.747	0,45%	13.324	2,28%
12.000-30.000	1.814	0,34%	3.241	0,30%	9.261	1,59%
30.000-45.000	430	0,08%	725	0,07%	2.281	0,39%
45.000-60.000	253	0,05%	420	0,04%	1.109	0,19%
60.000-90.000	237	0,04%	375	0,04%	1.230	0,21%
90.000-180.000	230	0,04%	383	0,04%	1.222	0,21%
> 180.000	244	0,05%	390	0,04%	1.115	0,19%
<b>Totales</b>	<b>535.030</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.063.467</b>	<b>100,00%</b>	<b>583.883</b>	<b>100,00%</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>32,48%</b>		<b>64,56%</b>		<b>35,44%</b>	
<b>Nº declaraciones presentadas</b>						<b>1.647.349</b>

Unidades: Importes en millones de euros.

(\*) Resultado contable < 0.

Fuente: Estadísticas cuentas anuales I. Sociedades. AEAT y elaboración propia.

a futuro. Esto sucede, fundamentalmente, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Salvo en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, las desigualdades entre comunidades son enormes, relevantes en el Impuesto sobre el Patrimonio, pero, sobre todo, en Sucesiones y Donaciones, donde, en función de la residencia del causante o del donatario, las diferencias de tributación son bastante significati-

vas. Es necesario reflexionar sobre el mantenimiento o no de determinados tributos y la capacidad normativa de las comunidades autónomas sobre los mismos. Esta reflexión debería hacerse en el marco del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas, cuyo establecimiento parece inaplazable. España tiene mecanismos tributarios, al igual que las comunidades autónomas, para evitar que las políticas fiscales sean un freno a la hora de tomar decisiones empresariales.

**Cuadro 3**

**Tipos efectivos países OCDE. Año 2021**

Year				
Unit				
Corporate income tax rate	Sub-central government corporate income tax rate	Combined corporate income tax rate		
	Corporate income tax rate	Corporate income tax rate less deductions for sub-national taxes		
Country				
Australia	30,00	30,00	..	30,00
Austria	25,00	25,00	..	25,00
Belgium	25,00	25,00	..	25,00
Canada	15,00	15,00	11,15	26,15
Chile	10,00	10,00	..	10,00
Colombia	31,00			31,00
Costa Rica	30,00	30,00		30,00
Czech Republic	19,00	19,00	..	19,00
Denmark	22,00	22,00	..	22,00
Estonia	20,00	20,00	..	20,00
Finland	20,00	20,00	..	20,00
France	28,408	28,408	..	28,408
Germany	15,825	15,825	14,113	29,938
Greece	24,00	24,00	..	24,00
Hungary	9,00	9,00	..	9,00
Iceland	20,00	20,00	..	20,00
Ireland	12,50	12,50	..	12,50
Israel	23,00	23,00	0,00	23,00
Italy	24,00	23,91	3,90	27,81

Fuente: OCDE. Junio 2021.

**Cuadro 3 (continuación)**
**Tipos efectivos países OCDE. Año 2021**

Year				
Unit				
Corporate income tax rate	Sub-central government corporate income tax rate	Combined corporate income tax rate		
	Corporate income tax rate	Corporate income tax rate less deductions for sub-national taxes		
Country				
Japan	23,20	22,39	7,35	29,74
Korea	25,00	25,00	2,50	27,50
Latvia	20,00	20,00	..	20,00
Lithuania	15,00	15,00	..	15,00
Luxembourg	18,19	18,19	6,75	24,94
Mexico	30,00	30,00	..	30,00
Netherlands	25,00	25,00	..	25,00
New Zealand	28,00	28,00	..	28,00
Norway	22,00	22,00	..	22,00
Poland	19,00	19,00	..	19,00
Portugal	30,00	30,00	1,50	31,50
Slovak Republic	21,00	21,00	..	21,00
Slovenia	19,00	19,00	..	19,00
Spain	25,00	25,00	..	25,00
Sweden	20,60	20,60	..	20,60
Switzerland	8,50	6,826	12,873	19,699
Turkey	25,00	25,00	..	25,00
United Kingdom	19,00	19,00	..	19,00
United States	21,00	19,736	6,018	25,755

Fuente: OCDE. Junio 2021.

Además, se regulan beneficios fiscales para atraer talento del extranjero y se facilita la expansión de las empresas al exterior beneficiando a los trabajadores que decidan desplazarse.

Las medidas adoptadas por nuestro legislador, a nivel estatal, para mejorar la competitividad a nivel internacional son escasas y las pocas que se han implementado siguen la línea de las adoptadas por la mayoría de los países de nuestro entorno.

Nuestro Impuesto sobre Sociedades, a diferencia de lo realizado en otros países –por ejemplo Irlanda–, no se ha caracterizado por regular medidas encaminadas al aterrizaje en nuestro país de capital extranjero.

No obstante, hay que indicar que la actual ley en trámite parlamentario de las *Startups* sí que regula exenciones de tributación por *stock options*, un régimen favorable para los extranjeros y rebaja el impuesto sobre sociedades al 15% para estas empresas emergentes.

### NOTAS

(1) Informe de la Competitividad Regional en España 2021, elaborado por el Servicio de Estudios del Consejo General de Economistas de España.

(2) Estudio del Panorama de la fiscalidad autonómica y foral 2022, elaborado por el Servicio de Estudios del Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF).

(3) Ejemplo tomado del estudio del Panorama de la fiscalidad autonómica y foral 2022, elaborado por el Servicio de Estudios del Registro de Economista Asesores Fiscales (REAF).

### BIBLIOGRAFÍA

Estudio del Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral, elaborado por el servicio de Estudios del Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF). (2022).

David R. Agrawal, Dirk Foremny, Clara Martínez-Toledano , (2022), «Wealth Tax Mobility and Tax Coordination».

Consejo General de Economistas de España (2021), «Informe anual de la Competitividad Regional en España», que se elabora a partir de la explotación del Índice de Competitividad Regional (ICREG).

Instituto de Estudios Económicos, IEE (2021), «La competitividad fiscal de las comunidades autónomas: condición necesaria para el desarrollo autonómico».

Consejo General de Economistas de España (2020), «Informe de la Competitividad Regional en España: una aproximación a la incidencia de la covid-19 en la competitividad regional».

Paola Annoni y Lewis Dijkstra (2019), «The EU regional competitiveness index».

Hansjörg Blöchliger y José Piñero-Campos (2013), «Competencia tributaria entre niveles subcentrales de gobierno».

# UNA REFORMA FISCAL PARA ESPAÑA. EL NECESARIO DISEÑO DE UN SISTEMA FISCAL EFICIENTE Y COMPETITIVO PARA ESPAÑA

**Gregorio Izquierdo Llanes**

*Director de Economía de CEOE*

*Director del Instituto de Estudios Económicos*

**Bernardo Soto Siles**

*Jefe de Área Fiscal de CEOE*

---

## RESUMEN

El diseño de una reforma fiscal no puede realizarse desconociendo la realidad de una economía globalizada, por lo que debe tender a la eficiencia y competitividad.

También es necesario abordar un análisis previo a cualquier reforma. Los datos más actuales, que son los que se deben utilizar, nos demuestran que el diferencial de presión fiscal con la media de la UE es inexistente en la actualidad y que las diferencias, justificadas, están en el IRPF y en el IVA e Impuestos Especiales, no en la tributación empresarial.

En cuanto a la tributación empresarial, es superior a la media europea, no es necesaria una reforma al alza del Impuesto sobre Sociedades, por el contrario hay que potenciar la deducción en I+D+i.

La tributación del ahorro es superior también a la de los países de nuestro entorno, cualquier subida será muy perjudicial para el ahorro y la inversión, fundamentales para el crecimiento económico, además de tener alcance confiscatorio. Se debe permitir que las comunidades autónomas ejerzan plenamente su corresponsabilidad fiscal, dentro de la cual se encuentra la potestad de reducir la imposición patrimonial en sus territorios.

La fiscalidad medioambiental debe limitarse a corregir supuestos de externalidades y reconducir la conducta de los administrados hacia conductas menos contaminantes, no pueden tener un ánimo recaudatorio ni ser un pilar de la recaudación tributaria total.

Antes de acometer subidas de impuestos, que distorsionan la actividad económica, es necesario acometer una política de eficiencia del gasto público, gran asignatura pendiente de nuestro país, así como simplificar el sistema tributario y avanzar en la relación colaborativa con el contribuyente.

## PALABRAS CLAVE

Reforma Fiscal, Eficiencia, Competitividad, Presión fiscal, Recaudación, Tributación empresarial.

---

### 1. Introducción: las claves de una reforma fiscal eficiente y competitiva (1)

Una reforma fiscal en profundidad del sistema tributario español debe cumplir múltiples objetivos, *no solo debe ser diseñada con el fin de obtener el nivel de recaudación necesario para financiar los servicios públicos sino también para ser eficiente y fortalecer el crecimiento y el empleo*, de esta manera no solo se debe buscar el incremento de recaudación a corto plazo sino a medio y a largo, incrementando las bases imponibles.

A su vez, *no podemos desconocer la realidad de una economía globalizada donde los países compiten por la atracción de inversión y capital humano, y las empresas compiten en un mercado también global donde la carga tributaria es un componente más de su estructura de costes que, si es mayor que la de sus competidores, les supone una dificultad competitiva adicional.*

Por lo tanto, sin renunciar al objetivo de recaudación suficiente, *la reforma debe diseñar un sistema fiscal competitivo, eficiente, lo más neutro posible y que re-*

duzca al mínimo los costes de cumplimiento, siguiendo siempre las mejores prácticas de los países de nuestro entorno.

### 2. Análisis del sistema tributario español

Para acometer una reforma tributaria es necesario, como punto previo, realizar un diagnóstico de la situación actual, a la vez que una comparativa con los países de nuestro entorno. Este análisis debe ser profundo, evitando convertir la anécdota en regla o el titular en verdad absoluta. Solo conociendo la realidad de nuestro sistema fiscal tendremos los datos necesarios para realizar los cambios que sean precisos.

#### 2.1. *El diferencial real de la presión fiscal española con respecto a la media europea*

El punto de partida de la reforma fiscal es el dato de la diferencia entre la presión fiscal en España y la media de la Unión Europea. Este dato, repetido hasta la saciedad, no deja de ser cierto de acuerdo con la información estadística disponible. Así, según Eurostat, en 2020 la presión fiscal media en la Unión Europea fue del 41,3%, mientras que, en España, ascendió al 37,5% (con un fuerte incremento desde el 35,4% de 2019). La diferencia para 2020 fue, por lo tanto, de 3,8 puntos, pero este diferencial se ha reducido aún más en 2021, ya que, según las cifras oficiales en 2021 el PIB aumentó un 7,2%, mientras que la recaudación tributaria creció un 15,1%, por lo que la presión fiscal en España se situará para 2021 en el entorno del 41%, llegando a niveles similares a la media europea. Esta tendencia parece mantenerse para 2022 cuyas cifras de recaudación del primer trimestre reflejan un crecimiento superior al del PIB.

El gran problema es que la presión fiscal recaudatoria, en términos de comparación con el promedio de la Unión Europea, no solo depende del diseño del sistema fiscal y del PIB, sino que se ve muy influido en nuestro país por la existencia de diferenciales de economía sumergida (que forma parte del PIB, pero que elude sus obligaciones tributarias), diferenciales de renta y diferenciales de desempleo. Y España, en términos relativos, tiene un mayor nivel de economía sumergida

y un menor nivel de renta y empleo que la media de la Unión Europea.

*Dado que la economía sumergida escapa a cumplir con sus obligaciones tributarias, la recaudación tributaria alcanzada debería compararse frente a la parte del PIB que sí tributa para dar una idea más adecuada de la verdadera presión fiscal que soportan los contribuyentes.* Esto es lo que mide el indicador de presión fiscal efectiva, que se define como la ratio entre la recaudación tributaria y el PIB de un país sin tener en cuenta el peso de la economía sumergida.

En este sentido, *la presión fiscal efectiva de España es muy similar a la de la media de la Unión Europea, el 44,5 y el 45%, respectivamente, del PIB ajustado sin economía sumergida*, por lo que debe ser más prioritario reducir la economía sumergida para aumentar la recaudación que aumentar, aún más, el diferencial entre los que pagan y los que no pagan impuestos.

*Por otro lado, en relación con la presión fiscal ajustada por renta, se observa que el esfuerzo fiscal en España, en el año 2018, era un 6,6% superior al promedio de la Unión Europea y nos situamos en el cuarto lugar de esfuerzo fiscal de la Unión.*

En conclusión, *España tiene una fiscalidad muy alta para los que contribuyen, y poco adecuada a su nivel de renta (como demuestra el indicador de esfuerzo fiscal); lo que se recauda de menos con respecto a la media europea, más que una deficiencia del sistema tributario, es el reflejo de la realidad económica de nuestro país*, donde la mayoría de las empresas son microempresas, ya que, por ejemplo, mientras en España hay 19.000 empresas con más de cincuenta trabajadores (0,6% del total), en Alemania hay 72.000 (2,6%). Si se diseña una fiscalidad desconectada de esa realidad, no se va a incrementar la recaudación a medio y largo plazo porque no se crecerá, ni se creará empleo de acuerdo con el potencial de la economía, lo que, a su vez, llevará a subidas de impuestos adicionales.

#### 2.2. *Análisis del diferencial de presión fiscal*

Al comentar los motivos que explican el diferencial de presión fiscal entre España y la Unión Europea (como hemos visto, mucho más reducido que el que aparece en los

titulares la mayoría de las veces), se suele hacer referencia a la tributación empresarial, insistiendo en porcentajes de *tipo efectivo* del Impuesto sobre Sociedades absurdos y que no reflejan la realidad. Se habla, también, de la poca contribución al IRPF de las rentas altas y de la *escasa* tributación de la riqueza (argumentando, asimismo, que algunas comunidades autónomas son *paraísos fiscales*). Por último, se hace referencia al poco peso que en la recaudación tienen los impuestos medioambientales.

De esta forma *se transmite la impresión de que el diferencial de presión fiscal viene motivado por la escasa tributación empresarial y de las rentas altas o grandes patrimonios; sin embargo, los datos oficiales (Eurostat) desmontan dichas afirmaciones.*

### 2.2.1. La presión fiscal empresarial

A este respecto, *en el año 2018 la presión fiscal empresarial era el 11,1% del PIB frente el 9,6% de la media de la Unión Europea*, incluso sin considerar el diferencial que significa, como hemos visto, la economía sumergida, ya que, si tenemos este factor en cuenta, la presión fiscal empresarial en España sería de un 14,2% frente al 11,1% de la Unión Europea. Esta desventaja queda aún más de manifiesto si analizamos otro indicador: el de la contribución de las empresas a la recaudación total. *En 2018, en España, las empresas aportaron el 31,9% del total de ingresos públicos, mientras que en la Unión Europea, en promedio, las empresas solo aportan el 24,6% del total de la recaudación.* Es decir, la presión fiscal y la contribución empresarial a la recaudación total eran, ya en 2018, superiores a la media de la Unión Europea.

Si atendemos al indicador de tipo impositivo efectivo medio, que es la carga fiscal real que soportan las empresas, resulta que entre 2007 y 2017 dicha carga ha sido, para las empresas españolas, superior a la de la media en la Unión Europea. En concreto, el ejercicio 2007, que en ocasiones se usa como referente para comentar la pérdida de recaudación del Impuesto, el tipo impositivo efectivo medio en España fue del 30,1%, frente al 20,9% de la Unión Europea; y la presión fiscal de cerca del 5% frente a menos del 3% de la Unión Europea. En 2020 el diferencial ha sido de 29% en España frente a un 19% en la Unión Europea.

En verdad, *las cifras de «tipo efectivo» que algunas veces se publicitan no corresponden a la realidad*, puesto que no tienen en cuenta la aplicación de mecanismos para corregir la doble imposición internacional que genera la obtención de rentas en el extranjero, las cuales, al estar sujetas a tributación en el Estado de la fuente, no se vuelven a gravar en España, las deducciones en la cuota para incentivar la realización de determinadas actividades o inversiones, y la compensación de las bases impositivas negativas generadas en los años de la crisis que reducen la base final sujeta a tributación. *De hecho, según calcula el Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF) para 2020 el tipo efectivo en grupos fue del 21,91% y del 23,31% en el caso de entidades que no forman parte de grupos fiscales.*

Si hacemos mención a las grandes empresas, muchas veces acusadas de su escasa contribución a la recaudación, según los últimos datos publicados por la Agencia Tributaria, *un 0,26% de las sociedades con mayores beneficios ingresan el 65,7% del total del impuesto recaudado.*

Esas cifras demuestran la inutilidad del establecimiento de un tipo efectivo mínimo del 15% sobre la base imponible para sociedades que, además de no incrementar significativamente la recaudación, va a recaer sobre un número reducido de empresas perjudicando, precisamente, a las empresas en peor situación económica o que han realizado un mayor esfuerzo inversor.

En relación con los incentivos fiscales, muchas veces puestos en duda, destaca por su importancia la deducción por inversiones en I+D+i, que es el incentivo fiscal con mayor coste recaudatorio, con un coste de 662,33 millones de euros previstos en 2021, un 17% del total de beneficios fiscales. Según la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), en su estudio denominado *Spending Review*, la mayor parte de los países de nuestro entorno establecen un incentivo similar. Sin embargo, lo cierto es que en España está muy por detrás de la media; de hecho, según el *European Innovation Scoreboard 2021* de la Unión Europea, España se encuentra en el puesto 16 (de 27) y en un 85% de la media de la Unión en el indicador sintético de I+D+i, habiendo sido superada, en el último año, por Eslovenia, Italia y Malta.

*Lejos de reducirse, bien directamente, bien indirectamente a través de medidas como la tributación mínima del 15%, el incentivo debería mantenerse y mejorarse, ya que el verdadero problema, en nuestro país, es que el incentivo no alcanza su potencial por el excesivo peso que suponen los requisitos y límites para su disfrute y la incertidumbre que genera su aplicación práctica con interpretaciones muy restrictivas por parte de la Inspección Tributaria, que además carecen de cualificación técnica (los equipos de inspección no cuentan con personal especializado en I+D+i). Todos estos obstáculos impiden un aprovechamiento mayor de un incentivo que funciona cuando es posible utilizarlo, puesto que la AIReF, en el estudio realizado en 2020, constata que el beneficio fiscal sí alcanza el objetivo de fomentar la inversión en I+D+i, que se incrementa en 1,5 euros por cada euro que la Administración destina al incentivo fiscal.*

*En definitiva, en comparación con los países de nuestro entorno, tenemos un Impuesto sobre Sociedades homologable a los de la Unión Europea, y no es viable una reforma para obtener aumentos relevantes de recaudación tributaria por este concepto.*

*En cuanto a las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios, verdadero impuesto sobre el trabajo, la edición 2021 del Informe «Taxing Wages» (impuestos sobre los salarios) de la OCDE indica que, en 2020, la cuña fiscal en la OCDE supuso el 34,6% frente al 39,3% en España, lo que posiciona a nuestro país en el grupo de países que más paga. Algunos países que presentan unos impuestos más bajos al trabajo que España son Dinamarca (con una cuña fiscal del 35,2%) o Noruega (35,8%).*

Dentro de esta cuña fiscal, en España destacan las cotizaciones que paga el empleador, que suponen el 23% del coste laboral total frente al 13,3% de media de la OCDE. Sin embargo, las abonadas por el trabajador son el 4,9% frente al 8,3% de media en la OCDE, y la parte de cuña atribuible al IRPF alcanza el 11,4% frente al 13,1% de la OCDE. Es decir, *la elevada cuña fiscal española se debe a las cotizaciones sociales pagadas por el empleador y suponen un mayor coste laboral para las empresas españolas*, lo que incide negativamente en su competitividad y en la generación de empleo, lo que viene a explicar las altas tasas de paro de nuestra economía.

### 2.2.2. *La tributación de rentas altas y grandes patrimonios*

En cuanto a la tributación de rentas altas y grandes patrimonios, la afirmación de que contribuyen poco a la recaudación en nuestro país, o que lo hacen por debajo de la media europea, tampoco se sostiene. Así, el Indicador de presión fiscal normativa sobre imposición patrimonial, elaborado por el IEE a partir de los datos de la *Tax Foundation*, muestra que *la tributación del ahorro en España es un 40,9% peor que en el promedio de la Unión Europea y un 39% menos competitiva que en el promedio de la OCDE.*

En relación con este punto, *la OCDE señala que el tratamiento fiscal que tiene el ahorro en España es uno de los más lesivos entre los países avanzados*, de modo que, una vez incluido el Impuesto sobre el Patrimonio, los tipos marginales sobre el ahorro superan el 100% en el caso de España, ya que, a diferencia del régimen del impuesto anterior a 1991 y el vigente en Francia en su día, en España el llamado escudo fiscal no es absoluto, sino relativo, en la medida en que se obliga a una tributación mínima del 20%. De igual modo, un Impuesto sobre Sucesiones con tipos que superan el 80% en determinados supuestos resulta incompatible con el principio de no confiscatoriedad.

Son, además, tributos injustos, ya que *la fiscalidad sobre la riqueza grava activos que ya han sido gravados previamente. Los individuos pagan tributos por los rendimientos del trabajo, vuelven a hacerlo cuando recogen los beneficios de su inversión y lo hacen a título póstumo cuando fallecen.* Al mismo tiempo se está tributando por hechos que ya están gravados, a través del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) o del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, o de los rendimientos presuntos en el IRPF, por ejemplo. Todos ellos son, en realidad, impuestos sobre el patrimonio.

En este sentido, el Banco de España, en un estudio de D. López-Rodríguez y C. García Ciria, *Estructura Impositiva de España en el contexto de la Unión Europea*, afirma que *el peso sobre el PIB de la recaudación derivada de la imposición sobre el capital es más elevado en España que en la media de la UE-28, debido a una imposición sobre la riqueza superior, mientras que los ingresos derivados de las rentas de las empresas, así como los obtenidos*

*de las ganancias y las rentas del capital de los hogares y los autónomos, se encuentran, en términos agregados, en niveles similares, así como que la suma de los impuestos sobre la renta personal derivados de las rentas del trabajo y las cotizaciones sociales, por un lado, y el salario medio bruto de los empleados a tiempo completo en el sector privado, por otro, se sitúa en España por encima de la media del conjunto de las economías de la OCDE para todos los tramos de renta y tipos de individuos de acuerdo con su situación familiar.*

*No existe ningún país de la UE-27 que tenga un Impuesto sobre el Patrimonio como el de España. En Europa solo está presente en Noruega y en Suiza, con unos tipos significativamente más bajos que en España, y en los últimos años lo han suprimido Austria y Dinamarca (1995), Alemania (1997), Finlandia (2006), Luxemburgo (2006), Suecia (2007) y Francia (2018).*

El prestigioso Instituto IFO de Alemania ha estimado, recientemente, que *la reintroducción del Impuesto sobre el Patrimonio en Alemania supondría una significativa pérdida de recaudación neta, pues implicaría una contracción, en el medio y largo plazo, de hasta el 5% del PIB nacional.* Por su parte, en Francia, en el caso del Impuesto sobre el Patrimonio, se estimó que la pérdida global neta sobre el conjunto de la recaudación podría ser del doble de los posibles ingresos obtenidos por este impuesto, como consecuencia de la contracción de la actividad que se generaría. Esto sucede porque la fiscalidad patrimonial impone una fuerte carga tributaria a los rendimientos obtenidos del ahorro y de la inversión, por lo que, si un individuo consume su dinero en lugar de invertirlo, reducirá de una manera sustancial la cuantía de los impuestos a satisfacer. En consecuencia, el ciudadano tenderá a reaccionar ante un aumento de los tributos patrimoniales ahorrando menos y consumiendo más. En el largo plazo, pequeños cambios en el comportamiento del consumo contra el de la inversión se traducen en un crecimiento mucho menor.

Con respecto al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones también hay que indicar que es una figura impositiva evitada en muchos países y objeto de moderación en otros tantos. La mayor parte de los países de la Unión Europea (15 de 27) no tienen Impuesto sobre

Sucesiones o, si lo tienen, es con tipos residuales. En el ámbito de la OCDE, el tipo medio del Impuesto sobre Sucesiones es del 15%; por lo tanto, muy alejado del tipo del 34% existente en España, que puede llegar, en los casos más extremos, al 82%. Además, *ningún país de la Unión Europea aplica conjuntamente, como se hace en España, un Impuesto sobre Sucesiones con un Impuesto sobre el Patrimonio.*

Por lo tanto, *la diferencia de presión fiscal con la Unión Europea no está en la tributación empresarial ni en la de las rentas altas o grandes patrimonios.* El diferencial existe, fundamentalmente, en el Impuesto sobre la Renta (al ser un impuesto progresivo se ve afectado por la renta media que, en nuestro país, es inferior a la de los países de nuestro entorno, lo que provoca que, aunque la carga fiscal sea igual o superior, se recaude menos) y también en el IVA e Impuestos indirectos, según el mismo estudio del Banco de España: *Esta menor tributación sobre el consumo se debe principalmente a la menor recaudación por IVA como consecuencia, sobre todo, del hecho de que el tipo general del impuesto afecte a un porcentaje más reducido del gasto en consumo que en la mayor parte de los países de la UE-28.*

En cuanto al IRPF, *los tipos marginales máximos aplicables en España están por encima de los valores medios de la Unión Europea,* lo que puede introducir distorsiones importantes en la toma de decisiones de los agentes, puesto que afrontan la amenaza de tipos impositivos muy altos que desincentivan su propensión a aumentar sus ingresos. Además, en datos promedio de la Unión Europea, el marginal máximo se aplica para un salario 4,1 veces el salario promedio, mientras que, en España, el marginal máximo se aplica a un salario de 2,8 veces el salario promedio, por lo que el esfuerzo fiscal es mayor. De esta forma, y según los últimos datos publicados por la Agencia Tributaria, *el 4,3% de contribuyentes con rentas más altas contribuye con el 60,6% de la recaudación.*

*La recaudación por el IRPF alcanzó un importe equivalente al 8% del PIB español en el año 2019 (siendo el 7,7% en 2018 y el 7,5% en 2017). Este porcentaje coloca a España en la posición decimoprimer de un ranking de veintisiete, por encima de la media europea, por lo que la diferencia en la presión fiscal no se debe al*

IRPF. Hay que centrar los esfuerzos no en aumentar la tributación, sino en aumentar la renta per cápita, de la que nos separan casi cuarenta puntos con algunos países con los que pretendemos comparar nuestra recaudación (129% de Dinamarca o 128% de Holanda *vs.* 91% de España, por ejemplo), así como reducir la tasa de desempleo y la economía sumergida, y aumentar el crecimiento potencial de nuestra economía.

En el IRPF se ha introducido en los últimos años, además, una modificación que es especialmente dañina para el ahorro, como es la limitación del incentivo fiscal al ahorro mediante instrumentos de previsión colectiva. *En la actualidad hay más de 7,5 millones de partícipes en planes de pensiones individuales y casi un millón de asegurados en planes de previsión asegurados que se han visto afectados por la pérdida de beneficio fiscal en el IRPF* para las aportaciones a estos planes.

La desaparición parcial del incentivo fiscal del que disfrutaban estos sistemas de ahorro-previsión mermará, sin duda, su atractivo para los ahorradores sin que dicha desaparición parcial tenga un fundamento fiscal razonable más allá de la recaudación tributaria a corto plazo. De hecho, se penalizan ahora los planes privados complementarios a la pensión de jubilación que han sido fomentados en el pasado por su indudable beneficio para el inversor y, en general, para la sociedad.

Por los motivos anteriormente expuestos entendemos que *la reforma de la fiscalidad de los sistemas de previsión social debería ir orientada a la maximización de estas fórmulas de ahorro a través de incentivos fiscales y no a su penalización*, que, sin duda, supondrá un desincentivo a esta forma de planificación de la jubilación y que complementa la pensión pública, sobre todo en un entorno de incertidumbre de las pensiones como ocurre en el caso español.

### 2.2.3. El Impuesto sobre el Valor Añadido

Respecto a *la existencia de tipos reducidos en el IVA*, si bien es cierto que suponen la mayoría de la diferencia de presión fiscal con la Unión Europea, su mantenimiento parece justificado, ya que hay que señalar que *viene determinada por motivos sociales (bienes de primera necesidad, educación, sanidad) o de competitividad (tu-*

*rismo y hostelería a los que una subida de tipos restaría competitividad en el entorno internacional)*, por lo que no parece viable incrementar la recaudación por esta vía, y menos aún en un contexto en el que está aún pendiente el proceso de recuperación de los efectos económicos de la pandemia.

Incluso con ese análisis, España no debería subir los impuestos indirectos, y mucho menos tras dos crisis tan duras como la de 2008 y la de la covid-19, porque añadiría a las trabas a la inversión y al empleo un escollo a la recuperación del consumo.

### 2.2.4. La fiscalidad medioambiental

*Otra de las explicaciones de la diferencia de presión fiscal entre España y la Unión Europea, que constituye uno de los ejes sobre los que se quiere hacer pivotar la reforma, es el de los impuestos medioambientales*, cuya recaudación, en porcentaje del PIB, es inferior, según los datos oficiales, a la media de la Unión Europea.

Para realizar un análisis entre la imposición medioambiental en España y la del resto de los países de la Unión Europea es necesario, en primer lugar, asegurarse de estar comparando magnitudes homogéneas, puesto que podría ocurrir que los términos de comparación que estemos utilizando no lo sean, ya que el concepto de tributo utilizado en los diferentes países cuya carga impositiva se compara no responde siempre a un concepto homogéneo, y *si tenemos en cuenta nuestro nivel de cargas parafiscales asociadas, directa o indirectamente, a decisiones de política ambiental (como los costes de la energía, fuertemente influidos por exacciones parafiscales que, desde la perspectiva del derecho europeo, son medidas fiscales) no parece, en absoluto, que la imposición medioambiental sea en España menor que la de los países de nuestro entorno.*

Si ignoramos esta realidad, estaríamos realizando una comparativa heterogénea, obviando que quizá estas mayores cargas fiscales ambientales de los países con los que nos queremos comparar puedan tener su explicación, al menos parcial, en una mayor utilización de la fiscalidad ambiental propiamente dicha en otros países, frente a una mayor utilización de la parafiscalidad en el nuestro.

Es urgente que la fiscalidad ambiental sea tratada bajo un prisma único, en el que se conjugue la voluntad de las diferentes Administraciones (estatal, autonómica y local), de forma tal que exista una aproximación conjunta al fenómeno de la fiscalidad ambiental, por ejemplo, mediante el desarrollo de una normativa centralizada, pudiéndose ceder la recaudación a las comunidades autónomas, o mediante la definición, a nivel estatal, de unos elementos comunes de esta fiscalidad para que, posteriormente, las comunidades autónomas puedan regularlo dentro de los límites fijados por la normativa estatal.

Por último, la imposición medioambiental debe estar armonizada supranacionalmente. Es necesario evitar perjuicios no solo a los consumidores finales de un país sino también a su tejido industrial, lo que se produciría para nuestras empresas al no poder competir con productos que se importen de fuera de la Unión Europea, o teniendo un problema de comercialización a la hora de exportar productos por el incremento de costes que supone una mayor imposición medioambiental.

*En cualquier caso, este tipo de tributos, para conseguir su finalidad de protección medioambiental, deben plantearse bajo dos grandes premisas:*

– *Por un lado, desincentivar prácticas contaminantes (actividad gravada) cuando existe una alternativa menos contaminante (actividad no gravada).*

– *Por otro, incluir en la función de producción de la empresa contaminante el coste de la externalidad negativa que supone la contaminación.*

Como punto de partida, hemos de señalar que los tributos medioambientales no son los únicos instrumentos válidos para contribuir a la protección del medio ambiente. Existen otros instrumentos económicos que, en sustitución o complementariamente a los tributos, pueden resultar de mayor efectividad con un menor impacto sobre la actividad económica y deberán de ser estudiados con anterioridad a la implantación de cualquier tributo.

Si, una vez estudiados dichos instrumentos económicos, se llega a la conclusión de que es necesaria la creación de un tributo medioambiental, este deberá obedecer, siempre, a una serie de principios fundamentales:

– El hecho imponible de cualquier tributo medioambiental debe estar definido en términos de actuaciones que tengan un impacto negativo sobre el medio ambiente, evitando afectar a actividades empresariales en términos generales; una misma actividad empresarial puede dañar, o no, el medio ambiente, según las tecnologías o procesos utilizados, y tal circunstancia debe tenerse siempre en cuenta para que las actividades realizadas tengan, o no, la consideración de hecho imponible de un tributo medioambiental.

– Para evitar que la tributación medioambiental se convierta en un mero instrumento recaudatorio para las Administraciones, la aprobación de cada nuevo tributo medioambiental que recaiga sobre las empresas requerirá una justificación y cuantificación de las acciones concretas en materia de protección medioambiental a las que se destinará la recaudación, así como un marco temporal de aplicación y su destino finalista en proyectos para la protección del medio ambiente.

– Los tributos medioambientales no podrán gravar actividades que perjudiquen el medio ambiente en la medida en que los daños resulten cubiertos o permitidos por otros instrumentos (cánones, derechos, permisos, sanciones, etc.) o cuando incidan en la viabilidad de las empresas afectadas o sobre actividades cuyo efecto negativo sobre el medio ambiente no esté suficientemente justificado y cuantificado.

– El establecimiento de un tributo medioambiental no puede dar lugar a supuestos de doble imposición, por lo que no deben configurarse nuevos hechos imponibles análogos o similares a los de otros tributos vigentes, respetándose, siempre, el marco tributario preexistente. El campo medioambiental es un ámbito relativamente moderno, con lo que existen espacios de gravamen no cubiertos por los impuestos estatales, con la consiguiente posibilidad de expandir hechos imponibles por las comunidades autónomas, pero cuyo diseño no pocas veces no cumple las dos premisas básicas de la tributación medioambiental.

– Cualquier iniciativa tributaria de carácter medioambiental deberá estar sometida, con carácter previo a su aprobación, a trámite de información pública a las organizaciones empresariales más representativas, siguiendo los principios de buenas prácticas regulato-

rias, ya que la naturaleza técnica de estas figuras obliga a tener en cuenta, si cabe aún más, las consideraciones de las empresas afectadas a través de sus representantes.

*No tiene sentido basar un sistema tributario en la imposición medioambiental, puesto que su eficacia recaudatoria a largo plazo, si se diseña adecuadamente, debe tender a cero (precisamente por alcanzar su finalidad de evitar las conductas contaminantes gravadas en beneficio de alternativas menos contaminantes).* No se trata de añadir nuevas figuras impositivas adicionales a las ya existentes, sino de modificar el sistema actualmente vigente para lograr los objetivos perseguidos, introduciendo los cambios que resulten necesarios y eliminando las figuras que queden obsoletas o que puedan generar supuestos de doble imposición. El objetivo no es recaudar más. Los tributos medioambientales deben ser un instrumento para la mejora del medio ambiente, no un mecanismo de recaudación a medio o largo plazo.

En conclusión, *si lo que buscamos es la protección del medio ambiente, fomentemos conductas favorables, fundamentalmente a través de políticas de incentivos, y solo en casos excepcionales a través de impuestos medioambientales* previo estudio técnico y económico, y consulta a las organizaciones empresariales más representativas del sector o sectores afectados.

### 2.2.5. *La existencia de «paraísos fiscales» en España y la necesidad de una armonización fiscal*

Otro de los motivos de la reforma fiscal, según se viene repitiendo, es la necesidad de una armonización fiscal entre comunidades autónomas para acabar con los *paraísos fiscales* que, se afirma, existen en nuestro territorio por las diferencias normativas entre las distintas comunidades autónomas, en relación, fundamentalmente, con el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

En primer lugar, hay que resaltar que, como ya hemos comentado, estas figuras no existen (o no al nivel español) en la mayoría de los países de la Unión Europea. El Impuesto sobre el Patrimonio no existe en ningún país de la Unión Europea, ya que los estudios (Instituto IFO alemán) demuestran que sus efectos, a medio y

largo plazo, son una reducción de la recaudación por la contracción del PIB que provoca.

El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones no existe, tampoco, en la mayor parte de los países de la Unión Europea (15 de 27). No tienen Impuesto sobre Sucesiones o, si lo tienen, es con tipos residuales. Si examinamos los países de la OCDE, el tipo medio del Impuesto sobre Sucesiones es del 15%; por lo tanto, muy alejado del tipo del 34% existente en España, que puede llegar, en los casos más extremos, al 82%.

Además, ningún país de la Unión Europea aplica conjuntamente, como se hace en España, un Impuesto sobre Sucesiones con un Impuesto sobre el Patrimonio.

En este contexto, surge una contradicción entre los defensores de una armonización fiscal a nivel autonómico que conserve, por ejemplo, el Impuesto sobre el Patrimonio, a la vez que promueven, también, una armonización a nivel de la Unión Europea, donde dicho impuesto se encuentra abolido en todos los países.

*Cuando una autonomía toma la decisión de renunciar a los ingresos procedentes de las figuras tributarias descritas se obliga a una gestión más eficiente y racional de sus recursos, lo que es bueno para la economía en su conjunto y se debería incentivar, no prohibir.* Además, defender la armonización con argumentos de carácter igualitario o redistributivo conduce a conclusiones paradójicas. En las autonomías con PIB per cápita más alto, el coste de la vida es sensiblemente superior al existente en las regiones con un PIB per cápita más bajo. En consecuencia, una estrategia redistributiva, encargada de garantizar a todos los españoles unas condiciones iguales o similares, debería traducirse en unos impuestos más bajos en las comunidades de renta alta que en aquellas con una renta inferior.

Por tanto, *la supresión de la competencia fiscal no solo alimenta la ineficiencia, sino que su utilización con la finalidad de redistribuir la renta y la riqueza entre las autonomías tiene efectos muy negativos a largo plazo.* Las políticas redistributivas desincentivan a los individuos y a las empresas para realizar los ajustes que, de otra manera, se verían obligados a acometer, al impedirles desplazarse hacia los lugares en los cuales su productividad es más alta. Al mismo tiempo eliminan cualquier

incentivo de los gobiernos autonómicos a sufrir las consecuencias de sus malas políticas y a enmendarlas. Cuanto más ineficientes son y peores resultados obtienen, más transferencias reciben. Por eso, la imposibilidad de usar la política impositiva para estimular el trabajo, el ahorro y la inversión, así como para atraer capital y trabajo, tiene una mayor incidencia sobre las autonomías menos desarrolladas. Las priva de un instrumento básico para converger, en términos reales, con las regiones más ricas.

*Es poco esperanzador que, en vez de perseguir una aproximación a las mejores prácticas de la Unión Europea, se pretenda que las comunidades autónomas deriven hacia los peores ejemplos, generalizando el error.* Por lo tanto, nos hemos de posicionar en contra de la armonización fiscal de mínimos, máxime tal y como está planteada, ya que, en realidad, es un subterfugio para una subida generalizada de la imposición patrimonial para las comunidades autónomas que presentan un sistema tributario más competitivo y homologado con nuestro entorno.

Por último, no es cierto el planteamiento de que algunas comunidades autónomas son paraísos fiscales porque, en el ejercicio de su corresponsabilidad fiscal, han reducido su presión fiscal normativa en la imposición patrimonial. Así, por ejemplo, *Madrid es, en la actualidad, la comunidad autónoma que más recaudación impositiva por habitante tiene, que más recursos aporta en términos de solidaridad a la financiación común del sistema* (24.000 millones de euros en el período 2009-2018 y más del triple que el segundo contribuyente, que es Cataluña), *lo que provoca, para esta comunidad, el mayor déficit fiscal de España* (diferencia entre lo que se aporta y lo que se recibe); *y, a pesar de ello, es la región con la deuda más baja entre todas las de régimen común* (14,6% sobre PIB). Todas estas circunstancias no caracterizarían, precisamente, a un paraíso fiscal. Además, para desmentir totalmente esta circunstancia, en las comparativas regionales de Eurostat queda patente que la fiscalidad en la Comunidad de Madrid es igual a la de otras comunidades y países de la Unión Europea.

En conclusión, *la única manera de aumentar, de forma sostenible, nuestra recaudación impositiva y reducir el diferencial de presión fiscal (por pequeño que este sea*

*en la actualidad) pasa por priorizar la recuperación económica y reducir nuestra economía sumergida, lo cual es materialmente imposible si elevamos, aún más, nuestros impuestos.* La subida de impuestos incentivará la economía sumergida y reducirá la creación de empleo e inversión. *Intentar cerrar la brecha de recaudación con Europa mediante subidas normativas de impuestos de hasta seis puntos sobre el PIB, no solucionaría el problema de la sostenibilidad fiscal a medio plazo, en cuanto que podrían provocar una contracción de la actividad de hasta 10 puntos de PIB y una destrucción del orden de dos millones de empleos.*

### 3. Una alternativa a la subida de impuestos: la eficiencia del gasto público

*Habida cuenta de los perjuicios sobre la actividad económica que tienen las alzas impositivas, la vía menos dañina, y más eficaz a largo plazo, para abordar la necesaria reducción del déficit, pasa por la contención del gasto.* Así, si el incremento de los impuestos tiene una elevada incidencia negativa sobre la actividad y el empleo, que además se prolonga durante un largo período de tiempo, la contención del gasto asegura un efecto positivo a medio plazo, ya que genera confianza en los agentes acerca de la credibilidad del proceso de consolidación fiscal.

Dentro de la vía del gasto, lo que debe explorarse es la mejora de la eficiencia, un ámbito en el que tenemos un elevado margen de mejora con respecto a nuestro entorno comparado.

*Así, de acuerdo con el análisis realizado por el Instituto de Estudios Económicos, para 2020 la eficiencia del gasto público en España es un 14% inferior a la media de la OCDE, una diferencia que se eleva, incluso, hasta el 66% si se compara con las mejores prácticas a nivel global.* España se sitúa en el puesto 26 de los 36 países de la OCDE en eficiencia del gasto público, con una puntuación de 87,4, muy por debajo del 100 que representa la media de la organización económica.

La propia Comisión Europea, en las recomendaciones específicas para España, recuerda, en su punto 12, que *el 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó a España garantizar que la tasa de incremento nominal del gas-*

*to público primario neto no rebasara el 0,6% en 2019, lo que correspondería a un ajuste estructural anual del 0,65% del PIB. La evaluación global de la Comisión confirma una desviación significativa respecto de la senda de ajuste recomendada hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en 2019. Este es el factor pertinente recogido en el informe de la Comisión elaborado de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del Tratado, en el que se evalúa el cumplimiento del criterio de deuda por parte de España en 2019.*

En conclusión, *un ajuste por la vía de la contención y mejora de la eficiencia del gasto público es, a todas luces, mucho más efectivo y tiene menor impacto en el crecimiento económico y, además, España cuenta con mucho margen de mejora en este aspecto.*

#### 4. La simplificación del sistema tributario

*También, y previo a cualquier subida impositiva, es necesario simplificar el sistema tributario.* Los costes y las cargas que genera un sistema fiscal van mucho más allá de la recaudación obtenida. Se producen costes de cumplimiento del sistema, es decir, gasto de recursos para poder conocer toda la compleja normativa tributaria y poder atender al pago de los impuestos.

Estos costes derivados de la complejidad, que pueden drenar una gran cantidad de recursos, son especialmente injustos y, además, generan un problema especialmente endémico en España: el de la litigiosidad tributaria, mucho más alta que en otros países de nuestro entorno.

Esta litigiosidad resulta, además, en un porcentaje muy alto de éxito para el contribuyente, ya que, según la información facilitada por los Tribunales Económico-Administrativos, el porcentaje de victoria total o parcial de los contribuyentes en primera instancia es cercano al 45% y en vía judicial contencioso-administrativa se sitúa alrededor de un 40%.

*El sistema es ineficaz, puesto que, según los datos de la AEAT, la deuda pendiente, en 2019, ascendía a 42.770 millones de euros y se mantiene estable, correspondiendo unos 12.000 millones a deuda suspendida u objeto de recursos pendientes de resolución (de los que, recordemos, la Administración pierde más del 60%).*

Es, por tanto, necesaria una drástica simplificación del propio cuadro tributario, con un número de normas que se sitúa por encima de las 200.000, pues su actual abundancia de normas y complejidad es causa, entre otros graves problemas, de los actuales niveles de fraude fiscal, inseguridad jurídica y litigiosidad; además de su desorbitado coste de aplicación, si sumamos el de los tributos estatales, autonómicos y locales.

En este sentido es necesario avanzar hacia una relación cooperativa con el administrado, proceso que se ha iniciado por parte de la Administración en los últimos años, pero en el que es necesario perseverar.

#### NOTAS

- (1) Para ampliar información ver el *Libro Blanco para la reforma fiscal en España*, Instituto de Estudios Económicos, febrero 2022, cuyo estudio introductorio es de los mismos autores.



# ESCUELA DE ECONOMÍA

2022 - 2023

De profesional a profesional

## FISCAL

- Fiscalidad internacional
- Consolidación fiscal
- Fiscalidad de la empresa familiar
- Fiscalidad inmobiliaria en el IRPF
- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas e Impuesto sobre el Patrimonio
- Novedades en el Impuesto sobre Sociedades

## CONTABILIDAD

- Tecnología blockchain y su aplicación en finanzas, contabilidad y auditoría
- Reforma del Nuevo Plan General de Contabilidad
- Cierre contable y cálculo del gasto por impuestos sobre Beneficios
- Remuneración de administradores
- Contabilidad de sociedades
- Contabilidad superior

## FINANZAS

- Control de Gestión. 42ª Edición. Programa de formación del business controller en la era digital
- Introducción al análisis de datos con Power BI
- Valoración de empresas en fases tempranas (Startups)
- Inversión en Business Angels (inversores privados) en startups
- Valoración de empresas
- El nuevo despacho profesional. 21+9 herramientas digitales

## AUDITORÍA

- La nueva NIA-ES 540 revisada sobre auditoría de estimaciones contables
- La auditoría de entidades menos complejas. Aplicación de las NIA.
- Nuevo reglamento de auditoría
- Elaboración y auditoría del Informe de Información no Financiera
- El auditor ante la prevención del fraude
- Auditoría de grupos. NIA 600 y requerimientos LAC y RAC

## CONCURSAL

- Texto refundido y Ley Concursal
- Cuantificación de daños. Daño emergente y lucro cesante
- Informes económicos en sede laboral. Especialidades
- Informes económicos en la pericia judicial. Elaboración y defensa en los tribunales.
- Valoración de Unidades Productivas Autónomas en especial referencia a las empresas en crisis y en sede concursal

Accede a la programación de cursos

Para más información:

# REFORMA FISCAL Y COMPETITIVIDAD. ¿QUÉ PODEMOS HACER?

**Agustín Santiago Fernández Pérez**

*Presidente del Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF-CGE)*

### RESUMEN

El objetivo del presente artículo es realizar un resumen de aquellas cuestiones que desde el Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF-CGE) consideramos más relevantes en el planteamiento de una reforma fiscal que tarde o temprano deberá abordarse en nuestro país.

Para ello, partiendo de un análisis de la situación económica y social del país, sus niveles de déficit y deuda pública, del análisis de los ingresos públicos y la búsqueda de una sostenibilidad fiscal, intentamos exponer las líneas de reforma tributaria que consideramos necesario abordar.

Desde esta perspectiva se recogen propuestas y sugerencias de modificaciones normativas en los ámbitos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre el Valor Añadido, así como en los impuestos sobre la riqueza, medioambientales, aquellos cedidos a las comunidades autónomas, así como a los impuestos propios implantados por estas últimas.

### PALABRAS CLAVE

Déficit, Deuda, Sostenibilidad, Reforma, IRPF, IS, IVA, Riqueza, Medioambiental, Autonómica.

## 1. Introducción

Cualquier reforma fiscal ha de realizarse teniendo en cuenta la situación social y económica del país en el que se va a implantar.

En nuestro caso, debemos ser conscientes de que España tiene una economía integrada en la economía global –por lo tanto, muy interrelacionada con las economías del resto de países del mundo–, que somos un país miembro de la Unión Europea –por lo que estamos sometidos a unas normas comunitarias que no podemos soslayar– y con unas finanzas públicas marcadas por un elevado déficit –6,8% en 2021– y deuda pública –118,4% en 2021–, después de haber transitado por la crisis financiera y la sanitaria. Esta situación del sector público, sin duda, condiciona las medidas que podemos y que debemos de tomar, porque la capacidad de reacción a crisis futuras y las posibilidades de mejorar el bienestar social de nuestros compatriotas, están condicionadas, en buena medida, porque seamos capaces de reconducir esos parámetros de déficit y deuda a unos niveles más manejables.

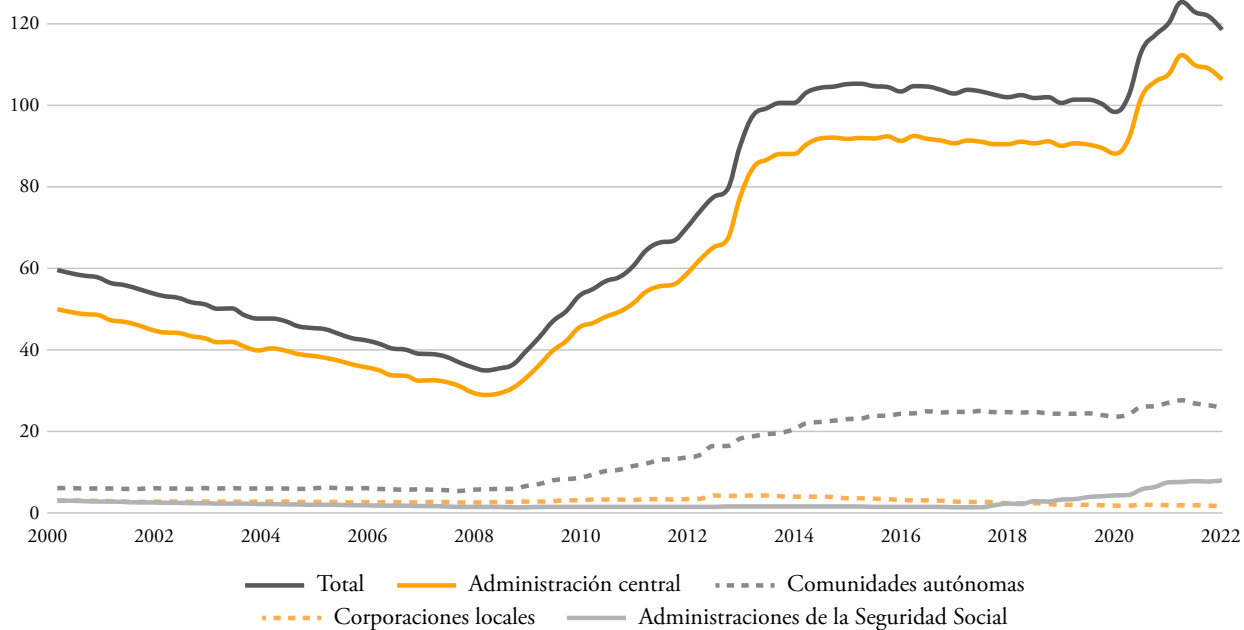
Una vez que, según parece, hemos controlado la pandemia provocada por la covid-19, y cuando habíamos iniciado una senda de crecimiento relativamente vigoroso en 2021, nos enfrentamos a un escenario también imprevisto: el despertar de la inflación. Recordemos que 2021 finalizó con una inflación interanual del 6,5% y que, a finales de abril, el indicador marcaba un 8,3% con un repunte también muy importante de la inflación subyacente –que no recoge los productos más volátiles como los energéticos y los alimentos frescos– disparada al final del cuatrimestre a un 4,4% interanual.

Pues bien, ahora tenemos dos problemas, por un lado, conseguir retomar un crecimiento sostenido que nos permita reducir las tasas de desempleo y, por otro, reducir la inflación que supone un empobrecimiento general y que distorsiona la toma de decisiones económicas. Esto supone, que las medidas de política económica, y la política tributaria forma parte de las mismas, tienen que ser muy delicadas porque las medidas expansivas pueden ser inflacionarias y las contractivas lastrarán el crecimiento.

**Gráfico 1**

**Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo de las AA.PP.**

Porcentaje del PIB pm

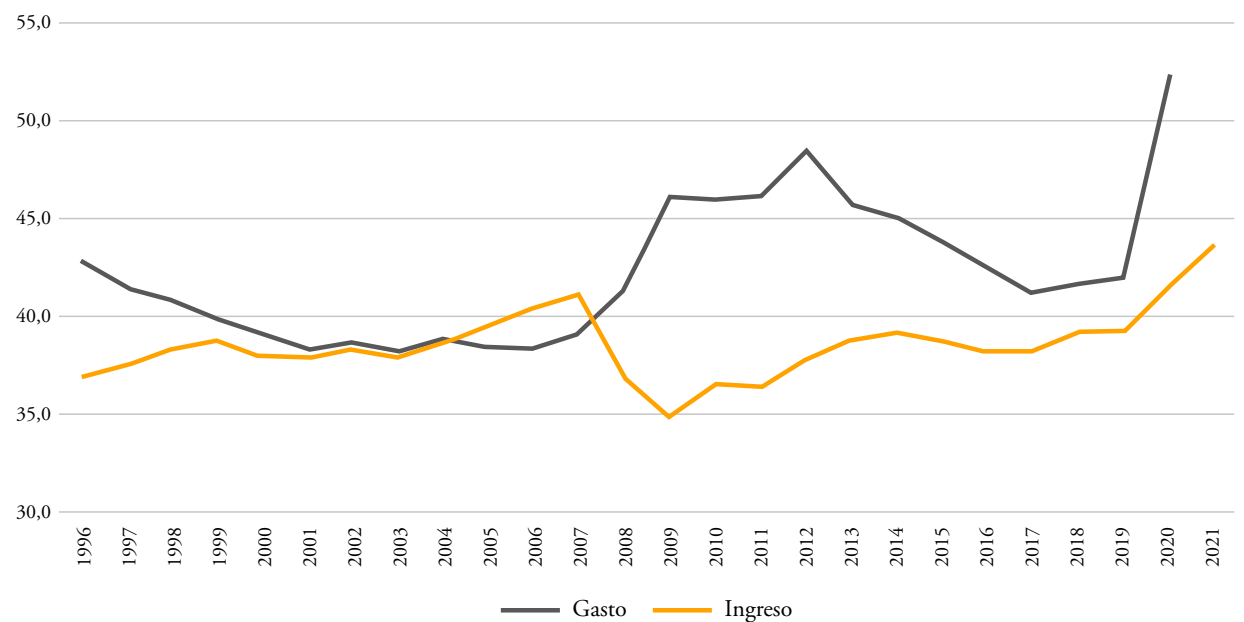


Fuente: Banco de España. Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Cuadro 11.5.

**Gráfico 2**

**Gasto e ingreso público de España**

Porcentaje del PIB



Fuente: OCDE.

En el gráfico 2 se ve claramente cómo evolucionan gastos e ingresos públicos en nuestro país. Llamamos a la atención dos períodos: desde 2007 a 2018 y el de 2020-2021.

En el primero, que es el que sigue a la crisis financiera, se produce un tremendo desfase entre el ingreso y el gasto –sube el gasto hasta 2012 y se reducen los ingresos hasta 2010–, comenzando después un período en el que se va cerrando el *gap* con una bajada del gasto y una lenta recuperación del ingreso.

En el segundo período, con la crisis sanitaria, se produce una subida casi vertical de los gastos y, sorprendentemente, los ingresos siguen aumentando, al contrario de lo que sucedió en la crisis anterior.

Si nos comparamos con el resto de la UE, vemos cómo hasta 2019 –a excepción del período 2011 a 2014– España se sitúa en última posición respecto a sus socios en cuanto al porcentaje del PIB que supone el gasto público total. Es evidente que la covid-19 ha tenido un efecto en todas las economías en términos de gasto público. En cuanto al caso de España: es la segunda economía después de Grecia que más ha incrementado su nivel de gasto público en porcentaje del PIB, si bien solo supera, por muy poco, a Alemania y Portugal.

Sobre el déficit y, por ende, sobre la deuda, se puede actuar en la vertiente de los ingresos y en la de los gastos. Independientemente de que, como es natural, consideramos que con el gasto de las Administraciones Públicas siempre se tiene que estar haciendo un ejercicio de análisis de eficiencia y de racionalización. Seguidamente, visto el contexto en el que nos hallamos, voy a dar unas pinceladas sobre el estado de los ingresos y las posibles medidas de reforma fiscal.

### 2. Nuestros ingresos públicos

Como hemos visto anteriormente y se observa en la tabla anterior, los ingresos públicos se han comportado de forma positiva durante esta última crisis y, según los informes de recaudación mensuales de la AEAT, parece que siguen en esa línea durante el primer trimestre de 2022.

Analizando el cuadro anterior con algo más de detalle, vemos que los impuestos recaudados por el Estado

se incrementaron en un 15,12% si comparamos 2021 con el ejercicio anterior, pero que también el aumento porcentual es de casi un 5% si los comparamos con 2019, ejercicio anterior a la pandemia.

El comportamiento ha sido positivo en todos los tributos si exceptuamos el Impuesto sobre la Renta de no Residentes, cuya recaudación se incrementa en un 21% respecto a 2020, pero queda muy por debajo del importe correspondiente a 2019 –541 millones menos–, y los impuestos especiales, cuya recaudación se incrementa también un 5% en 2021 respecto a 2020, aunque todavía queda por debajo de la de 2019, explicándose esto porque no se ha recuperado plenamente la movilidad, lo cual lastra el Impuesto sobre Hidrocarburos, y por la suspensión del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica en el tercer trimestre del año para contener la subida de los precios de la electricidad.

Especialmente positivo fue el aumento en la recaudación del Impuesto sobre Sociedades, lógico si lo comparamos con 2020, en el que se produjo un parón radical de la actividad, y más llamativo si establecemos la comparación con 2019.

En cuanto al Impuesto sobre el Valor Añadido, el incremento de recaudación sobre el ejercicio anterior de más del 14% es debido a varios factores: en positivo, el mayor consumo como resultado de la pandemia y el incremento del IPC y, en negativo, la rebaja del tipo en el consumo doméstico de electricidad en el segundo semestre del año.

### 3. Sostenibilidad fiscal a largo plazo

Aunque la normalidad fiscal que marca la UE quedará suspendida al menos para 2023, eso no quiere decir que los nubarrones que aparecen en el horizonte para el largo plazo no haya que despejarlos.

Por este motivo, desde Bruselas se nos recomienda iniciar una senda de consolidación fiscal.

Bruselas apuesta, en general, porque se realicen ajustes de gasto: reclama una política fiscal prudente para el próximo ejercicio. Alerta sobre los desequilibrios de nuestro país relacionados con la elevada deuda externa,

**Cuadro 1**
**Recaudación total del Estado**

Millones de euros

	2007	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Δ 07-21	Δ 21-19	Δ 20-21
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	72.614	72.416	77.038	82.859	86.892	87.972	94.546	30,20%	8,81%	7,47%
Impuesto sobre Sociedades	44.823	21.678	23.143	24.838	23.733	15.858	26.627	-40,60%	12,19%	67,91%
Impuesto sobre la Renta de No Residentes	2.427	1.960	2.274	2.665	2.369	1.511	1.828	-24,69%	-22,84%	20,96%
Otros ingresos	1.104	1.773	1.999	2.072	1.059	1.560	1.582	43,30%	49,39%	1,41%
<b>Total impuestos directos</b>	<b>120.969</b>	<b>97.828</b>	<b>104.454</b>	<b>112.433</b>	<b>114.053</b>	<b>106.901</b>	<b>124.583</b>	<b>2,99%</b>	<b>9,23%</b>	<b>16,54%</b>
Impuesto sobre el Valor Añadido	55.851	62.845	63.647	70.177	71.538	63.337	72.498	29,81%	1,34%	14,46%
Impuestos especiales	19.786	19.866	20.308	20.528	21.380	18.790	19.729	-0,29%	-7,72%	5,00%
Otros ingresos	3.223	3.411	3.563	3.573	3.672	3.318	4.587	42,32%	24,92%	38,25%
<b>Total impuestos indirectos</b>	<b>78.860</b>	<b>86.123</b>	<b>87.518</b>	<b>94.278</b>	<b>96.590</b>	<b>85.445</b>	<b>96.814</b>	<b>22,77%</b>	<b>0,23%</b>	<b>13,31%</b>
Otros	14.416	2.300	1.978	1.973	2.164	1.705	1.989	-86,20%	-8,09%	16,66%
<b>Total ingresos tributarios</b>	<b>214.245</b>	<b>186.250</b>	<b>193.950</b>	<b>208.684</b>	<b>212.807</b>	<b>194.050</b>	<b>223.386</b>	<b>4,27%</b>	<b>4,97%</b>	<b>15,12%</b>

Fuente: AEAT y elaboración propia REAF.

pública y privada, y con el desempleo. Para que seamos conscientes del déficit que antes hemos señalado en términos porcentuales  $-6,8\%$  en 2021–, en términos absolutos suponen 81.500 millones de euros, bastante más de lo que se recauda por IVA en un año.

Se recomienda una política fiscal que combine un aumento de la inversión con el control del crecimiento del gasto corriente primario financiado por el Estado, permitiendo al mismo tiempo el funcionamiento de los estabilizadores automáticos y proporcionando medidas temporales y específicas para mitigar el impacto de la crisis energética y proporcionar ayuda humanitaria a los refugiados que huyen de la invasión de Ucrania por Rusia.

Como riesgos a largo plazo, la Comisión Europea señala que la deuda pública pueda superar el nivel actual por las posibles perturbaciones macroeconómicas que se puedan producir a lo largo del 2022 y por la vinculación de las pensiones a la inflación, que aumentará el gasto por este concepto.

Por lo tanto, viendo el panorama presente y que el futuro alberga considerables incertidumbres, aparte de lo apuntado sobre el gasto, parece claro que necesitamos un sistema tributario robusto –aportando los recursos necesarios para apuntalar el estado del bienestar que queramos darnos y que podamos mantener– y competitivo en un doble sentido: que haga a España un país atractivo para el talento y para la

inversión y que permita la competitividad de nuestras empresas.

En este sentido, existe un cierto consenso en que conviene realizar un esfuerzo para limitar los beneficios fiscales aplicables en todos los tributos, evaluando la utilización de los existentes, para saber si el coste que representan en términos recaudatorios –y no nos olvidemos, para los contribuyentes que no los pueden aprovechar– se compensa con los efectos positivos que producen en la actividad económica. Eso nos permitirá incrementar la recaudación sin subir los impuestos como ha recordado el Parlamento europeo en su Resolución de 15 de febrero pasado.

#### 4. Líneas de la reforma tributaria necesaria

En primer lugar, podemos constatar que nuestro sistema fiscal, si bien obtiene una recaudación un poco inferior a la media de los países de la UE en términos de presión fiscal, 3,8 puntos menos sobre PIB en 2020 y 2,7% menos en 2021 –38,9% en España por 41,6% en la media de la UE-27–, está perfectamente alineado con los sistemas de nuestros socios y de los principales países de la OCDE.

Por un lado, tenemos un IRPF dual como el que han ido adoptando muchos otros países desarrollados, hemos suscrito convenios para evitar la doble imposición con unos cien países, aplicamos las directivas comunitarias que homogeneizan el IVA y determinados impuestos especiales, algunos aspectos del Impuesto sobre Sociedades y ciertas obligaciones de información, con lo que estamos abocados a aplicar una normativa tributaria que no se puede apartar demasiado de la que aplican los principales países que están inmersos en una economía globalizada.

Desde luego, la economía y la sociedad han cambiado mucho desde finales del siglo XX hasta ahora y, por lo tanto, la forma de pagar impuestos tiene que ir cambiando a la par. Hay que tener en cuenta que en este mundo globalizado se ha modificado la forma de generar riqueza y, por lo tanto, debe de hacerlo la manera de recaudar los impuestos.

Por otro lado, si hablamos de competitividad, y es cierto que también se compite con el sistema im-

positivo, aunque quisiéramos/pudiéramos aplicar normas bastante diferentes a las de los países de nuestro entorno, muy probablemente no nos interesaría, y estamos obligados a estar mirando permanentemente por el retrovisor para ver qué medidas toman nuestros *competidores*.

Si bajamos a analizar cada impuesto, al *IRPF* le podemos dar más o menos vueltas, subir o bajar los tipos impositivos –si bien no tenemos demasiado margen de subida, al menos en algunas comunidades autónomas cuyo marginal máximo supera el 50%–, aplicar los mínimos personales y familiares –que contemplan las circunstancias subjetivas del contribuyente y de su familia– como reducciones de la base imponible o como deducciones de la cuota, llevar a la base del ahorro los rendimientos derivados del arrendamiento de inmuebles o establecer una reducción como la que tenemos, pero, en definitiva, estaremos hablando de retoques que pueden tener alguna importancia, pero que no son trascendentes.

Y tocando un tema de actualidad, el de la deflactación de las tarifas, entiendo que, estando ante un impuesto con escalas progresivas, es inexcusable la deflactación teniendo en cuenta el incremento que se haya producido en las rentas motivado por la inflación, para que un contribuyente con una renta real igual o inferior a la que tenía en el ejercicio precedente, no pague proporcionalmente más. Asimismo, es necesario actualizar con la inflación –al menos cuando el incremento del IPC es relevante– otros parámetros como los mínimos personales y familiares que se han establecido para no gravar una renta de subsistencia.

También tenemos que decidir, y que la decisión tenga la necesaria estabilidad temporal, si utilizamos el impuesto para incentivar el ahorro a largo plazo y cómo. No parece lo más conveniente que la norma se haya ido modificando en este aspecto en cada uno de los años 2020, 2021 y 2022.

Sí considero acertado que el impuesto se intente adaptar a las corrientes internacionales para atraer mano de obra cualificada, mejorando el régimen de impatriados como se prevé en la Ley de Fomento del Ecosistema de las Empresas Emergentes que se está tramitando en el Parlamento.

En cuanto al *Impuesto sobre Sociedades*, tenemos uno perfectamente homologable en el derecho comparado, pero quizá sea este tributo con el que se pueda conseguir competir a nivel internacional, aunque nunca hemos intentado atraer inversión siendo agresivos en este aspecto. Por otra parte, si quisiéramos empezar con esa estrategia, llegamos tarde cuando hay países que llevan años siguiéndola, como es el caso de Irlanda o Hungría –con tipos del 12,5 y 9%, respectivamente–. Pero, que no queramos competir con el impuesto, y en especial con el tipo, no quiere decir que podamos perder de vista la regulación en otros países, por lo que tampoco podemos dejar de aplicar beneficios fiscales que tienen una implantación bastante generalizada, como pueden ser los aplicables al I+D+i o el *patent-box*, al menos para no perder inversiones.

Sí se podría intentar eliminar o paliar los problemas que presenta, por ejemplo, respecto a la equidad. Por ejemplo, establece restricciones a la compensación de pérdidas, limita la deducción de gastos financieros y tiene unos coeficientes de amortización, especialmente los de activos vinculados a la digitalización, que son demasiado conservadores. Tampoco parece tener demasiado sentido el régimen fiscal especial de arrendamiento financiero que implica una aceleración de amortizaciones carente de fundamento técnico. Todas estas disfunciones deberían corregirse cuando se pueda, aunque sea a medida que se vaya incrementando la recaudación por el aumento de los beneficios empresariales.

Asimismo, la limitación a la deducción de gastos financieros carece de justificación en el marco de un impuesto clásico. Tiene sentido como norma antisubcapitalización, en el contexto de los grupos multinacionales, pero no en relación con las entidades aisladas. Además, la Directiva 2016/1164 permite una regulación más correcta. A este respecto, también debemos recordar la Recomendación del Parlamento Europeo de 15 de febrero de 2022, mencionada anteriormente, en el sentido de que la distorsión en favor del endeudamiento puede atajarse permitiendo una nueva deducción de los costes financieros mediante emisión de acciones.

El gasto estimado del 5%, para computar el importe exento de los dividendos y plusvalías procedentes de filiales, que entró en vigor para ejercicios iniciados en

2021, tiene una justificación, fundamentalmente recaudatoria. En la medida en que la recaudación se vaya normalizando, cuando vayamos saliendo de esta crisis propiciada por la pandemia, debería ser suprimido, al menos cuando se produce tributación en cascada dentro de los grupos mercantiles.

El pago fraccionado mínimo, en un gran número de contribuyentes, provoca un adelanto excesivo de la cantidad a ingresar respecto a la cuota definitiva, por lo que debería ser suprimido.

Como nuestro país tiene un problema estructural con el empleo, podría estimularse su creación de manera directa con una deducción en cuota proporcional al incremento de plantilla –un importe multiplicado por cada trabajador/año con contrato indefinido– que se produzca en el período impositivo respecto a los 12 meses anteriores, con el compromiso de mantener la plantilla alcanzada durante otros 24 meses.

Como incentivo a los comportamientos respetuosos con el medio ambiente y para el apoyo a proyectos de economía circular, se podrían establecer beneficios fiscales como la libertad de amortización para inversiones que mejoren la sostenibilidad en los procesos de producción de las empresas y, tanto en relación con el empleo como con el medio ambiente, convendría consolidar la implantación del teletrabajo. A este respecto, el Impuesto sobre Sociedades puede ser una herramienta para ello introduciendo incentivos que faciliten las inversiones que esta forma de trabajo requiere, tanto en *software* como en equipos y en formación.

Otra medida razonable puede ser incentivar las aportaciones a los planes de empleo de las empresas, estableciendo una deducción en cuota, en consonancia con las últimas modificaciones que se han aprobado en el IRPF en relación con las reducciones de las aportaciones a sistemas de previsión social. Cuando escribo estas líneas, parece que es posible que esta deducción se incluya en la ley de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo cuyo proyecto se está tramitando en el Parlamento.

En un futuro relativamente cercano, tendremos que adaptar nuestra fiscalidad a los cambios propiciados por la OCDE (Pilar I y II) y que la UE regulará me-

dante directivas. Esta será una adaptación compleja porque, seguramente, afecte a los convenios bilaterales o al marco de coordinación internacional que se termine adoptando –convenio multilateral–. Naturalmente, la implantación de las modificaciones derivadas del Pilar I conllevará la supresión del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales que entró en vigor en 2021.

Si nos referimos a la *Fiscalidad Autónoma*, entiendo que se debe poder compatibilizar el principio de corresponsabilidad fiscal, que redundará en una gestión eficiente del gasto y conseguirá que se exijan solo los impuestos necesarios para sufragarlo, con que no se produzca una competencia fiscal entre comunidades que pueda ocasionar distorsiones en la actividad económica y en el comportamiento de los agentes económicos que llegue al punto de provocar, por ejemplo, traslados de residencia solo por motivos fiscales. En todo caso, la autonomía normativa de los territorios debería someterse a dos limitaciones: la derivada de la integración del mercado, que aconseja homogeneizar la tributación sobre las bases más móviles, y la necesaria para que exista cierto grado de equidad territorial, que determina que una parte de los impuestos pagados por los ciudadanos de los territorios de mayor capacidad fiscal se transfiera a los territorios que tienen menor capacidad.

En cuanto a la gestión de tributos cedidos y compartidos, habría que mejorar la implicación de las CC.AA. en la administración de los impuestos en cuyos rendimientos participan, a través de fórmulas consorciadas, como prevén algunos estatutos. A este respecto, dado que en la gestión tributaria hay importantes economías de escala, convendría unificarla en manos de una Agencia única compartida por el Estado y las comunidades, pero nunca trocear la AEAT.

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados debería acometerse una profunda reforma, porque, claramente, está anticuado. La modalidad de operaciones societarias es un lastre para el dinamismo empresarial. En la modalidad de Actos Jurídicos Documentados, el devengo no está ligado a una demostración de capacidad económica y, en la modalidad de Transmisiones Patrimoniales, existen algunos hechos impositivos a revisar, como puede

ser el arrendamiento de vivienda que, además, por el poco importe que suele suponer, en muchas ocasiones no se paga y no se comprueba. También habría que replantearse el gravamen para el caso de constitución de rentas vitalicias, en las que no se manifiesta capacidad económica –como sucede cuando se constituyen préstamos o fianzas– y, además, la rentabilidad tributa en el Impuesto sobre la Renta.

Asimismo, sería conveniente que las comunidades tuvieran alguna capacidad normativa para fijar copagos en los servicios que prestan, como sanidad y educación.

En lo concerniente a los *impuestos sobre la riqueza*, algunos de ellos ligados a la financiación de las comunidades autónomas, en general, son necesarios porque cumplen los objetivos de recaudar y de redistribuir. Sin embargo, se debería eliminar la doble o triple tributación que se produce en algunos casos, como en determinados inmuebles, que se gravan por el IBI, por el Impuesto sobre el Patrimonio y por el IRPF –imputación de rentas inmobiliarias–. Y, además, convendría plantearse seriamente la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio porque en la actualidad ha perdido potencia recaudatoria, al no aplicarse en todas las CC.AA., y porque en Europa solo está vigente, además de en España, en Suiza y en Noruega. Podría transformarse en una declaración informativa, solo para patrimonios que superen un determinado umbral, con lo que se suprimiría la declaración de bienes y derechos en el extranjero, y podría incorporar la información que esta contiene.

El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones es una figura clásica que está presente en la mayoría de los países de nuestro entorno geográfico y económico, que tiene una cierta importancia recaudatoria, pero sobre todo tiene sentido para conseguir equidad intergeneracional e igualdad de oportunidades, aunque desincentive la acumulación de capital y, tal y como está configurado, plantea problemas de competencia fiscal a la baja.

Si se decide mantenerlo, habría que solucionar algunos problemas técnicos como la deficiente regulación de las reducciones en la transmisión de empresas, armonizando su normativa hasta llegar a la base liquidable, y dejando capacidad normativa a las comunidades para establecer los tipos impositivos, pero solo dentro de un

rango, pudiéndose regular deducciones en cuota, de forma limitada, para los parientes más cercanos. Alternativamente, se podrían suprimir las deducciones y bonificaciones y establecer tipos impositivos diferentes en función del parentesco.

En este Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones lo más eficiente sería suprimir la mayor parte de las reducciones, dejando la correspondiente a la transmisión de empresas o la de vivienda habitual, y eliminar los coeficientes del patrimonio preexistente y por parentesco.

Respecto al IVA, en primer lugar, habría que revisar las exenciones, suprimiendo las que sea posible, con lo que se ampliarían las bases y, en consecuencia, aumentaría la recaudación. En segundo lugar, habría que chequear el efecto de todos los tipos reducidos y superreducidos para poder eliminar los que no estén beneficiando especialmente a los grupos de personas o sectores económicos a los que la norma pretende beneficiar con ellos, consiguiendo el objetivo de redistribución por vías diferentes a este impuesto que no es el más adecuado para hacerlo. Sin embargo, soy consciente de que esta depuración es muy difícil porque detrás de una iniciativa como esta se encuentran sectores y ciudadanos que pueden salir perjudicados.

Existe un pequeño margen para incrementar la *tributación medioambiental* en España si nos comparamos con la UE. En recaudación ambiental sobre PIB estamos en el 1,8% (2,4% en la UE) y, respecto a los ingresos tributarios y contribuciones sociales, esta fiscalidad representa el 5,5% en España frente al 6,3% de media en la UE. No obstante, países tan próximos a nosotros como Alemania o Francia tienen un pack tributario medioambiental que recauda por debajo de nuestras ratios. Además, hay que considerar que el objetivo primordial de la fiscalidad medioambiental no es recaudar, sino corregir determinadas conductas de los agentes económicos que producen externalidades negativas.

Y en relación con esta tributación ambiental, habría que analizar si conviene establecer tasas o pago por uso de determinadas infraestructuras como las autopistas, no solo para su mantenimiento, sino también para reducir las externalidades negativas que su utilización puede comportar.

A la hora de implantar nuevos impuestos de este tipo o de subir los existentes, se debe tener previsto que habrá que instrumentar políticas para compensar a los colectivos más vulnerables afectados por esta medida.

Además de intentar reconducir las actuaciones de los ciudadanos y empresas hacia unas prácticas más respetuosas con el medio ambiente y potenciar la economía circular, penalizando con tributos las conductas contrarias a esta finalidad, es muy conveniente incentivar los comportamientos positivos a través de incentivos fiscales. Buen ejemplo de esto son las nuevas deducciones por rehabilitación de viviendas que las haga más eficientes energéticamente o las deducciones que, también en el IRPF, han establecido algunas autonomías en este sentido.

Respecto a los *impuestos propios de las comunidades autónomas*, muchos de ellos con finalidad medioambiental, sería necesario establecer para algunos de los hechos imponible comunes una normativa estatal, dejando la recaudación y capacidad normativa a las comunidades en determinados aspectos, para que su aplicación sea más fácil para los sujetos pasivos. Un buen ejemplo de esta medida sería el nuevo impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración, que se ha establecido mediante la ley de residuos y suelos contaminados aprobada recientemente. Algo parecido podría intentarse con la dispersa imposición sobre el agua.

Habría que repensar si algunos impuestos que hoy son propios podrían tener una regulación estatal –cediendo la recaudación y alguna capacidad normativa a las Administraciones autonómicas–, no solo por lo expuesto en el punto anterior, sino también porque determinadas emisiones no producen externalidades negativas solo en un ámbito territorial determinado, sino que su efecto es más amplio y, por lo tanto, no tiene sentido que lo grave una Administración territorial determinada. Por ello se tiene que fomentar una imposición multilateral, para evitar que el establecimiento de un tributo en un territorio provoque el traslado del sujeto pasivo a otro en el que no existe esa imposición con el resultado de que el efecto negativo de la emisión o contaminación no disminuye.

Los Impuestos sobre Vehículos de Tracción Mecánica y sobre Determinados Medios de Transporte podrían unificarse, como ya se recomendó por la Comisión Lagares, y reformarlos para dotarles de un mayor componente medioambiental, haciéndolos depender de las emisiones que producen, apartándose de la determinación de la cuota por los caballos fiscales. De todas formas, cuando sea posible, la tributación de un vehículo debería ponderar su uso, porque la contaminación que produce depende, en gran medida, de aquel.

En todo caso, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica habrá que modificarlo para que el punto de conexión sea el domicilio del propietario y no se siga produciendo competencia fiscal a la baja para atraer flotas de vehículos en determinados municipios.

Pero si intentamos que el sistema tributario contribuya a la consolidación fiscal, no podemos olvidarnos de que permanentemente hay que mejorar la lucha contra la economía sumergida y el fraude fiscal. Es esta una labor que no se puede conseguir de un plumazo ni con medidas puntuales, sino que ha de ser con una mezcla de adaptaciones normativas constantes y de mejora en la gestión y en el control por parte de las Administraciones tributarias. A este respecto, puedo citar la necesidad de concienciar a la ciudadanía sobre el tema, empezando por la incorporación de este asunto en todos los niveles del sistema educativo o de profundizar en la relación cooperativa entre Administraciones tributarias y, sobre todo, las empresas. En el avance de la relación cooperativa tenemos mucho que decir los profesionales de la asesoría fiscal que podemos contribuir, con la ayuda de las Administraciones, a reducir la litigiosidad y mejorar el cumplimiento voluntario.

Y, para terminar, si hablamos de competitividad, un sistema tributario será tanto más atractivo cuanto mayor seguridad jurídica otorgue a los contribuyentes, a lo que contribuyen unas normas claras y, cuando pueda ser, simples, una interpretación rápida de la normativa y, sobre todo, que tenga estabilidad, y que la misma se pueda predicar tanto respecto de la normativa como de su interpretación y aplicación, porque es la certidumbre lo que otorga confianza. En este sentido, como tenemos un sistema tributario de tres niveles, estatal, autonómico y local, se debería intentar reducir también esta complejidad intrínseca conteniendo la producción normativa y, sobre todo, facilitando la gestión a los contribuyentes mediante la unificación de modelos y plataformas.

### BIBLIOGRAFÍA

- AIREF (2019), *Evaluación del gasto público, beneficios fiscales*.
- Comité de personas expertas para elaborar el libro blanco sobre la reforma tributaria (2022), *Libro Blanco sobre la reforma tributaria*.
- FEDEA (2019), *Los retos de la fiscalidad societaria en la era de la economía digital. El estado de la cuestión*.
- Foment del Treball (2022), *Libro Verde para la reforma del sistema fiscal*.
- IEF (2022), *Libro Blanco para la reforma fiscal en España*.
- Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español (2014).
- Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (2017).
- Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local (2017).
- REAF-CGE (2017), *Reflexiones sobre el fraude fiscal: 20 propuestas para reducirlo*.
- REAF-CGE (2019), *Fiscalidad Ambiental en España: situación actual y tendencias*.
- REAF-CGE (2022), *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral*.
- Servicio de Estudios-CGE (2022), *Observatorio Financiero y Claves Económicas*.

# LA NECESARIA REFORMA DE LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA EN ESPAÑA

**Pilar González de Frutos**

Presidenta de UNESPA

## RESUMEN

Resulta de especial importancia para la competitividad de un país que sus ciudadanos cuenten con sistemas de previsión social complementaria que, junto con la pensión pública, les permitan que sus ingresos tras la jubilación sean adecuados y puedan mantener su patrón de consumo. La previsión social complementaria en España está claramente infradesarrollada en relación con los países de nuestro entorno europeo. Los incentivos fiscales dirigidos a fomentar el desarrollo de estos sistemas en España no han sido estables y se han reducido drásticamente en los últimos años. Deben adoptarse medidas que reviertan dicha situación de modo que estos sistemas puedan contribuir al crecimiento económico y a la mejora de la competitividad de nuestro país.

## PALABRAS CLAVE

Previsión social complementaria, Sistemas de previsión social, Planes de pensiones, Seguros, Fiscalidad.

### 1. La situación de la previsión social complementaria en España

Responder a la pregunta de cuál es el déficit o el superávit de previsión social complementaria que tiene la sociedad y la economía española no es una tarea fácil. La principal dificultad estriba en fijar cuál es el nivel de previsión que se considera óptimo para poder considerar que una sociedad y una economía están suficientemente protegidas frente a los riesgos que plantea el desplazamiento de la longevidad, tanto presente como futuro.

A este respecto, el reciente informe sobre el envejecimiento poblacional y sus consecuencias elaborado por la Unión Europea estima que entre el 2019 y el 2070 la población total de la Unión Europea se reducirá en un 5%, en mayor medida en las cohortes en edad laboral. En consecuencia, la conocida como tasa de dependencia (cociente entre el número de personas en edad de trabajar y el número de personas jubiladas) se deteriorará rápidamente, hasta descender por debajo de las dos personas activas por una pasiva en el 2070.

Sin duda es importante capturar el sentido del reto de la previsión social desde el punto de vista de la competitividad. La explotación de los datos de la Encuesta

de Presupuestos Familiares (EPF) nos dice que aquellos hogares que podríamos considerar *hogares mayores* acusan un fuerte déficit de consumo en comparación con su peso poblacional.

Su papel en el consumo, aun en una EPF como la del año 2020, con sus características especiales, está más de seis puntos por debajo de su presencia en el total de los hogares. De hecho, los hogares mayores son, junto con los hogares de personas solteras o las familias monoparentales, los que acusan un defecto de consumo y, además, lo hacen de forma más acusada.

Los datos de la EPF llevan a la conclusión de que, en la actualidad, los hogares mayores en España están gastando unos 4.000 millones de euros (o, si se prefiere, el 0,65% del gasto en consumo final de los hogares en términos de Contabilidad Nacional) por debajo de lo que deberían si su capacidad de consumo fuese equiparable a la del resto de hogares del país.

Obviamente, una evolución *ceteris paribus* que, por lo tanto, conservase dicho diferencial en contra de los hogares mayores, tendría como consecuencia un freno del consumo privado, en tanto en cuanto la evolución demográfica incrementará en el futuro el peso de los hogares en los que viven personas de mayor edad.

**Cuadro 1**

**Comparación del peso en los hogares y en el consumo de las diferentes tipologías de hogar**

Datos en porcentaje

Tipología de hogar	Peso hogares	Peso consumo
Hogares mayores	22,40%	15,86%
Una persona de 30 a 64	10,90%	9,25%
Una persona menor de 30	0,40%	0,88%
Un adulto con niños menores de 16	2,00%	1,04%
Pareja sin hijos los dos menos de 65	11,00%	11,97%
Pareja con un hijo menor de 16	7,40%	7,75%
Pareja con dos hijos menores de 16	8,50%	9,34%
Pareja con tres o más hijos menores de 16	1,40%	1,77%
Padre o madre solo, al menos un hijo de 16 o más	8,10%	7,18%
Pareja con al menos un hijo de 16 o más	20,50%	25,89%
Otros hogares	7,40%	9,09%

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPF 2020.

Hecha esta reflexión sobre la importancia para la competitividad de un país de que los ciudadanos cuenten con sistemas de previsión social complementaria que, junto con la pensión pública, les permitan que sus ingresos tras la jubilación sean adecuados de forma que puedan mantener su nivel de vida tras el retiro, cabe realizar un análisis de la situación de la previsión social complementaria en España.

A modo de resumen, la situación de la previsión social complementaria, tanto empresarial (2º pilar) como individual (3º pilar), en nuestro país en la actualidad sería el mostrado en el cuadro 2.

El total de ahorro gestionado en instrumentos de previsión social de 2º y 3º pilar en España ascendería, a 31 de diciembre de 2020, a 191.846 millones de euros. Teniendo en cuenta que el PIB de España a 31 de diciembre de 2020 ascendía a 1.121.948 millones de euros, la previsión social complementaria en España representaba, aproximadamente, un 17,10% del PIB.

**Cuadro 2**

**Ahorro gestionado por el sector asegurador**

Datos de 2020 en millones de euros

Ahorro gestionado	2020
Planes pensiones empleo (2º pilar)	35.784
Planes prev. social empres. PPSE (2º pilar)	584
Seguros colectivos comp. pensiones (2º pilar)	26.290
EPSV País Vasco empleo (2º pilar)	14.761
Planes pensiones individuales (3º pilar)	81.426
Planes previsión asegurados PPA (3º pilar)	11.574
Mutualidades Previsión Social (3º pilar)	8.931
EPSV País Vasco individuales (3º pilar)	12.496
<b>Total previsión social complementaria</b>	<b>191.846</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del DGSEF y Dpto. de Economía y Finanzas del Gobierno Vasco.

La previsión social empresarial o de segundo pilar representaría el 40% del total, mientras que la previsión social individual o de tercer pilar representaría el 60% del total.

Una vez cuantificado el estado de la previsión social complementaria en España, cabe analizar si el nivel de complementariedad de la misma en España es suficiente o no. Los datos que se recogen a continuación demuestran claramente que la previsión social complementaria en España está claramente infradesarrollada en comparación con otros países de la OCDE y, por lo tanto, no es suficiente.

Tal y como se desprende del informe *Pension Markets in Focus 2021* de la OCDE, en España solo el 26% de la población en edad de trabajar está cubierta por un

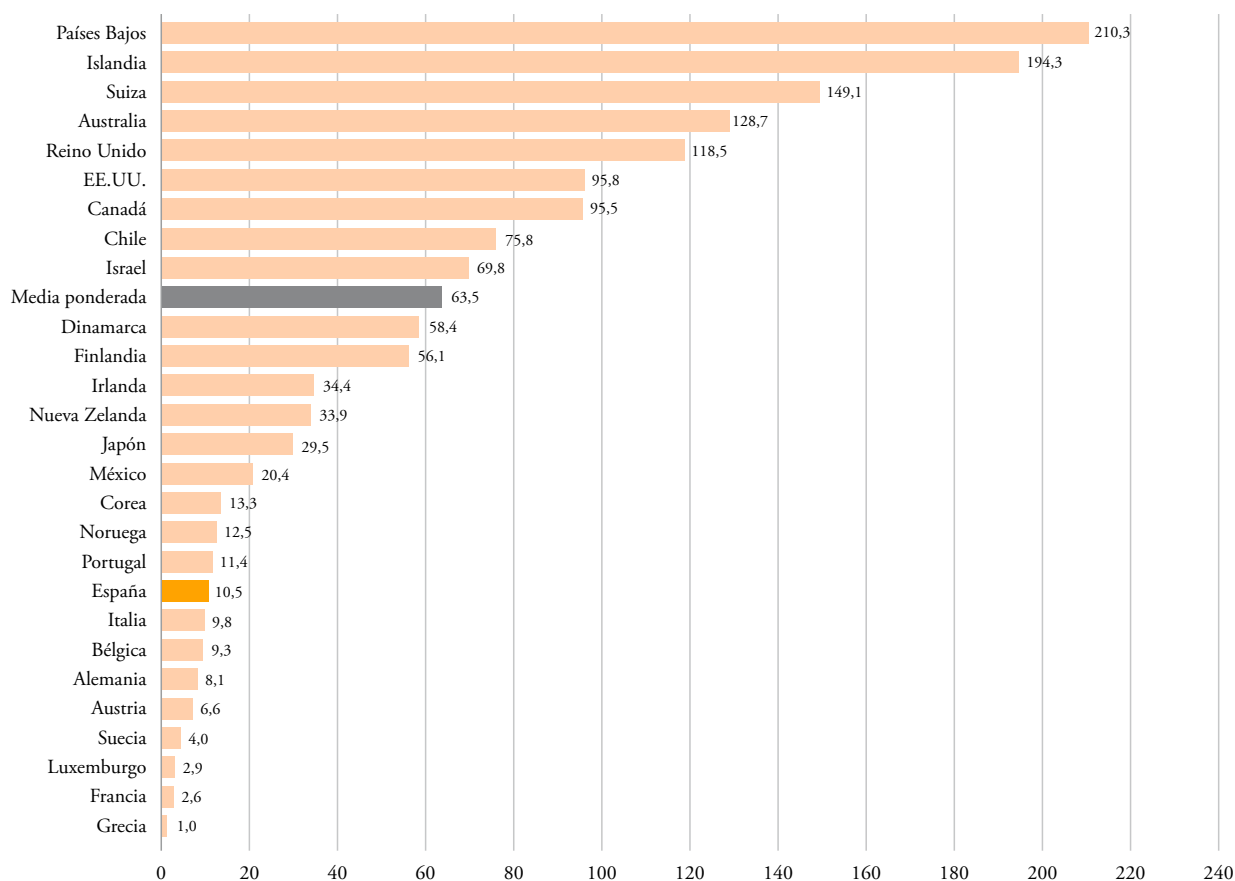
instrumento de previsión social complementaria privado. En otros países de la UE, la cobertura complementaria que otorgan el segundo pilar (previsión social empresarial) y el tercer pilar (previsión social individual) de las pensiones es mucho más amplia: Suecia (100%), Finlandia (93%), Dinamarca (91%), Países Bajos (88%), Noruega (61%), Alemania (56% en segundo pilar y 30% en tercer pilar).

Algunos países como Nueva Zelanda, Reino Unido o más recientemente Polonia han optado por promover sistemas de adscripción por defecto (*Auto-enrolment*), habiendo obtenido un gran éxito en expandir el porcentaje de la población en edad de trabajar que, además de su pensión pública, cuentan con un complemento de pensión privado a partir del momento en que se jubilan.

**Gráfico 1**

**Patrimonio de los Fondos de Pensiones sobre el PIB. 2020**

Datos en porcentaje

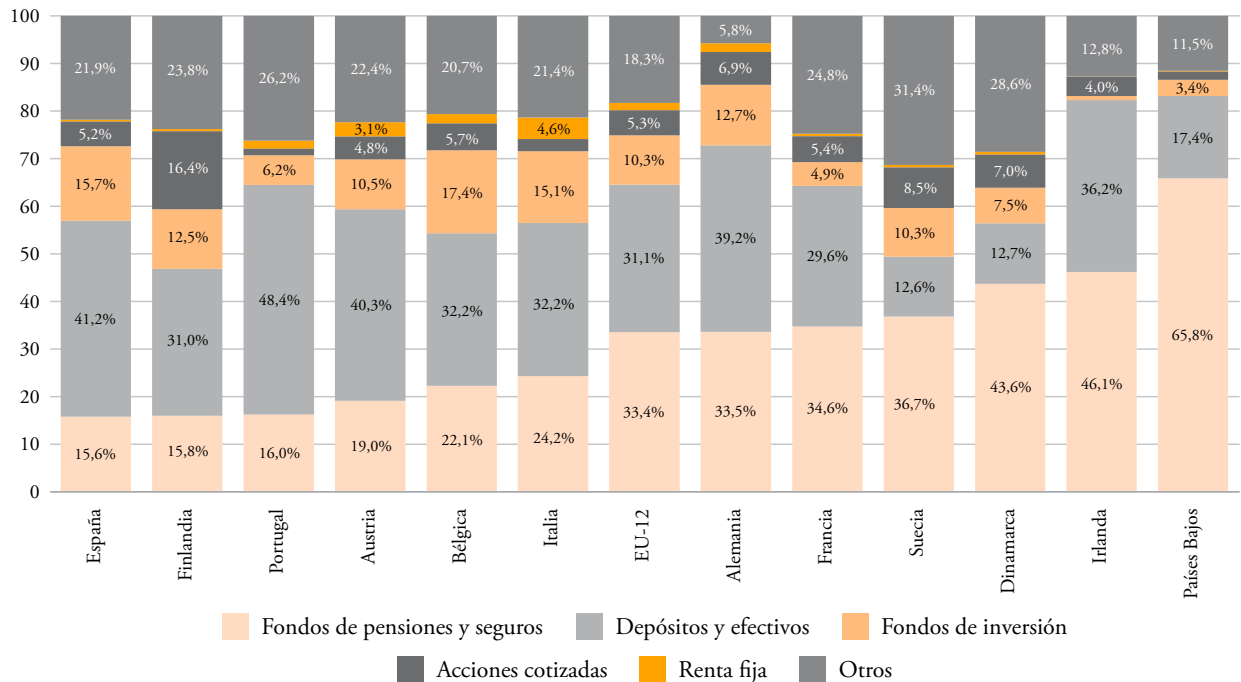


Fuente: INVERCO, con datos de OCDE *Pension Funds in Figures 2021*.

**Gráfico 2**

**Distribución de los activos financieros de las familias europeas en Q3 2021**

En porcentaje del total



Fuente: INVERCO, con datos del BCE.

Adicionalmente, cabe poner de manifiesto que, en España, los planes de pensiones (sin tener en cuenta otros instrumentos de previsión social) apenas representan el 10,5% del PIB nacional, frente al 63,5% de media en los países de la OCDE.

Otro aspecto muy relevante a tener en cuenta al objeto de analizar si el nivel de complementariedad de la previsión social en nuestro país es o no suficiente es comparar la distribución de la riqueza invertida por los hogares españoles en activos financieros con la de otros países europeos. Y la conclusión es que dicha distribución en nuestro país es claramente anómala, dado que en España solo el 15,6% del total de activos financieros se destina a sistemas de previsión complementaria (fondos de pensiones y seguros), frente a la media del 33% en la UE-12. Muchos países de nuestro entorno superan con creces dicha media.

Adicionalmente, únicamente el 24,5% de la riqueza de los hogares españoles está invertida en activos

financieros (depósitos, acciones, fondos de inversión, seguros, fondos de pensiones, etc.). El resto, es decir, el 75,5% de dicha riqueza se concentra en activos reales, principalmente en inmuebles (vivienda habitual, segundas viviendas, etc.). La inversión inmobiliaria tiene un peso excesivamente elevado en el patrimonio de los españoles, lo que se traduce en que cuando estos se jubilan, una gran mayoría solo perciben como renta la pensión pública y no hacen uso de la posibilidad de transformar su patrimonio inmobiliario en rentas que les ayuden a mejorar su nivel de vida.

La principal conclusión de todo lo expuesto anteriormente es que la previsión social complementaria en España está claramente infradesarrollada en relación con los países de nuestro entorno europeo. España muestra unas tasas históricas de ahorro-previsión mucho más bajas que la media europea y, sobre todo, preocupantemente alejadas de las que se observan en las economías centrales de la zona euro.

## 2. La evolución del tratamiento fiscal y a efectos de cotizaciones a la seguridad social de los sistemas de previsión social complementaria en España

Al igual que en otros muchos países de la OCDE, España ha adoptado, para los sistemas de previsión social, el esquema de exención, exención, tributación (EET, en inglés), que implica que no se tributa por las aportaciones a estos sistemas hasta un cierto límite, que tampoco se tributa anualmente por los rendimientos obtenidos por los mismos durante la fase de acumulación y que las prestaciones se gravan cuando estas se perciben por el contribuyente.

La fiscalidad de los sistemas de previsión social supone, por tanto, un mero diferimiento de la tributación. No se trata de un verdadero beneficio fiscal. El trabajador se reduce de sus rendimientos del trabajo el importe de las aportaciones realizadas a sistemas de previsión social, pero dichas aportaciones tributan, junto con los rendimientos generados por las mismas, cuando se percibe la prestación en el momento de jubilarse.

### 2.1. Fiscalidad de las aportaciones a sistemas de previsión social en el IRPF

En la actualidad, el límite máximo conjunto para la reducción en la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) de las aportaciones a sistemas de previsión social es la menor de las siguientes cantidades:

- El 30% de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas percibidos individualmente en el ejercicio.
- 1.500 euros anuales.

Este límite puede incrementarse en 8.500 euros, siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales, o de aportaciones del trabajador al mismo instrumento de previsión social por importe igual o inferior a la respectiva contribución empresarial. A estos efectos, las cantidades aportadas por la empresa que derivan de una decisión del trabajador tienen la consideración de aportaciones del trabajador.

Tal y como se pone de manifiesto en un reciente estudio de la Fundación de Estudios Financieros, *Reformas en el tratamiento fiscal del ahorro destinado a previsión social*, elaborado por el profesor Carlos Contreras, en lo que respecta al IRPF, desde el año 1987 y hasta nuestros días, la fiscalidad de las aportaciones a sistemas de previsión social se ha visto alterada de forma sustancial por, al menos, ocho normas diferentes.

Hasta 1998 las aportaciones a sistemas de previsión social disfrutaban de una reducción en la base imponible con un límite máximo anual de 6.611 euros (al objeto de ser sucintos, se obvian los límites porcentuales de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de actividades empresariales y profesionales).

Con la reforma fiscal de la Ley 40/1998 el límite se mantuvo en 6.611 euros. Posteriormente la Ley 6/2000 lo elevó a 7.212 euros y para mayores de 52 años este límite se incrementó en 601 euros adicionales por cada año del partícipe que excedía esta edad, fijándose en un máximo a los 65 años de 15.025 euros.

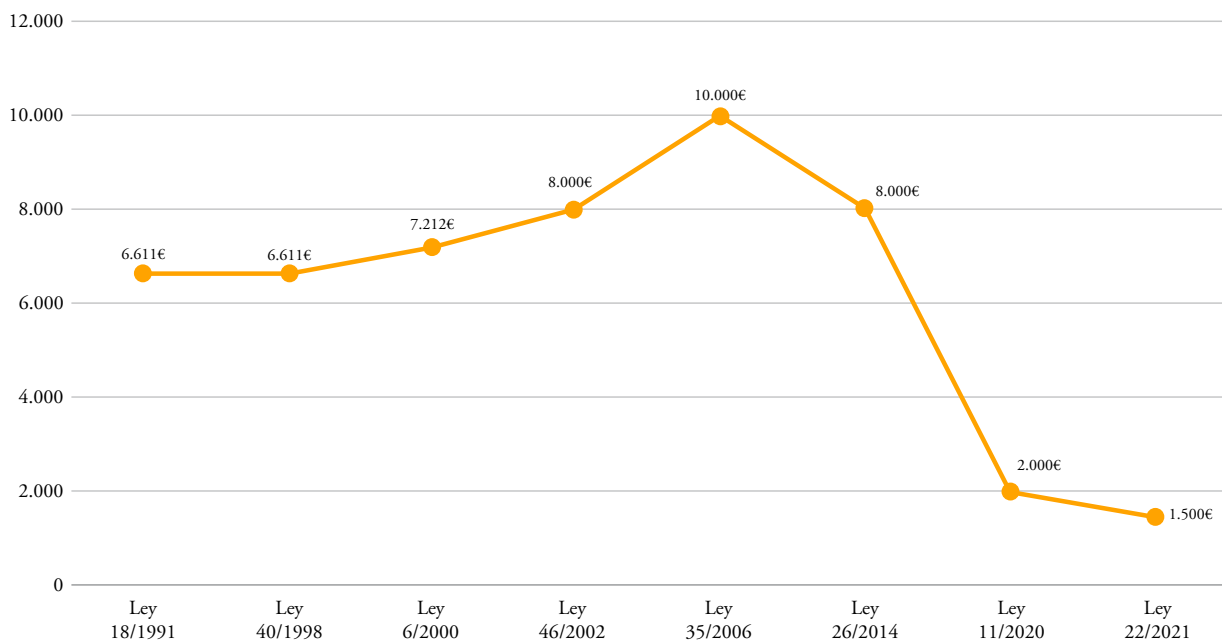
En la reforma parcial del IRPF llevada a cabo mediante la Ley 46/2002 el límite se incrementó a 8.000 euros anuales. La norma mantuvo la discriminación por edad, de modo que para los mayores de 52 años, el límite anterior se incrementaba en 1.250 euros adicionales por cada año por encima de 52, fijándose el límite máximo a los 65 años en 24.250 euros. Posteriormente, con la Ley 35/2006 del IRPF el límite se incrementó a 10.000 euros anuales y 12.500 euros para los contribuyentes con edad superior a cincuenta años.

Con la Ley 26/2014 se modificó la Ley del IRPF para establecer un límite máximo conjunto de las reducciones por aportaciones a sistemas de previsión social de 8.000 euros. Se eliminó el límite incrementado de 12.500 euros para mayores de cincuenta años y el límite de 8.000 euros se estableció como límite máximo conjunto para aportaciones individuales y contribuciones empresariales.

La Ley 11/2020, de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el año 2021 redujo sustancialmente el límite máximo de 8.000 euros a 2.000 euros anuales (un 75% de reducción), permitiendo que este límite

**Gráfico 3**

**Límite máximo general**



Fuente: Elaboración propia basada en los datos del Estudio de la FEF, *Reformas en el tratamiento fiscal del ahorro destinado a previsión social* (septiembre 2021).

podiera incrementarse en 8.000 euros, siempre que tal incremento proviniera de contribuciones empresariales.

Y finalmente la Ley 22/2021, de PGE 2022, volvió a reducir el límite máximo a 1.500 euros anuales, permitiendo que este límite pudiera incrementarse en 8.500 euros, siempre que tal incremento proviniera de contribuciones empresariales, o de aportaciones del trabajador al mismo instrumento de previsión social por importe igual o inferior a la respectiva contribución empresarial.

Como puede observarse en el gráfico 3, el tratamiento fiscal de las aportaciones a sistemas de previsión social en España ha experimentado numerosos vaivenes a lo largo de los últimos veinte años, observándose una tendencia a la reducción del límite máximo de aportación anual a estos instrumentos a partir de 2015, que se ha visto agravada por la drástica e injustificada reducción del mismo para aportaciones a sistemas de previsión social individuales experimentada en los ejercicios 2021 y 2022.

**2.2. Fiscalidad de las prestaciones de sistemas de previsión social en el IRPF**

Tal y como se recoge en el Estudio de la Fundación de Estudios Financieros anteriormente mencionado, con la Ley 40/1998, las prestaciones percibidas en forma de renta se integraban en su totalidad en la base imponible, sin disfrutar de reducciones. En el caso de prestaciones que se cobraban en forma de capital se les aplicaba una reducción del 40%, siempre que hubieran transcurrido más de dos años desde su aportación.

La Ley 46/2002 mantuvo la posibilidad de aplicar un porcentaje de reducción del 40% cuando la prestación se percibía en forma de capital. Sin embargo, posteriormente, la Ley 35/2006 del IRPF eliminó esta posibilidad, si bien estableció un régimen transitorio.

En la actualidad, las prestaciones de sistemas de previsión social tributan en el IRPF como rendimientos de trabajo, sin ningún tipo de reducción, ya se cobren en forma de capital o de renta.

**2.3. *Fiscalidad en el Impuesto sobre Sociedades de las contribuciones realizadas por las empresas en favor de sus trabajadores a sistemas de previsión social empresarial***

En España, la normativa del Impuesto sobre Sociedades contemplaba inicialmente incentivos fiscales para que los empresarios promovieran la previsión social para sus trabajadores.

En efecto, el ya derogado Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, en su artículo 43, establecía que el empresario podía practicar una deducción en la cuota íntegra del 10% de las contribuciones empresariales imputadas a favor de los trabajadores con retribuciones brutas anuales inferiores a 27.000 euros, siempre que tales contribuciones se realizaran a planes de pensiones de empleo, a planes de previsión social empresarial, a planes de pensiones regulados en la Directiva 2003/41/CE y a mutualidades de previsión social que actuaran como instrumento de previsión social de los que sea promotor el sujeto pasivo.

Asimismo, este artículo establecía que cuando se tratara de trabajadores con retribuciones brutas anuales iguales o superiores a 27.000 euros, la deducción se aplicaría de manera proporcional.

Esta deducción en la cuota del Impuesto sobre Sociedades fue eliminada en el año 2011.

**2.4 *Tratamiento a efectos de las cotizaciones a la Seguridad Social de las contribuciones realizadas por las empresas en favor de sus trabajadores a sistemas de previsión social empresarial***

Desde 1994 hasta 2013 se aplicó un tratamiento favorable a efectos de bases de cotización de la Seguridad Social por lo que respecta a las contribuciones empresariales a los sistemas de empleo de sus trabajadores, que preveía que tales contribuciones no se computaban en la base de cotización.

En efecto, el artículo 109 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social

(ahora derogado), en su redacción original (1994), reconocía como no cotizables todas las mejoras de las prestaciones de la Seguridad Social, así como las asignaciones asistenciales concedidas por las empresas, en los términos establecidos por el reglamento.

A partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2013, las aportaciones realizadas por las empresas a sistemas de empleo a favor de sus trabajadores comenzaron a computarse a efectos de cotización, lo que supuso un impacto económico muy significativo para las empresas, que afectó a su competitividad.

El proyecto de ley de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo que está siendo objeto de tramitación en la actualidad en el Congreso prevé recuperar parte de estos incentivos, si bien se considera que de manera claramente insuficiente. En efecto, se establece que las contribuciones empresariales satisfechas a los sistemas de empleo no cotizarán a la Seguridad Social con un límite de 115 euros al mes por trabajador (1.380 euros al año).

**3. Principales propuestas de reforma en materia del tratamiento fiscal y de cotizaciones a la seguridad social de los sistemas de previsión social**

Para garantizar el futuro y la sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social y de pensiones de la Unión Europea resulta absolutamente necesario que los sistemas obligatorios de pensiones (primer pilar) se complementen con unos sistemas profesionales de pensiones colectivos (segundo pilar) y con los productos adicionales individuales del tercer pilar.

El desarrollo de los sistemas de previsión social incrementa los niveles de ahorro a nivel nacional, reduciendo la dependencia de la financiación externa, Asimismo, favorece el desarrollo de la economía y de los mercados de capitales, contribuyendo decisivamente a la financiación de las empresas y de la inversión productiva y, en última instancia, al crecimiento económico y a la mejora de la competitividad de nuestro país.

El proyecto de ley de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo que está siendo objeto de tramitación parlamentaria en estos momentos

podría haber constituido una oportunidad excelente para tratar de lograr el necesario desarrollo de la previsión social complementaria en nuestro país. Sin embargo, no ha sido así. Los incentivos que recoge para impulsar la previsión social empresarial son claramente insuficientes y, además, la reforma se realiza en detrimento de los sistemas de previsión social individuales, lo que carece de sentido dado que ambos pilares son totalmente necesarios y complementarios.

A continuación, se recogen una serie de propuestas que podrían contribuir notablemente a mejorar la competitividad de España favoreciendo el desarrollo de la previsión social complementaria en nuestro país.

### **3.1. Información a todos los trabajadores sobre su pensión esperada futura**

Una vez al año debería remitirse por la Seguridad Social a todos los trabajadores una comunicación con la información de la previsible pensión pública, en euros de hoy, que percibirían, bajo determinadas hipótesis, en el momento de jubilarse. Esta obligación sería extensible a los sistemas complementarios privados.

### **3.2. Sistemas de previsión social empresarial (segundo pilar)**

Van a ser necesarios varios años para que el proyecto de ley para el impulso de los planes de pensiones de empleo, en caso de aprobarse, pueda desplegar sus efectos. En el caso de los trabajadores por cuenta ajena transcurrirán, al menos, cinco años hasta que en el ámbito de la renovación de los convenios colectivos de carácter sectorial se haya podido generalizar la puesta en marcha de sistemas de previsión social colectivos.

Debería establecerse, por tanto, un régimen transitorio que permita tanto a los trabajadores por cuenta propia como a los autónomos aplicar el incremento de límite de aportación establecido para los sistemas de previsión social empresarial realizando aportaciones a sus sistemas individuales mientras no cuenten con un sistema de empleo al que aportar.

Asimismo, deberían establecerse mayores incentivos para las empresas. Entre estos, sin duda la inclusión de una deducción en la cuota del 10% del Impuesto sobre Sociedades de las contribuciones empresariales realizadas en favor de los trabajadores similar a la que ya existió antes de 2011, contribuiría notablemente al desarrollo de estos sistemas de previsión social colectivos. Por otro lado, las contribuciones que las empresas realicen a favor de los sistemas de empleo de sus trabajadores no deberían cotizar a la Seguridad Social, sin ningún tipo de límite, como también preveía la norma en el pasado hasta que este incentivo fue eliminado.

Finalmente, debería permitirse que dentro del límite incrementado de aportación anual de 8.500 euros se computen las aportaciones del propio trabajador a sus sistemas de empleo, aunque estas sean superiores a la contribución empresarial.

### **3.3. Sistemas de previsión social individual (tercer pilar)**

Debería incrementarse el límite de aportación a sistemas de previsión social individuales a 5.000 euros, en línea con el que tienen establecido los territorios forales. Las sucesivas reducciones de dicho límite, desde 8.000 euros a 2.000 euros, en 2021, y desde 2.000 euros a 1.500 euros, en 2022, van en la dirección contraria a la que sería necesaria. Como se ha señalado anteriormente, el desarrollo del segundo pilar no puede hacerse en perjuicio del tercer pilar.

Asimismo, la rentabilidad acumulada en los sistemas de previsión social debería tributar como rendimientos del ahorro (y no como rendimientos de trabajo, como sucede en la actualidad).

Finalmente, deberían establecerse incentivos fiscales para promover el cobro de los sistemas de previsión social en forma de renta vitalicia.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (2020), *Informe Estadístico de Instrumentos de Previsión Social Complementaria 2020 y avance de 2021*.

- Departamento de Hacienda y Economía del Gobierno Vasco (2020), *Informe de Previsión Social Complementaria 2020*.
- Comisión Europea (2021), *Libro Verde sobre el Envejecimiento (2021)*.
- Comisión Europea (2021), *The 2021 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU member States (2019-2070)*.
- Contreras, C. (2021), «Reformas en el tratamiento fiscal del ahorro destinado a previsión social», Fundación de Estudios Financieros, *Documento de trabajo*, núm. 27.
- Instituto de Estudios Económicos (2020), *El marco fiscal de los planes de pensiones. La necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación*.
- Instituto Nacional de Estadística (2020), *Encuesta de Presupuestos Familiares*.
- OECD (2021), *Pension Markets in Focus 2021*.
- INVERCO (2022), «Las instituciones de inversión colectiva y los fondos de pensiones», *Informe 2021 y perspectivas 2022*.
- OCDE (2021), *Pension Funds in Figures*.
- Fundación MAPFRE (2019), *Servicio de Estudios de Mapfre. Envejecimiento poblacional. La transición demográfica: una reflexión en torno a su impacto económico y sobre la seguridad social*.

# PROPUESTAS DE REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD Y LA INVERSIÓN

**Diego Martín-Abril y Calvo**  
*Of Counsel Gómez-Acebo & Pombo*

### RESUMEN

La búsqueda de competitividad y fomento de la inversión empresarial, entre otros objetivos, debieran ser una constante en nuestras reformas del Impuesto sobre Sociedades. En el presente capítulo, se efectúan seis propuestas muy concretas de reforma o de recuperación del estatus anterior, debiendo resaltarse de todas ellas las dos siguientes: recuperación de la exención plena de los dividendos para evitar la doble imposición y mayor seguridad jurídica potenciando el sistema de consultas tributarias.

Junto a lo anterior, se propone una mayor neutralidad en el tratamiento fiscal de la financiación ajena y los recursos propios (en línea con la reciente propuesta de directiva de la Comisión Europea), la incorporación de estabilizadores automáticos en la recaudación, el mantenimiento de los tipos de gravamen y nuevos incentivos medioambientales.

### PALABRAS CLAVE

Exención plena dividendos, Capitalización empresarial, Incentivos medioambientales, Seguridad jurídica, Estabilizadores automáticos.

## 1. Introducción

Tal y como viene siendo aceptado por la mayor parte de los hacendistas, el Impuesto sobre Sociedades, al margen de tener el correspondiente carácter recaudatorio, también es, quizás, el principal instrumento tributario con el que cuenta el legislador (y el gobernante) para hacer política económica e incentivar determinadas conductas empresariales.

A estos efectos, ya bajo el título de esta aportación, se proponen un conjunto de medidas de reforma del Impuesto sobre Sociedades, encaminadas, básicamente, a fomentar la inversión empresarial, tanto interna como externa, así como para tratar de incentivar la competitividad de nuestros mercados y de la empresa española en particular. Lo anterior, lógicamente, debería realizarse sin menoscabar la recaudación tributaria, dada la situación presupuestaria actual, tan dañada como consecuencia de la crisis pandémica.

## 2. Régimen de exención del 21 LIS

Hasta la entrada en vigor de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, se eliminaba la doble imposición de manera diferenciada y no neutral, en función de si los dividendos o rentas derivadas de la transmisión de participaciones provenían de entidades residentes o no residentes, cada una de ellas con sus correspondientes condiciones y requisitos. Con la referida Ley 27/2014, el tratamiento de la doble imposición se homogeneizó, estableciéndose un régimen de exención más amplio y por supuesto neutral. Dicha reforma tenía como uno de sus objetivos el adaptarse plenamente al derecho comunitario en determinados aspectos (se estaba tramitando un procedimiento de infracción contra España por parte de la Comisión Europea) y, en segundo lugar, establecer un régimen de exención general en el ámbito de las participaciones significativas en entidades residentes.

En cualquier caso, el fin último de estos cambios era el de fomentar la internacionalización y la competi-

vidad de nuestras empresas y profundizar en la simplificación. En este sentido, en el preámbulo de la norma se señala lo siguiente:

*Este nuevo mecanismo de exención constituye un mecanismo de indudable relevancia para favorecer la competitividad y la internacionalización de las empresas españolas. Asimismo, el régimen de exención en el tratamiento de las plusvalías de origen interno simplifica considerablemente la situación previa, que incluía un complejo mecanismo para garantizar la eliminación de la doble imposición.*

En definitiva, la reforma introducida por la Ley 27/2014 culminó una senda iniciada desde hace décadas, encaminada a evitar la doble imposición mediante un régimen de exención general de los dividendos y rentas derivadas de la transmisión de participaciones de entidades, españolas y extranjeras, indudablemente acorde con el derecho comunitario y con el establecido en la mayoría de los países de la Unión Europea. Dicho régimen de exención ha venido siendo valorado por los inversores nacionales y extranjeros de manera muy positiva, lo que ha contribuido a dinamizar nuestra economía fomentando, en particular, la inversión internacional en nuestro país.

Recientemente, como es de sobra conocido, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021, introdujo una reducción de la exención para evitar la doble imposición de cinco puntos, o lo que es lo mismo, se ha pasado de una exención plena a una exención del 95%, lo que conlleva una tributación efectiva que, con carácter general, es del 1,25% (y para las entidades que tributan al 30%, la tributación efectiva pasa a ser del 1,5%). Dicha tributación alcanza tanto a los dividendos como a las ganancias derivadas de la transmisión de participaciones y, por supuesto, tanto a los de ámbito interno como internacional.

La exposición de motivos no aclara ni explica en este caso las razones que han llevado a efectuar esta modificación normativa, simplemente, se hace una reseña descriptiva. En cuanto a los datos estimados de recaudación, conforme a las cifras facilitadas por el Gobierno, se estima que esta medida tendrá un efecto recaudatorio de más de 1.500 millones, cifra, sin duda, nada desdeñable en un impuesto que recauda entre 20.000 y 25.000 millones al año.

A partir de aquí, parece lógico colegir que la motivación de esta modificación simplemente obedece a razones recaudatorias y no a razones de política económica, por lo que, con el tiempo, y al margen de la oportunidad o no de su implementación, habrá que valorar adecuadamente si los efectos de una mayor recaudación son capaces de compensar las previsibles pérdidas inversoras que se puedan producir.

Adicionalmente, merecen un particular comentario las consecuencias derivadas de esta medida en dos situaciones concretas (1): dividendos en cascada en un grupo mercantil y dividendos o ganancias derivadas de la transmisión de participaciones en el seno de un grupo de consolidación fiscal. Pues bien, al margen de los problemas técnicos y de legalidad que puedan tener y que no se entran a valorar, desde una perspectiva meramente económica no parece tampoco que cuenten con una adecuada justificación.

En definitiva, por las distintas razones apuntadas parece aconsejable eliminar esta reducción de la exención ya que, sin desdeñar el importante efecto recaudatorio, no parece que contrarreste su efecto desincentivador de la inversión empresarial. Y, en caso de mantenerse, debería reflexionarse sobre los problemas técnicos apuntados (dividendos en cascada e intragrupo) dándoles una solución económica y jurídica razonable.

### 3. Seguridad jurídica

Sin duda alguna, uno de los elementos que exige cualquier empresario o sociedad, nacional o internacional, a la hora de invertir es el de la seguridad jurídica. En este sentido cabe recordar que el propio preámbulo de la Ley del Impuesto sobre Sociedades recoge como uno de sus pilares fundamentales el de la seguridad jurídica, señalando lo siguiente:

*Seguridad jurídica. La reforma trata, asimismo, de incrementar la seguridad jurídica necesaria en una norma de esta naturaleza. Las características especiales de este impuesto, que trata de proporcionar un marco jurídico en una realidad económica tan cambiante, hacen necesario intentar reducir la litigiosidad. Esta ley recoge criterios doctrinales y jurisprudenciales, y aclara cuestiones que generan o puedan generar una conflictividad no deseada,*

*garantizando la transparencia necesaria para acometer cualquier decisión de inversión.*

Junto a la seguridad, por supuesto, debe exigirse también una cierta estabilidad normativa, pero esto último, muchas veces se ve superado, no solo por la realidad económica y presupuestaria, sino también, por decisiones meramente políticas.

Al margen de que en muchas ocasiones las normas también se aprueben con el ánimo de dar la debida seguridad jurídica, no siempre es fácil ni aconsejable acudir a la vía normativa, debiendo dar paso a la labor interpretativa de la Administración. Pues bien, siendo la seguridad jurídica un elemento crucial para el inversor, en nuestro sistema tributario se contempla un régimen de consultas tributarias, muypreciado, que debe potenciarse al máximo. La Administración tributaria, bajo los principios de buena administración y de cooperación, debe estar abierta al diálogo y conocer la problemática del inversor de primera mano. La relación cooperativa en este ámbito, como decimos, parece clave, siendo imprescindible tener un conocimiento directo de la problemática tributaria del obligado tributario que busca la debida seguridad jurídica.

A partir de aquí, siempre que sea posible, es necesario que la Administración trate de dar contestación a las consultas que se planteen en el plazo previsto legalmente, es decir, seis meses desde su presentación. De esta forma, además, se podrán evitar futuros litigios indeseados. Recordemos que la Ley General Tributaria potenció el sistema de consulta vinculante, no solo para el que la plantea, sino también para otros obligados tributarios siempre que exista identidad entre su situación y el supuesto de hecho planteado en la consulta.

Como venimos señalando, las operaciones empresariales requieren de la debida seguridad jurídica para evaluar la viabilidad de las mismas y garantizar la minimización de riesgos fiscales, lo cual, hoy en día, es algo absolutamente requerido por el gobierno corporativo empresarial. Para ello, como se viene indicando, nuestro sistema de consultas es el principal y más ágil instrumento que tenemos, por lo que nuestra Administración debe contar con los medios adecuados.

Asimismo, ante situaciones especialmente litigiosas, debería retomarse la vía de las resoluciones interpretativas de la Dirección General de Tributos (o del propio ministro de Hacienda, por ejemplo, con el *interminable* asunto de la deducibilidad de las retribuciones de los administradores). Las disposiciones interpretativas o aclaratorias dictadas por la Dirección General de Tributos tienen efectos vinculantes para los órganos y entidades de la Administración tributaria encargados de la aplicación de los tributos. Con carácter previo al dictado de las resoluciones, y esto es importante dentro de lo que denominamos la relación cooperativa, cuando la naturaleza de las mismas lo aconseje, podrán ser sometidas a información pública.

Al margen de lo anterior, pero en línea con la exigencia de seguridad jurídica, la Ley General Tributaria debería incorporar un principio básico en derecho tributario como es el de la confianza legítima, principio que ya recoge nuestro derecho administrativo y del que vienen haciéndose eco nuestros tribunales en numerosas sentencias. En el momento de abordar la regulación de dicho principio, sería importante que, en particular, se clarificara, en línea con lo señalado por el Tribunal Supremo (2), *que en supuestos de cambio de criterio por parte de la Administración tributaria de los que deriven efectos perjudiciales para el obligado tributario, el nuevo criterio no será aplicable con efecto retroactivo.*

Son otras muchas las propuestas que se vienen haciendo en busca de la seguridad jurídica (3), pero no están tan a nuestro alcance como las consultas, de ahí que nos ciñamos a las mismas como primer elemento, crucial en nuestro sistema tributario, para que se obtenga la debida seguridad jurídica.

#### 4. Elementos estabilizadores: recaudación fiscal y tributación de la empresa

El Impuesto sobre Sociedades es un tributo cuya recaudación va muy ligada al ciclo económico y prueba de ello son los datos de recaudación del impuesto. Así, y sin retrotraernos demasiado en el tiempo, en los años 2006 y 2007, al igual que en la fase del ciclo económico en la que estábamos inmersos en ese momento, se culminó con una senda expansiva en la recaudación del tributo, alcanzándose en 2007 una cifra de más de

47.000 millones de recaudación, lo que representaba el 4,6% del PIB. A partir de ese año, y de forma vertiginosa, la crisis hizo mella en la recaudación de una forma nunca vista: en 2011 la recaudación del impuesto no alcanzó los 17.000 millones de euros, es decir, aproximadamente la tercera parte de lo que se había recaudado cuatro años antes. Con posterioridad, y haciendo abstracción de algunos vaivenes en la recaudación, en especial por la crisis derivada de la covid, la recaudación en los últimos años se ha estabilizado entre los 22.000 y 25.000 millones de euros (aproximadamente, un 2,3% del PIB). Las cifras anteriores ponen de manifiesto la alta vulnerabilidad de la recaudación del impuesto ante la fase del ciclo económico en la que se encuentre la economía. En esta misma línea se expresa el reciente libro blanco para la reforma del sistema tributario: *la evidencia disponible señala que la recaudación del IS en España presenta una elevada prociclicidad respecto a la evolución del PIB, mayor que la observada en otras grandes economías de la UE.*

Ante esta situación, es recomendable que se busquen estabilizadores automáticos en la tributación de las empresas y que la recaudación no tenga ese nivel de *prociclicidad*, de tal forma que en épocas de crisis la recaudación no se vea reducida a la mínima expresión y, sobre todo, en época de bonanza muestre una situación tan próspera que desvirtúe futuras estimaciones del impuesto e invite con *alegría* a la relajación presupuestaria.

De nuevo, si volvemos a la Ley 27/2014 nos encontramos con dos medidas que de alguna manera contribuyen a esta estabilización recaudatoria:

Por un lado, la reserva de nivelación, que permite diferir la tributación de una parte de la base imponible durante los cinco ejercicios siguientes (solo aplicable a las pymes).

Y, por otro, la reserva de capitalización, que genera un ahorro fiscal al establecer que los beneficios que no se distribuyan, de facto, tributen a un tipo inferior. Dicha reserva, al margen de favorecer la financiación a través de recursos propios frente al endeudamiento, también puede calificarse como de buen instrumento estabilizador para la tributación de la empresa.

Dejando al margen estas reservas (y siendo conscientes de que su objetivo fundamental no fue la estabilización), podemos encontrar en el derecho comparado un buen estabilizador, el denominado *carry back*, es decir, establecer la posibilidad de que las pérdidas de un ejercicio puedan compensarse hacia atrás y no solo hacia delante. Así, tras años de beneficios y con pagos que pueden ser elevados, la posterior obtención de pérdidas en épocas bajistas permitirá compensarlas con dichos beneficios previos. De esta forma, no se arrastrará un volumen de pérdidas que lastre la recaudación en los años siguientes en los que, coincidiendo con la fase del ciclo económico correspondiente a la recuperación, los resultados empiecen a ser positivos y, sin embargo, la recaudación tributaria, por el efecto de la compensación, sea mucho menor que la que económicamente corresponda.

Un buen ejemplo de lo anterior, es el que se recoge en la Recomendación 2021/801, de 18 de mayo, de la Comisión Europea, en la que se propone a los Estados miembros que establezcan medidas que permitan a las empresas trasladar las pérdidas de 2020 y, en su caso, 2021 a ejercicios anteriores en los que obtuvieron beneficios a fin de que les sean devueltos los impuestos que pagaron (4).

Al margen de esta recomendación, la medida que se propone establecer con un carácter más general en el tiempo tendrá inicialmente las correspondientes meras recaudatorias (muy cercanas a las épocas de máxima bonanza), pero permitirán estabilizar la recaudación con mayor rapidez, en fases tempranas de recuperación al no agrupar volúmenes de pérdidas difíciles de asumir.

### 5. Tipo de gravamen

El principal instrumento con el que se cuenta a la hora de diseñar la política tributaria es la del tipo de gravamen. Hoy en día, teniendo en cuenta el contexto internacional en el que nos movemos, no resulta sencillo hacer propuestas de modificación del mismo, ni al alza, que serían básicamente recaudatorias y no parece en absoluto oportuno en estos momentos, ni a la baja, en búsqueda de una mayor competitividad, por lo que, lógicamente, nos inclinamos por su mantenimiento.

Quizás una de las medidas que mayoritariamente se propone o utiliza políticamente es la de reducir el tipo de gravamen del impuesto para las pymes, en línea con la situación previa a la Ley 27/2014. En principio, una reducción de este tipo podría calificarse de positiva para las mismas, sin embargo debemos ser conscientes del tejido empresarial español, donde la pyme representa un porcentaje elevadísimo de nuestras empresas (se habla de más de un 99% del total de empresas), en especial, si lo comparamos con otros países de nuestro alrededor. A partir de aquí, crear instrumentos que desmotiven el crecimiento no parece que sea una medida recomendable.

La exposición de motivos de la Ley 27/2014 (ley que redujo el tipo general del 30% al 25%) señalaba:

*Esta disminución va acompañada de un segundo elemento consistente en equiparar el tipo de gravamen general con el de la pequeña y mediana empresa, eliminándose de esta manera una diferencia de tipos de gravamen que organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, consideran como un desincentivo o un obstáculo al crecimiento empresarial, al incremento de la productividad, de manera que permite simplificar la aplicación del impuesto.*

En nuestra opinión, la situación no ha cambiado como para revertir una medida como la adoptada en su día, fruto de las múltiples recomendaciones vertidas por la mayoría de los organismos internacionales. En definitiva, en relación con el tipo de gravamen de las pymes, también parece que lo recomendable es su mantenimiento en la situación actual y no restablecer nuevas barreras al tan necesitado crecimiento de nuestras empresas.

Finalmente, en relación ya con el tipo reducido de las empresas de nueva creación (5), si, como es lógico, se quiere seguir impulsando su crecimiento, resultará positivo, no solo su mantenimiento durante un periodo de dos años, sino que podría ampliarse a un periodo superior, prudencial en cualquier caso (tres o cuatro años), y con un determinado límite cuantitativo de la base que se pueda beneficiar.

### 6. Incentivos fiscalidad medioambiental

Desde los distintos organismos internacionales e internamente, desde muy variadas instituciones y foros, se

viene proponiendo, e incluso exigiendo, que haya en España una fiscalidad medioambiental más acorde con los parámetros que parece que se manejan en otros países de Europa (6), lo que nos conduce a un incremento de la fiscalidad medioambiental.

En este sentido, la comisión de expertos propuesta por el gobierno que ha elaborado el *libro blanco sobre la reforma tributaria*, en el interesante y didáctico capítulo dedicado a la fiscalidad medioambiental, realiza hasta diecinueve propuestas de reforma en este ámbito, muchas de ellas en el sentido de establecer nuevas figuras tributarias (creación de un tributo municipal para la congestión de determinadas ciudades, establecimiento de mecanismos tributarios para el pago por uso de determinadas infraestructuras viarias, introducción de un tributo sobre el uso de los vehículos que sustituya la mayor parte de los gravámenes actuales sobre el transporte rodado, creación de un impuesto sobre los billetes de avión, creación de un impuesto sobre extracción de áridos, creación de un impuesto sobre fertilizantes nitrogenados, etc.) o variar de forma muy relevante muchas de las actuales (supresión del Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, igualar la fiscalidad del diésel y la gasolina de automoción, aumento general de la fiscalidad en hidrocarburos, modificación del Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte y del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, reformulación de la tributación municipal de residuos para vincularla a sistemas de pagos por generación, etc.).

Todas estas medidas, tal y como se indica en el referido libro blanco, conllevarían un incremento en la recaudación, mediante su incorporación gradual en el tiempo y no inmediata (y esto es importante decirlo), de entre 6.000 y 15.000 millones. Las cifras, sin duda, son muy llamativas.

Asimismo, recientemente el Banco de España, en su informe anual, publicado el 11 de mayo de 2022, considera *imprescindible* potenciar y mejorar la fiscalidad medioambiental en España para que la economía pueda avanzar eficientemente en el proceso de transición ecológica. Además, puntualiza, un uso eficiente de los recursos obtenidos a través de una mayor imposición medioambiental podría reducir significativamente los

referidos costes de transición para el conjunto de la economía, y entiende que el consiguiente incremento recaudatorio podría destinarse a reducir otros impuestos y a compensar los costes de transición de las empresas y familias más vulnerables.

Teniendo en cuenta que los impuestos medioambientales no siempre tienen el potencial suficiente para incentivar la inversión medioambiental, debería reflexionarse y explorar la posibilidad de establecer incentivos específicos en el propio Impuesto sobre Sociedades, ligados, por ejemplo, al objetivo de cero emisiones.

En cuanto al sistema o método de incentivos, parece difícil innovar (tampoco resulta necesario), por lo que habrá que buscar de nuevo en los que tradicionalmente se han venido estableciendo, en particular, las deducciones por inversiones y la amortización acelerada para inversiones.

### 7. Neutralidad en la financiación empresarial

Una cuestión especialmente controvertida desde hace tiempo, es la del tratamiento que debe tener la financiación ajena y propia en el seno del Impuesto sobre Sociedades. En este sentido, se viene criticando el mejor tratamiento fiscal de la primera frente a la segunda, dada la deducibilidad fiscal de los intereses y la no imputación de coste alguno por las aportaciones de capital.

También es cierto que desde 2012, y especialmente a partir de 2015 tras la entrada en vigor de la Ley 27/2014, se han ido dando pasos para tratar de acercar el tratamiento fiscal de ambas financiaciones y ajustarse en mayor medida al principio de neutralidad. Así, la limitación de la deducibilidad de los gastos financieros en un porcentaje del 30 por 100 del denominado beneficio operativo del ejercicio o la aparición de la reserva de capitalización que reduce la tributación de los beneficios que no se distribuyen y, consecuentemente, incrementan los fondos propios del ejercicio, son dos claras muestras de este objetivo.

La crisis económica dejó al descubierto, además del exceso de endeudamiento del sector público que existía, las elevadas cifras de deuda que también tenía la empresa española y de ahí que las normas que fueron

restringiendo la deducibilidad de los gastos financieros parece que también aportaron su grano de arena para reducir este endeudamiento empresarial. Estudios posteriores señalan claramente que en los años en los que más se acudió a la financiación ajena, los resultados empresariales (y la capitalización bursátil) eran muy negativos, sobre todo en comparación con los resultados de los ejercicios siguientes en los que las empresas empezaron a remontar, lo que lógicamente se vio acompañado de una gran mejora de la capitalización bursátil. Concretamente, mientras que el endeudamiento bruto de las entidades no financieras se redujo entre 2012 y 2015 un 21,6%, la capitalización bursátil en España mejoró en un 44,4%. Sin duda, las medidas tributarias también tuvieron su efecto en favor de la recapitalización empresarial y mejora de los resultados.

Recientemente, en esta línea de búsqueda de neutralidad, la Comisión Europea ha *lanzado* una propuesta en la que recoge determinadas medidas que tratan de fomentar la financiación mediante fondos propios en contra del endeudamiento frente a terceros. Dicha propuesta se justifica en que, de esta forma, las empresas se podrán recapitalizar, *haciéndolas más fuertes y resistentes a las perturbaciones*. Asimismo, destaca que las empresas innovadoras y las ligadas a la transición verde y digital, requieren de importantes inversiones que conllevan riesgos mayores, por lo que se hace necesaria una mayor paridad en la financiación. Dicha propuesta consta de dos partes:

- Desde el lado de los fondos propios, se propone que los incrementos del patrimonio (diferencia entre el patrimonio neto al final del año fiscal actual y el del año fiscal anterior) tengan derecho a dotar una provisión deducible calculada en función del denominado interés nocional. Dicho tipo será el tipo de interés libre de riesgo a diez años para la moneda correspondiente, incrementado por una prima de riesgo del 1% o, en el caso de las pymes, una prima de riesgo del 1,5%. La provisión sobre el patrimonio es deducible durante diez ejercicios fiscales consecutivos, siempre que no supere el 30% de la renta gravable del contribuyente.

- Y por el lado de la financiación ajena, se propone una limitación de la deducibilidad de intereses que se fija en el 85% de los gastos financieros netos, o lo que

es lo mismo, el 15% de dichos gastos no resultará deducible. Esta nueva limitación del 85% del gasto financiero neto complementa la limitación del 30% del EBITDA prevista en la Directiva ATAD y que ya recoge nuestra Ley del Impuesto en su artículo 16. Concretamente, los contribuyentes aplicarán en primer lugar la limitación del 85% y luego calcularán la limitación del 30% y si el resultado de aplicar esta última es una cantidad deducible menor, resultará deducible la menor de las dos limitaciones.

Está claro que habrá que seguir con atención la tramitación de esta propuesta de directiva que debe transponerse antes del 31 de diciembre de 2023, estando prevista su entrada en vigor a partir de 1 de enero de 2024. Desde el lado empresarial, la nueva provisión deducible ligada al incremento de los fondos propios debe ser muy bien recibida (aunque también habrá que valorar su coste) (7) al reducir la carga fiscal de las empresas, debiendo contribuir a mejorar la inversión empresarial, tanto en España como en la Unión Europea. Sin embargo, desde la perspectiva del endeudamiento con terceros, la nueva limitación a *forfait* resultará perjudicial, al introducir una nueva limitación que simplemente obedece a razones recaudatorias y, además, resultará definitiva, en el sentido de que la parte no deducible no se podrá *arrastrar* a ejercicios futuros, a diferencia de la del 30% del EBITDA.

### NOTAS

- (1) Existen otros efectos indirectos de la nueva regulación sobre los que también debiera reflexionarse, como por ejemplo, que las entidades *holding* extranjeras tengan que transparentar sus resultados, ya que se ha eliminado la exclusión automática que preveía la regulación anterior y al establecerse una tributación efectiva de los dividendos del 1,25%, si en el país de residencia de la *holding* los mismos están exentos, se puede considerar que la tributación en el extranjero es inferior al 75% de lo que hubiese tributado en España.
- (2) Sentencia TS, de 13 de junio de 2018. Rec. Cas. 2800/2017.
- (3) Por ejemplo, incentivar las actas con acuerdo (objetiva y subjetivamente), buscar instrumentos que solucionen los litigios de manera acordada vía económico-administrativa o la necesaria especialización *tributaria* de nuestros tribunales contenciosos.
- (4) *Los Estados miembros deben permitir el traslado de las pérdidas de las empresas como mínimo al ejercicio fiscal anterior, es decir, a 2019. No obstante, y a fin de que los contribuyentes puedan compensar la totalidad de sus pérdidas con los impuestos pagados con anterioridad, los Estados miembros pueden ampliar el traslado de pérdidas a un máximo de tres ejercicios anteriores, es decir, hasta 2017. Esta ampliación a un máximo de tres años del periodo de traslado de pérdidas puede ser particularmente beneficiosa para las empresas de menor tamaño y con menores beneficios.*  
*Para evitar que la medida tenga repercusiones excesivas en los presupuestos nacionales, es preciso limitar su alcance. En particular, un límite de tres millones de euros por ejercicio fiscal deficitario supondría un valioso apoyo a las empresas más pequeñas, a la vez que garantizaría que todos los contribuyentes salieran en alguna medida beneficiados.*
- (5) Las entidades de nueva creación que realicen actividades económicas tributarán, en el primer periodo impositivo en que la base imponible resulte positiva y en el siguiente, al tipo del 15%.
- (6) Señala el Banco de España que nuestro país se encuentra, de manera persistente, en el grupo de economías de la UE-27 en las que la fiscalidad medioambiental presenta una menor recaudación relativa. La brecha de recaudación en España por este concepto, respecto a la media aritmética de la UE-27, se ha mantenido estable y cercana a 1 pp durante las dos últimas décadas. En concreto, en 2019 España mostró un diferencial negativo de 0,8 pp. Esta menor recaudación se debió, en un 67%, a los menores impuestos sobre la energía, y en particular sobre los hidrocarburos.
- (7) En el libro blanco se indica a este respecto: *La evidencia muestra que la introducción de una deducción ACE pura, sin ajuste de tipo de gravamen, tendría un coste recaudatorio muy elevado que oscilaría desde los 1,5 mm de euros en un contexto de tipos de interés bajos a los 5,6 mm de euros en un escenario de normalización de los tipos de interés (2,5%). Las simulaciones de la AEAT indican que, para cada supuesto de evolución de los tipos de interés, mantener la recaudación del IS de 2019 implicaría, sin efecto comportamiento, incrementar el tipo de gravamen general desde el 25% hasta un tipo de gravamen, respectivamente para cada escenario de tipos de interés, de 26,5%, el 29,5%, y el 32,5%. A partir de estos ejercicios y el análisis disponible, el Comité estima que estos incrementos de tipos de gravamen para mantener el objetivo recaudatorio del tributo generarían distorsiones de una cuantía, probablemente, mayor que la distorsión que la deducción ACE pura pudiera reducir. Esto conduce al Comité a rechazar esta medida como alternativa principal de la reforma. El CERSTE 2014 señala también la necesidad de reducir la distorsión creada por el IS en la estructura financiera de las empresas, pero descarta también una deducción ACE pura con argumentos similares a los aquí expuestos.*

# LA REFORMA PENDIENTE DE LAS EXPECTATIVAS: BLINDAJES ESTRATÉGICOS EN EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

**Salvador Ruiz Gallud**

*Socio director en Equipo Económico*

## RESUMEN

El artículo plantea la incompetente gestión por los poderes públicos de las expectativas correspondientes a nuestro Impuesto sobre Sociedades (y en general a nuestro sistema tributario), en particular en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español, tanto en el ámbito del ingreso como del gasto. Se defiende como estrategia fundamental una política decidida de divulgación de ideas positivas para empresarios e inversores relativas al futuro del impuesto en ciertas materias esenciales, como el aprovechamiento de pérdidas de cartera de valores, el mantenimiento o reducción de los tipos impositivos y la incentivación de las actividades de investigación, desarrollo e innovación, acompañadas de una mayor seguridad jurídica.

## PALABRAS CLAVE

Expectativas, Impuesto sobre Sociedades, Inversión, Tipo impositivo, Pérdidas de cartera, I+D, Poderes públicos, Seguridad jurídica.

## 1. Introducción

Si hay una figura tributaria a considerar en el ámbito internacional como factor influyente en el destino de las inversiones, se trata sin duda del Impuesto sobre Sociedades. Es el concepto tributario que afecta por excelencia a las personas jurídicas, condición subjetiva adoptada normalmente por los actores de negocios de cierta envergadura, que se organizan en particular al amparo de figuras societarias que permiten blindar a los socios de las responsabilidades que excedan de sus aportaciones a la entidad.

Por tanto, si se trata de acceder con éxito al mercado internacional de capitales, ha de medirse con todo cuidado el dibujo que nuestro país hace del impuesto societario y del resto de circunstancias de su entorno, en particular de la forma en que es objeto de comprobación tributaria por las autoridades fiscales.

Dicho lo anterior, desde el punto de vista político la capacidad recaudatoria del Impuesto sobre Sociedades lo convierte en figura especialmente atractiva para aumentos de presión fiscal, algo mucho más sencillo que recurrir al Impuesto sobre la Renta de las Per-

sonas Físicas –de incidencia mucho más inmediata sobre la renta de los ciudadanos– o a los impuestos indirectos –IVA o Impuestos Especiales–, también expuestos a la crítica política por afectar a los precios de bienes y servicios.

Se aborda en este trabajo la importancia de las expectativas y, a partir de ellas, algunas cuestiones estratégicas del impuesto societario, relativas a la falta de deducibilidad de las pérdidas de cartera, al tipo impositivo y a los incentivos para las actividades de investigación, desarrollo e innovación.

## 2. El papel crucial de las expectativas.

### La deficiente gestión de las expectativas en el ámbito tributario en España

Normalmente, en el ámbito tributario las expectativas se juzgan muy relevantes, pero en la práctica se citan como aspecto marginal y accesorio a las diversas cuestiones consideradas principales. Sin embargo, las expectativas que mantenemos ciudadanos y empresas sobre la evolución del sistema tributario, ajustadas a partir de la probabilidad de su realización estimada por

cada uno, pueden tener incluso mayor importancia que la normativa vigente. Y es obvio que los anuncios de aumento de imposición no son precisamente buenas noticias para los inversores potenciales en un país.

A pesar de su relevancia para la actividad económica y el empleo, en España el Impuesto sobre Sociedades padece de una muy deficiente gestión de las expectativas relativas al mismo.

### 2.1. *La muy ineficaz gestión de las expectativas desde los poderes públicos. Algunos ejemplos*

Hay *dos ejemplos muy recientes* de la más que inadecuada gestión de las expectativas que se viene realizando desde los poderes públicos de nuestro país.

Así, la *Componente 28 (Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI)* del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) elaborado por el Gobierno español para acoger los fondos europeos, no hace una sola referencia a las *expectativas*, cuando realiza continuos llamamientos al aumento de la presión fiscal, planteados a partir de un análisis incompleto y sesgado de la situación de países próximos. Concretamente, indica la Componente 28 que *ello [la consolidación de las finanzas públicas] pasa necesariamente por acercar los niveles de tributación de España a la media de los países de nuestro entorno, garantizando así la sostenibilidad a medio plazo del Estado del Bienestar*. Propone así el documento *la reducción y eliminación de beneficios fiscales y regímenes especiales*.

Nada pintan en ese paisaje de acentuada presión fiscal las referencias a las expectativas, porque las generadas con esos mensajes son desde luego *negativas*, y por ello no se encuentran en el documento. Poco o nada bueno esperarán empresarios e inversores españoles o internacionales de ideas tan negativas para la actividad económica.

En particular, en materia del Impuesto sobre Sociedades el análisis parte de la merma en los últimos años de los ingresos que genera ese tributo, proponiéndose como objetivo a medio plazo la recuperación de la *potencia recaudatoria* del impuesto mediante su *simplificación y revisión de exenciones y deducciones, de modo que quede garantizada una tributación mínima de un 15%*

*por los contribuyentes*. Ese impuesto *mínimo* calculado sobre la base imponible ya se exige desde 2022, aunque de manera muy medida; más adelante nos referiremos a él. Y en 2021 se redujo en un 5% la exención de dividendos y plusvalías de cartera, tanto para participación en sociedades residentes como no residentes en territorio español.

Se sigue ignorando que el pico de recaudación alcanzado por el Impuesto sobre Sociedades en 2007, de unos 45.000 millones de euros es sencillamente irrepetible —la recaudación obtenida en 2021 fue de unos 26.600 millones de euros—, porque se correspondió con una *burbuja* económica seguida de una importante crisis cuyas pérdidas todavía siguen imputándose en las declaraciones del Impuesto sobre Sociedades, dadas las restricciones cuantitativas a la compensación de bases negativas de ejercicios pasados.

El discurso relativo a las subidas de impuestos contenido en la Componente 28 del PRTR se articula de manera perfectamente coherente, en el mismo sentido negativo, con la *Componente 29* del Plan (*Mejora de la eficacia del gasto público*), en la que no se encuentra referencia alguna a la moderación del gasto público en el futuro.

Pero el *control del gasto público es factor fundamental para generar expectativas positivas sobre una tributación futura favorable a la actividad empresarial y competitiva a nivel internacional*. En España el gasto necesita de mayor eficacia y eficiencia, y de un plan creíble para la reducción del endeudamiento. De ese modo se transmitiría al mercado el compromiso con la estabilidad presupuestaria, y a los inversores la idea de que no será necesario subir impuestos, e incluso de que podrían reducirse en aras de la atracción de actividad económica, con lo que mejorarían los niveles de consumo e inversión.

Además de lo dicho en las Componentes 28 y 29 del PRTR, *sirva como segundo ejemplo de distorsión de la realidad y de incompetente gestión de expectativas, la nota de prensa divulgada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública el pasado 20 de abril, en relación con las declaraciones Country by Country o País por País presentadas por nuestros grupos multinacionales para 2019 (1)*. De manera simplificada, la declaración *País por País*

contiene la información de los activos materiales y humanos que los grupos españoles con facturación anual mundial consolidada igual o superior a 750 millones de euros, mantienen en cada uno de los diversos países en que operan, junto con el detalle de los beneficios que obtienen y de los impuestos que satisfacen en ellos.

*Con plena ignorancia de los diversos factores que afectan a la determinación del beneficio de una empresa —así, para un determinado nivel de activos productivos, el beneficio de un grupo en nuestro país puede ser menor si los costes de producción, como los salarios, son mayores en España que en otras jurisdicciones—, toda la nota destila animadversión hacia nuestras mayores empresas, a las que se imputa una baja tributación general, que además se dice insuficiente en España.*

No solo se trata de (intentar) afearse desde el mismo Ministerio de Hacienda, temerariamente, la buena imagen de la generalidad de nuestras empresas, tachándolas de incumplidoras y haciendo flaco favor a nuestra imagen como país, sino que además el análisis parte de premisas sesgadas.

*Por ejemplo, para el cálculo de la tributación efectiva de nuestras empresas en España se toma el Impuesto sobre Sociedades español satisfecho sobre el resultado contable doméstico, y no sobre la base imponible española.*

Para que se entienda, si un grupo español tiene una filial en un país X y obtiene allí 100 unidades de beneficios, paga un 25% del impuesto sobre sociedades local (25 unidades) y reparte luego hacia la matriz española como dividendo el 75% de beneficios restante (75 unidades), esos dividendos sí forman parte del resultado contable español (son ingresos financieros), pero no forman parte de la base imponible española (solo en un 5%, en lo que sigue prescindimos de este ajuste), por aplicación de una exención que busca precisamente evitar la doble imposición internacional. Supongamos que en España se obtienen otros 100 euros de beneficios, satisfaciéndose un 25% de impuesto español (25 unidades). Si, como hace el ministerio, se divide el Impuesto sobre Sociedades español (25) sobre el resultado contable (175, incluido por tanto el dividendo extranjero), resultará un tipo efectivo de tributación más bajo ( $25/175=14,3\%$ ), pero solo porque en ese cálculo no se considera aquel otro 25% de

impuesto satisfecho en el país X, cuando en cambio sí se ha incorporado la renta extranjera en el denominador. Por tanto, si se quiere formular un cálculo coherente, o se suman los impuestos español y del país X y se compara esa suma con el resultado contable total ( $50/200=25\%$ ), o se compara solo el impuesto español con la base imponible española (no con el resultado contable) ( $25/100=25\%$ ).

*El propio informe de recaudación tributaria de 2021 elaborado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (2) (AEAT) reconoce un tipo efectivo de tributación sobre la base imponible del 21,4% en ese año, un 4% mayor que el estimado para 2020; si el tipo efectivo se calcula sobre los beneficios, el resultado es casi igual al del año anterior (9,15% frente al 9,17% de 2020). Esas conclusiones serían todavía más concluyentes si se introdujeran en el análisis los costes de Seguridad Social, que en España son muy elevados.*

Como conclusión, a partir de ese discurso oficial de tributación insuficiente de los grupos españoles, de nuevo asoman en el horizonte expectativas de mayores impuestos, a modo de «castigo» para las empresas españolas, para corregir esa aparente falta de disciplina tributaria que se explica desde el propio Ministerio de Hacienda de manera sesgada.

## 2.2. Impuesto sobre Sociedades y Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria

*En cambio y en positivo, el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria elaborado por el Comité de Personas Expertas aborda con prudencia la cuestión de las expectativas relacionadas con nuestro impuesto sobre Sociedades, señalando que si bien la imposición societaria es una pieza central del sistema tributario, es necesario ponderar y ajustar las expectativas sobre el papel de esta fuente de imposición en la suficiencia recaudatoria del sistema tributario español.*

Para explicar que el impuesto no puede generar tanta recaudación como se pretende, se señala en el Libro Blanco que (i) *son las cuestiones de equidad y de eficiencia las que deben guiar el diseño del impuesto, siendo la recaudación resultante un reflejo del tratamiento de las mismas y no un objetivo de partida;* (ii) *las medidas*

*imperfectas que proporcionan los diferenciales recaudatorios agregados entre España y otras economías avanzadas muestran a lo largo del ciclo económico diferenciales negativos de esta fuente de imposición cuantitativamente modestos; y (iii) esta fuente de imposición juega un papel complementario en el conjunto del sistema tributario de las principales economías de la UE-27, siendo su peso relativo en España cercano al de las economías de su entorno.*

A continuación sí indica el Libro Blanco como vías para que la imposición societaria mantenga e incremente su papel en la suficiencia recaudatoria del sistema tributario, (i) la implantación del llamado Pilar 2 de la OCDE (acuerdo internacional para limitar las prácticas de competencia fiscal desde jurisdicciones de baja tributación), (ii) el diseño de un impuesto *menos distorsionador de la actividad económica*, y (iii) la *recuperación de la actividad económica que resulte en un crecimiento de los beneficios empresariales*. Realmente, solo esta última vía podrá garantizar aumentos sostenidos de recaudación.

### 2.3. Expectativas y seguridad jurídica

Las expectativas más o menos favorables asociadas a un sistema tributario no solo dependen de las concretas normas de que este se compone, muchas de ellas complejas y necesitadas de simplificación, sino también de la forma en que dichas normas son luego interpretadas y aplicadas por la Administración tributaria.

Se trata de *potenciar los cauces preventivos* de que dispone el contribuyente para obtener seguridad jurídica, como a través de la llamada *relación cooperativa o cumplimiento cooperativo* con las grandes empresas, que supone un cumplimiento pactado entre contribuyentes y Administración para operaciones de tributación especialmente compleja o discutible, a cambio de la mayor información que obtiene la AEAT de dichas operaciones. Otro importante cauce preventivo es el de la *contestación a las consultas tributarias, que resulta vinculante para la Administración*.

En materia de seguridad jurídica se hace necesario instrumentar mejoras, como la *sistematización de los criterios que emanan de la Dirección General de Tribu-*

*tos, mediante resoluciones integradoras de los mismos*. En particular, el concepto de *motivos económicos válidos* –distintos de los fiscales–, exigibles a las operaciones de reestructuración empresarial (fusiones, escisiones, aportaciones de activos, canjes de valores) para poder beneficiarse del régimen especial de diferimiento, necesita de una aclaración bien ordenada en una resolución *ad hoc*, que además evitaría el cúmulo de consultas que siguen llegando a la citada Dirección General.

Se trata asimismo de que los órganos administrativos responsables del *control tributario* utilicen *criterios equilibrados* en su labor, *evitando la imposición casi automática de sanciones tributarias* y admitiéndose en determinados casos un cierto *derecho al error* del contribuyente.

### 2.4. Conclusiones

En resumen, *se preconiza una cultura de generación de expectativas positivas desde los poderes públicos en el ámbito tributario*, que pasa por un *compromiso público con una fiscalidad moderada, estable y sencilla* –esas notas se correlacionan con la prosperidad económica– (3), evitando las repetidas alteraciones a las que se ve sometido el sistema tributario, en particular en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades. Además, *han de proscribirse anuncios absurdos de subidas fiscales inciertas*, de finalidad solo política y de efecto pernicioso sobre la inversión, la actividad económica y el empleo. Y, a la inversa, *han de potenciarse los mensajes de estabilidad o de reducción de las cargas tributaras dónde y cuándo sea factible*. Cualquier aumento de impuestos debe justificarse suficientemente ante la opinión pública, en el sentido de ser estrictamente el imprescindible, y en todo caso con carácter subordinado a un previo ajuste del gasto público.

## 3. El injusto tratamiento fiscal de las pérdidas de cartera de valores

Uno de los aspectos más relevantes que debe corregirse en nuestra ley tributaria, desde el punto de vista de nuestra capacidad para competir en el plano internacional, *es la vigente imposibilidad legal de llevar a la base*

*imponible las pérdidas de cartera de valores cuando la participación en una entidad alcanza determinadas condiciones de relevancia* (al menos 5% del capital social de la sociedad participada, un año de antigüedad), o bien cuando la tributación nominal mínima extranjera no alcance el 10% si se trata de una sociedad no residente. Esa regulación *merece un juicio especialmente negativo* (4). Son precisamente esas mismas condiciones de relevancia de la cartera las que habilitan una exención de las rentas positivas (excepto en un 5% de su importe), cuando ese es el caso.

El argumento que acompañó a dicha restricción cuando se introdujo en nuestra normativa tributaria en 2016 fue el de la *simetría en el tratamiento de las rentas*. Si, en las condiciones que se vienen citando, queda sin tributar en un 95% una ganancia de patrimonio obtenida en la transmisión de la cartera, porque la ganancia no se lleva a la base imponible en ese porcentaje y es la Hacienda Pública la que asume el coste fiscal asociado, en justicia habrá de ser el propio contribuyente quien cargue con el correspondiente coste cuando, alternativamente, en la operación se genere una pérdida patrimonial, que por la misma razón no habría de conducirse a la base.

Sin embargo, esa forma de razonar esconde una falacia, y es que la Hacienda Pública (española) es única, y es cierto que para ella se compensan las operaciones de signo diverso realizadas por unos y otros contribuyentes. Pero en cambio estos son muchos, y ocurre que, en general, *serán obligados tributarios distintos quienes por un lado aprovechen la exención, y quienes por otro soporten la pérdida*. Es decir, hay una categoría de contribuyentes especialmente afortunados, que no solo venden cartera con beneficio, sino que además no tributan por ese beneficio (tributan solo por un 5% de su importe). Frente a ellos, hay otra clase de contribuyentes especialmente infelices, que no solo pierden cuando venden cartera, sino que, a pesar de haber sufrido realmente una minoración de su capacidad económica, habrán de tributar como si la pérdida no se hubiera producido.

La injusticia que de manera objetiva se desprende de ese escenario afecta sin duda negativamente a la competitividad de nuestro Impuesto sobre Sociedades.

Pero hay un segundo efecto importante para la valoración relativa de nuestro sistema tributario en este aspecto, y es el diferente peso que la psicología humana atribuye a las ganancias y a las pérdidas. En la práctica, esa idea puede expresarse como que un ser humano medio no se mostrará indiferente, sino que rechazará un negocio para el que la probabilidad de ganar 100 y de perder 100 sea la misma, porque valorará más la pérdida potencial que la ganancia potencial. Por tanto, *la vigente «simetría» tributaria en el tratamiento de ganancias y pérdidas de cartera infravalora el efecto negativo de las pérdidas*, constituyéndose así en elemento especialmente desincentivador de la adquisición desde España de carteras de valores. *Se perjudica así la ubicación en nuestro país de entidades holding*.

*Desde lo jurídico, son dos las cuestiones fundamentales relativas a esa situación derivadas de las reglas constitucionales*. La primera, la posibilidad de que la norma habilitante de esa falta de deducibilidad de la renta negativa, un decreto-ley (5), resulte no ser adecuada para modificar la ley tributaria, de acuerdo con las restricciones a las disposiciones de dicha naturaleza establecidas en el artículo 86 de la Constitución Española (6). La segunda, que la negación de la deducibilidad suponga una desatención de la capacidad económica en grado tal que resulte inconstitucional (7, 8, 9).

#### 4. La importancia de mantener un tipo impositivo ordinario de nivel competitivo. Necesidad de un compromiso público de mantenimiento o reducción del tipo impositivo

Los seres humanos tendemos a la simplificación, razonando de forma sencilla —a veces en exceso— a partir de unos pocos datos que nos parecen suficientemente relevantes. Esa forma de operar constituiría lo que Daniel Kahneman llama *pensar rápido* y de manera intuitiva, y es una tendencia natural de la que no somos tan conscientes (10).

Quizá sea por ello que el tipo impositivo ordinario que un país aplica sobre la base imponible del impuesto sobre sociedades sea para muchos, aunque burdo, un dato fundamental indicativo de la presión fiscal que

un negocio societario habrá de soportar si se sitúa en esa jurisdicción. Se trata de un valor a partir del cual es frecuente que se clasifiquen los diferentes países a efectos comparativos.

En España, ese tipo impositivo *general* es del 25% (desde la reforma del impuesto implantada en 2015, hasta entonces el tipo era del 30%). Se trata de un porcentaje que se gira sobre una base imponible de cálculo complejo a partir de los estados contables de la entidad, determinándose así como producto una *cuota íntegra* que luego, en su caso, es objeto de ajustes varios por aplicación de bonificaciones y deducciones de la cuota, de diferente naturaleza.

Si se revisan los tipos impositivos nominales del impuesto sobre sociedades en el escenario internacional, nuestro 25% está por encima del 22,0% que constituye la media de la UE-27, y del 24,1% del área euro. En la Unión Europea solo Malta (35%), Portugal (31,5%), Alemania (29,9%), Francia (28,4%) e Italia (27,8%) exigen un tipo más alto. *Por tanto, el tipo impositivo nominal, primera aproximación a nuestra fiscalidad societaria, sin ser elevado, no es especialmente atractivo para atraer empresas o actividad a nuestro país.*

Esta situación debe cambiar, aunque en la actual situación de elevado déficit público quizá no sea prudente revisar ahora a la baja nuestro tipo. Pero *sí es momento de formular un compromiso público de mantenimiento o de reducción a futuro de los tipos de gravamen*, esto último tan pronto como las señales de nuestra economía lo permitan.

### 5. La importancia de los incentivos fiscales a las actividades de investigación, desarrollo e innovación. En particular, el favorecimiento de nuestro ecosistema de startups

La innovación es apuesta por la mayor competitividad futura y vector esencial del progreso económico y del posicionamiento de un país en el marco internacional, además de suponer actividad y empleo en el presente en el ámbito investigador. En un escenario global muy dinámico, *la práctica totalidad de los países de nuestro entorno vienen adoptando iniciativas para atraer innovación.*

Recuérdese además que la incentivación fiscal de las actividades de I+D+i se justifica por su especial riesgo y ante los prolongados tiempos de generación de beneficios cuando tales actividades alcanzan el éxito. A ello se suma la importante generación de externalidades positivas como consecuencia de los procesos de innovación (efectos favorables para terceros, no interiorizables en términos de mercado y por tanto no convertibles en beneficios individuales por los responsables de la innovación).

*Una de las notas fundamentales de nuestro Impuesto sobre Sociedades es el de la incentivación de la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) mediante herramientas diversas: deducción específica en cuota, libertad de amortización para elementos patrimoniales dedicados a dichas actividades, reducción en la base imponible de hasta un 60% de los ingresos obtenidos por la cesión a terceros de activos resultantes de la I+D+i (patent box).*

#### 5.1. El punto de partida: deficiente situación relativa de España en esfuerzo innovador

*España no se encuentra en una buena disposición de partida en materia de I+D.*

Por ejemplo, en el documento de la Unión Europea *European Innovation Scoreboard 2021* se nos sigue calificando como país *innovador moderado* (en el tercer grupo de Estados miembros, tras los *líderes en innovación* y los *innovadores fuertes*, y solo por delante de los *innovadores emergentes*), *situándonos en el puesto 16 de los 27 Estados* y en un 85% de la media de la Unión en el indicador sintético de I+D. Si se atiende a los indicadores concretos resumidos en el indicador sintético, España ocupa la 5ª posición en el indicador de digitalización, y en cambio la 24ª posición en el indicador de innovación en pymes.

En cuanto al peso de la *inversión en I+D respecto del PIB*, en España se situaba en 2019 (últimos datos) en el 1,25%, lejos de los objetivos del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2017-2020 (2%) y de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027 (2,12%).

*Estas inadecuadas circunstancias hacen especialmente sensibles las condiciones que nuestro país determine para la atracción del emprendimiento.*

**5.2. Valoración como adecuados de los incentivos fiscales a la I+D+i disponibles en España. Análisis de la OCDE y de la Fundación COTEC para la innovación**

*Nuestros incentivos son adecuados sin perjuicio de que puedan y deban ser potenciados, tal y como reflejan diversas instituciones reconocidas.*

La OCDE, en su reciente *informe sobre la imposición societaria* (11), destaca la cada vez mayor atención que los países de la organización prestan a la I+D, de manera que en 2020, 33 de los 37 Estados integrados en la misma (un 89%) ofrecen incentivos fiscales a dichas actividades, frente a solo 20 países en 2000 (un 54%). Por tanto, *es tendencia internacional competir ofreciendo ventajas fiscales a la innovación.*

En el informe de la OCDE España aparece en el puesto 10º de 47 países analizados en el *tipo medio efectivo para la I+D en 2020*, posición que supone una buena valoración de nuestros incentivos en términos de competitividad.

Por otra parte, en un reciente informe de la Fundación COTEC para la innovación sobre el incentivo, este supone un coste fiscal anual devengado de 1.100 millones de euros, si bien el coste real es de 300 millones de euros (la cifra de la deducción por actividades de I+D+i en el presupuesto de beneficios fiscales para 2021 es de 640 millones de euros, que pasan a 891 en el presupuesto de 2022). Esa diferencia, que se traduce en créditos fiscales para años futuros, se debe, según los casos, a la entrada en juego de los límites legales de deducción sobre cuota y a la insuficiencia de cuota tributaria de la que descontarla. Una y otra razón condicionan la reconocida eficacia potencial de la deducción, también apuntada por COTEC (la ventaja fiscal explica aumentos de la inversión en I+D de 1,5 euros por cada euro de deducción).

Es cierto que desde 2014 la deducción no aprovechada por falta de cuota puede monetizarse previa renuncia a un 20% de su importe. Sin embargo, para ello se precisa de un *informe motivado* de respaldo de la deducción, expedido por determinados órganos del Ministerio de Asuntos Económicos, que tarda muchos meses en facilitarse al contribuyente. Por ello, en muchos casos la em-

presa opta por retrasar la aplicación del incentivo hasta ganar la seguridad jurídica que proporciona el informe.

Así, la diferencia entre el beneficio real y el beneficio potencial del incentivo se debe también en parte importante a la inseguridad jurídica en su aplicación por las empresas, al ser objeto de atención preferente por los órganos administrativos de comprobación tributaria, que además carecen de cualificación técnica suficiente (los equipos de inspección no cuentan con personal especializado en I+D).

*Aun siendo adecuados los incentivos, necesitan de mejoras, como las que se plantean en el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, de supresión absoluta de los límites de deducción sobre la cuota, o de anticipo en el tiempo de la monetización de la ventaja fiscal, permitiendo además obtener su importe íntegro (en la actualidad esa opción conlleva renunciar a un 20% de la cuantía de la deducción).*

**5.3. El nuevo «tipo mínimo» del Impuesto sobre Sociedades y la deducción por I+D+i**

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022 (12) ha establecido en el *Impuesto sobre Sociedades una tributación mínima* (cuota líquida mínima) *de un 15% sobre la base imponible positiva* (el 18% para entidades de crédito y del sector de los hidrocarburos), para (i) todos los grupos en consolidación fiscal y (ii) las empresas no integradas en grupos cuya cifra de negocios anual sea igual o superior a 20 millones de euros. Para esta medida se ha previsto un aumento de la recaudación en 421 millones de euros.

Es cierto que, al referirse la tributación mínima a la base imponible y no al resultado contable, la nueva medida no afecta, —entre otros conceptos—, a la exención de dividendos y plusvalías de carteras de valores ni a la compensación de bases imponibles negativas. El nuevo mínimo tampoco limita entre otros conceptos las bonificaciones, las deducciones por doble imposición, las deducciones específicas previstas para las islas Canarias ni la deducción por inversiones realizadas por las autoridades portuarias.

*En cambio y como efecto principal de la modificación normativa, la nueva restricción sí alcanza potencialmente y de manera fundamental a la deducción por actividades de I+D+i*

(también a la deducción por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo, y a las deducciones por creación de empleo).

*Nos encontramos ante una medida inoportuna, tan acotada en su alcance que, sin explicitarse así, se dirige casi exclusivamente contra las posibilidades de aprovechamiento de la deducción por actividades de I+D+i, de manera contraria a la filosofía de nuestros incentivos. Con dicha medida se ha querido anticipar el ajuste del 15% como *global minimum tax* acordado como *Pilar 2* de la OCDE, cuando esta iniciativa responde a otra finalidad (evitar abusos asociados a jurisdicciones de baja tributación), tendría un alcance mucho más limitado que el tipo mínimo español, y está pendiente de acuerdo último y desarrollo técnico en la Unión Europea.*

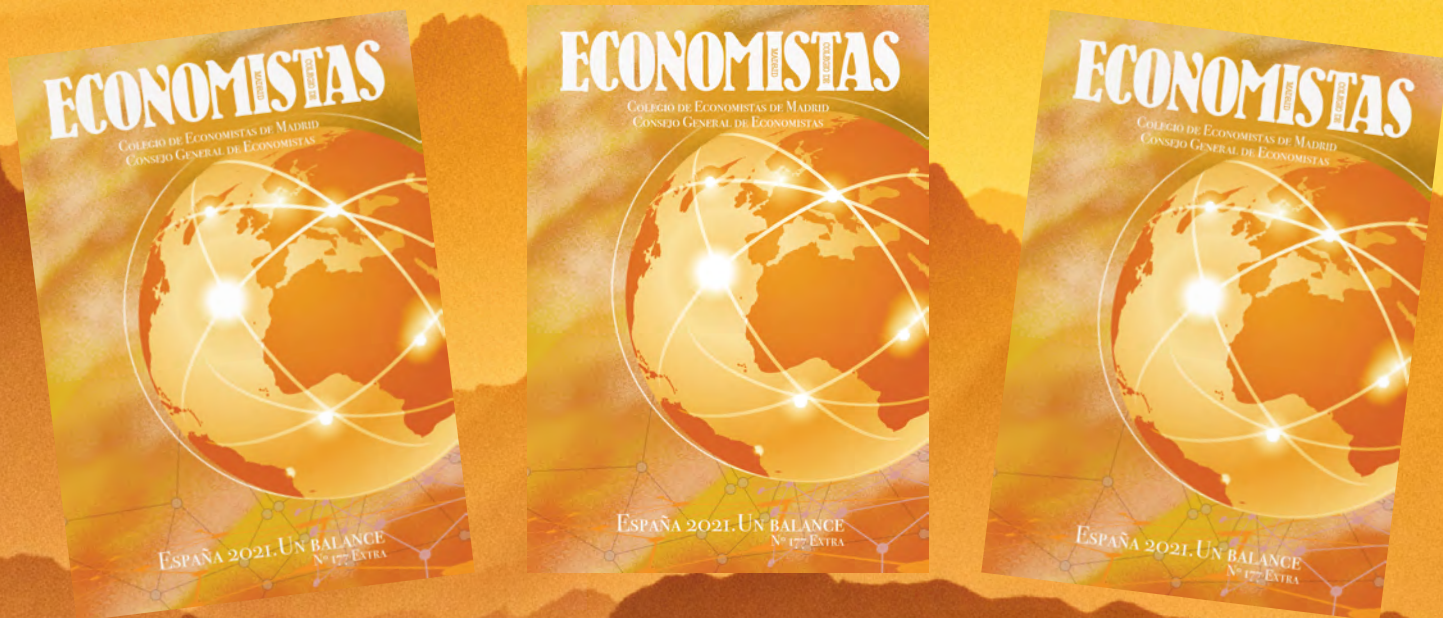
#### 5.4. Importancia de la futura regulación de las startups

De todo lo anterior resulta también obvia la relevancia del texto que el Gobierno ha remitido a las Cortes Generales como *proyecto de ley de fomento del ecosistema de las empresas emergentes*, es decir, de impulso de las llamadas *startups* –empresas de carácter innovador de nueva o reciente creación–. Se trata de una iniciativa estratégica incluida en el Programa España Nación Emprendedora y en la Agenda España Digital 2025, constitutiva además de uno de los hitos del PRTR español.

El proyecto de ley se encuentra todavía hoy, a finales de mayo, en período de presentación de enmiendas, tras sucesivas prorrogas. Desde luego, las facilidades tributarias para las *startups* –y otras ventajas previstas para ellas en otros ámbitos–, para los que las financian y gestionan, y para el talento que atraen, redundarán en una potenciación de nuestra I+D+i.

#### NOTAS

- (1) La nota puede encontrarse en la web del Ministerio de Hacienda, <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Paginas/Home.aspx#>, en el apartado *Prensa*.
- (2) El informe se encuentra en la página web de la AEAT, <https://sede.agenciatributaria.gob.es/>, en el apartado *Estadísticas y Recaudación*.
- (3) Véase el Libro Blanco para la reforma fiscal en España, Una reflexión de sesenta expertos para el diseño de un sistema fiscal competitivo y eficiente. *Instituto de Estudios Económicos*, febrero 2022, págs. 101 y ss.
- (4) El artículo 21.8 de la Ley 27/2014, del Impuesto sobre Sociedades solo excepciona de esa falta de deducibilidad *las rentas negativas generadas en caso de extinción de la entidad participada, salvo que la misma sea consecuencia de una operación de reestructuración*.
- (5) Se trata del Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, *por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social*.
- (6) El art. 86 de la Constitución Española (CE) solo autoriza al gobierno a dictar decretos-leyes en casos *de extraordinaria y urgente necesidad*, y además aquellos no podrán afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la CE, entre los que se cuenta la obligación de contribuir del art. 31 CE. Todo ello debe interpretarse con arreglo a los criterios que ha ido introduciendo el Tribunal Constitucional en sus sentencias.
- (7) El art. 31.1 CE indica que: *Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio*.
- (8) De momento *la norma no se encuentra en revisión en sede constitucional*, porque mediante Auto 20/2022, de 26 de enero, del Pleno del Tribunal, rec. 2448/2021, este ha inadmitido por meras cuestiones formales la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en relación con el art. 3.1 del Real Decreto-ley 3/2016 antes indicado.
- (9) Un buen análisis de la posible inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 3/2016 se encuentra en *Algunas consideraciones sobre la constitucionalidad de determinadas medidas introducidas por el Real Decreto-ley 3/2016 en la Ley del Impuesto sobre Sociedades*, de Manuel de Vicente-Tutor Rodríguez y Jesús Quintas Bermúdez. *Quincena fiscal*, núm. 22, 2017, págs. 103-128.
- (10) Véase *Pensar rápido, pensar despacio*. Daniel Kahneman. Editorial Debolsillo. 2015.
- (11) OECD. *Corporate Tax Statistics*. Third Edition, 2021.
- (12) Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.



## 177 España 2021. Un balance

- |  |   |
|--|---|
| <b>176</b> Economía, energía y sostenibilidad  | <b>161</b> La mujer y la economía   |
| <b>175</b> Información no financiera o de sostenibilidad: presente y futuro                                | <b>160</b> Riesgos de la economía española  |
| <b>174</b> Reestructuración del sistema productivo español: reflexiones y retos en el panorama pospandemia | <b>159</b> Globalización y proteccionismo   |
| <b>172-173</b> España 2020. Un balance   | <b>158</b> Gobierno de la empresa   |
| <b>171</b> Retos actuales del sector agrario español   | <b>156-157</b> España 2017. Un balance  |
| <b>170</b> Actividad empresarial en la pandemia de la covid-19   | <b>155</b> La digitalización de la economía española  |
| <b>169</b> Hacia una nueva movilidad en las ciudades   | <b>154</b> Análisis de los textos de economía, empresa e historia económica utilizados en el bachillerato español |
| <b>167-168</b> España 2019. Un balance   | <b>153</b> El Brexit: causas y consecuencias  |
| <b>166</b> El sector exterior de la economía española en 2020  | <b>151-152</b> España 2016. Un balance  |
| <b>165</b> Globalización 4.0   | <b>150</b> Evolución y revolución en el sector terciario  |
| <b>164</b> La liberalización del transporte ferroviario de pasajeros                                       | <b>149</b> La evolución de las Pymes en España  |
| <b>162-163</b> España 2018. Un balance   | <b>148</b> La exportación española  |



Información, venta y suscripciones:  
 Colegio de Economistas de Madrid | Flora, 1 - 28013 Madrid  
 Tel. (+34) 91 559 46 02 | revista.economistas@cemad.es | www.cemad.es

# EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LA EMPRESA FAMILIAR: PROPUESTAS DE MEJORA

**Juan Corona**

*Catedrático de Hacienda Pública. Universitat Abat Oliba CEU*

*Catedrático Jean Monnet de Integración Fiscal Europea*

### RESUMEN

Las empresas familiares son el pilar de la economía española. Su supervivencia y su continuidad a lo largo del tiempo requieren de la existencia de un régimen especial que impida que motivos fiscales dificulten su crecimiento o fueren su desaparición. Desde 1994 se empezó a establecer en España un régimen de dichas características, centrado en el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, plenamente alineado con las recomendaciones de la Comisión Europea, cuyo impacto sobre la economía española ha sido enormemente positivo.

Transcurridas casi tres décadas desde la implantación del mismo, la práctica tributaria y la propia evolución de las empresas españolas han permitido detectar algunas ineficiencias en su puesta en práctica, cuya consecuencia fundamental es restar protección a las empresas más longevas y estables y desincentivar el ahorro empresarial a largo plazo.

En consecuencia, resulta adecuado perfeccionar el régimen especial, introduciendo una serie de reformas que permitan una mejor adecuación del mismo a las finalidades para las que se ha implantado.

### PALABRAS CLAVE

Empresa familiar, Régimen especial, Recomendaciones de la Comisión Europea, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Activos productivos, Continuidad generacional.

## 1. La importancia de la empresa familiar en España

Las empresas familiares juegan un papel fundamental en la economía española. En concreto, de acuerdo con el estudio *La empresa familiar en España* (IEF, 2015), las empresas familiares en España suponen el 88,8% de las empresas, representan un 57,1% del valor añadido bruto (medida del valor económico generado como la diferencia entre la producción de bienes y servicios y el consumo intermedio), y los puestos de trabajo que generan suponen un 66,7% del total del empleo privado, teniendo en cuenta que, por cuestiones estadísticas, en este cálculo solo se han contabilizado sociedades anónimas y limitadas, lo que excluye a los autónomos, que podrían también calificarse como microempresas familiares.

Adicionalmente, y al margen de la importancia cuantitativa en los agregados macroeconómicos, las

empresas familiares presentan algunos elementos diferenciales de carácter cualitativo, que pueden considerarse como externalidades positivas para el conjunto de la economía y de la sociedad, suficientemente avaladas por la literatura económica. Entre ellos pueden destacarse: mayor estabilidad en el empleo, más longevidad, superior productividad laboral media, niveles de deuda más reducidos, menor ratio de quiebra y mayor comportamiento emprendedor.

## 2. El régimen fiscal de la empresa familiar en el sistema comparado

Desde el punto de vista de la fiscalidad, y al margen de las obligaciones recogidas en las figuras tributarias aplicables, en general, a las actividades empresariales, se identifican dos tributos clásicos que generan efectos no recomendables para las empresas familiares y, en consecuencia, para la economía.

En el funcionamiento ordinario de las mismas hay que reconocer que el ahorro familiar constituye la principal fuente de financiación de las mismas, por lo que gravar los activos afectos a las actividades empresariales con el Impuesto sobre el Patrimonio repercute negativamente en el crecimiento y en la eficiencia de las mismas.

Por otro lado, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, al recaer sobre los titulares de las participaciones empresariales, no solo limita la competitividad de las empresas familiares, sino que, en la gran mayoría de casos, convierte en inviable su continuidad.

Ello explica que todos los países desarrollados cuenten con una fiscalidad favorable para la continuidad y la sucesión de las empresas familiares, plasmada en la inexistencia (o exención) de la imposición patrimonial, y en la inexistencia o bonificación, a efectos de sucesiones y donaciones, de los activos afectos a la actividad productiva.

### 2.1. *Impuesto sobre el Patrimonio*

En la actualidad existen pocos países desarrollados que mantengan en vigor un impuesto sobre la riqueza neta individual equiparable al Impuesto sobre Patrimonio español. De hecho, lo normal es que el patrimonio no esté gravado. Concretamente, en el ámbito de la OCDE únicamente Noruega, Suiza y España tienen en vigor el Impuesto sobre el Patrimonio y, en el ámbito de la Unión Europea, solo España mantiene el impuesto.

Desde el punto de vista de los principios impositivos, toda figura tributaria debe respetar los principios de equidad, eficiencia y suficiencia. En el caso de este impuesto se vulnera la equidad al generarse un supuesto claro de doble imposición junto con un incumplimiento flagrante de la equidad horizontal. La eficiencia se ve menoscabada, no solo por el desincentivo que se genera al ahorro y la inversión, sino también por lo que supone en términos negativos para la competitividad de nuestro país. Por último, en lo referente a la suficiencia, los datos de recaudación demuestran la falta de operatividad del impuesto, generando, además, serias dudas en el ámbito de la seguridad jurídica e incrementando notablemente la conflictividad tributaria.

Adicionalmente existen implicaciones indirectas aún más perjudiciales, entre ellas, la deslocalización del ahorro a terceros países, el freno a la entrada de capitales extranjeros y, por supuesto, la desaparición de empresas en procesos de transmisión generacional, si sus activos no quedan claramente exonerados del impuesto.

Conviene recordar, en este punto, que el impacto negativo del impuesto sobre las empresas familiares, sector clave de la economía productiva del país, ya aconsejó, en su día, la exención de dicho tributo para los activos productivos de tales empresas. La supresión del impuesto simplificaría enormemente su tratamiento, eliminando los conflictos tributarios derivados de la interpretación del régimen actual.

### 2.2. *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*

En todos los países desarrollados existe una fiscalidad favorable para la sucesión de empresas familiares, con la finalidad de proteger a la actividad económica y el empleo. Básicamente pueden establecerse tres tipos de regulaciones al respecto:

- Países que no tienen Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: Australia, Austria, Canadá, Chipre, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Malta, México, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Chequia, Rumanía, Suecia, Islandia, Rusia, Israel e India (solo Donaciones), y Lituania (solo Sucesiones).

- Países con Impuesto de Sucesiones y Donaciones reducido: Dinamarca, Grecia y Luxemburgo (tipos reducidos). Hungría, Polonia y Suiza (exención para cónyuge e hijos). Croacia (excepción para cónyuge e hijos y sociedades limitadas). Estados Unidos (en algunos estados).

- Países con Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, pero con apoyo a la sucesión de las empresas familiares: Alemania, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Corea del Sur, Japón y Marruecos.

En el ámbito de la Unión Europea, en la práctica totalidad de los Estados miembros o bien existe un régimen especial para la empresa familiar o, directamente,

no existe un impuesto que grave sucesiones y donaciones en 20 de los 27 Estados miembros. En once de ellos no hay impuesto (Austria, Chequia, Chipre, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Letonia, Malta, Portugal, Rumanía, y Suecia) y en nueve países, la transmisión de la empresa familiar cuenta con un régimen especial.

### 3. Posición de la Unión Europea

Paralelamente, la Unión Europea demostró su interés por las empresas familiares, emitiendo diversos documentos oficiales de posición. Así, en la Recomendación de la Comisión Europea sobre la Transmisión de las pequeñas y medianas empresas 94/1069/EC, de 31 de diciembre de 1994, se instaba a los Estados miembros a adoptar las medidas más adecuadas para garantizar la continuidad de las sociedades de personas y las empresas individuales... y a garantizar el éxito de la transmisión familiar, evitando que los impuestos que gravan la sucesión y la donación pongan en peligro la supervivencia de la empresa, reduciendo la carga fiscal que grava los activos productivos, siempre que se persiga la actividad de la empresa durante un período mínimo.

Dicho planteamiento se completa en la Comunicación de la Comisión Europea sobre la transmisión de las pequeñas y medianas empresas 98/C 93/02, de 28 de marzo de 1998, indica con claridad que la transmisión de empresas no debería estar motivada por razones fiscales. Para ello se requiere que los regímenes fiscales no obstaculicen el proceso de transmisión, ni fuercen a vender la empresa para pagar las obligaciones tributarias. El objetivo de la política fiscal debe centrarse en la conservación de los puestos de trabajo. Si el fracaso de las transmisiones repercute negativamente en el empleo, todo el mundo resulta perjudicado, incluso el Estado. Para lograrlo, recomienda ampliar las exenciones, reducir los tipos impositivos o aumentar las ayudas. Como ejemplo a seguir, destaca el régimen fiscal adoptado en España, junto con los de Reino Unido y Alemania.

A modo de recordatorio, la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2006) final, de 14 de marzo de 2006, sobre Transmisión de empresas y continuidad

mediante la renovación, solicita a los Estados miembros nuevos avances en los objetivos marcados.

El modelo se complementa con el documento *Final report of the experts group overview of family business relevant issues* (2009), que recoge las conclusiones de un grupo de trabajo creado en 2007, y fundamentalmente la definición de empresa familiar, asumida por el Parlamento y la Comisión Europea.

Por último, la Resolución del Parlamento Europeo sobre las empresas familiares en Europa, de 8 de septiembre de 2015, destaca la importancia de dichas empresas en la economía europea, reconociendo sus valores y sus características particulares, con independencia de su tamaño, poniendo especial atención en la resolución de sus desafíos futuros.

### 4. El régimen especial de la empresa familiar en España

El marco regulatorio español para la empresa familiar da respuesta a los problemas para su transmisión y contribuye a equiparar la competitividad del sistema con la de los países de su entorno.

Asimismo, debemos indicar que el concepto de empresa familiar que permite acceder al régimen fiscal de la empresa familiar en España es parecido al existente en los países de nuestro entorno. Los requisitos exigidos para aplicar los incentivos fiscales son: la realización efectiva de actividades económicas, la participación mínima de la familia en el accionariado (5% en personas individuales, y 20% en el grupo familiar, que al menos uno de los miembros de la familia ejerza funciones de dirección en la empresa y, en caso de recibir herencia o donación, se garantice el mantenimiento de la empresa durante un período mínimo de tiempo —de diez o cinco años—).

Básicamente dicho régimen especial consiste en la exención de los activos productivos en el Impuesto sobre el Patrimonio, para los propietarios de las acciones y en la reducción del valor de la empresa familiar (base imponible) en el caso de transmisiones mortis causa e inter vivos. En el caso de España, la reducción a nivel estatal es del 95%, estando incrementada en algunas comunidades autónomas.

Hay que hacer notar que España es el único país de su entorno donde se tiene en cuenta el patrimonio preexistente del heredero para el cálculo de la cuota tributaria y que los mínimos exentos personales se reservan exclusivamente para las sucesiones, en contra de la práctica habitual de igualar el tratamiento fiscal de las transmisiones inter vivos y mortis causa.

La normativa española se inició con la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para 1994 (Ley 22/1993, de 29 de diciembre) modificando la Ley 19/1991, de Impuesto sobre el Patrimonio, creando, con las condiciones correspondientes, una exención para los activos de personas físicas que fueran necesarios para el desarrollo de su actividad empresarial. El marco básico para la aplicación de la exención en el Impuesto sobre el Patrimonio de los activos afectos a actividades empresariales se estableció en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de tres medidas fiscales, administrativas y de orden social.

Posteriormente, y a partir del marco jurídico definido para el Impuesto sobre el Patrimonio, se introdujo una reducción estatal del 95 % en dichos activos a efectos del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica. Algunas de las limitaciones que contenía el régimen, fueron corregidas en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

## 5. Propuestas de mejora

Transcurridas casi tres décadas desde el inicio de la implantación del régimen especial de la empresa familiar en España, la práctica tributaria y la propia evolución de las empresas españolas han permitido detectar algunas ineficiencias en su puesta en práctica, cuya consecuencia fundamental es restar protección a las empresas más longevas y estables y desincentivar el ahorro empresarial a largo plazo. Para hacer frente a estos problemas resulta recomendable realizar una serie de ajustes sobre el marco de aplicación del régimen y su interpretación, que se desarrollan a continuación.

### 5.1. *Ampliar el perímetro de control de la Empresa Familiar hasta el cuarto grado*

A medida que las empresas se transmiten de generación en generación, se produce una gran dispersión accionarial que provoca en múltiples ocasiones que no se alcance la participación conjunta del 20% dentro del grupo familiar de referencia. Recordemos que la regulación actual incluye dentro del grupo familiar al cónyuge, ascendientes, descendientes y colaterales hasta segundo grado (hermanos). Quedan fuera los colaterales de tercer grado (tíos) y de cuarto grado (primos).

Esto significa que, en determinadas situaciones, la tenencia o la transmisión inter vivos o mortis causa de las participaciones en empresas familiares no pueda acogerse al régimen fiscal especial y por tanto se tenga que hacer frente a la correspondiente carga fiscal. Es por este motivo que algunas comunidades autónomas (no todas) han ampliado el concepto de grupo familiar hasta el cuarto grado y han otorgado protección en este tipo de supuestos.

Entendemos que resulta fundamental ampliar el ámbito de la definición de empresa familiar de forma generalizada para facilitar la transmisión intergeneracional para las empresas más longevas, que precisamente son las que requieren una mayor protección.

En este sentido se debería modificar la regulación existente en la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio, para incluir dentro del ámbito del grupo familiar titular de una participación de como mínimo el 20% a los tíos y los primos (parientes colaterales de tercer y cuarto grado). La norma vigente en la actualidad solo permite computar los colaterales hasta segundo grado.

Dicha modificación en la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio no solo tendría relevancia en dicho impuesto, sino que en virtud de la remisión normativa que se hace también tendría trascendencia en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Es decir, no sería necesario introducir ninguna modificación adicional en la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

### 5.2. *Unificar el concepto de actividad económica con la regulación prevista en el Impuesto sobre Sociedades*

A través de la reforma fiscal que se aprobó en noviembre de 2014 se introdujo en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades un concepto de actividad económica mucho más flexible y aproximado a la realidad de muchos grupos empresariales.

Recordemos que la protección de la empresa familiar en el IP e ISD solo se otorga respecto a los activos que tengan la consideración de afectos a una actividad económica. Actualmente, para tener acceso a los beneficios de la empresa familiar en el Impuesto sobre el Patrimonio y en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se requiere analizar de forma individual, sociedad por sociedad, si los activos se encuentran afectos a una actividad económica prescindiendo de la existencia de un grupo empresarial –cuya organización se ha realizado en base a criterios de rentabilidad, especialidad, simplificación de costes, etc.–. Sin embargo, a efectos del Impuesto sobre Sociedades se permite que el concepto de actividad económica se determine teniendo en cuenta a todas las sociedades que forman el grupo. A efectos de otorgar seguridad jurídica debería unificarse la definición de actividad económica en nuestro sistema tributario de manera que se pueda aplicar en los impuestos patrimoniales el concepto de actividad económica a nivel del grupo empresarial.

En este sentido, es muy habitual que en los grupos empresariales haya una sociedad que disponga los inmuebles y otra u otras sociedades realicen la actividad económica. El hecho de que los activos no estén concentrados en una única sociedad no debería ser un impedimento para considerar todos los activos afectos a una actividad económica. Pues bien, la actual regulación e interpretación que realiza la Administración genera algunas distorsiones dado que en la medida que el concepto de actividad económica se tenga que analizar en cada sociedad, individualmente, se pueden dar situaciones en las que se considere que no se realiza dicha actividad.

Asimismo, la determinación de la actividad económica en base a la pertenencia de un grupo mercantil también permitiría clarificar, por ejemplo, que los préstamos otorgados por la sociedad matriz a una de

sus filiales del grupo no computen como elementos no afectos dado que, a nivel consolidado, los préstamos se eliminan. En realidad, es el grupo el que desarrolla la actividad y no resulta relevante, a estos efectos, la forma en que se realiza la financiación entre las sociedades del mismo.

La norma actual no contempla ninguna referencia al grupo de sociedades y ello conlleva que la interpretación administrativa sea que debe analizarse cada sociedad individualmente.

Nuevamente, dicha modificación en la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio no solo tendría relevancia en dicho impuesto, sino que en virtud de la remisión normativa que se hace también tendría trascendencia en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

### 5.3. *Objetivizar y flexibilizar el concepto de actividad de arrendamiento de inmuebles*

Se trata de uno de los temas más polémicos a efectos de la aplicación del régimen de la empresa familiar dado que se generan muchas discusiones con la inspección y que suponen un coste excesivo de recursos y medios por parte de las empresas.

En este sentido, con la regulación actualmente vigente y como consecuencia de la remisión de la regulación del IP e ISD al concepto de actividad económica previsto en el IRPF, las empresas deben acreditar que efectivamente se desarrolla una actividad económica de arrendamiento y deben disponer una persona con contrato laboral y jornada completa para gestionar dicha actividad. No se permite, la subcontratación de terceros para gestionar la actividad a pesar de que se disponga de una masa de inmuebles muy relevante.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que en el Impuesto sobre Sociedades resulta aplicable el régimen de las entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas y en el que es suficiente tener ocho viviendas arrendadas u ofrecidas en arrendamiento en todo momento para poder beneficiarse de este régimen especial. Entendemos que el hecho de establecer un criterio objetivo facilita la aplicación de la norma y evita discusiones sobre el número de viviendas que son necesarias para realizar una actividad económica.

Por este motivo proponemos que el concepto de actividad de arrendamiento de inmuebles en el IP e ISD no dependa de la regulación establecida en el ámbito del IRPF, sino que se acuda al concepto más amplio previsto en el IS. En este sentido, entendemos que podrían utilizarse los criterios establecidos en el IS respecto al régimen especial de arrendamiento de viviendas (número mínimo de inmuebles, permanencia del arrendamiento, porcentaje de rentas obtenidas del arrendamiento).

Por otra parte, entendemos que carece de sentido que no se permita la subcontratación de medios ajenos para desarrollar la actividad y sea necesario siempre y en todo caso disponer de un empleado.

#### 5.4. *Aplicar la regla de la patrimonialidad sobrevenida a efectos de determinar el alcance del régimen de la empresa familiar*

La aplicación del régimen actual de la empresa familiar puede suponer una penalización para las empresas familiares que generan y acumulan liquidez procedente de su actividad económica. El motivo de ello se debe a que dicha liquidez, si no se reinvierte de forma inmediata, puede considerarse como un activo no afecto o no necesario para su actividad empresarial.

Precisamente las empresas familiares se caracterizan por unos bajos niveles de endeudamiento y unos altos niveles de autofinanciación y es por este motivo que muchas empresas familiares acumulan importes relevantes de tesorería o activos financieros temporales.

La interpretación que realiza la DGT y la aplicación que viene haciendo la inspección de los tributos consiste en considerar esa liquidez como un activo no afecto, excepto si se puede acreditar una reinversión inmediata o cuasi inmediata en activos empresariales.

Esta interpretación resulta muy perjudicial para las empresas familiares que, como es sabido, son muy prudentes con sus inversiones (son plenamente conscientes de que cada inversión supone poner en riesgo el patrimonio familiar) y, por este motivo, prefieren

tener unos niveles de liquidez superiores a los habituales y afrontar con mejores condiciones posibles crisis empresariales o situaciones extraordinarias que puedan poner en peligro la supervivencia de la empresa.

En el caso de las empresas familiares, no puede asociarse la acumulación de la liquidez procedente de beneficios empresariales con la titularidad de activos no afectos o no necesarios.

Es por este motivo que consideramos necesario que se mejore el régimen de la patrimonialidad sobrevenida, para permitir que la normativa vigente sirva para incrementar el importe de la reducción aplicable. En este sentido, otorgar un plazo de diez años para poder realizar las inversiones y materializar la liquidez en activos afectos resulta mucho más acorde con el funcionamiento y la realidad de las empresas familiares.

#### 5.5. *Unificar el plazo de mantenimiento de las donaciones de la empresa familiar*

La interpretación que viene realizando la Dirección General de Tributos provoca que queden sin efecto muchas de las normas aprobadas por las comunidades autónomas ampliando el ámbito de aplicación de la reducción en el ISD por la transmisión inter vivos (donación) de la empresa familiar.

Aunque algunas CCAA hayan reducido el plazo de mantenimiento en el ISD para consolidar la reducción aplicable a cinco años, el criterio de la Administración del Estado es que el plazo de mantenimiento a efectos de garantizar el diferimiento en IRPF es de diez años. Es por ello que entendemos que debería unificarse el plazo de mantenimiento para evitar estas incongruencias que complican la aplicación del régimen de la empresa familiar, estableciéndolo definitivamente en cinco años.

Esta modificación en la Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones también tendría incidencia en la Ley del IRPF dado que la citada norma se refiere a los requisitos y condiciones previstos en la Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

# SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICO-FISCAL

**Begoña García-Rozado González**

*Directora Global Fiscal de Iberdrola, S.A.*

### RESUMEN

La fiscalidad medioambiental es un motor imprescindible en la transición energética, de la descarbonización hacia las energías renovables. España debe aprovechar las fuentes de energía renovable naturales que tiene, para lo cual se requiere una modificación integral del sistema tributario medioambiental que garantice el principio *quien contamina paga* y que elimine la actual penalización que sufre el sector eléctrico, especialmente en energías limpias.

### PALABRAS CLAVE

Reforma integral, Principio de quien contamina paga, Criterios medioambientales, Eficiencia energética, Transición energética, Armonización, Hidráulica, Supresión, Nuclear, Eólica, Solar, Hidrocarburos.

## 1. Panorama energético actual

El acceso a las fuentes de energía, del tipo que sean, es una necesidad absolutamente primaria y hace ya mucho tiempo que se había superado en nuestro país el hecho de que todos los ciudadanos tengan acceso ilimitado a una u otra fuente de energía, de manera que la elección de los consumidores se limitaba a cuestiones de coste o de accesibilidad a una u otra fuente, en poca medida se han basado en cuestiones medioambientales.

Asimismo, hasta hace un año los ideales políticos a nivel internacional iban dirigidos hacia la consecución de objetivos medioambientales de forma preferente, objetivos que se estaban convirtiendo en un elemento fundamental de las acciones legislativas de los diferentes gobiernos y en el mensaje de todas las organizaciones internacionales. Se empezaba a fraguar el consenso de que era necesario luchar contra el cambio climático, y que dicho cambio debía venir de la mano de la descarbonización de la economía.

Con todo ello, lo cierto es que las circunstancias acaecidas en el último año han conseguido que la energía esté de moda. El crecimiento desmesurado del precio del gas y de los derechos de emisión, unido a una potencial reducción drástica de la oferta de esta materia prima como consecuencia de la guerra de Ucrania, han tirado por los aires esa economía del bienestar (enten-

dida como un acceso sin restricciones a las fuentes de energía, sean del tipo que sean) lograda desde el punto de vista energético hace muchos años. Ahora mismo el precio de la luz se encuentra en niveles extraordinariamente elevados y se escuchan planteamientos cercanos a las épocas de las cartillas de racionamiento en las que se propone incluso la posibilidad de que la calefacción se convierta en un bienestar más limitado.

Esto no es más que un pequeño ejemplo de la situación que se vive en el mundo energético. No podemos olvidar que la energía constituye un motor fundamental de cualquier economía, y ahora más que nunca las fuentes de energía propia se convierten en un elemento esencial para un país. No existe economía del bienestar si la energía está limitada. La dependencia energética ha devenido un auténtico problema a superar, de manera que aquel país que tenga fuentes propias o bien un acceso a las fuentes de energía de terceros que le garanticen la seguridad en el suministro futuro verá prosperar su economía muy por encima de aquellos otros que vean diezmado su acceso a estas fuentes por no poseer las suyas propias y/o depender de terceros que, en caso de ofrecer esa energía, lo hagan a precios desorbitados y utilicen esa energía como arma negociadora. En este sentido, el motor de la reconfiguración geopolítica y económica global se encuentra en la transición energética hacia las energías renovables.

Por tanto, si cabe, adquiere una especial relevancia la modificación del panorama energético español, que debería tener como eje de ruta la aceleración de la transición energética hacia la creación de fuentes de energía propias a muy largo plazo y además que sean renovables, teniendo en cuenta que España tiene un elemento diferencial respecto del resto de Europa, que precisamente está en el acceso natural a esas fuentes, especialmente la solar.

Esto conlleva no solo un replanteamiento desde el punto de vista de la propia gestión energética, sino también de su fiscalidad, convirtiéndose su tributación energética en instrumento muy útil como impulsor del cambio y de ayuda a la consecución de los objetivos medioambientales. Si bien la tendencia en las modificaciones legislativas de las últimas décadas ha sido dirigirse hacia una fiscalidad lo más neutral posible en relación con las decisiones privadas de los contribuyentes, esa neutralidad debe romperse en el ámbito energético, de manera que la fiscalidad debe servir no solo para coadyuvar, sino como uno de los mejores motores que garanticen la consecución de los objetivos medioambientales y la modificación de los comportamientos de los contribuyentes que les fomenten a abandonar las fuentes de energía generadoras de CO<sub>2</sub> hacia energías limpias.

Esta finalidad medioambiental debe inspirar la política energética en materia fiscal. La normativa tributaria no ha sido reconocida como protectora de los objetivos medioambientales y ha ido tradicionalmente dirigida hacia objetivos meramente recaudatorios. Asimismo, la existencia de múltiples reguladores (Estado y comunidades autónomas especialmente, y en menor medida, los entes locales) en materia medioambiental han generado una situación caótica en la tributación, desvirtuando totalmente los objetivos medioambientales que se quisieran conseguir.

Por ello, resulta imprescindible, para transformar el modelo energético, abordar una reforma integral del sistema tributario, aprovechando que la coordinación necesaria no solo es requerida a nivel nacional sino también a nivel internacional. Para ello, existen reglas concretas que van en esa dirección con impacto directo en España:

- El Plan Nacional de Energía y Clima, que marca una clara ruta en (i) reducción de emisiones, (ii) incremento de la energía renovable y (iii) aumento de la eficiencia energética.
- El Pacto Verde Europeo (*EU Green Deal*) y su materialización.

### 2. Un modelo energético-fiscal obsoleto

Una vez hecho el análisis sobre hacia dónde debiera ir la fiscalidad energética, se observa que la actual política tributaria en España está totalmente desalineada con esos objetivos, básicamente por dos razones fundamentales:

- La fiscalidad energética no responde a criterios medioambientales.
- No se fomentan fiscalmente decisiones dirigidas a la eficiencia energética.

Ni en la producción de energía ni en su consumo encontramos medidas fiscales que fomenten suficientemente el cambio requerido en nuestro comportamiento. Si se analiza la fiscalidad medioambiental española, se observa que la recaudación asociada a los diferentes vectores energéticos no está alineada con su externalidad medioambiental.

A esto hay que unir la existencia de una múltiple imposición en el ámbito de la generación (Estado y comunidades autónomas), que recaen sobre un mismo concepto, lo cual va en contra de la unidad de mercado.

Desde el punto de vista de los consumidores, tampoco se observan medidas relevantes que incentiven el cambio en los hábitos de consumo, más allá de alguna que fomenta el uso del vehículo eléctrico.

Como conclusión, la fiscalidad actual no incentiva la transición energética, lo que nos lleva a proponer una revisión general de todo el sistema tributario energético en coordinación con el ámbito regulatorio.

La fiscalidad permite conseguir mejoras ambientales a mínimo coste porque, a diferencia de otras alternativas regulatorias, incide directamente en el precio y, por tanto, en el comportamiento del consumidor. La imposición se convierte en un instrumento eficiente

para la transición ecológica y debe jugar un papel imprescindible.

### 3. Objetivos de una reforma fiscal en el sector energético

La reforma fiscal en materia de energía debe cumplir, como mínimo, cuatro objetivos básicos.

#### 3.1. Coordinación y armonización

El elemento fundamental que debe regir el sistema tributario-energético es la coordinación. De nada sirve que el Estado establezca un sistema impositivo basado en la descarbonización, si a continuación las comunidades autónomas establecen figuras impositivas de diversa índole que precisamente gravan a las energías más limpias porque son las que tienen a su alcance.

El artículo 149 de la Constitución atribuye funciones medioambientales al Estado y a las comunidades autónomas:

*1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*

(...)

*23ª. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.*

Como primera propuesta se propone limitar las competencias de las comunidades autónomas, que deben venir marcadas por los objetivos medioambientales que establezca el Estado bajo un principio armonizador. Esto no tiene que suponer privar de competencias a las comunidades autónomas en materia medioambiental, pero sí exigirles que cumplan los parámetros que se marquen a nivel estatal o incluso supraestatal.

A esto hay que añadir que la reforma fiscal debe ser plenamente acorde, como mínimo, con los objetivos marcados por el derecho comunitario, en concreto con el proyecto de reforma de la Directiva sobre fiscalidad energética 2003/96/CE.

#### 3.2. Principio de quien contamina paga

La fiscalidad energética debe ser directamente proporcional al nivel de emisiones de CO<sub>2</sub> que la fuente genere. En este sentido, los impuestos medioambientales deben dejar de ser eminentemente recaudatorios y configurarse según su carácter medioambiental.

Esto supone penalizar aquellas conductas que conlleven un mayor uso de las energías contaminantes y, a la vez, incentivar los comportamientos medioambientales responsables.

#### 3.3. Eliminación de la doble imposición

La reforma del sistema tributario debe garantizar la existencia de una tributación única en las diferentes etapas de la cadena de valor energética, evitando cualquier situación de doble imposición.

A ello debe añadirse que entre los objetivos establecidos en la Directiva 2003/96 y en su proyecto de reforma está el evitar la doble imposición en la generación y en el consumo, salvo que esté justificada por razones medioambientales.

#### 3.4. Suficiencia

También llamada sostenibilidad, lo cierto es que cualquier reforma tributaria, incluida la medioambiental, debe garantizar el adecuado sostenimiento de las cargas públicas, por lo que deben barajarse plazos de implantación y buscar alternativas en otras figuras tributarias que no tengan carácter medioambiental y que cubran posibles deficiencias.

## 4. Propuestas de reforma fiscal en el ámbito de la producción energética

#### 4.1. La injustificada penalización del sector eléctrico frente a otras fuentes de energía

El sector eléctrico sufre una penalización desde la publicación de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética. Con la excusa de la sostenibilidad y la protección del medio ambiente, se establecieron diversas figuras tributarias

que dejaron a la generación eléctrica en una situación mucho más gravosa que otras fuentes de energía. Esta ley creó diversas figuras tributarias que afectan directa y solo y exclusivamente al sector eléctrico (impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica, impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos, impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos y el canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica). Todos estos tributos presentan, además, una característica común: no existe obligación legal de repercusión al consumidor final, a diferencia de lo que ocurre con el resto de figuras que gravan otras fuentes de energía como son el gas o los hidrocarburos, lo cual generó problemas desde el principio respecto del carácter directo o indirecto de estos tributos y su incardinación en el conjunto del sistema tributario, de forma que, con su teórico carácter de impuestos directos, se permitía alterar el sistema tributario español sin necesidad de cumplir los objetivos europeos de la Directiva 2003/96/CE de fiscalidad energética.

Como se ha indicado, la ley creó un tributo genérico para todas las fuentes de energía eléctrica, el impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica, y adicionalmente, tributos específicos en función de las fuentes concretas de energía, básicamente hidráulica y nuclear, lo que generó situaciones de doble imposición precisamente en fuentes de energía que paradójicamente hoy son consideradas como renovables a nivel europeo.

A pesar de que, por ejemplo, el canon hidráulico había sido suspendido de facto tras haber sido considerados preceptos que regulaban elementos clave para su determinación por varias sentencias del Tribunal Supremo (i.e. 513/2021, de 15 de abril), lo cierto es que ha sido recientemente recuperado a través de una disposición final en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, manteniendo esta situación sorprendentemente gravosa con la energía hidráulica.

No parece que en un mundo sostenible, tenga cabida que la electricidad se convierta en una fuente de generación mucho más gravada fiscalmente que

aquellas que son contaminantes y generadoras de emisiones de CO<sub>2</sub>.

#### 4.2. *Propuestas en el ámbito de la generación*

La electrificación debe jugar, así, un papel fundamental en la transición energética, por su carácter de energía limpia o menos contaminante y su disponibilidad debiera permitir sustituir poco a poco las fuentes de energías fósiles. Por tanto, debe incentivarse de forma indubitada la energía eléctrica. Para ello resultan necesarias las siguientes reformas:

##### 1. *Supresión del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica (IVPEE).*

No existe comparable en ningún país respecto de esta figura impositiva. Un impuesto que grava la generación de energía eléctrica de cualquier tipo, sin discriminar fuentes de energía y adicional a otras figuras impositivas carece totalmente de sentido en el contexto de transición energética actual.

El análisis del cálculo de la base imponible, el valor económico de la energía producida, refleja un incremento injustificado del coste de la electricidad directamente proporcional al tipo de gravamen (7%), aun cuando no exista una obligación legal de traslación al consumidor final.

Por otra parte, carece de sentido que la propuesta de reforma de Directiva 2003/96/CE establezca unos gravámenes basados en los niveles de emisiones contaminantes y la norma española esté pervirtiendo por detrás el carácter medioambiental con este impuesto genérico.

Por último, el IVPEE es un impuesto a la producción mucho más amplio que los denominados *windfall taxes* que proponen otros países. A diferencia de los *windfall taxes*, que tratan de gravar el beneficio extraordinario, el IVPEE ya grava los ingresos obtenidos por las productoras de energía eléctrica, cualquiera que sea su coste. Esto no es más que el reflejo de que la producción de energía eléctrica está sobregavada en España. De hecho, el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria elaborado por las personas expertas designadas por el actual Gobierno aboga por esta supresión.

### *2. Sujeción del hidrógeno a tributación y exención en el caso del hidrógeno verde.*

Actualmente el hidrógeno no está considerado como un hidrocarburo y, por tanto, no está sujeto a ningún impuesto especial en España. No obstante, es una fuente de energía a tener en cuenta a futuro y se debe aprovechar la oportunidad de regularizar su situación a nivel estatal para evitar que sean las comunidades autónomas las que empiecen a establecer figuras tributarias de diversa índole con un carácter recaudatorio alejado de los objetivos medioambientales.

La propuesta de reforma de la Directiva 2003/93/CE establece la inclusión del hidrógeno en su ámbito de aplicación, por lo que el legislador español debería plantear en el corto plazo la regulación del hidrógeno. En esta regulación, debe distinguirse el hidrógeno verde de aquel otro que se obtiene con energías contaminantes, de manera que aquel que lo es (verde) debe verse favorecido por una exención, mientras que el resto debiera gravarse de forma proporcional a la energía más o menos contaminante utilizada en su generación, con el objeto de cumplir los objetivos medioambientales de la reforma.

### *3. Supresión de tributos relacionados con la generación de energía hidráulica.*

La energía hidráulica está actualmente gravada por múltiples figuras impositivas. A nivel estatal, el IVPEE va acompañado del canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica, impuestos que guardan muchas similitudes entre sí. A esto hay que incorporar una serie de tributos autonómicos que gravan la producción de energía hidráulica, lo que genera, además de múltiples imposiciones, una desigualdad de la imposición en la generación hidráulica entre los diferentes territorios del Estado español.

Esta situación supone someter a una fuente de energía renovable, como es la hidráulica, a un gravamen muy superior al que se someten fuentes de producción menos respetuosas medioambientalmente. Asimismo, todas estas figuras entran en colisión con los objetivos de la reforma de Directiva 2003/96/CE.

Por tanto, la propuesta de modificación debiera pasar por suprimir todas estas figuras impositivas que gravan la producción de energía hidráulica.

### *4. Supresión de impuestos relacionados con la energía eléctrica de fuente eólica y solar.*

Las energías eólica y solar están gravadas por el IV-PEE, lo que resulta paradójico. Las energías consideradas más limpias y menos contaminantes están gravadas por un impuesto que carece de razonabilidad medioambiental, por lo que se incrementa la necesidad de su eliminación.

Adicionalmente, la energía eólica está gravada por diversas figuras tributarias autonómicas con el cuestionable objetivo de someter a tributación el impacto visual de los aerogeneradores utilizados. Resulta necesario que una política tributaria medioambiental dirigida a la transición energética impida este tipo de tributaciones. Como conclusión, por tanto, debería eliminarse cualquier tributación especial sobre estas dos fuentes de energía.

### *5. Replanteamiento de la tributación en la generación de electricidad de fuente nuclear.*

A nivel estatal, las figuras tributarias se multiplican en esta fuente de energía: el IVPEE, el impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica, el impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos en instalaciones centralizadas, a lo que hay que unir la tasa ENRESA (que ha aumentado significativamente en los últimos años) y las tasas y precios públicos por prestación de servicios y realización de actividades del Consejo de Seguridad Nuclear.

A todo ello, deben unirse los tributos autonómicos que gravan la generación eléctrica de origen nuclear para enmarañar aún más el sistema tributario.

Evidentemente, la energía eléctrica de origen nuclear tiene adeptos y enemigos y ha pasado de ser una energía muy controvertida a ser calificada como renovable en el ámbito europeo en un tiempo récord.

Sin entrar en valoraciones sociales, lo cierto es que existe una evidente sobreimposición en la producción de energía eléctrica nuclear, tanto a nivel estatal como autonómico, así como una dispersión normativa que impide la consecución de objetivos medioambientales.

Debe simplificarse el sistema de tributación de esta fuente de energía, garantizando la viabilidad de la energía nuclear, e incorporando además, la supresión de gravámenes propios por parte de las comunidades autónomas.

Como conclusión, la tributación específica aplicable a las fuentes de energía debe venir establecida por la normativa europea, que actualmente está armonizada, eliminando todas las figuras tributarias que han distorsionado el mercado, en especial aquellas generadas por la Ley 15/2012.

### 4.3. *Propuestas en el ámbito del consumo*

A nivel de consumidores finales, debe distinguirse entre aquellas medidas que van dirigidas al sector transporte y las que van dirigidas al consumo de los hogares y de las industrias.

En el ámbito del *transporte* podemos destacar como medidas a tener en cuenta las siguientes:

1. *Revisión al alza de la fiscalidad sobre hidrocarburos solo en caso de que se produzca una disminución del precio actual.*

En estos momentos, el precio de los carburantes se encuentra en niveles anormalmente altos, por lo que la Administración tributaria está obteniendo unos ingresos muy superiores a lo habitual, con ocasión del Impuesto sobre hidrocarburos y el IVA asociado a los mismos. Por tanto, ahora mismo no es el momento de plantear ningún tipo de medida respecto a esta figura tributaria. No obstante, si en algún momento se alcanza una reducción estable de precios, podría analizarse la revisión del Impuesto especial sobre hidrocarburos a través de un incremento de tipos impositivos aplicables a los hidrocarburos y la eliminación de exenciones a los combustibles fósiles. La equiparación de la fiscalidad del diésel y la gasolina también es una propuesta demandada.

Un elemento absolutamente controvertido es el gasóleo profesional, cuya tributación debería incrementarse, si bien de forma muy gradual, en coordinación con lo señalado por la propuesta de reforma de la Directiva 2003/96/CE.

2. *Simplificación de la tributación sobre los diferentes medios de transporte y establecimiento de una única figura tributaria proporcional con el nivel de emisiones de CO<sub>2</sub>.*

Se hace indispensable modificar los tributos que están vinculados a la adquisición y circulación de vehículos privados con el objeto de adaptarlos al nivel de emisiones de CO<sub>2</sub>. Sería deseable una eliminación del Impuesto sobre determinados medios de transporte, centrando la tributación en aquellos impuestos que gravan la circulación de vehículos. De igual manera, los billetes de transporte deben tener un coste directamente proporcional a la contaminación generada por el medio de transporte utilizado para lo que debe valorarse la introducción de nuevas figuras tributarias.

3. *Incentivos fiscales a la renovación del parque automovilístico.*

A través del IRPF y los impuestos asociados a la adquisición y uso de vehículos, debería fomentarse de manera sustancial la adquisición de vehículos eléctricos y el establecimiento de sistemas de recarga y electrolineras.

En el ámbito del *consumo de energía doméstico y empresarial*, deben implementarse medidas que fomenten la electrificación de la economía con el objeto de garantizar que la tributación en el consumo de electricidad sea lo más reducida posible, como pueden ser las siguientes:

4. *Incentivos fiscales relacionados con la electricidad de fuentes renovables, especialmente en los hogares vulnerables.*

Esto supone introducir mecanismos que incentiven la rehabilitación energética en el sector residencial y la sustitución de los equipos térmicos de los hogares, como son las calefacciones convencionales por bombas de calor a través de deducciones en el IRPF y bonificaciones en el IBI.

5. *Deducción empresarial en inversiones en eficiencia energética.*

De manera similar a otros países, así como amortizaciones aceleradas para inversiones de cero emisiones.

### 5. Conclusión

Como conclusión, es imprescindible modificar de forma integral toda la fiscalidad del sistema energético español, bajo la óptica de un objetivo coordinado a nivel global basado en la descarbonización de la energía y la electrificación de la generación y del consumo, que

garanticen la reducción de las emisiones más contaminantes y la transición energética, eliminando la penalización actual del sector eléctrico. España tiene la obligación de aprovechar las fuentes de energía renovables naturales que tiene y que nos pueden permitir estar a la cabeza de esta transición, y garantizar el adecuado suministro energético a la población española.

# REFLEXIONES RELATIVAS A LA REFORMA DE LA FISCALIDAD AMBIENTAL: QUE LOS ÁRBOLES NO NOS IMPIDAN VER EL BOSQUE

**Julio César García Muñoz**

*Socio responsable de Fiscalidad Corporativa de KPMG Abogados*

## RESUMEN

El presente artículo formula algunas consideraciones relativas a los principios que, a juicio del autor, debieran ponderarse al articular una reforma de la fiscalidad ambiental.

En contra del pensamiento dominante, creemos que para afrontar esta reforma debe partirse de una revisión sosegada de todas las cargas, fiscales y no fiscales, que ya soportan las empresas y consumidores en España por decisiones de política *medioambiental*, las cuales impactan especialmente en el precio de la energía. La creencia de que la economía española tiene margen para asumir un incremento de la fiscalidad ambiental podría no estar teniendo en cuenta la existencia de cargas no fiscales que tienen un efecto económico equivalente a la de aquellas.

Es necesario partir de los objetivos europeos en materia de política ambiental, tal y como se formulan en el *Pacto Verde Europeo*, y abordar una reforma integral que vincule a todos los niveles del Estado, incluyendo Comunidades Autónomas y entes locales.

Es imprescindible que en el diseño de los nuevos tributos ambientales esté presente el principio de mensurabilidad del daño que se pretende reparar o prevenir, y que pueda existir un control judicial de que las cuotas del tributo responden a tal mensurabilidad y no a fines puramente recaudatorios que ignoren el principio de capacidad económica.

Los tributos ambientales no deberían perjudicar la competitividad de nuestras empresas, contemplando mecanismos de ajuste en frontera. Por otra parte, su existencia debiera ser aprovechada para reducir la carga fiscal sobre el trabajo, considerando especialmente su incidencia sobre rentas bajas para las que debieran existir medidas compensatorias.

## PALABRAS CLAVE

Fiscalidad medioambiental, Recaudación y criterios estadísticos, Parafiscalidad, Coordinación de la fiscalidad estatal y autonómica.

### 1. Fiscalidad ambiental, parafiscalidad y concepto de tributo

En primer lugar, me gustaría comenzar reiterando una idea que ya he repetido en alguna ocasión anterior (1): para afrontar una reforma de este calado hemos de cuestionar uno de los *dogmas de fe* más extendidos cuando se habla de fiscalidad ambiental en España.

Me refiero al mantra, repetido hasta la saciedad, de que los niveles de fiscalidad ambiental en España son inferiores a los niveles de fiscalidad ambiental en los países de nuestro entorno, y que, por lo tanto, a partir de dicha diferencia se puede pensar en incrementar los niveles de fiscalidad ambiental actualmente existentes, bien mediante nuevas figuras tributarias, bien incrementando los niveles de recaudación de las figuras actualmente existentes.

En mi opinión, este mantra podría estar basado en una premisa viciada por un error metodológico que, tal vez (me permito formular una hipótesis que requeriría de una revisión sistemática de la contabilidad pública y los datos reportados por los diferentes estados miembros a EUROSTAT) podría estar originando que los resultados comparativos que inspiran los análisis que sustentan esta premisa incuestionada no se ajusten a la realidad de la economía española.

Este posible error comparativo radicaría en el uso de la metodología consensuada a nivel internacional y que utiliza, entre otros, EUROSTAT, que parte del Reglamento UE 691/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2011, relativo a las cuentas económicas europeas medioambientales, y en el cual

se define como impuestos ambientales aquellos cuya base imponible es una unidad física, o equivalente de la misma, de algún material que tiene un impacto negativo demostrado y específico sobre el medio ambiente, *y que se identifique como un impuesto en el Sistema Europeo de Cuentas –SEC– 95* (establecido a su vez por el Reglamento (CE) nº 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad) (2).

Creemos factible que, debido al uso de esta metodología, se pudiera estar produciendo sistemáticamente un error en la comprensión de los niveles de carga contributiva ya soportada por las empresas y consumidores españoles por consideraciones de política medioambiental, a la hora de compararlo con los niveles de carga contributiva soportados en los países de nuestro entorno.

Aparentemente, cuando comparamos los niveles de recaudación de los llamados *tributos medioambientales* en España con los de otros países de nuestro entorno, creemos estar comparando realidades homogéneas, asumiendo que todos los instrumentos utilizados por los diferentes Estados como medidas fiscales ambientales son homogéneos, olvidando que las cargas contributivas soportadas por empresas y consumidores en España originadas o asociadas con decisiones de política teóricamente ambiental no se limitan a los tributos, sino que van mucho más allá de las figuras tributarias.

En efecto, en las últimas décadas hemos visto cómo en España han proliferado distintas exacciones, que tal vez podríamos definir como parafiscales, que han supuesto importantísimas cargas económicas que recaen sobre diferentes sectores y cuya causa última puede estar directa o indirectamente relacionada con decisiones de política ambiental, como pueden ser las relacionadas con las elecciones en materia de mix energético (abandono o penalización de la energía nuclear, fomento de las energías renovables, impulso de la electrificación en determinadas áreas geográficas, etc.).

Desde un punto de vista técnico tributario (con su consiguiente derivada en la elaboración de las estadísticas proporcionadas a EUROSTAT), algunas de estas exacciones podrán definirse, desde una óptica estricta-

mente nacional, como prestaciones patrimoniales de naturaleza no tributaria, no siendo reportadas en la cuenta ambiental nacional.

Pero lo cierto es que, a la hora de medir la carga contributiva soportada por nuestra industria y nuestros consumidores, el impacto de estas medidas parafiscales es equivalente al producido por los tributos, por lo que creemos que, para elaborar un análisis que realmente reflejase la realidad, este tipo de prestaciones patrimoniales también deberían computarse a la hora de calcular la presión contributiva que soporta ya nuestra economía por consideraciones medioambientales y antes de efectuar esta comparación con la de la carga soportada por empresas y consumidores de nuestro entorno, puesto que, en otro caso, podríamos estar comparando magnitudes no homogéneas.

Y ello porque un mismo fenómeno podría estar siendo abordado en países de nuestro entorno mediante cargas estrictamente tributarias que posiblemente sí cumplan los parámetros estadísticos con los que se alimentan los datos de EUROSTAT, mientras que en España estaría siendo abordado mediante prestaciones patrimoniales de naturaleza no tributaria.

A fin de cuentas, en ambos casos (tributo o prestación patrimonial no tributaria) la presión contributiva que soportan industria y consumidores es la misma, y por ello, si no tenemos en cuenta estos factores a la hora de hacer la comparación, sería un error pensar que en España existe margen para incrementar la presión de la fiscalidad ambiental.

Por poner un único ejemplo, permítaseme citar, por ejemplo, la situación abordada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia de 25 de julio de 2018, dictada en el asunto C-103/17 (Messer France SAS), relativa a la prestación patrimonial aplicable en Francia y denominada CSPE.

Tal y como relata la sentencia, entre otros aspectos, *la CSPE pretendía financiar finalidades medioambientales a través del pago de los sobrecostes resultantes de la obligación de compra por los suministradores de la electricidad obtenida a partir de fuentes de energía renovables y por cogeneración. En segundo lugar, la CSPE tenía el objetivo de financiar finalidades de cohesión social y*

*territorial compensando los sobrecostes de producción en las zonas no conectadas a la red metropolitana continental, la pérdida de ingresos y los costes adicionales de gestión soportados por los suministradores de electricidad como consecuencia, por un lado, de la aplicación de la tarificación especial de la electricidad catalogada como «producto de primera necesidad» y, por otro lado, de su participación en el régimen aplicable a las personas en situación de precariedad (...).*

Pues bien, como relata la sentencia, todas estas finalidades eran abordadas en Francia a través de un impuesto indirecto (CSPE) reconocido como tal impuesto y que, por lo tanto, asumimos que estaría siendo computado en EUROSTAT como presión fiscal ambiental vigente en Francia, mientras que, en España, la consecución de finalidades muy similares a las perseguidas en Francia por dicho CSPE trataría de conseguirse mediante la imposición de diferentes prestaciones patrimoniales no tributarias pero que, de un modo u otro, inciden en los costes de las empresas y en el precio de la energía, por mucho que, técnicamente, desde una óptica de derecho interno tal vez no sean consideradas prestaciones patrimoniales públicas de naturaleza tributaria.

Por ello, si evaluamos comparativamente el nivel de la imposición ambiental existente en España respecto de nuestro entorno ignorando que en nuestro ordenamiento existen numerosas cargas contributivas (como por ejemplo, puedan ser los cargos que cubren el sistema de apoyo a las renovables y la cogeneración), que suponen un mayor coste en el precio final satisfecho por los consumidores y que en Estados de nuestro entorno podrían estar siendo afrontados a través de figuras estrictamente tributarias (y que por lo tanto eventualmente pensamos que estarían siendo reportadas en forma diferente a como lo hace España a la hora de proporcionar los datos estadísticos que alimentan EUROSTAT), estaríamos obteniendo una visión distorsionada de la realidad.

De confirmarse esta hipótesis, podría resultar recomendable una revisión de la metodología con la que Eurostat determina el nivel de la fiscalidad ambiental en los diferentes estados de la Unión Europea de una forma que permita comparar el esfuerzo contributivo que producen instrumentos heterogéneos.

### 2. Fiscalidad ambiental, objetivos europeos y nacionales y fiscalidad autonómica

En segundo lugar, hemos de reiterar otra premisa que nos parece indiscutible. Lamentablemente, el panorama de la *fiscalidad medioambiental* en nuestro país es el de un conjunto de medidas absolutamente heterogéneas que han venido siendo implementadas por las diferentes administraciones al socaire de la orientación política imperante en cada momento y en función de necesidades esencialmente recaudatorias.

Podemos atrevernos a decir que muchas de las figuras tributarias actualmente existentes en España falsamente etiquetadas como *fiscalidad ambiental* no responden a la búsqueda de incentivos fiscales que pretendan desincentivar comportamientos que se consideren nocivos para el medioambiente, sino que realmente responden a la búsqueda de meras fuentes de recaudación adicionales a los impuestos tradicionales.

Así ha ocurrido, por ejemplo, con los tributos creados en la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, realmente concebidos como mecanismos de financiación del déficit tarifario del sector eléctrico bajo un envoltorio ambiental (así lo manifestó el Tribunal Supremo en sus autos de elevación de las cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea que dieron lugar a los asuntos C-80/18 a C-83/18 –UNESA y otros–).

Este fenómeno es todavía más grave en el ámbito de la fiscalidad autonómica, pues podría decirse que la práctica totalidad de los tributos propios autonómicos teóricamente medioambientales ha respondido a la búsqueda, por parte de las comunidades autónomas (CC.AA.), de un espacio propio de legislación tributaria que les permitiera crear tributos escapando de los estrictos límites contemplados en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) que, como es sabido, prohíbe a las CC.AA. la creación de tributos propios cuya materia imponible (hecho imponible, tras la reforma llevada a cabo en virtud de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre) resultase gravada por tributos estatales o locales.

En efecto, en palabras de Juan Enrique Varona Alabern (3), las estrictas limitaciones impuestas por la LOFCA en su redacción originaria a la potestad tributaria de las CC.AA. históricamente llevó a estas *a realizar improbables esfuerzos de imaginación fiscal para inventar tributos propios* que pudieran superar dicho filtro.

Esta búsqueda de materias tributarias diferenciadas por parte de las CC.AA. tuvo en principio diversos fracasos, hasta que la C.A. de Cataluña logró superar el filtro de constitucionalidad con el llamado *gravamen sobre los elementos patrimoniales afectos a las actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil*, que el TC consideró constitucional atribuyendo relevancia a su carácter extrafiscal.

A partir de aquí, la extrafiscalidad asociada a los fines de política medioambiental se convirtió en la puerta reiteradamente atravesada por diferentes CC.AA. para crear distintas figuras tributarias cuya compatibilidad con los objetivos de política medioambiental a nivel nacional o europeo resulta más que dudosa, tal y como por ejemplo subrayó la abogada general del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Julianne Kokott, en sus conclusiones formuladas en relación con los asuntos acumulados C-215/16, C-216/16, C-220/16 y C-221/16, (Elecdey Carcelen S.A. y otros), referidas al canon eólico de Castilla-La Mancha, (dijo la abogada general que en su opinión era *ciertamente lamentable que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha perciba gravámenes que hagan menos atractivo el uso de energías renovables que persigue la Directiva 2009/28 y que, además, también socaven por lo menos parcialmente el fomento a escala nacional de la energía eólica*).

Recordemos también que en el informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español publicado en febrero de 2014 se decía expresamente que *La etiqueta ambiental se ha utilizado, en ocasiones, para crear tributos esencialmente recaudatorios, con efectos perturbadores para las fuentes de energía renovable. Constituyen un buen ejemplo el canon eólico establecido en Galicia, Castilla y León y Castilla-La Mancha o los impuestos sobre el agua embalsada creados en Galicia y Castilla y León*.

Esta situación ha creado una maraña legislativa que ha incrementado notoriamente los costes de cumpli-

miento de las empresas, y que además ha sido fuente constante de litigiosidad, no solo entre las empresas y ciudadanos y las CC.AA., sino incluso entre las diferentes administraciones.

Resulta especialmente sorprendente la carga impositiva que las diferentes administraciones hacen recaer, por motivos absolutamente variopintos, sobre las diferentes tecnologías renovables (no olvidándonos del canon hidráulico o de la imposición municipal exacerbada con ocasión de la instalación de nuevas plantas eólicas, fotovoltaicas o termosolares –ICIO, tasas urbanísticas–). Igual de sorprendente parece que las infraestructuras de telecomunicaciones se encuentren entre los objetivos preferidos de la fiscalidad autonómica, pese al indudable efecto positivo que dicha industria representa para facilitar la disminución de los impactos ambientales de toda la actividad económica (por ejemplo, permitiendo reducir el número de desplazamientos).

Parecería razonable que cualquier reforma de la imposición ambiental comenzase por definir cuáles son los objetivos de política ambiental perseguidos para, a partir de aquí, realizar una regulación integral de la fiscalidad ambiental concebida como un coadyuvante en la consecución de tales objetivos (lo que requiere, entre otras cosas, que los objetivos europeos, estatales y autonómicos estén plenamente alineados).

Por ello lo recomendable sería una única regulación nacional (contemplándose las compensaciones presupuestarias que correspondan en favor de las CC.AA. o la cesión parcial de la recaudación de los tributos) que consiguiera que la fiscalidad ambiental deje de ser utilizada como un pretexto para la creación de nuevas figuras impositivas (y en la que, por otra parte, también el Estado evite la tentación de utilizar los fines medioambientales como una excusa meramente recaudatoria).

En este sentido, parecería lógico que toda reforma en materia de política fiscal medioambiental estuviese alineada con las prioridades acordadas en el seno de la Unión Europea, tal y como se encuentran recogidas en la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Re-

giones: *El Pacto Verde Europeo* (COM 2019/640 final) que, recordemos eran, a grandes rasgos, las siguientes:

- Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 al 50%.
- Proseguir el proceso de descarbonización del sistema energético, dando prioridad a la eficiencia energética, el desarrollo de las energías renovables y la descarbonización del gas.
- La consecución de una economía climáticamente neutra y circular (entre otros objetivos, fomentando la digitalización, priorizando la reutilización de materiales, mejorando y descarbonizando industrias de gran consumo energético como las del acero, productos químicos y cemento, garantizando que todos los envases del mercado de la UE puedan reciclarse o reutilizarse de manera económicamente viable, fomentar los productos reutilizables, duraderos y reparables, diseñando una nueva política de gestión de residuos dirigida a su valorización, fomentando el desarrollo de tecnologías de vanguardia en materias clave como el hidrógeno limpio, las pilas de combustible y otros combustibles alternativos, el almacenamiento de energía, y la captura, el almacenamiento y la utilización de carbono e impulsando cadenas de valor consideradas estratégicas como las baterías y el vehículo eléctrico).
- El uso eficiente de la energía y los recursos en la construcción de edificios.
- Acelerar la transición a una movilidad sostenible, sustituyendo parte del tráfico de mercancías por carretera hacia el transporte ferroviario o fluvial, desarrollando sistemas para la gestión del tráfico, consiguiendo un sistema de precios que refleje adecuadamente el coste ambiental del transporte, proponiendo normas más estrictas para las emisiones de contaminantes atmosféricos de los vehículos con motor de combustión e intensificando la producción y utilización de combustibles alternativos y sostenibles para el transporte.
- Idear un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medioambiente.
- Preservar y reestablecer los ecosistemas y la biodiversidad.

– Plan de acción *contaminación cero* para el aire, el agua y el suelo.

Ahora bien, no basta con utilizar estos fines como un pretexto para el diseño de tributos meramente recaudatorios. Ello enlaza con la necesidad, expuesta en el siguiente apartado, de que el diseño, y no solo la finalidad teórica, de los tributos ambientales, responda a la consecución de los teóricos objetivos ambientales perseguidos. La finalidad ambiental no puede ser una mera excusa para crear nuevas fuentes de recaudación adicional. Solo es tributo ambiental aquel creado para la consecución de un fin ambiental y estructuralmente diseñado para adecuarse efectivamente a tal consecución.

### 3. Fiscalidad ambiental, capacidad económica y principio de mensurabilidad del daño

En efecto, lo tercero que debiera recordarse al abordar cualquier reforma de la fiscalidad ambiental es algo que, pareciendo obvio, no ha sido ni mucho menos evidente en la historia de nuestra mal llamada *fiscalidad ambiental*.

Una reforma ambiental debe estar basada en tributos diseñados a partir del respeto del principio de capacidad económica.

Recordemos que el TC, en su reciente Sentencia 182/2021, dictada el pasado 26 de octubre de 2021, vino a matizar su doctrina previa sobre el llamado principio de capacidad económica entendido como medida de la imposición (vertiente del principio de capacidad económica que, con anterioridad a esa sentencia, solo se consideraba predicable respecto de los impuestos estructurales como IRPF y Sociedades), exigiendo ahora el TC que todos los impuestos deban respetar el principio de capacidad económica *no solo en la elección de los hechos impositivos, sino también en la de los métodos impositivos o medidas técnicas que, partiendo de la realización de esa manifestación de capacidad económica tipificada, conduzcan a la determinación de la cuantía del tributo*.

En *roman paladino*, para que un tributo sea constitucionalmente legítimo no basta con que la Ley que lo cree identifique una teórica fuente de capacidad

económica como su fundamento y origen, sino que la estructura, metodología de cálculo y, en resumidas cuentas, cuotas exigibles del tributo deben responder adecuadamente y en forma mensurable –y revisable judicialmente–, a la razón por la que se considera que esa hipotética fuente de capacidad económica justifica la creación del tributo (que añade presión contributiva adicional sobre determinados contribuyentes que, además, se verán gravados en forma diferenciada al resto de empresas y/o consumidores –diferencia que siempre debería exigir una explicación y una ponderación comprobables judicialmente–).

Es verdad que, en esta misma sentencia, el TC hace una excepción con los tributos creados con finalidad primordialmente extrafiscal, respecto de los cuales sigue admitiendo que el *principio de capacidad económica como criterio de imposición cede ante la «insoslayable vinculación de la tributación soportada a la consecución de la finalidad pretendida»*.

Ahora bien, si los fines extrafiscales de naturaleza medioambiental permiten que la estructura del tributo ambiental no tenga que estar necesariamente diseñada con pleno respeto del principio de capacidad económica como medida de la imposición, ello no debería ser en ningún caso (en nuestra opinión), porque los tributos ambientales no resulten mensurables tanto en sus fines como en su estructura y diseño, sino porque la mensurabilidad exigible a la estructura del tributo debe adecuarse al fin ambiental. No se está otorgando al legislador una *carta blanca* para crear tributos cuya estructura pueda escapar del respeto del principio de capacidad económica para, de esta forma, pasar a convertirse en tributos cuya estructura y diseño no deba ser mensurable. Por el contrario, en todo caso se debe sustituir una mensurabilidad por otra.

Recordemos que ya la Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, en su artículo 2.2. definía como daño ambiental *el cambio adverso mensurable de un recurso natural o el perjuicio mensurable a un servicio de recursos naturales, tanto si se producen directa como indirectamente*.

Es decir, la citada directiva exige la mensurabilidad de un cambio adverso o un perjuicio para que éste pueda considerarse como un daño medioambiental que pueda, en su caso, dar lugar a una responsabilidad indemnizable.

A su vez, dicha mensurabilidad no era una exigencia abstracta, sino que estaba relacionada con la necesidad de adoptar, bien una medida reparadora del daño (artículo 5), bien una medida preventiva del mismo (artículo 6).

Es decir, si los tributos ambientales pueden escapar de la estricta aplicación del principio de capacidad económica como medida de la imposición no debería ser porque en materia de fiscalidad ambiental todo valga, sino porque, en lugar de estructurarse para medir las capacidades económicas que fundamentan un tributo meramente recaudatorio, la estructura y diseño de tales gravámenes ambientales debería ser adecuada y responder estrictamente a lo necesario para la consecución del objetivo perseguido que debe ser la reparación o prevención de un daño mensurable. Esta mensurabilidad debe tener su reflejo en el diseño de la cuota del tributo ambiental.

Por poner un ejemplo, lo que no debería ser posible, tal y como se decía también en el informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español publicado en febrero de 2014 (siguiendo con el ejemplo), es que se diseñe un tributo cuya finalidad ambiental estaba teóricamente asociada al impacto ambiental del uso de las aguas continentales para la producción de energía hidroeléctrica pero cuya cuota y recaudación, sin embargo, no guarda relación con ninguna cuantificación, siquiera teórica, de los daños ambientales que hipotéticamente se pretenden reparar o prevenir con el tributo.

En resumen, de la misma forma que en un tributo puramente fiscal el principio de capacidad económica como medida de la imposición exige que la base imponible, tipo de gravamen y cuota del impuesto sean mensurablemente adecuadas a la capacidad económica que fundamenta el tributo, en un tributo ambiental la base imponible, tipo de gravamen y cuota del impuesto deberían ser mensurablemente adecuadas para la prevención o reparación del daño

ambiental que justifica su creación, y si no existe dicha adecuación mensurable, entonces indirectamente estaríamos ante un incumplimiento del principio de capacidad económica.

La aplicación estricta de este juicio de mensurabilidad constituye, en mi opinión, la única garantía de que los tributos ambientales se diseñen para el fin que los legitima y no como meras palancas recaudatorias para escapar de los límites de la fiscalidad tradicional.

#### 4. No perdamos de vista la competitividad de nuestra industria ni la situación de los hogares más vulnerables

Lamentablemente, con demasiada frecuencia seguimos escuchando un relato que asocia la fiscalidad ambiental a una mera fuente de recaudación adicional para las diferentes administraciones, como si recaudar más fuese un fin legítimo y deseable *per se*. Nos olvidamos con ello de que la fiscalidad verde en el seno de la Unión Europea no está concebida como un fin en sí misma, ni mucho menos como un mero instrumento al servicio del incremento de la recaudación.

Por el contrario, la propia Comisión, en el *Pacto Verde* deja claro que el correcto diseño de una fiscalidad ambiental debe estar orientada a *impulsar el crecimiento económico y la resiliencia frente a las perturbaciones climáticas y contribuir a una sociedad más equitativa y a una transición justa* y considera que, en lo que se refiere a las autoridades nacionales, *el Pacto Verde Europeo creará el contexto necesario para reformas fiscales de gran calado que supriman las subvenciones a los combustibles fósiles, desplacen la carga tributaria desde el trabajo hacia la contaminación y tengan en cuenta las consideraciones sociales*.

Es decir, bajo ningún concepto deberíamos abordar una reforma de esta naturaleza entendiendo que la fiscalidad ambiental es una mera herramienta para incrementar la recaudación, sino que, por el contrario, cualquier reforma debería partir como premisa básica e irrenunciable de la aceptación y entendimiento de que la fiscalidad ambiental es un instrumento tendencialmente dirigido a modificar conductas de los consumidores, que coadyuve a transmitir las señales

adecuadas de precios y a la consecución de un crecimiento económico sostenible, y que en paralelo esta nueva fuente de recaudación sea utilizada para reducir parte de la carga fiscal que recae sobre el trabajo, incrementando de esta forma la competitividad de las empresas europeas, tal y como la Comisión viene reclamando insistentemente en las últimas dos décadas (4) (el llamado *Tax shift*).

Por otra parte, las reformas de la fiscalidad ambiental no deberían perder de vista el posible impacto perjudicial en la competitividad exterior de las empresas europeas.

Este perjuicio puede ser parcialmente compensado con el establecimiento de ajustes fiscales en frontera que compensen los menores costes ambientales por los bienes producidos en terceros países que puedan realizar *dumping ambiental*. Ahora bien, para que este tipo de medidas pudieran ser realmente eficaces, deberían contemplarse tanto la eventual pérdida de competitividad de los productos europeos en el mercado de la UE como esa misma pérdida cuando los productos y servicios europeos deban competir en los mercados de terceros Estados con productos y servicios procedentes de terceros Estados con legislaciones y costes ambientales más laxos, por lo que siempre deberían instrumentarse medidas que permitieran el ajuste negativo en productos destinados a la exportación.

Si no se contempla un remedio a este tipo de situaciones, a la larga correremos el peligro de que no se consigan los objetivos ambientales deseados, con lo que el incremento de costes de producción podría traducirse en una pérdida de competitividad de nuestra industria frente a la de terceros Estados, reduciendo la capacidad exportadora de nuestra industria y eventualmente incluso incrementando la importación de bienes y servicios producidos en terceros Estados que no compartan los fines ambientales definidos en la Unión Europea (por poner un ejemplo, es bastante paradójico que actualmente estemos importando y consumiendo carburantes producidos en territorios terceros con tecnologías prohibidas en Europa).

En el mismo sentido, ha de tenerse en cuenta que el incremento de la fiscalidad ambiental necesariamente (ya lo estamos viendo con el precio de los derechos de

emisión y su impacto en los precios de la energía) va a suponer un incremento del precio de los bienes y servicios que podría resultar especialmente gravoso para los asalariados con rentas más bajas, y en tal sentido parece imprescindible considerar, en todo momento, medidas de acompañamiento que permitan proteger a estos colectivos.

En resumen, la fiscalidad ambiental solo puede tener sentido como una herramienta más para la mejora de nuestra economía y de nuestra sociedad. Si la sacralizamos y la convertimos en un dogma de fe podría llegar a perder todo su potencial para una transformación positiva. No permitamos que los árboles nos impidan ver el bosque.

### NOTAS

- (1) «Sugerencias para considerar ante una reforma de la fiscalidad ambiental», *Libro blanco para la reforma fiscal en España*, publicado por el Instituto de Estudios Económicos. Febrero 2022.
- (2) Debe tenerse en cuenta que a partir del 1 de enero de 2014 el sistema contable vigente es el resultante del Reglamento UE 549/2013, de 21 de mayo de 2013 (DOUE 26/06/2013), conocido como SEC-2010.
- (3) «El tributo catalán creado por la Ley de protección civil de Cataluña y la STC 168/2004, de 6 de octubre», publicado en *Nueva fiscalidad*, número 6, junio de 2005.
- (4) Tal y como ya reflejaba por ejemplo el *working paper* núm. 34 de la Comisión Europea publicado en 2012 bajo el título «Tax reforms in EU Member States, Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability».

# LA IMPOSICIÓN PATRIMONIAL EN ESPAÑA: BALANCE Y PROPUESTAS REFORMADORAS

**Juan José Rubio Guerrero**

*Catedrático de Hacienda Pública. UCLM*

## RESUMEN

Bajo la etiqueta de imposición patrimonial se inscriben diferentes figuras tributarias en función de la caracterización del hecho imponible, la forma de determinación de las bases imponibles, las categorías de sujetos pasivos y otros elementos tributarios. Esta proliferación de figuras impositivas ocasiona, con frecuencia, problemas de doble, incluso múltiple imposición de una misma capacidad económica. También es necesario analizar detenidamente la articulación de los impuestos sobre la riqueza con el Impuesto sobre la Renta Personal. En este trabajo se analizan las ventajas e inconvenientes de la imposición personal patrimonial, se valoran las inconsistencias de nuestra legislación al respecto y se formulan algunas propuestas reformadoras con el fin de adaptarlas al consenso internacional sobre este tipo de tributación.

## PALABRAS CLAVE

Reforma fiscal, Imposición patrimonial, España, OCDE.

## 1. Introducción

Buena parte de la complejidad de la imposición sobre la riqueza en España proviene de las múltiples opciones existentes a la hora de articular las mismas, y se deriva de la proliferación de gravámenes que recaen sobre la posesión y transmisión de la riqueza. Como cuestión previa a la clasificación del bloque de imposición sobre la riqueza, conviene definir y delimitar el concepto de riqueza como objeto de gravamen. El término *riqueza* se puede utilizar, de forma coloquial, como sinónimo de propiedad, de patrimonio o de capital, englobando el conjunto de bienes y derechos susceptibles de valoración, en términos monetarios, poseídos por una persona en un momento temporal dado. Es importante este matiz ya que, mientras que la imposición sobre la renta se apoya en variables flujo, como los rendimientos de diferentes fuentes, donde hay que acotar el tiempo de referencia para determinar las bases imponibles; en el caso de la imposición sobre la riqueza utilizamos variables *stocks*, que se valoran en un momento predeterminado del tiempo; en el caso de los impuestos periódicos al final del año, o, en el caso de los impuestos de transmisión, cuando esta se produce. Es como hacer una foto

fija del conjunto patrimonial que tiene el sujeto en un determinado momento.

## 2. Tipología de la imposición sobre la riqueza

La tipología más común de los impuestos sobre la riqueza distingue entre los que recaen sobre su tenencia y los que someten a tributación su transmisión.

Los primeros pueden ser generales, como nuestro Impuesto sobre el Patrimonio Neto (*Net Wealth Tax*), o circunscribirse a la propiedad de algún elemento o bien patrimonial específico, como sucede en los impuestos sobre la Propiedad Inmobiliaria (*Property Taxes*), como es el caso del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Los segundos, pueden gravar la transmisión onerosa de bienes, como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas (*Stamp duties*), o la transmisión lucrativa intervivos o mortiscausa, como es el caso del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones español. A nivel comparado, en las transmisiones de bienes de forma gratuita, a título lucrativo, en algunos países se suele someter a tributación al transmitente o causante, bien de la herencia por medio de un impuesto sobre el

caudal relicto, o patrimonio hereditario (*Estate Tax*), o de la donación (*Gift Tax*). En otros, el impuesto suele recaer sobre el receptor o causahabiente de la herencia, gravando las porciones hereditarias asignadas a cada uno de los herederos o legatarios (*Inheritance Tax*), o el Impuesto sobre Donaciones (*Gift Tax*). En nuestro Impuesto de Sucesiones y Donaciones se utiliza la modalidad de tributación en el heredero por la porción hereditaria y, en el caso de donaciones, tributa el donatario. No obstante, conviene señalar que en el IRPF también tributaría el donante por la plusvalía que se estima generada en la transmisión patrimonial lucrativa (plusvalía del donante).

En definitiva, bajo la etiqueta de imposición patrimonial se inscriben diferentes figuras tributarias en función de la caracterización del hecho imponible, la forma de determinación de las bases imponibles, las categorías de sujetos pasivos y otros elementos tributarios. Esta proliferación de figuras impositivas ocasiona, con frecuencia, problemas de doble, incluso múltiple imposición de una misma capacidad económica. También es necesario analizar detenidamente la articulación de los impuestos sobre la riqueza con el Impuesto sobre la Renta Personal.

En lo que se refiere a su peso recaudatorio y su evolución, conviene señalar su escasa importancia recaudatoria, tanto si se mide en términos de recaudación impositiva total como si se determina en proporción al Producto Interior Bruto. En el caso del Impuesto sobre el Patrimonio Neto es patente el declive experimentado desde la década de los ochenta, y el proceso de supresión, al que luego me referiré, que se ha producido en las últimas dos décadas y que ha ido en paralelo a la reforma de la tributación de los rendimientos de capital en los impuestos que gravan la renta y que, en opinión de muchos autores, se debe a la necesidad de otorgar un tratamiento fiscal favorable a las bases imponibles con mayor movilidad y, por tanto, mayores posibilidades de deslocalización.

### 3. Objetivos de la imposición sobre la riqueza

Para analizar los objetivos de la imposición sobre la riqueza, distinguiremos aquellos que gravan el Patrimonio Neto (IPN) del contribuyente de forma periódica

y recurrente, de aquellos que gravan las transmisiones patrimoniales por herencia, legado o donación, es decir nuestro Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD), ya que son los impuestos que permiten una personalización de la carga tributaria.

El Impuesto sobre el Patrimonio Neto justifica su existencia, considerando que su capacidad recaudatoria es mínima, a partir de dos argumentos centrales: el primero, relativo a su posición en la administración tributaria, que le confiere un valor censal, y el segundo, de equidad vertical, como elemento de vertebración social. Los defensores de este impuesto mantienen que facilita una mejor aplicación de otros impuestos y, por ello, es útil para el control del fraude fiscal. En este sentido, el conocimiento, por parte de la administración tributaria, de los bienes de un contribuyente, así como los cambios que experimenta su valor patrimonial anualmente, facilita el control de la renta declarada en el IRPF y de las bases imponibles en el ISD. Este argumento, que tuvo un peso importante en su introducción en el sistema fiscal español en 1977, no se sostiene en la actualidad ya que nuestra administración tributaria dispone de mecanismos de control suficientes sin necesidad de recurrir a establecer un impuesto para este fin, con los costes de cumplimiento que implica para los contribuyentes. Por otra parte, esta función se cumpliría también con una declaración de bienes anexa al IRPF.

Los argumentos de equidad parten de la consideración de que la riqueza es un indicador de la capacidad económica, diferente al de la renta y que debe someterse a tributación. La posesión de un patrimonio proporciona una serie de ventajas intangibles en términos de oportunidades económicas, como, por ejemplo, el acceso al crédito en mejores condiciones o la capacidad de consumo potencial que conlleva la posesión de un patrimonio, sin olvidar el estatus social que se deriva. Sin embargo, diseñar un impuesto que capture estas ganancias de utilidad no resulta sencillo. Estamos ante un problema de valoración de intangibles, que habría que realizar a través de una estimación de los rendimientos no monetarios de los distintos tipos de activos, lo que introduce discriminaciones en la valoración al no ser uniforme esta. En definitiva, atenta contra el principio de equidad hori-

zontal ya que dos personas con un patrimonio similar pagarán cuotas diferentes en función de los activos que conforman su patrimonio.

Sin embargo, los elementos que cuestionan su aplicación son muy relevantes en todos los aspectos, pero especialmente desde el punto de vista de la eficiencia, ya que provoca un importante exceso de gravamen, especialmente significativo si tenemos en cuenta que, en un contexto globalizado, la movilidad del capital, al menos el financiero en el caso de los grandes capitales, es muy elevada. Esta movilidad condiciona las posibilidades de ahorro e inversión de cualquier economía que no contemple un alineamiento de su fiscalidad patrimonial con el común de los países de su entorno.

Su existencia supone pues un desincentivo para la inversión extranjera, particularmente en un contexto en el que la mayor parte de los países han renunciado a su aplicación. No tiene sentido que un impuesto en vías de extinción a nivel mundial se haya revitalizado en España *de forma indefinida*, citando como argumento justificativo la necesidad recaudatoria y la consolidación fiscal, cuando los efectos de segunda ronda por salidas de capitales, especialmente financieros, puede hacer que, en términos netos y considerando el conjunto del sistema fiscal, el efecto neto sea de una pérdida recaudatoria efectiva. España es el único país que mantiene el IPN en la UE y el único de la OCDE en el que convive con el resto de las cargas que inciden sobre el ahorro. Noruega, Suiza y Holanda son los únicos países de la OCDE que los mantienen, pero cumple una función de sustitución frente a otros tributos o se integran en el IRPF.

Considerando el efecto del impuesto sobre la rentabilidad de los activos a través de la comparación entre el tipo efectivo del Impuesto sobre el Patrimonio y el tipo de interés interbancario de referencia, el Impuesto de Patrimonio anula por completo la rentabilidad de los activos, ya que el diferencial entre el tipo efectivo del IPN y los tipos de interés de referencia se ha ido estrechando, hasta desaparecer. Por lo tanto, puede ser confiscatorio ya que la rentabilidad de los activos es menor que lo que se paga simplemente por mantener el patrimonio. La incorporación en la escala de un tipo

máximo del 3,5%, muy superior a los tipos de interés actuales, hace que, en algunos casos y teniendo en cuenta la incapacidad de generar rendimientos de ciertos patrimonios, deba abonarse con una liquidación y reducción del patrimonio personal.

Se trata además de un impuesto que discrimina a los ahorradores frente a los consumidores, en función de las decisiones que se adopten a lo largo del ciclo vital del contribuyente, lo cual no solamente es inequitativo, sino ineficiente, ya que tiende a desincentivar el ahorro y la inversión productiva.

La propia configuración del impuesto le hace incurrir en serios problemas de equidad horizontal, dados los diferentes criterios de valoración de los activos patrimoniales que configuran el impuesto, de manera que dos contribuyentes con un patrimonio similar puedan pagar impuestos radicalmente diferentes en función de los criterios de valoración diferentes de la riqueza inmobiliaria, real o financiera. Esta fue una de las razones fundamentales para que el impuesto fuera declarado inconstitucional en Alemania hace ya más de veinte años. La necesidad de establecer normas objetivas de valoración en relación a todos los bienes, y la dificultad de aplicar este criterio básico a todos los activos, le hacen un impuesto inviable desde el punto de vista de la equidad horizontal, generando agravios comparativos flagrantes, como ya hemos comentado arriba en relación con los activos intangibles.

Otro argumento en su contra tiene su origen en las facilidades para eludir su pago, mayores y más lucrativas cuanto mayores sean los tipos impositivos nominales, a través de la creación de entidades interpuestas y de tenencia de bienes, ya que el impuesto no grava los patrimonios en manos de personas jurídicas. Es obvio que las posibilidades de elusión fiscal no son iguales para todos los contribuyentes, sino que resultan mayores para los individuos más ricos, lo que condiciona no solamente su equidad, sino su posible contribución a lograr una distribución más igualitaria de la riqueza, que es el fundamento último de su existencia según gran parte de sus defensores. En la práctica este fenómeno ha conducido a que, en los escasos países en los que se aplica, se haya convertido en un impuesto sobre la pequeña propiedad y sobre

las clases medias, en vez de un impuesto sobre los grandes patrimonios.

Por último, señalar los parches y reparches normativos, que han caracterizado la imposición patrimonial en España, sobre una cuestión que debe resolverse en el marco de la reforma de la financiación autonómica, para lo cual es necesario modificar la LOFCA, y revisar en su conjunto la fiscalidad autonómica. Un impuesto *Guadiana* que aparece y desaparece generando confusión e inseguridad jurídica a contribuyentes nacionales e inversores internacionales.

En definitiva, tanto desde una perspectiva de eficiencia como de equidad, existen escasos argumentos favorables para disponer de un impuesto sobre el patrimonio neto, si existe una tributación extensiva sobre las rentas de capital y un impuesto bien estructurado y diseñado sobre herencias y donaciones. Investigaciones clásicas vienen a demostrar la existencia de similitudes importantes entre los impuestos que gravan las rentas del capital y los impuestos sobre el patrimonio neto (informes *Meade* y *Mirless*), y que estos suelen generar mayores distorsiones y ser menos equitativos en términos fiscales. No obstante, podría haber una justificación razonable de una imposición sobre el patrimonio neto, en ausencia de impuestos de base amplia que se girasen sobre las rentas del capital, o de impuestos que se aplicasen sobre la transmisión de riqueza. En consecuencia, cuando la carga fiscal sobre el capital es reducida, o cuando no se aplican impuestos sobre el capital de base amplia o algún tipo de imposición sobre sucesiones, la imposición sobre el patrimonio neto puede jugar un papel de sustitución.

Las ventajas del IPN no pueden ser analizadas de forma aislada, sino que dependen, en última instancia, de la configuración del sistema tributario en su conjunto y de las circunstancias económicas y sociales. Por ejemplo, en aquellos países con sistemas de imposición dual que gravan las rentas del capital a un tipo fijo y único, y, por lo general, reducido, existen mayores justificaciones para aplicar algún tipo de imposición patrimonial. No es el caso de España, donde la imposición sobre el capital en el IRPF ha ido evolucionando desde un tipo fijo a una escala progresiva con cuatro

tramos que se aplican en función de la base liquidable del ahorro, al 19, 21, 23 y 26%.

Por lo que se refiere al Impuesto de Sucesiones y Donaciones, un impuesto bien diseñado puede suponer una fuente recaudatoria relevante, al mismo tiempo que contribuye a fortalecer la equidad fiscal, con menores distorsiones asignativas y costes de administración. Desde una perspectiva de equidad, un impuesto de esta naturaleza, especialmente aquellos que inciden sobre las transferencias de riqueza de mayor cuantía, puede significar un instrumento para facilitar la igualdad de oportunidades y reducir altas concentraciones de riqueza. La defensa de un impuesto sobre sucesiones y donaciones alcanza su máxima expresión cuando la tributación efectiva sobre los rendimientos del capital y el patrimonio tienden a ser reducidos. Desde la perspectiva de la eficiencia, aunque el número de investigaciones es limitada, la literatura fiscal sugiere que un impuesto tipo ISD tiende a generar efectos más limitados sobre el ahorro que otras opciones de imposición aplicadas a contribuyentes de alta capacidad de renta, y confirman los efectos positivos sobre la oferta de trabajo de los donatarios. Además, mientras que suelen tener efectos negativos sobre las sucesiones de negocios familiares, dependiendo del diseño del tributo, suponen una forma de reducir el riesgo de deslocalización del capital para la mayor parte de los herederos. Un impuesto tipo ISD posee también ventajas administrativas y de gestión respecto a otras formas de tributación sobre la riqueza, particularmente sobre aquellas que se giran de forma periódica con períodos impositivos anuales.

#### 4. La tributación de la riqueza a nivel internacional: una revisión

Resulta difícil realizar una valoración de la situación de la imposición sobre la riqueza personal a nivel mundial, por lo que nos ceñiremos a nuestro ámbito regional, es decir, en la OCDE y la Unión Europea y sus socios más representativos (1).

La situación de ambos impuestos en el ámbito de la UE es muy distinta. *El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD)* es una figura clásica en la mayor parte de los sistemas impositivos de los socios más vetera-

**Cuadro 1**

**Recaudación como porcentaje del Producto Interior Bruto. 2021**

	Patrimonio neto	Sucesiones y donaciones	Total
Australia		0	32,9
Austria		0	42,1
Bélgica		0,7	43,1
Canadá		0	34,4
República Checa		0	34,4
Dinamarca		0,2	46,5
Finlandia		0,2	41,9
Francia		0,6	45,4
Alemania		0,2	38,3
Irlanda		0,2	20,2
Italia		0	42,9
Japón		0,4	31,4
Luxemburgo		0,2	38,3
Países Bajos		0,3	39,7
Nueva Zelanda		0	32,2
Noruega		0	38,6
Polonia	0,4	0	36
Portugal		0	34,8
España		0,7	36,6
Suecia	0,2	0	42,6
Suiza		0	27,6
Turquía	1,0	0	23,9
Reino Unido		0,3	32,8
Estados Unidos		0,1	25,5

Fuente: OECD Revenue Statistics, 20-21. 4210 para el impuesto sobre el patrimonio neto.  
4300 para los impuestos sobre sucesiones y donaciones.

nos de la UE, a pesar de haber sido suprimido en lo que va de siglo en Suecia (2004), Portugal (2004), Austria (2008), Noruega (2014) y en la República Checa (2014). Las características normativas del ISD

son bastante distintas entre los países que lo aplican. En la mayoría recae sobre las porciones hereditarias. Es el caso de Bélgica, Finlandia, Alemania, Francia, Holanda, Luxemburgo, Grecia, Irlanda y España.

Otros países, como Reino Unido, Dinamarca o Bulgaria, lo aplican sobre el total de la herencia. Finalmente apuntar la existencia de una tercera posibilidad de gravar las herencias como es su inclusión en el impuesto sobre la renta del adquirente (Islandia).

También existen importantes diferencias en los tipos impositivos entre países. La mayor parte de los países de la OCDE adoptan tipos progresivos, pero un tercio de ellos aplican tipos impositivos fijos y, en todo caso, las escalas varían significativamente entre países. Los tipos pueden ser realmente elevados. En Bélgica puede alcanzar el 30%, en el caso de parientes cercanos, y el 80% para lejanos. En Alemania el máximo está en el 50%, en Francia en el 60% y en Finlandia es el 33%. Irlanda aplica un tipo único del 15%.

En España el tipo máximo es el 34% pero puede más que duplicarse por la acción de los coeficientes correctores según el patrimonio previo del adquirente de la herencia. Por el contrario, en Italia los tipos no superan el 8% o en Bulgaria 6,6%. Holanda aplica un 10% para parientes cercanos y Luxemburgo el 15%.

Con respecto al *Impuesto sobre el Patrimonio Neto*, apuntar que en el ámbito de la Unión se aplica únicamente en España, de forma general, para personas físicas. Italia, desde 2011, aplica un Impuesto a los residentes sobre los activos que tengan fuera del país. En Europa lo aplican además Suiza y Noruega. En concreto Noruega aplica un impuesto a los patrimonios superiores a 1,48 miles de coronas noruegas, y el tipo es de 0,7% para los municipios y 0,15% para el Estado.

### 5. ¿Es necesario que nuestro sistema fiscal tenga tributos que graven la riqueza de forma personalizada?

Por lo que se refiere a *la reforma de la imposición sobre el patrimonio personal*, siempre ha sido muy controvertida. En estos momentos, España es el único país de la Unión donde se aplica sobre personas físicas, y son muchas las posiciones contrarias a su aplicación basadas en argumentos tales como sus efectos negativos sobre el ahorro y la inversión. Aquellos que abogan por armonizar el IPN a nivel nacional, se olvidan que la armonización con la UE exigiría su desaparición como

tributo en un sistema fiscal moderno y desarrollado. En España se da además la circunstancia de que el impuesto es el fruto de sucesivos remiendos aplicados a lo largo de su historia. El resultado desde un punto de vista técnico es muy criticable. Estructuralmente, adolece de una falta total de equidad horizontal, tanto por las exenciones que contempla, como por los criterios de valoración regulados para los diferentes activos. A ello, hay que añadir inequidad territorial, con tipos que alcanzan en Extremadura el 3,75% sobre el patrimonio neto con incidencia anual, y que, en Madrid, por el contrario, en la práctica es el 0%. Nuestra posición es clara. Este impuesto no debe continuar en nuestro sistema impositivo en su configuración actual. En todo caso, si se opta por su mantenimiento, su continuidad exigiría una reforma profunda del mismo. Esta reforma debería, en su caso, perseguir su simplificación, mejorar la equidad en su aplicación e imponer tipos de gravamen muy moderados (2).

En relación con esta materia se indica la necesidad de *incluir una mención adicional en la norma reguladora del hecho imponible a bienes y derechos de contenido económico, cualquiera que sea su forma o representación*. Asimismo, como señala el comité de personas expertas (2022), la progresiva *tokenización* de la economía no ha tenido una respuesta adecuada en el ordenamiento jurídico y particularmente en el ordenamiento tributario, por lo que sería imprescindible la adopción urgente de esta regulación para valorar este tipo de activos, de manera que los criptoactivos sean valorados a *precio de mercado* a efectos del Impuesto sobre el Patrimonio. Recordemos que, en relación con esta cuestión, la DAC 8 traerá consigo nuevas obligaciones de información y reporte, así como el intercambio automático de información en relación con las posiciones en criptoactivos.

Otra de las cuestiones a resolver en el ámbito del Impuesto sobre el Patrimonio se refiere a la valoración de las acciones y participaciones en entidades patrimoniales o de mera tenencia. Estas sociedades son frecuentemente utilizadas por los contribuyentes con altos patrimonios con la finalidad de deslocalizar activos de uso personal y reducir de este modo la base imponible del impuesto. Esta estrategia se produciría asimismo en el ámbito de las personas físicas no residentes, lo-

calizando la titularidad de bienes que pueden gravarse en España –fundamentalmente, inmuebles– en sociedades no residentes. Para evitar estas prácticas y alinear la tributación en el Impuesto sobre el Patrimonio con la que correspondería en caso de tenencia directa de activos, resulta recomendable modificar las reglas de valoración de dichas sociedades patrimoniales, tomando como referencia el valor de sus activos subyacentes en función del porcentaje de titularidad de cada socio o partícipe en la entidad.

Otro tema recurrente en la valoración del IPN es la adecuación del límite conjunto renta-patrimonio. Esta medida busca evitar que la suma del importe a pagar por el IRPF más el importe a pagar por el Impuesto sobre el Patrimonio alcance importes que pudieran resultar confiscatorios. De acuerdo con la redacción actual del *límite conjunto renta-patrimonio*, la suma de la cuota por ambos impuestos no puede exceder del 60% del importe de las rentas del contribuyente, una vez practicadas ciertas correcciones. Si la suma de la cuota por ambos impuestos excede de dicho límite, el importe a pagar por el Impuesto sobre el Patrimonio sería objeto de una reducción de hasta el 80%, ascendiendo la tributación final al 20% del importe de la cuota que inicialmente hubiera correspondido.

Por ejemplo, a un contribuyente con un patrimonio neto tras exenciones de 20 millones de euros le correspondería pagar una cuota del Impuesto sobre el Patrimonio de aproximadamente 500.000 euros, todo ello en aplicación de la actual escala de tipos de gravamen. Pues bien, la aplicación del *límite conjunto renta-patrimonio* tal y como está hoy configurado permitiría que dicho contribuyente pudiera acabar pagando alrededor de 100.000 euros, lo que supone, en todo caso, una imposición efectiva muy elevada en términos comparados.

En relación con las exenciones previstas en la Ley del Impuesto, cabe recordar que la normativa estatal establece actualmente una exención de 700.000 euros. Parece razonable, como señala el comité de personas expertas, proponer su ampliación a un importe de 1.000.000 euros. Tal y como se indica en el propio informe, esta propuesta resulta coherente con la recomendación de ampliación de la base imponible del

impuesto mediante el incremento de la valoración de los bienes y derechos objeto de declaración –en línea con la reciente incorporación a los criterios de valoración de bienes inmuebles del denominado valor mínimo de referencia–.

Otra de las cuestiones relevantes en el marco del Impuesto sobre el Patrimonio es la relativa a la exención de la empresa familiar que, recordemos, puede llegar al 100% del valor de las participaciones en sociedades familiares, siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos (composición del activo, participación en el capital y ejercicio de funciones directivas remuneradas). El comité de personas expertas recomienda el mantenimiento de dicha exención, aunque sujeto a una evaluación periódica de la efectividad de esta medida para evitar abusos tales como la creación de *estructuras artificiales creadas ad hoc* o la realización de *operaciones de elusión fiscal*.

Por lo que respecta a la tarifa del impuesto, se propone una escala progresiva con un tipo mínimo del 0,5% y con un tipo marginal máximo del 1%, frente a los tipos mínimo y máximo actuales de 0,2% y 3,5%, respectivamente. En la propuesta no se contiene mayor detalle sobre la escala de tipos adecuada, ni sobre los potenciales tramos.

El ISD también ha sido objeto de críticas recientes, sobre todo en nuestro país. Desde el punto de vista técnico, adolece de problemas similares a los enunciados en relación con el Impuesto sobre el Patrimonio, agravados incluso por la aplicación de coeficientes correctores según sea el patrimonio previo de los herederos. Esto nos lleva a tipos muy elevados siempre, y excesivos en caso de parentescos lejanos. Nuestra propuesta de reforma, en este caso, puede resumirse del modo siguiente: se trataría de aplicar un impuesto armonizado para todas nuestras comunidades autónomas, que gravaría las porciones hereditarias, sin exenciones, sobre el valor real de los bienes y derechos, reconsiderando las reducciones actualmente vigentes (seguros de vida y transmisión de empresas familiares) esto es: con una base imponible y una base liquidable amplias, con un mínimo exento general para todos igual. Con lo anterior se pretende conseguir cierta progresividad impositiva, con tipos impositivos proporcionales y no muy elevados y,

en cualquier caso, sin el actual sistema de coeficientes multiplicadores en función del grado de parentesco y del patrimonio preexistente del heredero. Se podrían establecer deducciones en cuota para los parientes más cercanos. Asimismo, sería interesante estudiar la posibilidad de diferir la tributación en el caso de incorporación al patrimonio de bienes (inmuebles, participaciones empresariales) al momento de su venta.

En este sentido, suscribimos la propuesta del Informe de personas expertas que propone la eliminación de las reducciones por parentesco y la introducción de un mínimo exento estatal que oscilaría entre (a) los 120.000 euros y los 250.000 euros en adquisiciones por descendientes y adoptados, cónyuges, ascendientes y adoptantes; y (b) los 20.000 euros y los 50.000 euros en adquisiciones por colaterales de segundo y tercer grado (hermanos y sobrinos), ascendientes y descendientes por afinidad y colaterales de cuarto grado, grados más distantes y extraños. Dichas exenciones se sitúan por encima de las actuales reducciones estatales por parentesco, pero no hemos de olvidar que algunas comunidades autónomas tienen aprobados mínimos exentos de cuantía igual o superior a los propuestos por el comité.

Por otro lado, en línea con el Impuesto sobre el Patrimonio, se propone mantener los beneficios de la empresa familiar. En el ámbito del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, dichos beneficios se traducen en la existencia de una reducción que, en el ámbito estatal, puede alcanzar el 95% del valor de las acciones o participaciones adquiridas. No obstante, el comité recomienda la evaluación periódica de la efectividad de dicho beneficio fiscal junto con un mayor control sobre su adecuada aplicación. A diferencia de la exención existente en el ámbito del Impuesto sobre el Patrimonio, se propone establecer *un importe máximo de base imponible que pudiera beneficiarse de esta reducción*, aunque no se contiene mayor desarrollo acerca del eventual umbral máximo de reducción. En la práctica, tal discrepancia podría conllevar la posible existencia de patrimonios que por su naturaleza empresarial pudiesen quedar totalmente exentos del Impuesto sobre el Patrimonio, pero sujetos parcialmente a tributación en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones con ocasión de su transmisión.

Se propone la supresión del ajuar doméstico en las transmisiones hereditarias en línea con la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo. La propuesta del comité se dirigiría a evitar cualquier litigiosidad por este concepto, teniendo en cuenta el escaso valor de los bienes susceptibles de integrar dicho concepto, tras la delimitación conceptual realizada por el alto tribunal –esencialmente, bienes y enseres de uso personal del causante–.

En todo caso, se hace perentorio simplificar y reducir la escala de gravamen del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, así como suprimir los coeficientes multiplicadores en función del patrimonio preexistente de los herederos y donatarios. Cabe recordar que la actual normativa estatal del impuesto recoge un tipo marginal del 34% para aquella parte de la base imponible que exceda de aproximadamente 800.000 euros, mientras que los coeficientes multiplicadores se sitúan entre 1 y 2,4. La combinación entre la escala progresiva del impuesto y la aplicación de coeficientes multiplicadores para herederos con patrimonios elevados puede generar tributaciones muy significativas. Por ejemplo, una herencia entre padres e hijos podría quedar gravada a un tipo de hasta el 40,8% por lo que respecta a la parte de la herencia que excediera de 800.000 euros. Si el heredero fuera un hermano o un sobrino, el tipo podría llegar hasta el 64,80%, y en caso de parientes más lejanos, el tipo podría llegar hasta el 81,6%.

En este contexto, junto con la eliminación de los coeficientes de patrimonio preexistente, se necesita una tarifa con tipos máximos inferiores a los actualmente vigentes. Una propuesta a considerar para su debate, se recoge en el informe de la Comisión (2022), de acuerdo con el siguiente detalle: para el caso de descendientes y adoptados, cónyuges, ascendientes y adoptantes, tipos del 5% para donaciones y herencias de hasta 1.000.000 de euros, del 10% para el importe que excediera de 1.000.000 y hasta 5.000.000 y del 15% para el importe que excediera de 5.000.000 de euros. Para el caso de colaterales de segundo y tercer grado (hermanos y sobrinos), y ascendientes y descendientes por afinidad, tipos de entre el 5% y el 10% para los primeros 500.000 euros y tipos de hasta el 15% para importes que excedieran de dicha cantidad. Para el resto de supuestos, tipos progresivos de hasta el 20% o

25%. En todo caso, la modificación de los elementos cuantitativos del ISD tienen que pasar por el cedazo de la revisión del modelo de financiación autonómica ya que se trata de un impuesto cedido a las CC.AA., que deberán expresar su opinión en tiempo y forma.

### 6. Propuestas relacionadas con una tributación mínima autonómica

Dada la necesidad de compartir recursos fiscales entre el Estado y las CC.AA. parece razonable que la imposición patrimonial personal se adscriba a las CC.AA. No obstante, reiteramos su escasa capacidad recaudatoria

en relación a los impuestos fundamentales que gravan la renta y el consumo, y otros posibles impuestos generales de futura aplicación.

Sin embargo, no estaría de más algún grado mayor de armonización fiscal entre CC.AA, probablemente impuesta por el gobierno de la nación para evitar comportamientos estratégicos de los contribuyentes buscando eludir impuestos a través de cambios de residencia. Esto es especialmente grave en el caso de Sucesiones donde parece razonable establecer un suelo de tributación que permita frenar una carrera hacia la total defiscalización de la figura, que no se justifica ni

### Cuadro 2

#### Tributos cedidos gestionados por las CC.AA. de régimen común. Recaudación aplicada por conceptos y comunidades. Ingresos 2019

En miles de euros

Comunidad	Patrimonio	Sucesiones y Donaciones	Transmisiones Patrimoniales	Actos Jurídicos Documentados	I. Extinguidos	Tasas sobre el juego	Total
Andalucía	86.898	261.395	1.144.088	451.377	0	157.447	2.101.205
Aragón	45.900	104.468	124.523	68.272	0	39.696	382.859
Asturias	20.697	68.254	89.916	28.324	0	22.974	230.165
Baleares	70.466	110.570	447.555	111.146	0	32.628	772.365
Canarias	34.275	26.518	237.657	71.398	0	57.130	426.978
Cantabria	18.951	33.619	89.659	26.354	0	14.031	182.614
Castilla y León	33.199	188.467	212.133	86.459	0	59.586	579.844
Castilla-La Mancha	16.266	70.552	239.711	92.566	0	43.669	462.764
Cataluña	554.908	559.825	1.525.015	567.094	0	224.931	3.431.773
Extremadura	5.532	28.604	73.622	32.860	0	23.838	164.456
Galicia	85.514	131.265	204.725	83.682	0	52.917	558.103
Madrid	1.997	455.409	1.162.332	398.282	0	148.495	2.166.515
Murcia	23.452	39.664	163.514	65.336	0	31.951	323.917
Rioja	4.119	16.653	32.913	10.607	0	8.430	72.722
Valencia	152.772	265.669	927.390	274.121	0	158.001	1.777.953
<b>Total</b>	<b>1.154.946</b>	<b>2.360.932</b>	<b>6.674.753</b>	<b>2.367.878</b>	<b>0</b>	<b>1.075.724</b>	<b>13.634.233</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda. Inspección General. S.G. de Estadística de los Servicios. Recaudación definitiva Enero-Diciembre 2019.

por razones de suficiencia recaudatoria ni por razones de eficiencia y equidad intergeneracional. Respecto al Impuesto sobre el Patrimonio, nuestra opinión es que debería desaparecer, ya que es una figura no reconocible en la mayor parte de los países de la UE y que genera problemas de doble imposición, de equidad fiscal y de confiscatoriedad en algunos casos relevantes, como ya hemos comentado.

En el caso de asunción de competencias por parte de la administración central, la regulación sería común para todo el territorio nacional, pero no, necesariamente, la existencia de competencia fiscal entre regiones se puede considerar como perniciosa. La competencia fiscal y el diseño de impuestos diferentes permite ajustarse a las necesidades y patrones ideológicos del gobierno regional de turno, concretadas en su oferta electoral, y adecuarse a las demandas sociales de sus ciudadanos que no tienen por qué ser idénticas en todas las regiones de España. Eso sí, las discrepancias deberían de situarse en un entorno razonable para evitar movimientos de capitales y de personas en territorio nacional por motivos exclusivamente fiscales. Eso se puede lograr introduciendo en la LOFCA algún mecanismo que permita cierta armonización fiscal entre CC.AA, sin tener que llegar a la recentralización de estos impuestos. En este sentido, el informe de la Comisión de personas expertas (2022) enumera distintas opciones para la modificación del Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, tendentes a su armonización entre las diferentes comunidades autónomas de régimen común –dejando por tanto fuera a las comunidades de régimen foral–.

Siguiendo la línea de otros informes previos, tales como el Informe Lagares de 2014 o las conclusiones de la comisión de expertos para la reforma de la financiación autonómica de 2017, el comité se inclina por que *la norma estatal regule todos los elementos del impuesto hasta la base imponible, que sería común en todo el territorio*.

Por su parte, las comunidades autónomas podrían mejorar el mínimo exento y reducir la tarifa estatal y mejorar las deducciones y bonificaciones, pero su capacidad normativa estaría limitada en el sentido de asegurar una tributación mínima efectiva. De este

modo, se evitaría un vaciamiento de dichos impuestos, tal y como, a entender del comité, sucede en algunas comunidades. En atención a lo anterior y citando la propuesta del comité, las competencias de las comunidades autónomas seguirían siendo las vigentes, pero con algunos límites:

- Respecto del mínimo exento, un porcentaje de aumento máximo.
- Respecto de las escalas de gravamen, una reducción en un porcentaje máximo.
- Respecto de la cuota líquida, no podrá ser inferior a un determinado porcentaje de la cuota íntegra.

Orientativamente, el comité hace referencia a variaciones máximas del 10% respecto de los umbrales fijados en la normativa estatal. Por último, el comité indica cuál sería la vía técnica adecuada para implementar dicha armonización, entendiéndose que bastaría la modificación de la Ley 22/2009 y de las correspondientes leyes de cesión de tributos a cada comunidad, *previa negociación en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera, haya o no acuerdo unánime en su seno*.

En definitiva, este tipo de propuestas entran en conflicto con la autonomía financiera que algunas CC.AA. han venido ejercitando en los últimos tiempos y que deberán sustanciarse en los ámbitos de negociación financiera establecidos constitucionalmente, si no queremos asistir a un enfrentamiento en ámbitos judiciales en defensa de los criterios de cada parte.

### NOTAS

- (1) *Vid.* Worldwide Estate and Inheritance Tax Guide 2021): EY private client services network.
- (2) Ver Varios autores. *Libro Blanco sobre la reforma tributaria*. Comité de personas expertas para elaborar el libro blanco sobre reforma tributaria. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Madrid, 2022. Capítulo V. Aplicación y concreción de la imposición patrimonial.

### BIBLIOGRAFÍA

Comisión Meade (1978), *Estructura y reforma de la imposición directa*, traducción española: Albi. E. (1980), Instituto de Estudios Fiscales. Obras básicas de Hacienda Pública. Madrid.

- REAF Asesores Fiscales (2022), «Encuentros REAF sobre la Reforma Fiscal», Economistas, Consejo General. Resumen, conclusiones y propuestas. Servicio de Estudios. Madrid.
- VV.AA. (2013), *El informe Mirrles: opciones para España*, Fundación Ramón Areces. Madrid.
- VV.AA. (2014), *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español*, Comisión presidida por Manuel Lagares. Ministerio de Hacienda. Madrid.
- VV.AA. (2017), *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica*, Ministerio de Hacienda. Versión del Instituto de Estudios Fiscales (2018). Madrid.
- VV.AA. (2022), *Libro Blanco sobre la reforma tributaria*, Informe del Comité de Personas Expertas para elaborar el libro blanco sobre la Reforma Tributaria, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Madrid.
- VV.AA. (2022), *Libro Blanco para la reforma fiscal en España*, Una reflexión de 60 expertos para el diseño de un sistema fiscal competitivo y eficiente. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.

## IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

**Alejandro Esteller Moré**

*Catedrático de Economía. Universidad de Barcelona*

*Director de la línea en Análisis de sistemas impositivos. Instituto de Economía de Barcelona*

### RESUMEN

La elevada y creciente desigualdad en la distribución de la riqueza –acrecentada por los *shocks* sufridos por la economía mundial desde 2020– ha generado un debate académico y social a nivel global en torno al papel que un impuesto sobre el patrimonio neto puede tener en los sistemas fiscales actuales. El caso español es, en este sentido, paradigmático, al estar vigente este impuesto desde 1977. La experiencia de nuestro país, que repasamos en este artículo, sirve para entender la problemática de este impuesto: elusión (incluyendo movilidad interterritorial), evasión o escasa redistribución en el corto plazo. No obstante, el principal mensaje de este artículo es que el impuesto bien diseñado y aplicado puede conllevar también mejoras de bienestar; y este es el segundo mensaje del artículo, articulado siempre teniendo en cuenta la presión global que soporta el ahorro, en concreto, la que soportan los rendimientos en el IRPF.

### PALABRAS CLAVE

Gravamen sobre el ahorro, Reforma fiscal.

### 1. Introducción

España es una *rara avis* en relación con el impuesto sobre el patrimonio (IP). En la actualidad, junto con Noruega y Suiza, somos el único país europeo donde se grava la generalidad de la riqueza mediante un impuesto periódico (OCDE, 2018), y, por tanto, el único en solitario en la UE. En 1977 se estableció tal figura con carácter excepcional y transitorio; tales características desaparecieron con la Ley 19/1991, de 6 de junio, que es la que actualmente regula los principales elementos legales del impuesto compatible con la capacidad normativa de las CC.AA. de régimen común (Bassols y cols., 2010). De hecho, en España, tenemos cinco impuestos sobre el patrimonio si consideramos también la realidad de los territorios forales (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, por un lado; y Navarra, por el otro).

No es, eso sí, un impuesto que genere un importante volumen de recaudación (Durán y Esteller, 2020).

Como veremos, eso se debe a problemas de elusión y de evasión fiscal, así como a problemas intrínsecos de este tipo de imposición como pueden ser la dificultad de valoración de ciertos activos, en particular, los inmobiliarios, así como al papel jugado por el *límite a la confiscatoriedad*. Que la recaudación que genere sea baja y, por tanto, que la presión fiscal efectiva por contribuyente lo sea no nos debe llevar a engaño. Este gravamen, con carácter progresivo, se añade al que genera el de los rendimientos del ahorro en el IRPF; veremos que, teniendo en cuenta ambos impuestos, la presión fiscal puede no ser desdeñable, cuanto menos por contribuyente. Este es un mensaje, creo, importante de este artículo y que merece ser tenido en cuenta a la hora de plantear cualquier reforma sobre el gravamen del ahorro.

En todo caso, que la recaudación que genere no sea muy elevada tampoco tiene por qué ser óbice para eliminar este impuesto de nuestro sistema fiscal. Puede incentivar el uso productivo del capital, complementar el IRPF en la medida en que ciertas rentas (ganancias del capital no realizadas) no son gravadas periódicamente o reducir la *excesiva* concentración de

Agradezco los comentarios recibidos de Javier Vázquez-Grenno; cualquier posible error o imprecisión es, no obstante, responsabilidad exclusiva del autor.

la riqueza (1); en la medida en que ambos objetivos sean deseables en sí mismos, este impuesto puede jugar un papel relevante en nuestro sistema fiscal. Ahora bien, para ello, es importante reconocer y diseñar sus elementos legales acorde con sus limitaciones, así como insertarlo dentro de nuestro Estado descentralizado internalizando los efectos negativos de la competencia fiscal. Este es el segundo mensaje de este artículo, que más adelante intentaremos desarrollar, siquiera brevemente, a la luz, entre otros, de las propuestas del *Libro blanco de reforma tributaria* (Comité de personas expertas, 2022). En cualesquiera de los casos, no es el objeto de este artículo hacer una revisión de los argumentos a favor y en contra de este impuesto (véanse, por ejemplo, las recientes revisiones de Adam y Miller, 2021; o de Scheuer y Slemrod, 2021), aunque implícitamente sí comentaremos algo sobre ello a lo largo del artículo.

El resto del trabajo se estructura como sigue. En la siguiente sección analizaremos este impuesto en base a la teoría de la hacienda pública, haciendo hincapié en su analogía con un impuesto sobre los rendimientos del capital; en la sección tercera pasaremos a la práctica, analizando, el papel que juega actualmente en nuestro sistema fiscal (realidad) y el papel que podría llegar a jugar (ideales) habiendo mitigado ciertas limitaciones del impuesto. La sección cuarta concluye.

## 2. Impuesto sobre el patrimonio: teoría

### 2.1. *Imposición sobre los rendimientos del capital: doble imposición*

Supongamos dos individuos caracterizados a lo largo de dos períodos. Ambos, en el período 1, obtienen 10.000 euros netos de rendimientos del trabajo, esto es, después del pago de IRPF. Ambos, por tanto, son iguales en términos de capacidad económica, aproximada esta por la renta. La diferencia es que uno de ellos decide consumir un 10% de su renta en el segundo período; el retraso en el consumo es compensado financieramente a través de una rentabilidad *normal* del capital, 5%, de manera que acaba consumiendo 1.050 euros en el segundo período, que en valor presente siguen siendo 10.000 euros.

No obstante, a pesar de ser *iguales* económicamente, ambos individuos serán gravados de manera distinta en tanto en cuanto exista un impuesto sobre los rendimientos del capital. Se va a violar, pues, el principio de la *equidad horizontal*. Si el impuesto sobre los rendimientos es del 20%, el *ahorrador* tendrá que pagar 10 euros más, de forma que, *ceteris paribus*, sólo podrá consumir 1.040 euros. Esto es, su consumo en valor presente será de  $9.000 + (1.040/1,05) = 9.990,05$  euros; por debajo, por tanto, del consumo realizado por el *no-ahorrador*. Es esta una situación de doble imposición: se grava, por un lado, la renta que ha permitido ahorrar, así como el ahorro generado por esta que, simplemente, ha supuesto un diferimiento del consumo (2). Ello genera una distorsión en contra del ahorro –no caracterizadas aquí sus consecuencias en términos de eficiencia– y, suponiendo que los rendimientos del trabajo obtenidos en el período 1 difirieran entre individuos, no se consiguen mejoras de equidad vertical que no se puedan alcanzar ajustando la progresividad del impuesto sobre la renta en el momento inicial. De ahí, entre otros, la naturaleza dual de los sistemas fiscales actuales (gravamen relativamente más bajo de las rentas del capital).

La literatura de la imposición óptima identifica, no obstante, situaciones en las cuales la decisión de ahorrar, así como las rentabilidades obtenidas están correlacionadas positivamente con la capacidad económica de los individuos (Fagereng y cols., 2020; o Bach y cols., 2020). En el primer caso, tal circunstancia justificaría la doble imposición, pues sería una manera indirecta de gravar a los individuos de mayor capacidad económica (p.e., los individuos con más educación tienen una menor aversión al riesgo o menores tasas de descuento intertemporal) en la medida en que, recordemos, la renta es solo un indicador imperfecto de esta. Se obtendrían ganancias en términos de equidad vertical (Sáez, 2002) (3). En el segundo caso, lo que la eficiencia sugiere es gravar solo los rendimientos extraordinarios, esto es, los que superan la compensación mínima por retrasar el consumo. En definitiva, el gravamen de los rendimientos del capital puede estar justificado y, en cualesquiera de los casos, como sugiere el *Mirrlees Review*, lo que debería gravarse, por cuestiones de eficiencia, son los rendi-

mientos extraordinarios (Banks y Diamond, 2010). Sobre esto, volveremos al final de la siguiente sección. En la práctica, eso sí, en el IRPF se grava el rendimiento normal y el extraordinario.

## 2.2. El gravamen total sobre los rendimientos: el impacto adicional del IP

Lo anterior es lo que tenemos en todos los sistemas fiscales: un impuesto sobre los rendimientos del capital a unos tipos más bajos que el resto de las fuentes de renta para, implícitamente siquiera, reducir la doble imposición o, dicho de otra manera, mitigar el gravamen sobre la rentabilidad *normal* del capital. Sin embargo, en España (incluyendo, recordemos, los territorios históricos) tenemos además un IP. Supongamos un determinado rendimiento *normal*,  $r$ , del patrimonio del contribuyente-persona física,  $W$ , y un tipo impositivo efectivo de IP,  $t_p$ . La analogía es inmediata:  $W \times r \times t_R = W \times t_p$ ; esto es,  $t_R = (t_p/r)$ . Se puede asimilar, pues, un IP a un impuesto sobre los

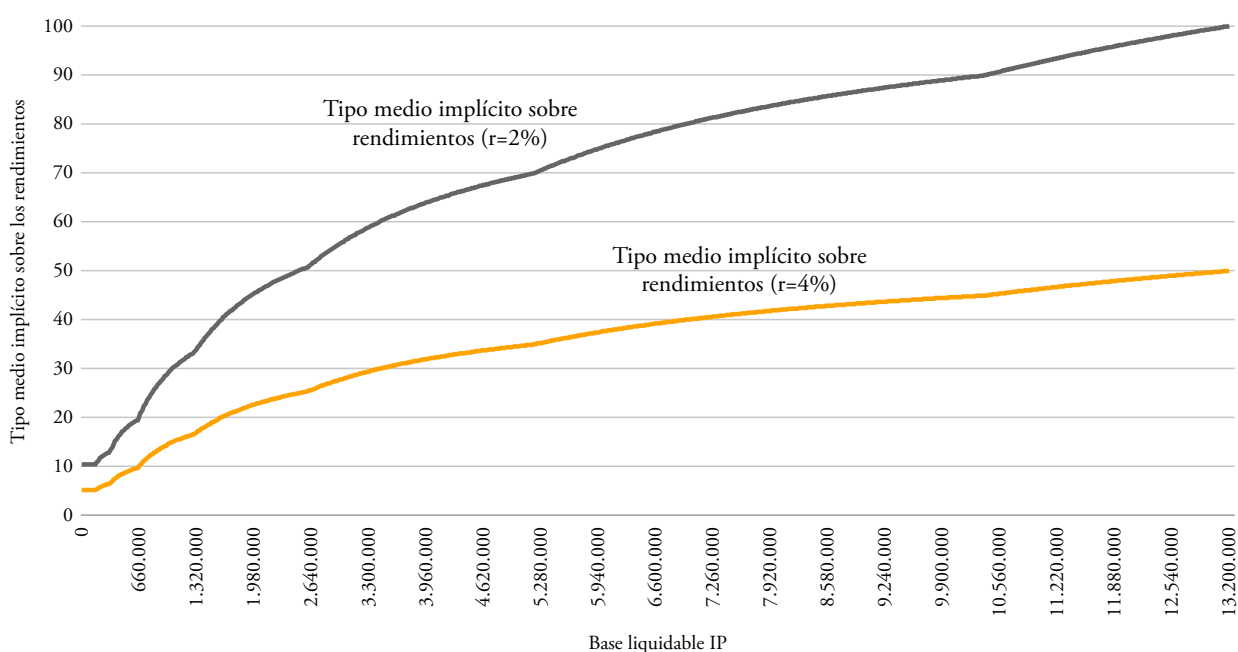
rendimientos del patrimonio. Un ejemplo: un tipo medio efectivo sobre el patrimonio del 0,2% (marginal mínimo de la tarifa estatal) con una rentabilidad del 2% equivale a un impuesto sobre los rendimientos del 10% (4). Por tanto, la presión fiscal total que soportan esos rendimientos es del 10% en IP más la derivada de su gravamen en el IRPF. Cuanto mayor sea el rendimiento *normal* utilizado, menor es el tipo implícito que el IP genera sobre los rendimientos (véase, por ejemplo, Durán y Esteller, 2014). Veámoslo gráficamente.

En el gráfico 1, hemos utilizado la tarifa progresiva –de ahí la relación no lineal– de IP de Cataluña (5) y la correspondiente tarifa de la base imponible del ahorro en IRPF (cuota autonómica más estatal) (6). Se observa, efectivamente, que el tipo implícito medio es menor cuanto mayor es la rentabilidad; para  $r=4\%$ , el tipo no es exactamente la mitad del obtenido para con  $r=2\%$ , precisamente, por el hecho de que la tarifa sea progresiva. En todo caso, vemos que el tipo medio implícito para  $r=2\%$  ( $r=4\%$ ) al-

**Gráfico 1**

### Presión fiscal implícita sobre el ahorro derivada del IP, según la rentabilidad anual

Datos en porcentaje

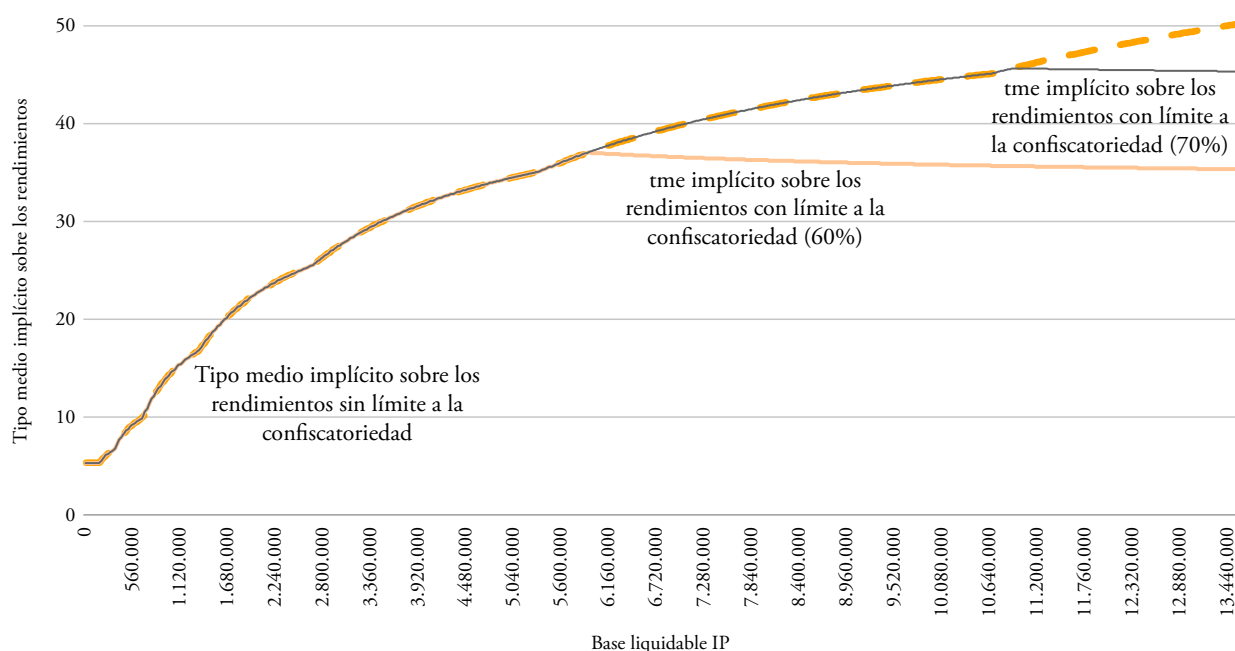


Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 2**

**Presión fiscal implícita sobre el ahorro derivada del IP, teniendo en cuenta el límite a la confiscatoriedad (IRPF+IP)**

Datos en porcentaje



Fuente: Elaboración propia.

canza el 26% (tipo marginal máximo sobre el ahorro en IRPF) para una base liquidable de 860.000 euros (2.700.000 euros) (7). Sin duda, se trata de un nivel de presión fiscal no desdeñable. Sin embargo, este no es el final de la historia.

El pago de IP (flujo) puede conllevar problemas de liquidez al contribuyente al gravar una magnitud *stock* como es la riqueza y, en cualquier caso, legalmente, el gravamen puede ser calificado como confiscatorio. Para evitarlo, la ley del impuesto (art. 31) establece un límite al gravamen de IP. En concreto, la suma de la cuota íntegra de IP más la de IRPF no puede superar el 60% de la base imponible de IRPF (sin contar con el importe de las ganancias patrimoniales a más de un año). Si superan el 60%, la cuota de IP se debe reducir hasta que se cumpla la anterior condición, con la restricción adicional de que la reducción no puede superar el 80%. Vamos a rehacer, pues, el gráfico anterior para  $r=4\%$ , suponiendo que la única fuente de renta del sujeto pasivo son rentas del capital

y que, en cualquier caso, no obtiene ganancias a más de un año.

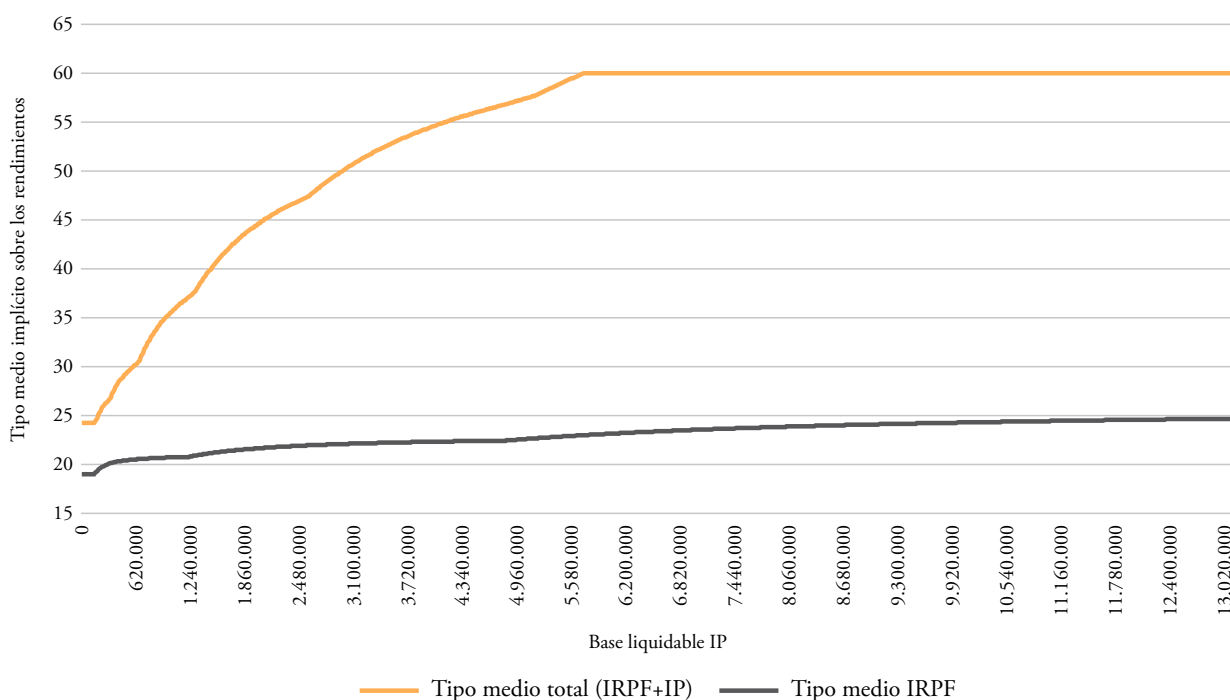
Esto se observa en el gráfico 2. La línea naranja gruesa discontinua coincide con la naranja del gráfico 1. El límite actual (definido en el anterior párrafo) opera a partir de 5.940.000€ de base liquidable de IP (por debajo de esa cifra, se solapa con la curva naranja del gráfico 1), e implica que el tipo medio implícito no supera el 36%, aproximadamente (línea naranja clara). Si el límite es menos, digamos, exigente y se calcula como un 70% de la renta declarada en IRPF (como era el caso en régimen común hasta 2003), el tipo implícito máximo se sitúa alrededor del 45% y el límite opera a partir de 10.960.000 euros de base liquidable (8) (línea gris).

Lo interesante, no obstante, es simular el nivel de presión fiscal total (expresado, de nuevo, sobre los rendimientos) para distintos niveles de base liquidable de IP; para ello, seguiremos utilizando  $r=4\%$ .

## Gráfico 3

### Presión fiscal implícita total sobre el ahorro derivada del IP y del IRPF, teniendo en cuenta el límite a la confiscatoriedad (IRPF+IP)

Datos en porcentaje



Fuente: Elaboración propia.

Esto es lo que se muestra en el gráfico 3. El tipo medio derivado del IRPF converge al 26%, pues ese es el marginal máximo actual para todas las CC.AA. de régimen común. No obstante, obsérvese cómo a partir de, aproximadamente, 1.820.000 euros la mayor fuente de presión fiscal sobre el ahorro viene dada por el IP (tme de IP > tme de IRPF), convergiendo a un nivel máximo de presión fiscal total del 60% a partir de 5.800.000 euros de base liquidable, aproximadamente.

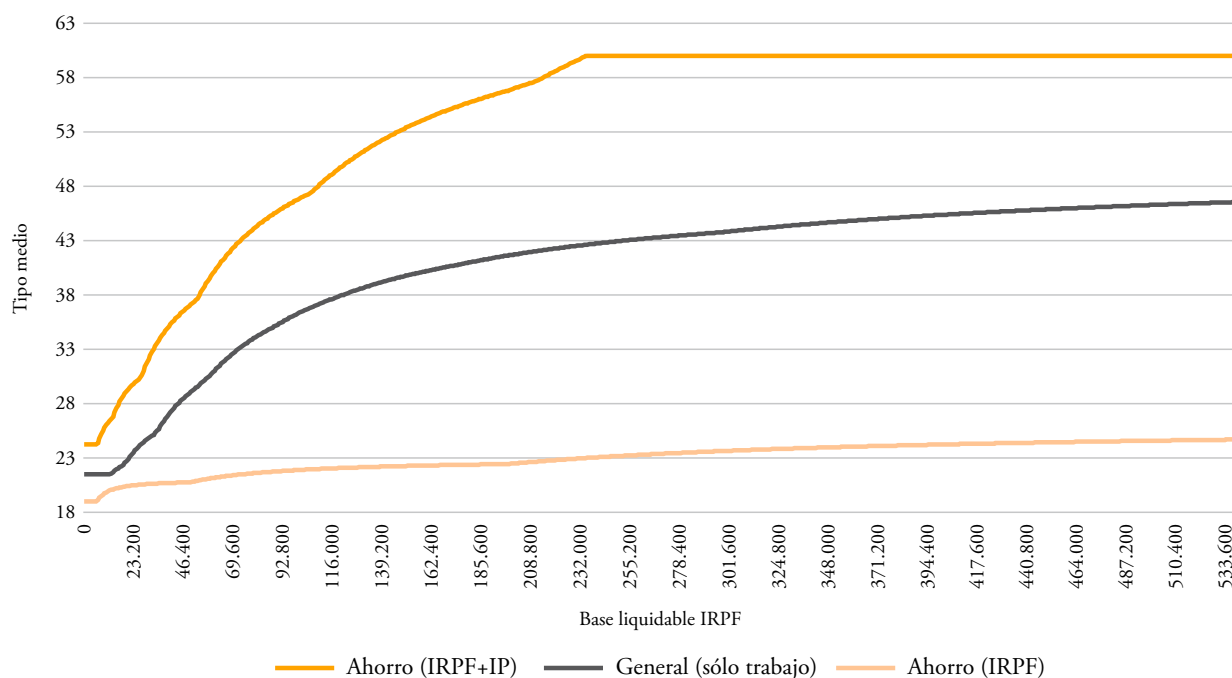
Como hemos dicho en la introducción, este es uno de los mensajes de este artículo. Cuando se consideren cambios fiscales en el IP (o de los rendimientos del ahorro en IRPF, claro), debería considerarse el gravamen conjunto del ahorro, cuanto menos, el derivado de las figuras tributarias de naturaleza periódica y progresiva. Solo así se puede diseñar una reforma fiscal que compatibilice plenamente los objetivos deseables de equidad y de eficiencia.

En los gráficos anteriores, de manera secuencial, se ha intentado mostrar el impacto del IP sobre el gravamen total sobre los rendimientos del ahorro. Por último, utilizando de nuevo los tipos de IRPF de Cataluña, vamos a comparar la presión fiscal sobre el trabajo (suponemos que esa es la única fuente de renta en la base general del IRPF; línea gris) y sobre el ahorro (línea naranja claro: solo IRPF; línea naranja: IRPF más IP teniendo en cuenta el límite). Esto se muestra en el gráfico 4. Se trata de un modelo estático, de manera que no consideramos el gravamen del ahorro que pueda soportar el trabajador en un futuro (9). Sin duda, esta es una limitación importante y que se suele dar en la práctica cuando se compara para un momento del tiempo la presión fiscal en IRPF del ahorro con la presión fiscal de los rendimientos del trabajo. O, dicho de otra manera, lo realmente informativo es comparar la presión fiscal a lo largo de todo el ciclo vital del contribuyente. Dicho esto, obsérvese que, como

**Gráfico 4**

**Presión fiscal implícita sobre el capital (IRPF+IP) vs sobre el trabajo**

Datos en porcentaje



Fuente: Elaboración propia.

ya sabemos, para un mismo nivel de renta (la parametrización del eje horizontal es, por tanto, diferente de la de los anteriores gráficos), la presión fiscal que soporta el trabajo en IRPF es superior a la del ahorro. Ahora bien, para todo el rango de valores, si tenemos en cuenta también el gravamen de IP, el ahorro soporta una mayor presión fiscal que el trabajo.

Por último, en la sección 2.1, hemos diferenciado entre una rentabilidad normal del capital y una extraordinaria, esto es, por encima de la simple compensación financiera por retrasar el momento de consumir. En el análisis gráfico que hemos realizado, no hemos explicitado esta diferencia que, no obstante, sí está implícitamente incorporada. El IP grava solo el rendimiento normal del capital; en este sentido, fijémonos que, al inicio de esta sección, al hacer la analogía con un impuesto sobre los rendimientos, decíamos: dado un determinado rendimiento *normal* del capital. O, dicho de otra manera, dado ese tipo implícito así calculado, el IP es menos gravoso para

los contribuyentes con elevadas tasas de rentabilidad y, además, para estos, *ceteris paribus*, el IP será preferible a un impuesto sobre el capital, que grava también el rendimiento extraordinario.

Tomada esta consideración explícitamente, se entiende el papel independiente que el IP puede jugar en el sistema fiscal (Allais, 1977). Esto es muy relevante, pues, desde el punto de vista de la eficiencia, justifica la existencia del IP aparte de un impuesto sobre los rendimientos. En concreto, el IP crea una distorsión entre ahorradores (por ejemplo, ante una rentabilidad nula, el contribuyente no pagaría IRPF) tal que el capital debería, progresivamente, pasar de las manos de los ahorradores *inactivos* o *pasivos* (para los cuales el IP es especialmente gravoso) hacia, llamémosles así, los emprendedores con elevadas tasas esperadas de rentabilidad (10). Guvenen y cols. (2019) demuestran con un modelo teórico, que calibran para el caso de los EE.UU., las ganancias de bienestar de esta asignación alternativa producida gracias a un IP.

### 3. Impuesto sobre el patrimonio: realidad e ideales

Establecida la teoría o, cuanto menos, el papel complementario de un IP dentro del sistema fiscal, la pregunta inmediata es cuál es la realidad del impuesto en nuestro país. Sobre ello vamos a dar solo unas pinceladas, pues ya lo hemos tratado en anteriores publicaciones. Cabe decir que la capacidad recaudatoria y redistributiva del impuesto se ve seriamente taimada tanto por la evasión fiscal (Durán y cols., 2019a) como por las estrategias de elusión fiscal (Durán y cols., 2019b), incluyendo la movilidad interterritorial (Agrawal y cols., 2022).

Por un lado, en relación con la evasión, las estimaciones realizadas para Cataluña (única CA para la cual existen) concluyen que la brecha fiscal (recaudación evadida/recaudación potencial) se sitúa entre el 35-40%, siendo la localización de activos financieros en el extranjero (y no declarados) la principal fuente de brecha. En ausencia de esa fuente de fraude, la brecha se situaría alrededor del 10%. Por otro lado, la existencia de una brecha fiscal es compatible con la existencia de comportamientos de elusión fiscal que taiman también la capacidad redistributiva y recaudadora del impuesto, pero sin llegar a ser ilegales, cuanto menos, a priori. En este sentido, en el estudio de Durán y cols. (2019b), se llega a demostrar que el margen más utilizado para eludir el impuesto es a través del límite a la confiscatoriedad. En su configuración, como dijimos en la sección 2.2, no se tienen en cuenta las ganancias del capital a más de un año. El análisis empírico demuestra que –junto con la exención de la empresa familiar– los contribuyentes utilizan este margen (a través de recomponer su cartera de inversión a favor de activos que generan ganancias a largo) para minimizar la factura fiscal dentro de la legalidad.

Por consiguiente, la realidad está muy condicionada por las oportunidades de evasión y de elusión (incluyendo, recordemos, la movilidad) (11). Siendo así, y tomando como dadas las posibles ventajas (ya sea el incentivo al uso productivo del capital o el gravamen de las rentas del capital no realizadas), ¿a qué se puede aspirar? Esto es lo que tratamos de analizar y cuantificar en Durán y Esteller (2021) a través de la construcción de un simulador de IP, SIMPA, que se nutre de la in-

formación estadística de la Encuesta Financiera de las Familias realizada por el Banco de España. Esa fuente de información nos permite inferir, de manera aproximada, cuál podría ser la realidad del IP en términos de recaudación y en términos de redistribución, suponiendo que, en la información allí declarada, no hay evasión (supuesto habitual al explotar la información derivada de encuestas), además de analizar el impacto de diversas bonificaciones fiscales.

Por consiguiente, a partir del simulador, podemos aproximar la recaudación y redistribución máxima del IP actual (o de reformas alternativas). Los *ideales* que surgen de las simulaciones diferirán de la realidad por la presencia de evasión, así como a los criterios de valoración de los activos sujetos a tributación (valores de mercado en la encuesta). La recaudación potencial –bajo el diseño actual del impuesto– es 2,3 veces la actual, mientras que la capacidad redistributiva del IP es tal que, partiendo de una concentración de la riqueza en manos del 10% (1%) del 51,86% (19,53%), al cabo de 25 años, esa ratio de concentración disminuye hasta el 50,79% (18,14%) (12). Al ser una magnitud *stock*, solo tiene sentido estimar el impacto redistributivo en el medio-largo plazo. Esos son los *ideales* (en términos de recaudación y de redistribución) a los cuales puede aspirar el IP en nuestro sistema fiscal, independientemente del papel jugado por el gravamen de los rendimientos en IRPF.

### 4. Conclusiones

Cualquier reforma del IP debe realizarse considerando también el gravamen de los rendimientos del ahorro. Independientemente de ello, el IP puede tener un papel en el sistema fiscal no como una fuente importante de recaudación, pero sí para fomentar el uso productivo del capital, para reducir la concentración excesiva de la riqueza, para evitar la ventaja financiera que supone el diferimiento de gravamen de las ganancias del capital no realizadas en el IRPF o, simplemente, para gravar la mera posesión de la riqueza entendida esta como una fuente adicional de capacidad económica.

Sin duda, como hemos inferido de la realidad (sección 3), la situación dista de ser la ideal. La principal fuente de evasión tiene que ver con la localización de los

activos en el extranjero. En ese sentido, las iniciativas de colaboración y compartición de información a nivel internacional pueden crear lo que algunos autores llaman un *nuevo paradigma* (Iara, 2015), el cual favorezca el cumplimiento (véase también Propuesta 97 del *Libro Blanco*). En relación con la elusión fiscal, tal y como propone el *Libro Blanco* (Propuesta 103), y acorde con lo dicho en la Sección 3, el límite debería definirse tal que incluyera las ganancias del capital a más de un año (13). En todo caso, lo que parece razonable es ir a un impuesto de base amplia (para evitar otros márgenes de elusión), con un mínimo exento elevado y tipos marginales no muy elevados (el hacer una analogía con un impuesto sobre los rendimientos permite, creo, tener referencias más claras de cuándo un tipo sobre el *stock* es elevado o no).

### NOTAS

- (1) Probablemente, el objetivo de evitar una concentración *excesiva* de la riqueza sea el argumento más antiguo que pueda justificar este gravamen. En el siglo IV a.C, Aristóteles, en su obra *Política*, afirmaba: [...] *la mayor felicidad consiste en que los ciudadanos posean una fortuna media y suficiente; puesto que donde unos tienen mucho en exceso y otros nada, o aparece una democracia radical o una oligarquía pura o una tiranía, motivada por ambos excesos [...]*. Hoy en día, esas tensiones sociales, según, por ejemplo, Milanovic (2016), se pueden materializar en el éxito de partidos populistas en Europa, ya sean de izquierdas o de derechas. Cabe decir, no obstante, que, para evitarlo, este autor es más partidario de atacar el origen del problema (desigualdad *ex-ante*) que hacerlo a través de políticas redistributivas *ex-post*.
- (2) Se puede demostrar que el exceso de carga sobre el ahorro es tipo IRPF sobre los rendimientos  $\times$  propensión media al ahorro  $\times$  [rentabilidad ahorro/(1+ rentabilidad ahorro)], siendo creciente en todos los argumentos.
- (3) Este resultado se deriva de la aplicación del conocido teorema de Atkinson-Stiglitz (1976) aplicado a la decisión entre consumo presente y futuro.
- (4) Recientemente, la formación política *Podemos* ha propuesto una tarifa de IP donde se grave al 2% los patrimonios de más de un millón de euros, al 2,5% los patrimonios de más de 10 millones de euros, al 3% los patrimonios superiores a los 50 millones y al 3,5% los patrimonios de más de 100 millones de euros (<https://podemos.info/medida/crear-un-impuesto-para-las-grandes-fortunas-que-grave-los-grandes-patrimonios-con-el-fin-de-recaudar-un-1-del-pib-de-patrimonios-superiores-a-un-millon-de-euros-y-de-forma-progresiva/>). Trabajando solo con el tipo marginal (como veremos, el cálculo del tipo medio requiere hacerlo a lo largo del continuo de la base liquidable al ser una tarifa progresiva), un 2% (tipo marginal mínimo de su propuesta) supondría un marginal sobre los rendimientos del 100% (para  $r=2\%$ ) o del 50% ( $r=4\%$ ), y un 3,5%, del 175% ( $r=2\%$ ) y del 87,5% (para  $r=4\%$ ).
- (5) [https://atc.gencat.cat/web/.content/documents/02\\_doc\\_tributs/patrimoni/tarifa\\_patrimoni\\_es.pdf](https://atc.gencat.cat/web/.content/documents/02_doc_tributs/patrimoni/tarifa_patrimoni_es.pdf).
- (6) [https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/todas-noticias/enero/Principales\\_novedades\\_tributarias\\_introducidas\\_por\\_la\\_Ley\\_11\\_2020\\_de\\_Presupuestos\\_Generales\\_del\\_Estado\\_para\\_2021\\_\\_BOE\\_de\\_31\\_de\\_diciembre\\_.html](https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/todas-noticias/enero/Principales_novedades_tributarias_introducidas_por_la_Ley_11_2020_de_Presupuestos_Generales_del_Estado_para_2021__BOE_de_31_de_diciembre_.html)
- (7) En este gráfico y en todos los siguientes, el tipo medio se calcula como cuota íntegra entre base liquidable. Es suficiente para nuestro objetivo de comparación, pero no necesariamente describe la presión fiscal efectiva que soporta un contribuyente por el juego de deducciones, reducciones o incluso criterios de valoración en IP.
- (8) En el Libro Blanco de reforma tributaria (2022), se propone que la cuota mínima de IP reducida no sea inferior al 30% de la inicial en lugar del 20%. En las simulaciones llevadas a cabo, tal restricción no es vinculante en ninguno de los casos. Ciertamente, lo podría ser para rentabilidades anuales ínfimas del capital.
- (9) Esta situación es compatible también con el hecho de que parte de los rendimientos del ahorro se generen a partir de una herencia o de una donación. Hemos de suponer que ese hecho imponible ya fue gravado en el pasado en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Dado ese gravamen, hoy ambos individuos son iguales en términos de renta; eso es lo que compara el gráfico 4.
- (10) Esta característica del impuesto se cita en la Exposición de Motivos del IP identificando la *utilización más productiva de los recursos* como uno de los objetivos primordiales del impuesto.
- (11) Por un lado, cabe recordar que la movilidad es una fuente más de elusión fiscal (Esteller y cols., 2018). Por otro lado, en otro lugar (<https://www.expansion.com/blogs/defueros-yhuegos/2020/12/07/madrid-no-es-un-paraiso-fiscal-pero-su.html>), he argumentado que los efectos negativos de la movilidad podrían mitigarse a través de que el legislativo central –si así lo considera– estableciera su IP, el cual, si existe, podría ser deducible de la base del impuesto autonómico (en caso de que este existiera). Así, implícitamente, habría un mínimo de presión fiscal en todas las regiones, independientemente de lo que quisiera hacer una CA.
- (12) SIMPA permite evaluar diseños alternativos del impuesto. Por ejemplo, un impuesto sin exenciones, un mínimo exento de 1.200.000 euros, con el límite a la confiscatoriedad diseñado como en la actualidad y un tipo único del 1% tiene las mismas *prestaciones* potenciales que el impuesto actual. En el caso de que solo se deje exenta la vivienda habitual, el mínimo exento tendría que pasar a ser de 1.100.000 euros. Estas simulaciones se aproximan a las recomendaciones del Libro Blanco (Propuesta 104, 106 y 107).
- (13) Así se hace en los territorios históricos del País Vasco.

### BIBLIOGRAFÍA

- Adam, S. y H. Miller (2021), «The economic arguments for and against a wealth tax», *Fiscal Studies*, 42, 457-483.
- Agrawal, D.; D. Foremny, y C. Martínez-Toledano (2022), *Wealth Tax Mobility and Tax Coordination*, mimeo.
- Allais, M. (1977), *L'Impôt sur le Capital et la Réforme Monétaire*, Editions Hermann, París.
- Atkinson, A. B. y J. E. Stiglitz (1976), «The Design of Tax Structure: Direct vs. Indirect Taxation», *Journal of Public Economics* 6, 55-75.
- Bach, L.; L. E. Calvet, y P. Sodini, (2020), «Rich Pickings? Risk, Return and Skill in Household Wealth», *American Economic Review*, 110, 2703-2747.
- Banks, J. y P. Diamond (2010), «The Base for Direct Taxation», en S. Adam, T. Besley, R. Blundell y cols. (editores), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press, 548-648, Oxford.
- Bassols, M.; N. Bosch y M. Vilalta (2010), *El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración*, Monografía núm. 13, Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Comité de personas expertas (2022), *Libro blanco sobre la reforma tributaria*, Madrid.
- Durán, J. M. y A. Esteller (2014), «La imposición sobre la riqueza en España», *Papeles de Economía Española*, 139, 70-85, 2014.
- Durán, J. M.; A. Esteller; M. Mas y L. Salvadori (2019a), «The tax gap as a public management instrument: application to wealth taxes», *Applied Economic Analysis*, 27, 207-225.
- Durán, J. M., A. Esteller, M. Mas (2019b): «Behavioural Responses to the (Re)Introduction of Wealth Taxes. Evidence from Spain», *IEB Working Paper #4*, Barcelona.
- Durán, J. M., y A. Esteller (2020), *Los efectos redistributivos del impuesto sobre el patrimonio*, Documento técnico de informe, Observatorio Social de "laCaixa", Fundación "laCaixa", Barcelona.
- Durán, J. M. y A. Esteller (2021), «A Quantitative Assessment of the Net Wealth Tax: The Spanish Experience», *CESifo Economic Studies*, 67, 488-510.
- Esteller, A.; A. Piolatto, y M. D. Rablen, (2018), «Taxing High-Income Earners: Tax Avoidance and Mobility», en *The Routledge Companion to Tax Avoidance Research*, N. Hashimzade y Y. Epifantseva (editores), capítulo 20, Taylor & Francis, 304-319, Nueva York.
- Fagereng, A.; L. Guiso; D. Malacrino, y L. Pistaferri (2020), «Heterogeneity and persistence in returns to wealth», *Econometrica*, 88, 115-70.
- Güvenen, F.; B. Kuruscu; G. Kambourov; S. Ocampo, y D. Chen (2019), «Use It or Lose It: Efficiency Gains from Wealth Taxation», mimeo, University of Minnesota.
- Iara, A. (2015), «Wealth distribution and taxation in EU members», Taxation Papers, *Working Paper*, 60, European Commission.
- Milanovic, B. (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press.
- OCDE (2018), «The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD», *OECD Tax Policy Studies*, 26, OECD Publishing, París.
- Sáez, E. (2002), «The desirability of commodity taxation under non-linear income taxation and heterogeneous tastes», *Journal of Public Economics*, 83, 217-230.
- Scheuer, F. y J. Slemrod (2021), «Taxing Our Wealth», *Journal of Economic Perspectives*, 35, 207-230.

## PRESENTACIÓN DEL NÚMERO EXTRAORDINARIO DE *ECONOMISTAS*: «ESPAÑA 2021. UN BALANCE»

**José Antonio Negrín de la Peña**  
*Universidad de Castilla-La Mancha*

**A** cogiéndonos a las acepciones quinta y sexta del Diccionario de la Real Academia, crónica, es la *narración histórica en que se sigue el orden consecutivo de los acontecimientos o el artículo periodístico o información (...) sobre temas de actualidad*. Siguiendo estas premisas, se narrará lo acontecido la tarde/noche del 31 de marzo de 2022, festividad de San Benjamín, en el *Hotel Inter-Continental* de Madrid, sito en el paseo de la Castellana y el motivo y causa de tal reunión... Esta es su crónica.



*Acto de presentación del nº 177 de la revista *Economistas*.*

Ese día, a las siete de la tarde, nos encontramos numerosos economistas convocados por la decana-presidenta del Colegio de Economistas de Madrid, doña Amelia Pérez Zabaleta, y el presidente del Consejo General de Economistas, don Valentín Pich, para presentar el número extraordinario de la revista *Economistas España 2021. Un balance* (1) número extraordinario que publica el Colegio cada año y que *recoge el análisis y la valoración de la economía española en el año anterior y sus perspectivas para el año en curso*.

Como es costumbre, las autoridades colegiales suelen acompañarse de una relevante figura del mundo de la economía y de la empresa. En esta ocasión esta personalidad fue doña Cristina Herrero, presidenta de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).

El año pasado, difícil donde los hubo, solicitaba al lector de estas crónicas –recordando a Pablo Milanés–, que siguiera ... *llenando este minuto de razones para respirar...*, con el ánimo de vernos, en circunstancias mejores (o me-

nos restrictivas) en este año 2022.... ¡Pues lo hicimos! No sin dificultades y recordando a muchos compañeros que –la maldita pandemia– ha impedido que volviéramos a reencontrarnos con ellos. Que sirvan estas primeras líneas de recuerdo y de añoranza de su compañía.

Pues sí, lo volvimos a hacer. Nos volvimos a reunir, un grupo considerable de economistas, en torno a una mesa, a hablar del pasado, del presente y del futuro económico de nuestro país, de Europa y del mundo. Cuando parecía que lo más grave de la pandemia había pasado, que los nubarrones se tornaban en claros destellos de luz que nos llevaría a superar la crisis más importante vivida por generaciones de economistas, surgió la invasión rusa de Ucrania que ha traído, –sumado al drama humano de la guerra– hambre, inflación, recesión, problemas de abastecimiento y en definitiva... incertidumbre.

Sin duda, *son malos tiempos para la lírica*, pero después de la pandemia que vivimos (y que de alguna mane-

ra seguimos viviendo, aunque de otra manera) o los sinsabores de la guerra y *quitando lo malo*, teníamos muchas ganas de juntarnos, vernos, charlar y comparar..., y así lo hicimos, a pesar de las oscuras golondrinas que vuelan sobre nosotros.

Ya hablando del acto, nos recordaba Valentín Pich que desde el año 1983 llevamos celebrando casi cuarenta años estos Balances..., y dijo bien; celebrando. Porque, en definitiva, hay que celebrar la vida, con sus alegrías y sus penas, con sus fiestas y sepelios. También afirmó nuestra decana que *tras el año de pandemia, 2021 se describía como el año de la recuperación, de los fondos europeos, del crecimiento...* Desde luego fue un año, en términos económicos, con sus luces y sus sombras, su crecimiento económico, pero también su inflación, con los elevados costes en el precio de la energía, pero con el éxito de la vacuna contra la covid, con los fallos en las cadenas de suministros, pero con una mejora importante del turismo..., tantas cosas buenas y malas.

Por su parte, la invitada de este año, doña Cristina Herrero, después de agradecer la invitación al acto, aprovechó para presentar unas pinceladas del panorama económico actual (primavera de 2022) y destacando la importancia de contar con publicaciones especializadas como esta revista –que el Colegio edita desde abril de 1983–, poniendo de manifiesto la importancia del análisis económico en contextos de elevada incertidumbre como el actual.

Durante el coloquio, Cristina Herrero comentó con Amelia Pérez Zabaleta y Valentín Pich la función evaluadora de la AIReF, impulsada tras la creación de la nueva División de Evaluación del Gasto Público en la institución, que da cumplimiento a uno de los compromisos del Plan Estratégico 2020-2026 y a un hito del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Asimismo, hablaron de los cambios impulsados por las evaluaciones que ya había publicado la AIReF.

La presidenta de la AIReF también hizo referencia a la sucesión de perturbaciones externas que dominan el panorama internacional desde el año 2020, como la crisis sanitaria iniciada en ese año, las disrupciones en las cadenas de valor y el aumento de precios de los insumos energéticos en 2021 y el conflicto bélico del

año 2022. En este sentido, resaltó la dificultad de hacer previsiones en este contexto tan cambiante y avanzó que la AIReF revisará de nuevo sus cifras macroeconómicas y fiscales el 7 de abril, cuando se publicó el informe sobre Presupuestos Iniciales. Lógicamente, puso de manifiesto, que, si las circunstancias vuelven a cambiar, se actualizará de nuevo el escenario con vistas a la publicación del Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad a comienzos de mayo (2).

Cristina Herrero se refirió también al efecto de la subida de la inflación en las cuentas públicas, con un efecto inicial positivo y automático de incremento de ingresos, pero que no se mantendrá en el tiempo y que se irá anulando a medida que los gastos vayan incorporando también el efecto de la inflación. Además, habrá que evaluar el coste de las medidas que se implementen para mitigar los efectos del conflicto bélico sobre la sociedad y la economía.

Finalmente, habló con Amelia Pérez Zabaleta y Valentín Pich de política monetaria, de las reformas más relevantes en estos momentos para la sostenibilidad de las finanzas públicas y de los recursos canalizados a través de la Unión Europea (UE) para hacer frente a las consecuencias de la covid-19 y transformar las economías europeas, que suponen una financiación sin precedentes tanto por sus características como por su cuantía, puesto que suponen 750.000 millones (5% del PIB de la UE).

Con estas ideas, concluyó el acto de presentación que fue seguido de un animado cóctel que recuperó conversaciones y tertulias pendientes desde hacía dos años.

Este *España 2021. Un balance* cuenta con importantes trabajos, estructurado por materias o campos de interés. Así, al *Panorama general*, presentando *El escenario económico internacional* por Silvia Iranzo, le sigue el *Entorno internacional y geopolítica*, con las aportaciones: *Recuperación desigual y presiones inflacionarias en la economía mundial*, de Gregorio Izquierdo Llanes, Adrián González Martín y Nicolás Vicente Regidor; *La gestión de la recuperación económica de Europa tras la pandemia*, de Luis de Guindos; *El despertar de la inflación global: causas, retos y políticas*, de Óscar Arce y Javier J. Pérez; *Causas y efectos del shock energético*, de Lorenzo Bernaldo de Quirós y María Gómez Agustín.

A continuación se estudian, *El Sistema financiero*, con los trabajos: *La política monetaria del Banco Central Europeo en su nuevo marco estratégico*, de Pablo Hernández de Cos; *El comportamiento de la banca española*, de Santiago Carbó Valverde; *La regulación financiera*, de Santiago Fernández de Lis y *El Sector público*, con: *Gestión del endeudamiento y política financiera del Tesoro Público*, de Carlos Cuerpo Caballero, Pablo de Ramón-Laca Clausen y Álvaro López Barceló; *El año de la transición hacia unas nuevas reglas fiscales*, de María Cadaval Sampedro; *Limitado impacto de la crisis sanitaria en las haciendas autonómicas*, de M<sup>a</sup>. Montaña González y Salvador Jiménez; *El sector público local ante la recuperación económica*, de Roberto Fernández Llera.

Los apartados de *Capital humano y empleo y Actividad empresarial* cuentan con las colaboraciones: *Desajustes entre la oferta y la demanda de mano de obra: el nuevo panorama laboral español*, de Ana Cristina Mingorance-Arnaiz y Rafael Pampillón Olmedo; *Significativa recuperación del empleo, a la espera de la evolución de 2022*, de Rafael Pampillón Olmedo y Alicia Coronil Jónsson; *La empresa y su entorno: responsabilidad y sostenibilidad*, de Íñigo Fernández de Mesa; *La empresa, motor de la recuperación*, de Emilio Huerta; *La transformación de la economía empieza por los mercados*, de Domingo J. García Coto y Javier Garrido Domingo; *Desacoplamiento entre la inversión directa en el exterior y las economías (de localización) de los países de destino*, de Juan José Durán Herrera; *El impacto de los fondos europeos en la rehabilitación de viviendas*, de Julián Salcedo Gómez.

La *Economía y medioambiente* es estudiada a través de los trabajos: *Políticas y estrategias en economía circular: avances y retos futuros*, de Gemma Durán Romero; *Evolución de la información no financiera o en materia de sostenibilidad en España*, de Salvador Marín Hernández; *La inversión sostenible como palanca de recuperación de las pymes*, de Enrique Castelló Muñoz. Por su parte la *Economía digital* cuenta con los análisis: *Alcance e implicaciones de la economía digital en España*, de Ana María López; *España y Europa ante la digitalización: regulación y desarrollo de tecnologías de utilidad general*, de Andrés Pedreño Muñoz; *El año en el que nos creímos la digitalización*, de Lucía Velasco.

Para el repaso de la *Economía nacional* tenemos las aportaciones: *La economía española, análisis y expectativas*, de Pedro Cortiñas Vázquez y Cristina Sánchez Figueroa; *Recuperación del transporte de viajeros*, de Mario González Medrano; *Una política tributaria para la recuperación económica: ¿Es este el camino?*, de Juan José Rubio Guerrero y Santiago Álvarez García; *Las regiones ante la reforma de la financiación autonómica*, de José María Rotellar.

El Balance se cierra con las *Perspectivas: Una recuperación más lenta y condicionada*, de Julián Pérez García; *Riesgos económicos y geopolíticos para la economía mundial*, de Federico Steinberg y José Pablo Martínez; *Configurando el futuro: actividades y actuaciones vitales*, de Milagros Dones Tacero y el habitual recuerdo a los *Premio Nobel de Economía: Los economistas David Card, Joshua Angrist y Guido Imbens Premio Nobel de Economía 2021 por sus contribuciones a la economía laboral y en el análisis de las relaciones causales*, de José Antonio Negrín de la Peña.

Por no perder la tradición de Balances anteriores o, tal vez, como guiño y apuesta por esa *normalidad normal*, recuperaremos la tradición del *dodecálogo* conclusivo, siguiendo la *Presentación* introductoria de este Balance. Doce ideas que sirven para definir la economía de 2021.

1. *En el mundo, la actividad económica experimentó una notable evolución, un 5,9% de aumento en la tasa de crecimiento del PIB, según el FMI.* A priori, podría entenderse que compensase el descenso del 3,1% sufrido en 2020. Pero este crecimiento fue desigual por países, apreciándose más en los Estados Unidos y en los países BRIC.
2. *La crisis sanitaria afectó también de forma distinta, incidiendo en mayor medida a las economías más débiles, como también difirieron las políticas para combatir la covid-19.*
3. *En España, el crecimiento del PIB fue de un 5%, la mayor tasa de crecimiento en este siglo, aunque no logró compensar el descenso del año 2020.* Y si analizamos por regiones, sectores productivos y entre los distintos grupos de población, se perciben los contrastes, por lo que queda aún mucho por mejorar y dedicar más atención a los más vulnerables.
4. *La recuperación ha sido posible gracias a la mejora sanitaria, a la vacunación, que ha contribuido a retornar*

a la normalidad, bien entendido que no ha sido total. También han desempeñado un papel fundamental las políticas económicas seguidas por los gobiernos.

5. A finales de año, ha aparecido una protagonista, *la inflación*. El incremento de los costes de la energía, la reducción de la oferta por los cuellos de botella en las cadenas de producción y distribución y los aumentos de la demanda, a los que se han sumado las tensiones geopolíticas en Ucrania y la aparición de la nueva variante covid-ómicoron, generaron gran incertidumbre.

6. Poniendo el foco en *la economía española*, los problemas siguen siendo clásicos: *paro, inflación, elevado déficit y deuda pública*. Pero el panorama de 2021 es bien distinto al de la crisis financiera de 2008 y al de la crisis sanitaria de 2020, entre otras razones, por el mayor aprendizaje y reforzamiento de nuestras instituciones, empresas y agentes.

7. Aunque el paro sigue constituyendo un problema en la economía española, *la cifra de paro registrado descendió y la de la afiliación de trabajadores a la Seguridad Social se incrementó*. Asimismo, el empleo indefinido creado superó al temporal. Por lo que puede hablarse de una mejora del empleo y de una recuperación en el mercado laboral, tónica similar a la de los países de nuestro entorno. No obstante, el mercado de trabajo sigue detectando desajustes, como la falta de habilidades y la baja productividad.

8. El sector público ha jugado un papel fundamental en la recuperación de 2021. *Las cifras de déficit y deuda pública siguen manteniéndose elevadas y España continúa a la cabeza de los países de la UE con mayor deuda del Estado*, cerrando el año con el mayor porcentaje de deuda sobre el PIB, lo cual genera grandes riesgos para la economía.

9. *El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es la gran esperanza de la economía española*. Confiamos en el salvavidas de los fondos europeos para lograr una mayor recuperación, pero los datos muestran su reducido empleo en 2021 y que la gestión de los fondos europeos es mejorable, planteándose la duda de la capacidad de ejecución y gasto del monto total.

10. *Los ejes del plan –transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial– marcan claramente la*

*apuesta por lo que se entiende por un crecimiento sostenible*. Palabras como sostenibilidad, medio ambiente, digitalización, género y territorio forman parte ya del lenguaje corriente en economía y, aunque ahora se lean con otra perspectiva en este número de Balance, han formado parte de nuestras secciones desde hace años.

11. Los cambios que se han producido en la economía española y mundial ¿son transitorios o serán permanentes y estructurales? *Debemos recurrir a las recetas para incrementar la productividad y la competitividad de la economía española, inversión en educación, en formación, en digitalización, en I+D+i...*

12. *Los premios Nobel de Economía 2021 premian a tres economistas por las contribuciones empíricas en el campo de la economía del trabajo (Carl) y por las contribuciones metodológicas en el análisis de las relaciones causales (Angrist e Imbens), todas investigaciones de gran actualidad*. En los tres casos, la Academia valoró los avances en el caso de los experimentos naturales.

Escribe nuestra decana que *tras la lectura de este número de Economistas, se obtiene una radiografía muy completa de lo que ha sido un año de recuperación tras la primera crisis sanitaria mundial del siglo XXI*. Asimismo, *se deducen los retos económicos para 2022*. En los días en que se editó este *España 2021. Un Balance* ya había estallado la guerra en Ucrania. A fecha de hoy (junio 2022), esa guerra no acaba y amenaza con complicar mucho más, si cabe, el panorama económico mundial. En estos meses, a la masacre humana, se suman nuevas incertidumbres con una inflación cercana a los dos dígitos y una crisis de abastecimiento muy importante. Confiemos en que pronto se solucione el conflicto y que volvamos a esa *normalidad, normal* pregonada. Son tiempos convulsos, sí, pero también de aprendizaje. Las nuevas generaciones de economistas son actores en un mundo cambiante y protagonistas de la Economía que ha de venir. El año que viene, como en las series... ¡Continuará!

## NOTAS

- (1) <https://www.youtube.com/watch?v=9aA-N4aFVxA>.
- (2) <https://www.airef.es/es/centro-documental/informes/informe-actualizacion-programa-estabilidad-2022-2025/#:-:text=La%20Autoridad%20Independiente%20de%20Responsabilidad,del%204%25%20no%20se%20reduce>.

## EL COLEGIO DE ECONOMISTAS DE MADRID Y LOS MÁS JÓVENES

**Esther García**

*Secretaria Técnica del Colegio de Economistas de Madrid*

### II Edición del concurso audiovisual sobre educación financiera

Enmarcado en el Plan de Educación Financiera del Banco de España y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo General de Economistas y el Colegio de Economistas de Madrid organizaron (fase nacional y local, respectivamente), la II Edición del concurso audiovisual sobre educación financiera para estudiantes de Bachillerato y de ciclos formativos de grado medio de Formación Profesional. El concurso consistió en la realización de un vídeo con una exposición argumentada sobre *Como ser sostenible y rentabilizarlo en el intento*.

En la fase local del concurso, que se corresponde con el ámbito territorial del Colegio de Economistas de Madrid (Ávila, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Madrid, Salamanca, Segovia, Soria y Toledo), participaron quince centros, entre ellos el IES Alonso Quijano,

que con su vídeo *Economistas por el mundo* consiguió el primer premio y el pase a la fase nacional del concurso. El acto de entrega del premio tuvo lugar en la sede del Colegio de Economistas el pasado 24 de febrero. A este acto asistieron varios equipos integrantes del concurso para recoger su diploma de participación.

En la fase nacional, el vídeo presentado por el colegio Novaschool Añoreta en la fase local del Colegio de Málaga fue el ganador de la II Edición del Concurso Audiovisual Nacional sobre educación financiera.

### VI Edición premio Colegio de Economistas de Madrid para trabajos universitarios fin de grado

El trabajo *El estado de bienestar. Un análisis crítico sobre los índices de bienestar existentes y los indicadores que los componen*, elaborado por Álvaro Purón Herreros, y diri-



*Entrega de premios de la fase local de la II Edición del concurso audiovisual sobre educación financiera.*



*De izquierda a derecha Amelia Pérez Zabaleta, decana-presidenta del CEMAD, Jiali Ye, ganadora del tercer premio Colegio de Economistas de Madrid para trabajos fin de grado, Ana M. López, Vicedecana 1ª del CEMAD y Felipe Herranz Secretario de la Junta de Gobierno del CEMAD.*

gido por Amparo Merino obtuvo el primer premio en la VI Edición premio Colegio de Economistas de Madrid para trabajos universitarios fin de grado. Ese trabajo fue presentado por la Universidad Pontificia de Comillas, que también presentó el trabajo *¿Cuál es la mejor estrategia momentum? Análisis cuantitativo de los períodos óptimos del factor momentum usando técnicas de big data*, elaborado por José Medina de Obesso y dirigido por María Coronado, trabajo que se alzó con el segundo galardón en esta edición. La entrega de ambos premios tuvo lugar en un acto de esta Universidad el pasado 11 de abril.

El tercer premio lo obtuvo a Jiali Ye, por su trabajo titulado *El Impacto de la personalización y la presencia social de los asistentes de voz virtuales en la intención de compra, la actitud y la privacidad* –dirigido por D. Jaime Romero de la Fuente–, y presentado por la Universidad Autónoma de Madrid. El acto de entrega tuvo lugar en el Colegio el pasado 9 de mayo.

### XIII Olimpiada de Madrid de Economía

Por otra parte, el Colegio de Economistas patrocina la Olimpiada de Economía de Madrid, que este año desarrolló su XIII Edición. Es un concurso de carácter

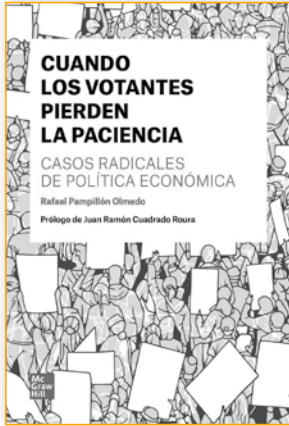
académico y educativo cuyo objetivo es fomentar y recompensar el estudio de la Economía y Empresa entre los jóvenes de Enseñanza Secundaria.

Olivia Beatriz Martínez Martín, del Colegio San Pablo CEU, Claudia Souvirón Vicente, del Colegio Nuestra Señora Santa María, y José Luis González Parrondo, del I.E.S. Fortuny, obtuvieron el primer, segundo y tercer puesto en la Olimpiada de Madrid.

El Ganador de la XIII Olimpiada Nacional de Economía fue David Pineda, por la Universidad de Sevilla.



*Entrega de premios de la XIII Olimpiada de Madrid de Economía.*



**CUANDO LOS VOTANTES  
PIERDEN LA PACIENCIA**  
CASOS RADICALES DE  
POLÍTICA ECONÓMICA (1)

Rafael Pampillón Olmedo  
McGraw Hill, 2022  
133 páginas

Con este título provocador, y en una revista del Colegio de Economistas de Madrid y del Consejo General de Economistas, puede preguntarse el lector de qué puede tratar este libro para encontrarse en una sección como esta, en una revista como la que nos acoge y, entre bromas y veras, se puede plantear la pregunta al lector e interrogarle sobre *¿de qué cree que se trata un libro con este título?*, pudiéndose responder: a) Economía; b) Historia; c) Política; d) Todas son correctas, para alcanzar la respuesta al final de estas líneas.

¿Por qué provocador? El Diccionario de la Real Academia Española dice que *provocador o provocadora* es –en su primera acepción– el que *provoca, incita, estimula o excita*, y en su segunda, *aquel que trata de promover reacciones, actos radicales o revueltas*. Las dos acepciones se acomodan bien a este texto, primero porque incita a la lectura y, segundo, porque explica las reacciones y actos radicales que la his-

toria nos ha enseñado después de provocar al pueblo.

Un título, por otra parte, que tampoco debería sorprendernos, ya que es la tónica general –ya sea en sedudas tertulias o en conversaciones tabernarias– criticar al gobierno de turno y jurar la negación del voto cuando haya oportunidad de hacerlo. Muchas de estas reflexiones se circunscriben dentro de lo que podríamos calificar vulgarmente como *calentón* y en algunos casos no se llegan a cumplir porque nos puede más el corazón que la mente. Desde que Thaler y su psicología económica ponía en cuestión la racionalidad en la toma de decisiones económicas (2), se ha confirmado que actuamos una gran parte de las veces más por instinto que por razón. Sin embargo, este libro hace compatible las dos cosas. Habla de cómo muchas veces esas decisiones instintivas son apoyadas por la racionalidad de los hechos. Es decir, lo que el corazón nos pide, la mente lo ratifica.

Dice la contraportada –siempre interesante por ser la llamada a la lectura de los libros–, que, *a lo largo de la Historia, las crisis económicas han provocado que los ciudadanos se hartan de su Gobierno*, y como causa-efecto, *los votantes exigen entonces un cambio de Gobierno, y también de la política económica*.

Estos cambios cíclicos, en principio debidos a problemas económicos, se pueden extender a otro tipo de crisis, como una pandemia, una guerra o el desgaste de un presidente o de un primer ministro. Es verdad que la posibilidad de cambiar un gobierno cuando no gusta, hasta hace bien poco se solucionaba por la vía de la revuelta o la revolución ya que no había premisas democráticas que permitieran un cambio pacífico. También lo es que, en algunos países todavía el *juego democrático* luce por su au-

sencia y la alternativa posible pasa por el *recurso al pataleo* o la de *ajustarse a la situación*.

Pero frente a todas esas restricciones al modelo, que dirían los econométricos, este libro es un ejercicio inteligente de encontrar causa y efecto sobre los acontecimientos económicos del pasado. Se parte de una situación y, como consecuencia de ella, surge una nueva.

Antes de meternos en materia es conveniente decir unas líneas de su autor. Y lo es por la trascendencia del *Economista* y de la persona. Con 91 artículos de revistas, 15 colaboraciones en obras colectivas, otros 15 documentos de trabajo, seis libros y 11.500 resultados en Google, Rafael Pampillón Olmedo es una persona relevante dentro de nuestra profesión. Este pontevedrés nacido en 1950 ha sido decano y catedrático de Política Económica de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Extremadura (1986-92). Actualmente, es catedrático de Economía Aplicada en la Universidad San Pablo CEU y, desde 1993, profesor y director de Análisis Económico del Instituto de Empresa (*IE Business School*), –siendo elegido mejor profesor en 2001, 2008, 2011 y 2016–.

Con este bagaje, parece que el libro tiene unos muy buenos mimbres para ser un gran cesto. Nos dice la contraportada que *este libro es una invitación a viajar a través de la historia económica*, y lo hace explorando *los cambios radicales habidos en política económica*. Para realizar esta tarea, el libro se estructura en quince capítulos precedidos por un aleccionador *Prólogo* del profesor Cuadrado Roura y una breve *Introducción* de Carlos Salas, periodista y ex director de *El Economista y Capital* y finalizado por una cumplida *Bibliografía*.

En la *Introducción* —ya del profesor Pampillón— se explica el método de trabajo a seguir, *se hace un resumen de las etapas en las que se divide la historia económica mundial en los dos últimos siglos, con especial referencia a Estados Unidos y a Europa (especialmente Gran Bretaña)*. Aunque anuncia que *se estudiarán, también, otros casos de cambios pendulares: China y América Latina*, y se hará *analizando las teorías económicas de cada época (al más puro estilo schumpeteriano), así como sus casos prácticos en los que tales teorías han sido aplicadas por los que gobiernan*. Y para abrir boca pone tres ejemplos de la manera con la que se va a afrontar el análisis: Franklin Roosevelt, Margaret Thatcher y Deng Xiaoping.

En el segundo capítulo —*El mercantilismo*— estudiará la respuesta al mismo desde la primera revolución industrial. En el tercero, —*Primer cambio pendular: del mercantilismo al modelo clásico*— se preguntará por lo que ocurrió en EE.UU. desde 1860 y 1929 y estudiará las causas y efectos de la segunda revolución industrial.

Llega el capítulo cuarto y con él *la Gran Depresión*, estudiando sus causas y analizando un fenómeno del período de entreguerras como fue el caso de la depresión alemana y su hiperinflación (que jugaron un papel clave en el nacimiento y surgimiento del nacionalsocialismo).

*El Segundo cambio radical*, estudiado en el capítulo quinto, tiene como protagonista al keynesianismo, enmarcado en los avatares históricos del momento: la llegada de Hitler al poder; la llegada de Roosevelt (viendo las peculiares coincidencias entre ambos) y los posteriores treinta años finalizada la II Guerra Mundial (1945-1973) calificados como de *glorioso* continuismo keynesiano. En el sexto

—*La crisis del petróleo y la estanflación*— se preocupará de los errores de Jimmy Carter, la decadencia de Gran Bretaña y los fracasos del Partido laborista de James Callaghan.

*El Tercer cambio pendular* lo achaca el autor a las políticas de oferta. Por este amplio capítulo van a pasar: Laffer; Laureano Figuerola (el Laffer español); la dama de hierro (Margarte Thatcher) y se estudiarán los cambios pendulares desde Francia, España y Alemania (Helmut Kohl y de Gerhard Schröder) finalizando con el reconocimiento de los ideólogos de este tercer cambio pendular desde la economía y que pasan por una política monetaria estricta y quitar peso al Estado. Tal vez, dentro de este tercer cambio pendular, merece especial mención los casos de: China —estudiado en el capítulo octavo—, y por el que pasan el denominado Gran Salto Adelante y la Revolución Cultural, las reformas de Deng Xiaoping y las políticas de Xi Jinping; y los cambios drásticos de la Europa del Este (capítulo noveno) con tres actores principales (George H. W. Bush, Mijail Gorbachov y Helmut Kohl) y otros actores de reparto.

A partir del capítulo décimo se hablará del *Cuarto cambio pendular* (2001-2021): la vuelta al keynesianismo y la Gran Recesión; la pandemia y el Gran Confinamiento (capítulo 11); Las políticas keynesianas de Joe Biden (capítulo 12); El diagnóstico del experto (capítulo 13); Un cambio pendular del siglo XXI: los movimientos populistas (capítulo 14) y, finalmente, a modo de conclusión o epílogo ¿Qué podemos aprender?

De esta última parte es necesario quedarse con la afirmación de que *hay un lugar para la esperanza* y con un decálogo aleccionador e interesante sobre las lecciones del pasado.

Resumiendo, como libro de entretenimiento es más que aconsejable fácil y rápido de leer. Como manual podemos encontrar casos útiles para discutir en el aula, en forma de clases prácticas de Política Económica, Economía Aplicada, Entorno Económico de la Empresa, Historia Económica, Historia Política del mundo actual y Economía Política.

Así se demuestra que, efectivamente, era la *d*) la respuesta acertada.

José Antonio Negrín de la Peña  
*Universidad de Castilla-La Mancha*

#### NOTAS

- (1) Presentado en la sede del CEMAD el pasado día 2 de febrero por la decanapresidenta del colegio Amelia Pérez Zabaleta, José Antonio Herce, José Antonio Negrín y por el autor del libro Rafael Pampillón. [https://www.youtube.com/watch?v=dyDa9vPHu\\_Y](https://www.youtube.com/watch?v=dyDa9vPHu_Y).
- (2) Negrín, J. A. (2018), «La importancia de la psicología económica. Richard H. Thaler, Premio Nobel de Economía 2017», en *Economistas*, núm. extra. 156-157, págs. 239-246.



### ESTRUCTURA ECONÓMICA DE ESPAÑA - 2022 (1)

Ramón Tamames  
Antonio Rueda  
JdeJ Editores, 2022  
1.019 páginas.

Hace ya algunos años –diecisiete– se realizó un entrañable libro homenaje al profesor Tamames (2). En ese libro se hablaba de la naturaleza *poliédrica* del profesor (economista, botánico, emprendedor, europeísta, ingeniero de montes, novelista, padre, político, tertuliano...) y como es natural, se escribió sobre el libro más conocido y vendido de Ramón, el *Estructura Económica de España el Tamames*.

Es conocido, pues, que este libro es, lógicamente, obra del profesor Ramón Tamames Gómez –técnico comercial del Estado, catedrático de Estructura Económica y Economía del Desarrollo en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), Cátedra Jean Monnet de la Unión Europea y miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas–. Pero también es obra, –como coautor– de Antonio Rueda Guglieri –doctor en Cien-

cias Económicas y Empresariales y profesor asociado de Estructura Económica en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) y que se incorporó al *Tamames* en la 23ª edición en 1997–.

A lo dicho anteriormente se le añade algo que demuestra la evidencia de la reciente edición hoy reseñada: la permanente actualización. Y es que, en palabras del profesor Tamames *los libros son como los hijos: además de traerlos al mundo, hay que cuidarlos, para que crezcan sanos y fuertes, y comprarles nueva vestimenta, al pasar de una talla a otra en su inexorable mutación biológica*.

Es conocido que la primera edición de dicha obra es de 1960 (Ramón tenía 27 años) cuando *tanto la literatura como la economía española era más bien un páramo*, convirtiéndose en las décadas siguientes *en el libro que más ha influido sobre la cultura económica de los españoles*, en opinión de los profesores que prologaron aquel libro homenaje.

Desde entonces, el *Tamames*, se convirtió en un libro imprescindible para conocer la economía española teniendo presencia habitual en numerosas bibliotecas de economistas e instituciones no solo nacionales sino de todas las partes del mundo. Esta obra ha sido –y sigue siendo– texto básico de enseñanza en prácticamente todas las universidades españolas señalando su contraportada *que aparte de los 40.000 alumnos directos, los dos autores han tenido no menos de tres millones de lectores...* pocos me parecen. Este manual enciclopédico ha sido libro de cabecera de economistas, pero también de historiadores, juristas, empresarios, ingenieros y técnicos, sindicalistas, ecologistas, agraristas y urbanitas...

y, también, de multitud de personas simplemente interesadas en la economía de España (y sus circunstancias). Más de sesenta años después, sigue siendo uno de los libros más completos que existen sobre nuestra economía, convirtiéndose en un texto de consulta habitual para encontrar las primeras referencias bibliográficas sobre cualquier tema de la economía española, antecedentes históricos e incluso la opinión crítica no solo del profesor sino que –en esta 26ª edición– *se siente acompañado* de otras opiniones amigas a través de diferentes *microponencias*.

¿Pero?... ¿Qué es la Estructura Económica de España? Esta pregunta sería puramente retórica para los economistas del siglo pasado. Todavía la asignatura permanece con ese nombre en algunas facultades pero, en otras, ha sido sustituida por la más políticamente correcta (o simplemente aséptica) Economía Española. El mismo Tamames explicaba que, tal vez, el primero en emplear el término Estructura con un significado económico fue Karl Marx en su *Contribución a la crítica de la economía política* de 1859, aunque existen precedentes en los trabajos de Richard Jones. De su significado, de nuevo del profesor, nos habla del conjunto de relaciones de producción y de cambio de una sociedad que se desenvuelven dentro de un cierto marco institucional. La estructura, a diferencia de las circunstancias coyunturales, solo evoluciona a medio y, sobre todo, a largo plazo, salvo que se introduzcan reformas estructurales a través de cambios revolucionarios en el marco institucional. Lo que en lenguaje estudiantil se traducía en la frase algo chusca de que *lo que dura es estructura y lo demás es coyuntura*.

La vocación de *el Tamames* se resume en una frase que se recogía en la segunda edición de 1964: *En estos tres años (recordemos que la primera edición es de 1960), la sociedad española ha experimentado una serie de transformaciones cuyas mejores consecuencias están todavía por apreciarse... ¿cuáles fueron los motores de los cambios que se advierten?*, pasado, presente y futuro se dan la mano para entender la economía española.

Ahora, el *Estructura Económica de España* llega a su 26 edición, después de numerosas reimpressiones intermedias. Heredero de su pasado, esta edición comienza con un prólogo de Ángel Simón, presidente de Aguas de Barcelona (AGBAR), que patrocina esta obra, una nota preliminar de los autores y el recuerdo del prólogo de José Luis Sampedro de 1960. Se estructura en seis partes que reparten los 19 capítulos que los componen. La primera parte –*Medio Ambiente y sector FAO*– estudia: el medio ambiente, el cambio climático y la población; las estructuras y las políticas agrarias; las producciones agrícolas y la economía forestal, la ganadería y la pesca. La segunda parte –*Industria, Energía y Construcción*– analiza el desarrollo industrial; el sector de la energía; los subsectores industriales y la construcción y la política de vivienda. Por la parte tercera –*el creciente mundo de los servicios*– pasan: la terciarización de la economía; el transporte y la distribución comercial; el turismo y las TIC y la digitalización. Es tarea de la cuarta parte, –*una economía abierta*– repasar: la política comercial, la balanza de pagos y las inversiones extranjeras

y España en la Unión Europea. En la quinta parte se estudia *el marco institucional y la ordenación económica*, por la que pasarán la política monetaria y el sistema financiero; la fiscalidad; la renta, la riqueza y el marco social; el intervencionismo, la planificación y el mercado y la constitución, comunidades autónomas, el desarrollo económico y... el futuro. Una de las novedades de esta 26 edición del *Estructura Económica de España* –además de la información estadística actualizada en 198 cuadros a lo largo de estos 19 capítulos, las 96 ilustraciones de todo tipo (diagramas, mapas, histogramas de frecuencia, circuitos financieros, efigies de grandes economistas y empresarios...)–, las citas bibliográficas, (hay 1.262 por cortesía científica que sirven de pista para nuevas lecturas –de empresas y organismos se mencionan 818, todo un repertorio para ulterior conocimiento– *Tamames dixit*), es la incorporación de diecinueve microponencias (encartes) de diferentes personalidades del mundo de la economía y la empresa que aportan valor añadido a cada uno de los capítulos. Finaliza la obra con los diferentes índices onomásticos y de figuras y un epílogo de Valentín Pich –presidente del Consejo General de Economistas de España– y un estudio sobre la empresa Aguas de Barcelona (AGBAR).

La longevidad del libro se ha consolidado por su gran utilidad para todos: en un solo volumen se pone al alcance del lector un amplio panorama actualizado de la economía española más actual, en su contexto europeo y mundial.

En resumen, y en palabras de Valentín Pich, *los 55.000 colegiados tenemos que celebrar esta nueva edición del Estructura Económica de España como un valioso instrumento a difundir desde nuestras plataformas profesionales (...) que tanto va a contribuir a tener un sentido transgeneracional de conocimiento entre economistas, fundado sobre lo que hemos hecho y lo que hemos de hacer*. Lo dicho, pasado, presente y futuro, romance de la economía española en diecinueve capítulos de versos poliédricos. *Tolle et lege*, que diría san Agustín.

**José Antonio Negrín de la Peña**  
*Universidad de Castilla-La Mancha*

#### NOTAS

- (1) Presentado en el Auditorio de la Mutua Madrileña el martes 24 de mayo, por Ignacio Garralda, presidente de Mutua Madrileña, Ángel Simón, Presidente de Aguas de Barcelona, copatrocinadora de la 26 ed. del libro, Valentín Pich, presidente del Consejo General de Economistas de España copatrocinador de la 26 ed. del libro, Javier de Juan, editor, Jaime Lamo de Espinosa, catedrático de Economía Agraria y miembro del Consejo de Mutua Madrileña, Antonio Rueda, coautor del libro junto a Ramón Tamames.
- (2) *Perfiles de Ramón Tamames*, Ediciones 2010, Madrid.







# ECONOMISTAS

COLEGIO DE  
MADRID

13 euros

[www.cemad.es](http://www.cemad.es)

