

INDICE

INFORME SOBRE LA REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES	183
I. JUSTIFICACION DEL IMPUESTO Y LINEAS GENERALES DE SU REFORMA	183
II. SUJETO PASIVO.	186
1. <u>Sociedades sujetas al impuesto.</u>	186
2. <u>Sociedades transparentes.</u>	186
3. <u>Grupos de entidades.</u>	187
4. <u>Rentas sujetas.</u>	188
III. BASE DEL IMPUESTO.	188
1. <u>Opciones respecto a la base del Impuesto.</u>	188
2. <u>Ingresos computables.</u>	190
3. <u>Gastos deducibles en general.</u>	191
4. <u>Gastos de personal.</u>	191
5. <u>Valoración de inventarios.</u>	191
6. <u>Amortizaciones.</u>	191
7. <u>Dotaciones y Provisiones.</u>	192
8. <u>Compensación de pérdidas.</u>	193
IV. TIPO DE GRAVAMEN.	193
V. DEDUCCIONES EN LA CUOTA.	193
1. <u>Deducción por dividendos procedentes de otras sociedades.</u>	193
2. <u>Deducción por Impuestos satisfechos en el extranjero.</u>	194
3. <u>Deducciones por incentivos.</u>	194
4. <u>Deducciones de las retenciones y pagos a cuenta por este impuesto.</u>	195
VI. OTROS ASPECTOS.	195
1. <u>Actualización de balances.</u>	196
2. <u>Tratamiento de los activos con rendimientos implícitos.</u>	196
3. <u>Aportación de activos a sociedades.</u>	196

INFORME SOBRE LA REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

El Ministerio de Economía y Hacienda ha solicitado a distintos profesionales e Instituciones, mediante una encuesta preparada con tal finalidad, su opinión respecto a una posible reforma del Impuesto sobre Sociedades.

Como en el caso de la encuesta también preparada por el Ministerio para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, un grupo de Catedráticos de Hacienda Pública de las Facultades de Ciencias Económicas y Empresariales de distintas Universidades españolas han decidido elaborar conjuntamente un Informe que, siguiendo las orientaciones básicas de la encuesta pero sin ajustarse necesariamente al orden y contenido de sus preguntas, refleje su opinión colectiva frente a la estructura básica del Impuesto sobre Sociedades. El presente Informe resume, en consecuencia, las principales opiniones de este grupo de universitarios sobre las directrices y orientaciones que debería seguir la reforma del Impuesto sobre Sociedades en España.

I. JUSTIFICACION DEL IMPUESTO Y LINEAS GENERALES DE SU REFORMA.

El Impuesto sobre Sociedades es, actualmente, la segunda figura en importancia recaudatoria dentro del conjunto de tributos que recaen sobre la renta y el patrimonio en España. En 1990 su recaudación en el conjunto de las Administraciones Públicas supuso el 26'5 por 100 del total de tales ingresos, mientras que el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas suponía un 64'8 por 100. En consecuencia, entre ambos tributos alcanzaban el 91'3 por 100 de la recaudación de los impuestos sobre la renta y el patrimonio, lo cual prueba el papel secundario -pero muy importante- de esta figura dentro del cuadro de impuestos directos en la actualidad.

Sin embargo, esa importancia recaudatoria se corresponde mal, en el caso del Impuesto sobre Sociedades, con la valoración que esta figura ha venido recibiendo desde un punto de vista doctrinal. Como es conocido, la polémica acerca de si debe existir un Impuesto sobre Sociedades en un moderno sistema de tributación directa ha ocupado buena parte del tiempo y del esfuerzo de quienes, a lo largo de este siglo, se han dedicado al análisis de los impuestos en los países occidentales.

Existe hoy un amplio consenso sobre el hecho de que, ni el posible privilegio que quizás suponga el uso de la forma societaria ni la consideración del Impuesto sobre Sociedades como una forma eficiente de asignar costes públicos, en tanto que instrumento para una más adecuada regulación social del poder económico que se acumula en las sociedades o como una herramienta básica para alcanzar los objetivos de la política económica, constituyen una justificación doctrinal suficiente para este tributo frente a la evidencia de que, a través del mismo, difícilmente puede gravarse con equidad la capacidad de pago de los individuos. El debate abierto sobre la posible traslación, vía precios, de este impuesto ha debilitado aún más, si cabe, la posición doctrinal en la que podría quizás sustentarse la racionalidad del mismo.

Sin embargo, el Impuesto sobre Sociedades existe actualmente en el cuadro tributario de los países occidentales con una capacidad recaudatoria no despreciable y ésta quizás sea una buena justificación de hecho para tan polémica figura. Pero no basta esa razón de hecho para justificar la existencia de este tributo, sobre todo cuando se plantea la oportunidad y necesidad de su reforma. De ahí que resulte de interés tratar de justificar, siquiera brevemente, su existencia con mejores argumentos que los puramente recaudatorios y, de paso, establecer los límites en los que debería moverse dentro de un cuadro eficiente de impuestos directos.

Posiblemente la justificación básica del Impuesto sobre Sociedades encuentre actualmente dos grandes puntos de apoyo en las economías occidentales: de una parte, el Impuesto sobre Sociedades constituye un elemento esencial para el control de las rentas percibidas por los individuos; de otra, este impuesto constituye un medio apropiado para gravar capacidades de pago que, pese a su importancia, no son, sin embargo, objeto de tributación dentro de la imposición sobre la renta de las personas físicas.

Respecto al papel de instrumento de control de rentas que comúnmente se asigna a esta figura, es evidente que en las economías avanzadas la mayor parte de las rentas percibidas por los individuos se generan hoy dentro de las sociedades, si se hace abstracción de las que se generan en el seno de las Administraciones Públicas. Por ello, al exigir el Impuesto sobre Sociedades para su aplicación correcta el conocimiento, no sólo del beneficio empresarial sino, además, de las restantes partidas que integran el valor añadido de los sujetos pasivos -rendimientos del capital, en sentido amplio, y rendimientos del trabajo- constituye un soporte importante de los restantes impuestos y, señaladamente, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Si las sociedades donde se genera la mayor parte de los rendimientos percibidos por los individuos no tuvieran que satisfacer el Impuesto sobre Sociedades, podría perderse un valioso instrumento para el control cruzado de tales rendimientos.

Pero, por otra parte, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas no suele gravar las ganancias de capital meramente acumuladas sino cuando tales ganancias son objeto de realización y esto último bastante limitadamente. Como las sociedades retienen una parte sustancial de los beneficios que obtienen y estos beneficios no distribuidos suelen traducirse en ganancias de capital para sus socios, la tributación de los beneficios no distribuidos constituye un medio indirecto de gravar una parte de las ganancias de capital meramente acumuladas y no realizadas.

Sin embargo resulta difícil admitir la existencia de un Impuesto sobre Sociedades que recaiga sobre los beneficios objeto de distribución que, posteriormente, habrán de integrarse en la base del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de los perceptores de tales rendimientos, sin pensar en una doble tributación de tales dividendos salvo que se considere al Impuesto sobre Sociedades como una retención especial en la fuente de lo que posteriormente habrá de ser la tributación definitiva de tales beneficios distribuidos o dividendos en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. El principio de capacidad de pago así parece exigirlo, aunque no faltan ejemplos históricos -como notoriamente el caso de Estados Unidos- en que se ha reivindicado para el Impuesto de Sociedades una naturaleza autónoma y separada del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas.

Bajo esta perspectiva resulta razonable pensar, asimismo, que el Impuesto sobre Sociedades debería funcionar como un instrumento provisional de gravamen del beneficio no distribuido, en tanto tales beneficios permaneciesen retenidos dentro de la sociedad que los hubiese generado. Con ello el Impuesto seguiría jugando su papel de instrumento de control de las rentas de los individuos y, además, serviría de tributación provisional de los beneficios societarios mientras no fuesen distribuidos, evitándose al mismo tiempo la carga adicional que representa un Impuesto sobre Sociedades de carácter independiente respecto a los dividendos y frente a otras formas alternativas de renta.

Las razones anteriormente apuntadas determinan que en las circunstancias actuales, el presente Informe se decante, sin ambigüedad, por el mantenimiento del Impuesto de Sociedades en el sistema impositivo español.

Sentar ese criterio de existencia del impuesto no supone sin embargo, negar la necesidad de su reforma, tal como actualmente se configura en el ordenamiento tributario español. Una reforma que tiene dos polos de orientación distintos:

- a) Perfeccionar y simplificar técnicamente el impuesto en sus elementos constitutivos.
- b) Internalizar las tendencias que el proceso de integración económica europea, impone a los países miembros de la Comunidad Europea de cara a la coordinación fiscal necesaria para evitar distorsiones de origen fiscal en la construcción del Mercado Único.

Como recordaba recientemente el Informe de la OCDE sobre "La imposición de los beneficios en una economía global. Cuestiones nacionales e internacionales" (París, 1991), los sistemas de imposición sobre sociedades han sido criticados, en los últimos años, por un conjunto de razones entre las que cabe destacar:

1. Sus presuntos efectos desfavorables sobre el ahorro y la inversión internos.
2. Las distorsiones que origina en la asignación internacional de capitales.
3. Su complejidad.
4. La ausencia de neutralidad sobre el proceso de inversión entre empresas societarias y no societarias.

Existe además una preocupación generalizada sobre la coexistencia de regímenes diversos de imposición sobre el beneficio de las sociedades en un mundo en que los obstáculos no fiscales hacia la globalización de las actividades económicas y financieras tienden a desaparecer.

Seis son los aspectos internos del impuesto que constituyen hoy -según la OCDE- los principales temas de debate, sobre los que el presente Informe adopta determinadas posiciones que trata de justificar razonadamente:

- a) El tratamiento de la denominada "doble imposición" de los dividendos.
- b) Si la doble imposición de los dividendos debe corregirse, ¿debe hacerse a nivel de la tributación de la sociedad o de los socios?
- c) La forma en que debe definirse y medirse la base imponible. Cuestión clave que entraña la adopción de criterios respecto a aspectos tan importantes como las amortizaciones, la valoración de inventarios, la forma de tener en cuenta la inflación y el tratamiento de los denominados "precios de transferencia".
- d) La polémica abierta sobre la conveniencia o no de mantener incentivos tributarios para estimular la inversión y, en su caso, la forma más adecuada de instrumentarlos.
- e) La relación que debe existir entre el tipo impositivo del Impuesto sobre Sociedades y la tarifa del IRPF.
- f) El nivel y estructura de los propios tipos que deben aplicarse en el Impuesto sobre Sociedades.

Un conjunto de problemas que se amplía por los que aporta la consideración del impuesto desde la óptica de las relaciones fiscales internacionales y que se resumen en dos aspectos, en buena medida contrapuestos. Las autoridades fiscales han de velar por mantener el rendimiento fiscal del impuesto sobre sociedades, gravando adecuadamente los beneficios nacionales y los derivados de transacciones internacionales y, por otra parte, han de crear el clima fiscal favorable para atraer inversiones extranjeras y evitar la deslocalización del ahorro interior.

Pero el perfeccionamiento del Impuesto de Sociedades, adquiere una segunda perspectiva importante en la necesidad de plantear su reforma eliminación de distorsiones que en el marco de la pudieran constituir impedimento para el logro del Mercado Unico.

En este sentido, las conclusiones y recomendaciones del Informe del Comité de Expertos Independientes, creado por la Comisión de la Comunidad Europea y presidido por Onno Ruding han marcado algunos aspectos básicos de la coordinación comunitaria del impuesto.

En efecto, el Informe del Comité Ruding, parte de la afirmación de tres hechos:

1º) Existen diferencias acusadas entre los sistemas de imposición societaria aplicados por los distintos países, especialmente en lo que se refiere a tipos impositivos nominales y efectivos, a los sistemas de determinación de la base imponible y a los criterios de convivencia entre el Impuesto de Sociedades y el que grava la renta de las personas físicas.

2º) Los estudios empíricos realizados por el Comité sugieren la existencia de distorsiones originadas por la imposición de sociedades, sobre todo en cuatro aspectos clave:

a) El mantenimiento de imposición sobre los pagos por dividendos entre sociedades relacionados que operan en distintos países, constituye la principal razón que influye sobre los flujos internacionales de inversión directa, pero éstos también se ven afectados por las siguientes diferencias:

b) Diferencias entre los estados miembros en los métodos para paliar el doble gravamen sobre los flujos de renta entre estados.

c) Diferencias en los tipos impositivos del Impuesto de Sociedades, entre países.

d) Los efectos discriminatorios de las retenciones en los beneficios distribuidos entre sociedades relacionadas por beneficios obtenidos en el extranjero.

3º) Algunos aspectos relativos a la ausencia de imparcialidad, de factibilidad administrativa y de transparencia, generan distorsiones de la competencia en la Comunidad a través del uso de incentivos tributarios.

Es cierto, sin embargo, que pese a la inexistencia de una clara acción concertada para lograr la convergencia de los sistemas de imposición de sociedades, ésta se ha producido de hecho en alguna medida. No obstante, aunque la experiencia disponible no parece apuntar hacia una competencia fiscal sin límite en este impuesto, que se traduciría en una clara erosión recaudatoria en el conjunto de países de la Comunidad Europea, sí cabe destacar una cierta tendencia de los estados comunitarios a instaurar regímenes especiales para atraer actividades económicas internacionales, en particular en el sector financiero.

El Comité Ruding reconoce estas distorsiones de hecho pero desestima, a corto plazo, el logro de una plena armonización del Impuesto de Sociedades. La tendencia natural de los países a conservar su fiscalidad, las dificultades que la interrelación entre los impuestos sobre sociedades y sobre la renta personal imponen a la reforma del impuesto sobre beneficios, la consagración del principio de subsidiariedad en la utilización del derecho comunitario y la exigencia de unanimidad en los cambios fiscales, obligan a considerar la armonización plena del Impuesto de Sociedades como un objetivo a largo plazo.

Sin embargo, sí cabe contemplar la posibilidad de avances en el camino de armonización dentro de un plan temporal que culmine en el momento de la plena instauración de la Unión Monetaria y Económica Europea.

Las prioridades básicas que el Informe Ruding destaca son las cinco siguientes:

1. Eliminar las discriminaciones que surgen de la imposición sobre dividendos percibidos por una sociedad perteneciente a un estado miembro, por los beneficios realizados en otros estados miembros.
2. Establecer reglas comunes para la determinación de la base imponible que evite su erosión en el ámbito comunitario
3. Fijar una banda, entre el 30 y el 40 por cien, para el establecimiento de los tipos impositivos.
4. Otorgar la máxima transparencia a las normas reguladoras de los incentivos tributarios.
5. Fijar los términos precisos de un convenio bilateral tipo para evitar la doble imposición entre países.

Dentro del marco de estos criterios y tendencias caben, como es lógico, distintas configuraciones del Impuesto sobre Sociedades, pero la idea sustentada en este Informe de que constituya un mero sistema adicional de retención para los dividendos percibidos conduce a plantearse este tributo de modo integrado con el que grava la renta de las personas físicas, adoptándose para tal integración el sistema de "crédito por dividendo recibido". Como es conocido, este sistema de integración de la tributación de los dividendos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas implica, con distintas variantes, el mantenimiento de un Impuesto sobre Sociedades que recaiga sobre el beneficio total distribuido o no- de cada entidad junto con la deducción, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de alguna cantidad que compense del Impuesto sobre Sociedades previamente soportado por el beneficio distribuido.

Las propuestas que se contienen en este Informe respecto a la reforma del Impuesto sobre Sociedades siguen esta línea y pretenden que la deducción por dividendos percibidos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sea de suficiente cuantía como para permitir la compensación total del Impuesto sobre Sociedades soportado. En todo caso este sistema de compensación total de la doble imposición por dividendos no sería incompatible con el sistema de retención sobre dividendos que se practican en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ya que son cosas distintas.

Bajo este planteamiento, el Impuesto sobre Sociedades debería generalizarse, al objeto de que pudiera cumplir adecuadamente su papel de instrumento de control y de gravamen transitorio de los beneficios no distribuidos en tanto éstos se mantuviesen retenidos en el seno de las sociedades. De ahí el sentido de algunas de las propuestas que en este Informe se contienen. Y, aunque no se desconocen las posibles ventajas de configurar este tributo como un gravamen sobre "cash-flow" o flujo de fondos, la actual configuración generalizada del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como un gravamen de la renta y no del gasto personal no parece aconsejar que el de Sociedades deba abandonar el beneficio empresarial como base de gravamen.

Finalmente, el Impuesto sobre Sociedades no debería renunciar a su papel -ya comentado más arriba- de instrumento de la política económica mediante la concesión de incentivos fiscales sobre la inversión y el empleo. Pero en situaciones de relativa escasez de recursos públicos como la actual, la utilización indirecta de tales recursos que implican los denominados "gastos fiscales" debería someterse a nítidos criterios de eficiencia.

Estos son, a grandes rasgos, los criterios que orientan las propuestas de reforma contenidas en este Informe que como puede verse coincide en sus líneas generales con las tendencias más acentuadas de la fiscalidad internacional en los países del entorno económico de España. Su desarrollo se expone seguidamente atendiendo a la necesaria delimitación del sujeto pasivo, de la base del impuesto, del tipo de gravamen y de las deducciones en la cuota, así como de otros aspectos que permiten configurar un profundo cambio de esta importante figura impositiva.

II. SUJETO PASIVO.

El análisis de las posibles reformas en el ámbito del sujeto pasivo del Impuesto sobre Sociedades se referirá al conjunto de sociedades que deberían quedar sujetas al Impuesto, al tratamiento fiscal de las sociedades transparentes, del grupo de sociedades y de las sociedades holdings y, finalmente, a las rentas que deberían quedar integradas en el Impuesto, con especial referencia a los problemas que plantea la doble imposición internacional.

1. Sociedades sujetas al impuesto.

El ámbito de aplicación subjetivo del Impuesto sobre Sociedades ha experimentado en los últimos años una significativa reducción, pues ha dejado al margen del referido tributo a determinadas organizaciones empresariales por el simple hecho de que adoptan determinadas formas jurídicas.

En efecto, el Impuesto sobre Sociedades anterior a la reforma de 1978 incluía en su ámbito de aplicación no sólo a las sociedades mercantiles sino también a las sociedades civiles y a las comunidades de bienes que explotaban algún negocio gravado por la Licencia Fiscal del Impuesto Industrial. En cambio, del Impuesto sobre Sociedades configurado en la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, se excluyeron a las comunidades de bienes así como a las sociedades civiles que no tuvieran personalidad jurídica. Posteriormente, y en concreto según el artículo 10 de la Ley 18/1991 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, todas las sociedades civiles, tengan o no personalidad jurídica, se encuentran sometidas al régimen de atribución de rentas y, por tanto, excluidas del ámbito de aplicación del Impuesto sobre Sociedades.

Ahora bien, si el criterio que debe tenerse en cuenta para determinar el ámbito de aplicación subjetivo del Impuesto sobre Sociedades es que todas las organizaciones empresariales de carácter societario deben estar sometidas al referido impuesto, no parece muy justificado que existan determinadas exclusiones fundamentadas en la forma jurídica adoptada. En concreto, si actualmente se encuentran sujetos al Impuesto sobre Sociedades tanto los Fondos de Pensiones como los Fondos de Inversión Mobiliaria, que son entidades carentes de personalidad jurídica, resulta difícil justificar que se excluyan a todas las sociedades civiles.

Por ello, debería reconsiderarse el actual ámbito de aplicación subjetivo del Impuesto sobre Sociedades ampliándolo a todas las organizaciones empresariales de carácter societario.

2. Sociedades transparentes.

No cabe duda de que la mejor forma de solucionar los problemas que se derivan de la creación de sociedades interpuestas o ficticias por motivos fiscales requiere necesariamente una equiparación del nivel de tributación del Impuesto sobre Sociedades en relación con el del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Y la forma de alcanzar esta equiparación en nuestro país debería ser la de una moderación del gravamen sobre la renta personal, cuyos tipos marginales, a pesar de la reciente reforma, siguen siendo elevados. Ahora bien, si por necesidades recaudatorias esta equiparación no es factible a corto plazo y, en consecuencia, resulta

necesario mantener el régimen de transparencia fiscal obligatoria, sería preciso modificar su actual normativa al objeto de solucionar los principales defectos que se derivan de su aplicación. Tales defectos son básicamente los siguientes:

- En primer lugar, subsiste desde el año 1985 una discriminación en la imputación de bases de las sociedades transparentes a sus socios al quedar limitada en exclusiva a que tales bases tengan signo positivo. De este modo, el régimen de transparencia fiscal no sólo trata de contrarrestar la economía de opción tributaria que se produce al existir niveles de tributación diferentes entre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre Sociedades, sino que, además, se convierte en un régimen sancionador al impedir que las pérdidas de estas sociedades puedan imputarse a los socios.
- En segundo término, prevalece en la normativa vigente el régimen de transparencia fiscal sobre el régimen de tributación consolidada cuando en una sociedad integrante de un grupo de sociedades se dan las circunstancias que configuran la transparencia fiscal. Este criterio impide la aplicación de un tratamiento fiscal homogéneo a todo el grupo de sociedades y no tiene en cuenta que, si se tomara el grupo en su conjunto en lugar de individualmente cada sociedad, no se darían las condiciones que definen la transparencia fiscal. Por ello, debería establecerse que prevaleciera siempre el régimen de consolidación sobre el de transparencia fiscal.

3. Grupos de entidades.

Uno de los problemas que se plantean en el Impuesto sobre Sociedades es el de la propia definición del sujeto cuando, como es cada vez más habitual, las sociedades no son entes independientes desde el punto de vista económico y operativo sino que se encuadran dentro de un conjunto de otras entidades constituyendo un grupo con dirección común, con financiación también común y, desde luego, con una política plenamente definida y planteada para el grupo en su conjunto.

La política seguida respecto a los grupos de entidades ha sido bien distinta en su ámbito fiscal y en el estrictamente financiero. Desde esta última perspectiva se ha pretendido habitualmente considerar como integrables dentro del grupo al más amplio núcleo de entidades relacionadas entre sí. Por el contrario, desde el punto de vista fiscal se ha intentado delimitar muy restrictivamente el grupo de sociedades e impedir, de esta forma, la consolidación fiscal de los resultados del mismo.

Las razones de tan discrepantes planteamientos son muy diversas pero sus consecuencias parecen, en todo caso, claramente contradictorias. Desde el punto de vista financiero se pretende consolidar al máximo número de entidades dentro de cada grupo al objeto de evitar la elusión del control y de la supervisión que las Autoridades financieras han introducido sobre ciertas entidades y, más concretamente, sobre las entidades de crédito. La consideración de un grupo amplio de entidades ha tratado, de esta forma, de evitar que la interposición de otras aparentemente no interconexionadas con el grupo o la utilización de sociedades puramente instrumentales sacara fuera del ámbito del control financiero lo que legalmente debería estar dentro de la órbita del mismo.

Por el contrario, la fiscalidad en España siempre se ha planteado el grupo como algo que debería ser restringido en su dimensión al objeto de evitar que los beneficios aflorados en unas entidades pudieran ser compensados con las pérdidas sufridas en otras. A estas alturas, sin embargo, resulta evidente que el grupo de entidades, cuando exista realmente, debería tener un tratamiento homogéneo y que las normas de consolidación que obligatoriamente se introducen en el ámbito financiero o mercantil deberían tener también trascendencia en el campo de la fiscalidad. A este respecto, cabe señalar que, a efectos puramente mercantiles, nuestro Código de Comercio actualmente establece criterios para la consolidación de los balances entre distintas entidades y, por ello, esos mismos criterios -distintos, desde luego, a los que establecen las normas financieras- deberían también tener su adecuada traducción en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades.

Así, pues, los grupos que actualmente deben presentar cuentas consolidadas conforme a la legislación mercantil o financiera deberían también tributar bajo bases consolidadas en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades. Ello evitaría buena parte de los graves problemas que actualmente se producen en la valoración de precios de transferencias y en la compensación de pérdidas, entre otros.

Un problema relacionado con el que se viene analizando es el del tratamiento de las sociedades holdings, encargadas de la tenencia de la cartera de control de las sociedades que integran un grupo y, en ocasiones, encargadas también de proveer a estas últimas de los recursos de capital necesarios.

El problema que se planteaba con estas entidades es que las mismas, al no tener otra actividad que la de dirección del grupo, tenencia de la cartera de control del mismo y financiación de las sociedades que lo integran, solían incidir inevitablemente en alguno de los supuestos sobre transparencia fiscal contemplados actualmente en las normas vigentes del Impuesto sobre Sociedades. Como la holding suele ser, en muchas ocasiones, mayoritariamente propiedad de un núcleo reducido de personas -generalmente unido por vínculos familiares o de interés económico- el tratamiento de la transparencia hacía inviable una racionalización adecuada del tratamiento fiscal del grupo de sociedades. Bien cierto es que la Ley 18/1991 ha excluido del régimen de transparencia fiscal a las sociedades de cartera que posean valores representativos de derechos sobre el capital de sociedades que establezcan con éstas una vinculación duradera para complementar o desarrollar sus actividades empresariales o profesionales, pero el artículo 12 del nuevo Reglamento del Impuesto sobre la Renta ha restringido el alcance de esta norma exigiendo que se posea, al menos, el 50 por 100 de los derechos de voto y que se dirija y gestione el conjunto de las actividades mediante la correspondiente organización de medios personales y materiales. Teniendo en cuenta que el control de un grupo puede ejercerse con niveles mucho más reducidos de participación en el capital, debería establecerse una normativa mucho más flexible que impidiese que las sociedades holdings que no cumplan las condiciones reglamentariamente establecidas puedan verse afectadas por el régimen de transparencia fiscal.

Por ello la reforma del Impuesto sobre Sociedades debería prever este tipo de situaciones y, limitando adecuadamente la figura de la transparencia fiscal en los términos que anteriormente se han propuesto en este Informe, conseguir una fiscalidad de la sociedad holding que no fuera discriminatoria para esta última. Si a ello se uniese la posibilidad de consolidación fiscal de las entidades integrantes del grupo cuando tal consolidación viniese exigida por la legislación mercantil o financiera, podrían resolverse alguno de los obstáculos más importantes que hoy existen para un moderno planteamiento de la imposición sobre sociedades.

4. Rentas sujetas.

En cuanto a las rentas sujetas, el criterio vigente en la actualidad es el de diferenciar entre entidades sujetas por obligación personal de contribuir y entidades sujetas por obligación real. Las sujetas por obligación personal son aquellas que residen en España, considerándose como tales las que se hubieran constituido conforme a las leyes españolas, las que tengan su domicilio social en territorio español y, finalmente, las que tengan en territorio español la sede de dirección efectiva de sus negocios o actividades.

Como es conocido, las entidades sometidas a obligación personal están gravadas por la totalidad de los rendimientos e incrementos de patrimonios que obtengan, con independencia del lugar donde se hubiesen producido y cualquiera que sea la residencia del pagador, mientras que las sometidas por obligación real quedan sujetas al impuesto sólo por la renta obtenida en territorio español. A tales efectos se considera renta obtenida en territorio español los rendimientos de las explotaciones económicas obtenidos por medio de establecimiento permanente situado en territorio español; las contraprestaciones por toda clase de servicios, asistencia técnica o cualquier otra prestación de trabajo o capital realizada o utilizada en territorio español; los rendimientos de los inmuebles situados en España; los rendimientos de valores mobiliarios emitidos por sociedades residentes en España o sociedades extranjeras con establecimiento permanente en España, o de dinero, bienes, derechos u otros activos mobiliarios invertidos o situados en España y, finalmente, los incrementos de patrimonio derivados de toda clase de elementos patrimoniales situados en España.

La enumeración anterior de lo que se considera renta obtenida en territorio español posiblemente sea excesiva, pero es similar a la que aplican la mayor parte de los países europeos, lo que origina numerosos conflictos en materia de soberanía fiscal que, en no pocas ocasiones, dan origen a situaciones de doble imposición internacional. Pero, si bien esta enumeración resulta excesiva, no parece que deba corregirse sino a la vista de la Directiva de Armonización que, en su momento, apruebe la Comunidad Europea pues, en otro caso, se estaría perdiendo capacidad recaudatoria sin lograr un trato equiparable por parte de otras naciones europeas. De cualquier forma, no debe perderse de vista que los acuerdos suscritos por España para evitar o atenuar la doble imposición internacional corrigen en la actualidad buena parte de las situaciones de doble imposición antes referidas.

III. BASE DEL IMPUESTO.

La definición de la base del Impuesto sobre Sociedades es uno de los problemas técnicos más complejos con los que habitualmente se enfrentan quienes pretenden una reforma del mismo. De hecho, los problemas en este ámbito surgen como consecuencia de la inevitable imprecisión que existe en la definición de beneficio o renta, tanto desde el punto de vista conceptual como contable. De ahí que haya inevitablemente que recurrir a convenciones legales o de hecho para delimitar adecuadamente lo que ha de entenderse como base imponible.

En este Informe la opción que se sigue es, como se ha indicado, la de configurar el Impuesto sobre Sociedades como un tributo que recaee sobre los beneficios de la entidad y ello supone, de una parte, delimitar adecuadamente cuáles son los ingresos que habrán de computarse y los gastos que habrán de deducirse para cuantificar tales beneficios; de otra, periodificar apropiadamente tales gastos e ingresos.

Es importante destacar que el presente Informe se decanta por una determinación efectiva y directa de la base del impuesto, de acuerdo con la definición que más adelante se detalla.

La justificación del Impuesto de Sociedades como un instrumento tributario que permita un mejor conocimiento y control de los rendimientos personales, priva de todo sentido a la utilización de sistemas de estimación objetiva que por razones de simplicidad administrativa podría estar justificado, aunque siempre sean discutibles, en empresas individuales de reducida dimensión ante la ausencia de registros contables suficientemente detallados y precisos. En ningún caso debe ser ésta la situación de las empresas societarias en las que la determinación del beneficio efectivo debe ser el único criterio admisible.

Por ello el análisis de la base del Impuesto se acometerá describiendo las distintas opciones que se presentan respecto al concepto de beneficio fiscal, los ingresos computables y los gastos deducibles, así como respecto a algunas propuestas específicas en el ámbito de los gastos de personal, de la valoración de inventarios, de las amortizaciones y de la compensación de pérdidas.

1. Opciones respecto a la base del Impuesto.

Desde una perspectiva doctrinal, el Impuesto sobre Sociedades podría configurarse como un tributo sobre el flujo de fondos (cash-flow) o en su forma tradicional como un gravamen sobre beneficios. Sin embargo, como ya se ha indicado al principio de este Informe, la opción que se ha seguido es la del beneficio de la entidad como base del gravamen ya que la primera alternativa, la de gravar el flujo de fondos, parece exigir conceptualmente que el actual Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se convirtiera en un Impuesto sobre el Gasto Personal, circunstancia que no parece estar en la línea dominante en la actualidad de las reformas

propuestas de la imposición personal sobre la renta. Pero es evidente que esta opción no agota el campo de alternativas y posibilidades que se abren para configurar la base del Impuesto sobre Sociedades, una vez elegidos los beneficios como fundamento de la misma.

La primera de tales opciones ha de referirse, inevitablemente, al concepto de beneficio objeto de gravamen en relación con lo que la teoría económica ha venido considerando tradicionalmente como beneficio. Como es conocido, el beneficio en el ámbito de la teoría económica excluye de este concepto los intereses por el uso del capital propio. Ello significa que, de elegirse esta opción, debería permitirse deducir de los beneficios contables los rendimientos del propio capital valorados conforme a los tipos de interés del mercado. Ello permitiría evitar el apalancamiento que supone desde el punto de vista tributario la utilización de capitales ajenos frente a los recursos propios, puesto que para los primeros se permite la deducción de sus rendimientos -pagados, obviamente a terceros- mientras que para los capitales propios no se permite tal deducción, penalizándose en consecuencia el uso de recursos propios y generándose una distorsión en favor del uso de capitales ajenos en la financiación de las entidades.

Sin embargo los Impuestos sobre Sociedades que se aplican en los países occidentales no permiten la deducción como gasto de ningún tipo de rentabilidad de los capitales propios y éste será también el criterio que se propugna en este Informe para el Impuesto sobre Sociedades español, pues de otro modo se distorsionaría notablemente nuestro tributo en relación con el aplicado en los países de nuestro entorno.

Un problema diferente es el de la opción que se abre respecto a los criterios de definición del beneficio. En España el Impuesto sobre Sociedades establecido en la reforma tributaria de 1978 se configuró como un tributo que pretendía gravar, con la mayor aproximación posible, el beneficio contable de las sociedades. Como se indica en el preámbulo del Reglamento del citado Impuesto "la Ley del Impuesto sobre Sociedades, sobre todo a través de lo dispuesto en los artículos 16, 22 y 30, refuerza la idea de que debe procurarse el mayor grado posible de aproximación entre la contabilidad y las reglas fiscales". Por ello, son múltiples las referencias de carácter contable que se contienen en el citado Reglamento.

Este criterio, sin embargo, ha experimentado un cambio muy importante a raíz de la reforma de la legislación mercantil realizada por la Ley 19/1989, de 25 de julio. En efecto, cuando se llevó a cabo tal reforma se consideró por parte de algunos sectores doctrinales que la normativa fiscal se encontraba condicionada por la legislación mercantil, de modo que algunas normas de esta última podrían determinar un específico tratamiento tributario, como era el caso de los criterios de valoración contenidos en la referida reforma. Por el contrario, otros sectores opinaban que la normativa fiscal era autónoma e independiente de la legislación mercantil, de modo que el tratamiento tributario aplicable en cada caso se fundamentaba exclusivamente en las normas de carácter fiscal.

Este último criterio, que defiende la autonomía e independencia de la normativa fiscal, se ha visto reforzado en las recientes modificaciones del Impuesto sobre Sociedades, establecidas tanto en la Ley 17/1991, de medidas fiscales urgentes, como en la Disposición Adicional 5ª de la Ley 18/1991, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Prueba de ello es la nueva redacción de la letra g) del artículo 14 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, por la que se regulan las condiciones de no deducibilidad de las cantidades destinadas a saneamiento de activos, admitiéndose como única excepción el que una Ley autorice su realización a efectos fiscales. Asimismo, la nueva regulación de los incrementos de patrimonio por simple anotación contable contenida en el artículo 15 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades supedita el no cómputo a efectos fiscales de tales incrementos únicamente a que una Ley los declare expresamente exentos de tributación. Y, finalmente, la nueva redacción del nº 1 del artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, relativo a la valoración de ingresos y gastos, condiciona la convalidación fiscal de los valores contables a las especialidades y excepciones previstas en las normas de naturaleza tributaria.

Todos éstos son ejemplos claros de un cambio de criterio de los responsables de nuestra política fiscal, que han pasado de configurar un Impuesto sobre Sociedades claramente armonizado con las normas contables a otro en el que se reafirma la autonomía e independencia de la normativa fiscal respecto a las normas mercantiles y contables.

Este cambio de criterio presenta sin embargo, serios inconvenientes. En efecto, el hecho de que se produzca un distanciamiento entre la base imponible del Impuesto sobre Sociedades y el beneficio contable conllevará necesariamente a una presión fiscal indirecta de los sujetos pasivos, que se verán obligados a realizar tareas administrativas adicionales para realizar los ajustes extracontables necesarios que permitan obtener la base imponible del Impuesto a partir del beneficio contable. Asimismo, la Administración encontrará dificultades en su actuación inspectora, pues cuanto mayor es el distanciamiento entre la base imponible y el beneficio contable, menor utilidad tienen para la Administración el uso de la contabilidad de las empresas para efectuar la comprobación del impuesto, especialmente si las entidades no tienen adecuadamente organizado un sistema de control en los que fundamentar la realización de los ajustes extracontables.

Los problemas que acaban de indicarse no tienen demasiada razón de ser cuando proceden exclusivamente de la aplicación de criterios diferentes sobre periodificación de ingresos y gastos en el ámbito contable y en el fiscal. La existencia de nuevas normas mercantiles sobre la composición de los balances y cuentas de resultados, conteniendo rigurosos criterios de valoración, y la reciente aprobación de un nuevo plan general de contabilidad, justifican sobradamente que el Impuesto sobre Sociedades se adecue plenamente a las periodificaciones de ingresos y gastos que realicen las sociedades de conformidad con las normas mercantiles y contables vigentes. En definitiva, y con la terminología del plan general de contabilidad, deberían desaparecer las denominadas "diferencias temporales" entre la base imponible del Impuesto sobre Sociedades y el beneficio contable.

En cuanto a las denominadas "diferencias permanentes" entre determinadas partidas contables de ingresos y gastos, que no se admiten como ingresos computables y gastos deducibles a efectos fiscales, el criterio debería ser el de su mantenimiento, pues lógicamente el Impuesto sobre Sociedades no tiene por qué convalidar fiscalmente todos los gastos e ingresos contables, ya que ello supondría una deslegalización práctica del mismo. Ahora bien, los supuestos en los que se concrete tal discrepancia deberían ser

pocos y plenamente justificados, criterio éste que no se cumple estrictamente en el vigente Impuesto sobre Sociedades, como se comentará en otros apartados de este Informe.

Ni que decir tiene que este criterio de armonización de las normas fiscales con las contables implica, en todo caso, que en el Impuesto sobre Sociedades no se utilicen métodos objetivos de estimación de bases imponibles para la gestión normal del tributo.

Un aspecto distinto, pero también relacionado con la definición del beneficio objeto de gravamen es el que se deriva del tratamiento de los activos financieros. El régimen fiscal de los activos financieros que se configuró en el año 1985 -y que con muy pequeñas modificaciones continúa todavía en vigor tanto en el Impuesto sobre Sociedades como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas- presenta serios problemas en su aplicación que serán objeto de análisis más adelante. Pero interesa destacar ahora que la vigente normativa fiscal de los activos financieros contiene un tratamiento discriminatorio de los rendimientos implícitos, pues no se permite, a efectos tanto del Impuesto sobre Sociedades correspondiente a Entidades no financieras como del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que se compensen los rendimientos implícitos negativos con las otras rentas positivas que obtenga el sujeto pasivo. Ello supone una grave ruptura del concepto unitario del beneficio objeto de tributación que debería corregirse en la reforma de este impuesto y también en el de la renta de las personas físicas.

2. Ingresos computables.

Desde el punto de vista de los ingresos computables para determinar los beneficios o base del Impuesto sobre Sociedades la regulación actual separa y considera como no computables sólo aquellos sometidos al Impuesto sobre Sucesiones y los que no constituyen renta fiscal, tales como los premios de la Lotería nacional, quinielas o aquellos otros de naturaleza benéfica adecuadamente reconocida.

Pero los problemas no suelen plantearse tanto con los ingresos no computables como con aquellos otros que sí lo son a efectos de la determinación de la base imponible. Aunque son muchos los que pueden plantearse en este ámbito, quizás los más importantes sean los que se refieren a los precios de transferencia y a los incrementos de valor.

En cuanto a los precios de transferencia el problema que se presenta es el de determinar cuáles son los auténticos precios a los que deben computarse las transacciones entre entidades o entre individuos y entidades cuando están relacionados entre sí. Si, además, las relaciones se dan entre entidades o individuos residentes y no residentes, el problema de los precios de transferencia puede adquirir una gran trascendencia desde el punto de vista tributario. Dos reglas deberían seguirse inexcusablemente en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades:

- La primera, que los precios que deberían aplicarse en caso de transacciones entre sociedades o entre sociedades e individuos relacionados deberían ser, en todo caso, precios de mercado. Esta primera regla debería complementarse con la de considerar que existe relación entre entidades o entre entidades e individuos al menos cuando se den las circunstancias que originan la posibilidad de consolidación fiscal y con la de que la Administración Tributaria pudiese, en todo caso, aplicar criterios racionales de valoración cuando los precios de mercado no fueran fácilmente discernibles.
- La segunda, que toda corrección de beneficios en una entidad como consecuencia de la aplicación de los criterios de la regla anteriormente expuesta debería conducir a ajustes simétricos, pero de distinto signo, en las restantes entidades afectadas.

En buena medida, los problemas de los precios de transferencia se corregirían con la simple consolidación de los resultados contables a efectos fiscales, aunque ello no evitase la persistencia de este problema cuando dentro de cada sociedad integrante del grupo los intereses minoritarios tuviesen pesos diferentes.

El segundo problema que afecta al ámbito de los ingresos computables es, como ya se ha indicado, el que se refiere al tratamiento de los incrementos y disminuciones de patrimonio en el Impuesto sobre Sociedades, que presenta diferencias notables con el vigente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Tales diferencias se concretan fundamentalmente, en que en el Impuesto sobre Sociedades, al contrario de lo que acontece en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se considera, de una parte, como incremento de patrimonio sujeto los que se pongan de manifiesto por simple anotación contable y, de otra, como base del incremento o de la disminución patrimonial de un bien, la diferencia entre su valor de enajenación y adquisición sin ninguna excepción, como las que se establecen en el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas para transmisiones no superiores a 500.000 ptas., y sin aplicación de ningún coeficiente reductor.

Las diferencias que acaban de reseñarse carecen de suficiente justificación en los momentos actuales. Así, las revalorizaciones contables no deberían suponer una carga fiscal inmediata, pues puede suceder que para que un balance cumpla en determinados casos con el principio de imagen fiel sea necesario efectuar la revalorización contable de algunos de sus activos. Este tipo de revalorización no debería, en ningún caso, quedar imposibilitada por su coste fiscal pero tampoco parece razonable que, al margen de medidas excepcionales y concretas de actualizaciones de balances, se acepten fiscalmente sin tributación alguna todas las revalorizaciones contables realizadas por las empresas.

El punto de encuentro de ambos criterios podría encontrarse en no penalizar fiscalmente de forma inmediata la realización de una revalorización aunque ésta tampoco se admitiese a efectos fiscales. Así, la revalorización de un bien de inmovilizado no tendría un coste fiscal inmediato, pero tampoco se admitiría la deducibilidad fiscal de las amortizaciones correspondientes a la parte revalorizada. Este criterio de neutralidad fiscal ante las revalorizaciones contables es el que se recoge en el nuevo régimen fiscal de

fusiones y escisiones de empresas y está adaptado a la normativa comunitaria, por lo que también debería incorporarse en la normativa del Impuesto sobre Sociedades, aplicándose con carácter general a las revalorizaciones contables.

En cuanto a los incrementos y disminuciones de patrimonio, el régimen vigente en el Impuesto sobre Sociedades resulta claramente penalizador en relación con el aplicable en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Tal diferencia no queda justificada por el hecho de que el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se aplique mediante tarifa progresiva mientras que el Impuesto sobre Sociedades se gire mediante un tipo fijo de gravamen, pues el régimen de los incrementos de patrimonio en el primero de dichos tributos no pretende anular el efecto de la progresividad de la tarifa sino que tiene por objeto limitar la tributación de los referidos incrementos de patrimonio mediante coeficientes de reducción de la base en función del tiempo de tenencia de los correspondientes activos y hasta alcanzar una exención total. Por tanto, para lograr en este aspecto un tratamiento similar para ambos tributos sería necesario que en el Impuesto sobre Sociedades se estableciera un sistema de cómputo de los incrementos y disminuciones de patrimonio similar al existente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

3. Gastos deducibles en general.

Los principios generales para la deducibilidad de un gasto deberían continuar siendo los que tradicionalmente han informado nuestro Impuesto sobre Sociedades: primero, el de necesidad del gasto para la obtención de los ingresos; segundo, el de justificación documental de la efectividad en la realización del gasto y, tercero, el de la adecuada contabilización del mismo.

Los problemas que plantea la aplicación de estos principios generales se derivan, fundamentalmente, del primero de ellos, es decir, del relativo a la necesidad del gasto para la obtención de los ingresos. El criterio que debería seguirse es el de la deducibilidad de todos aquellos gastos que estén relacionados con una transacción o negocio, además de aquellos otros que resultan necesarios para la obtención de los ingresos o que reflejan el importe del deterioro sufrido por los bienes de que los ingresos procedan.

En cuanto a las liberalidades y donativos parece que deberían ser deducibles aquellos que se dirijan a entidades legalmente protegidas o a aquellos otros que se orienten hacia actividades tales como la educación o la investigación en general. En todo caso para tales liberalidades y donativos debería establecerse un límite de naturaleza porcentual respecto a la base imponible de cada ejercicio.

En lo que se refiere a las multas y penalizaciones legales, el criterio debería continuar siendo el de la no deducibilidad de las mismas y tampoco debería ser deducible en ningún caso el propio Impuesto sobre Sociedades satisfecho por la entidad, pese a que las nuevas normas contables obliguen a reflejarlo, anticipadamente incluso, en la cuenta de resultados.

4. Gastos de personal.

En materia de gastos de personal, la regulación del Impuesto sobre Sociedades debería admitir sin limitación la deducibilidad de los gastos de formación que cumplieren los requisitos de efectiva realización y contabilización adecuada y siempre que tales gastos se derivasen de acuerdos o pactos formalmente establecidos entre el trabajador y la entidad o se derivasen de normas legales o convenios colectivos.

Una consideración especial deberían tener la deducción de las aportaciones de la entidad a los Fondos de Pensiones de su personal, cuando tales aportaciones viniesen obligadas en virtud de acuerdo, norma o convenio laboral. Obviamente para ser deducibles tales aportaciones -excluida la posibilidad del denominado "auto-seguro"- deberían realizarse a fondos de pensiones externos o a compañías aseguradoras de los referidos riesgos y siempre y cuando los beneficiarios de tales fondos o pólizas fuesen, directamente y de modo irrevocable, los trabajadores de la entidad. Bajo tales condiciones, las aportaciones no deberían tener límite anual alguno y deberían ser deducibles aunque respondiesen a actualizaciones de valores derivadas de servicios prestados a la entidad en ejercicios pasados, hasta que se hubiesen constituido las reservas actuarialmente necesarias para atender las prestaciones convenidas.

5. Valoración de inventarios.

En materia de valoración de inventarios la base de la evaluación de los mismos debería ser, en todo caso, el coste de adquisición de los mismos. En cuanto a las reglas de evaluación -FIFO, LIFO, coste medio u otras similares- el Impuesto debería permitir cualquiera de ellas siempre que fuese el criterio contable aplicado y partiendo, en todo caso, de la irrevocabilidad del referido criterio, al menos durante un período lo suficientemente largo de tiempo como para evitar posibles cambios que tratasen de eludir el gravamen. En caso de que, pasado el período mínimo establecido, se produjesen cambios en el criterio de valoración de inventarios, se debería proceder a la regularización fiscal oportuna para evitar reducciones injustificadas de la base imponible.

6. Amortizaciones.

La amortización o reconocimiento fiscal de la depreciación económica de los activos fijos plantea siempre un importante problema en la regulación del Impuesto sobre Sociedades. Este problema es consecuencia de la dificultad de valorar la referida depreciación en términos exactos o, en ocasiones, ni siquiera aproximados. Para entender mejor la magnitud del problema no debe perderse de vista que, si la amortización fuese instantánea, equivaldría a la exención plena de los rendimientos derivados del activo

fijo amortizado durante toda su vida económicamente útil. De ahí que la libertad fiscal de amortización suponga, de hecho, conceder al contribuyente la posibilidad de una exención plena del impuesto por los rendimientos derivados de la inversión.

Las consecuencias que se derivan de esta circunstancia son diversas pero, a efectos de este Informe, resulta necesario destacar las siguientes:

- La libertad de amortización debería ser un régimen tributario excepcional, pues puede suponer la exención total de los rendimientos derivados de la inversión. De ahí que en este Informe sólo se recomiende para los gastos en I + D, cuyos posibles rendimientos futuros podrían quedar exentos de tributación de esta forma.
- La amortización fiscal debería coincidir en cada ejercicio con la depreciación económica, pues ello garantizaría la neutralidad del impuesto.
- Se debería evitar, en todo caso, la introducción de incentivos implícitos por la vía de la aceleración de las amortizaciones fiscales, pues de tales incentivos se tiene escasa conciencia por parte del contribuyente y, en consecuencia, parecen influir relativamente poco en sus decisiones de inversión.
- Las amortizaciones fiscales deberían tener una fundamentación estimativa y muestral sobre la duración de la vida económica útil de los distintos activos, revisable en períodos muy cortos para evitar desajustes con la realidad de la depreciación económica.

Al objeto de conseguir una mayor eficiencia operativa, la norma general de deducibilidad de las amortizaciones debería fundamentarse en la aplicación de un sistema de tablas de amortización. Estas tablas deberían ser muy simples, refiriéndose a grandes sectores económicos y agrupando las distintas categorías de bienes dentro de un número relativamente reducido. Pero, sobre todo, las tablas deberían ser objeto de revisión en períodos breves de tiempo, que no deberían sobrepasar los tres años, pues resulta cada vez más rápida la obsolescencia, originada por la innovación tecnológica.

Frente al sistema general de deducibilidad de la amortización conforme a tablas, debería arbitrase también la posibilidad de coeficientes especiales aplicables a situaciones excepcionales, previa solicitud y acuerdo con la Administración. Pero, en ningún caso, tales acuerdos deberían suponer tasas de amortización fiscal superiores a la efectiva depreciación económica, es decir, en ningún caso los coeficientes convenidos deberían suponer una "aceleración" de las amortizaciones por encima del ritmo efectivo de la depreciación económica.

Los estudios empíricos realizados en España demuestran que la diversidad de sistemas de amortización -y su alejamiento de la depreciación efectiva- junto con el sistema de valoración de existencias seguido y la presencia de incentivos de dudosa racionalidad económica, son factores que están en la base de la elevada dispersión de los tipos efectivos de gravamen según la naturaleza de los diferentes activos en el Impuesto de Sociedades español.

En cuanto a la amortización de los fondos de comercio y de otros activos incorporeales y gastos de carácter plurianual, el Impuesto sobre Sociedades debería seguir los criterios establecidos a tales efectos en las Leyes mercantiles o atender a la vigencia temporal de los mismos o a la depreciación efectiva del inmovilizado de que se trate.

7. Dotaciones y Provisiones.

Las nuevas normas mercantiles y contables establecidas recientemente en nuestro país han supuesto un reforzamiento de la política de dotaciones a fondos de provisión que obligatoriamente tienen que realizar las empresas para que sus balances reflejen la verdadera situación patrimonial de la mismas.

Esta política de buena administración no debería estar dificultada por la existencia de determinadas limitaciones a la deducibilidad fiscal de la dotación de tales provisiones, pues ello significaría que la Hacienda Pública no comparte esta política responsable de gestión empresarial. Por ello, la normativa del nuevo Impuesto sobre Sociedades debería ser muy flexible en cuanto a la admisión fiscal de las dotaciones que efectúen las empresas para la constitución de provisiones.

El criterio que acaba de reseñarse no se cumple adecuadamente, sin embargo, en el actual Impuesto sobre Sociedades, tanto en lo relativo a provisiones por insolvencia como en el referente al fondo de fluctuación de valores. Así, el régimen fiscal de las provisiones por insolvencia contiene diversas excepciones en las que no se acepta la deducibilidad de las dotaciones realizadas. Tales excepciones, además, se justifican por cuestiones fundamentalmente formales o jurídicas, a pesar de que una política de buena gestión empresarial exige la realización de tales dotaciones.

En cuanto al fondo de fluctuación de valores, la normativa del Impuesto sobre Sociedades exige que la dotación coincida estrictamente con la depreciación del ejercicio. Este criterio de carácter temporal impide en muchos casos que la realización de dotaciones al citado fondo por exigencia de la normativa mercantil y contable pueda admitirse a efectos fiscales.

En definitiva, en la futura normativa del Impuesto sobre Sociedades debería establecerse una regulación mucho más flexible que la existente en la actualidad en relación con los distintos sistemas de provisiones, especialmente la provisión por insolvencia y el fondo de fluctuación de valores, al objeto de armonizarlos adecuadamente con la normativa mercantil y contable vigente.

8. Compensación de pérdidas.

En cuanto a compensación de pérdidas de un ejercicio con los resultados de otros, los criterios que deberían seguirse son similares a los actualmente vigentes, aunque las pérdidas derivadas de variaciones patrimoniales deberían ser objeto de una cuantificación similar a la propuesta en este Informe para los incrementos patrimoniales. En todo caso, el cómputo de las pérdidas fiscalmente compensables se efectuaría conforme a los criterios de cómputo de la base del Impuesto.

Como es conocido, la regulación actual del Impuesto sobre Sociedades sólo permite la compensación hacia adelante de las pérdidas en un plazo máximo de cinco ejercicios y, si bien se considera que este plazo de compensación hacia adelante es suficiente, también parece que debería admitirse la compensación de pérdidas hacia atrás, es decir, con beneficios de ejercicios pasados. Sin embargo, el plazo de la compensación hacia atrás debería limitarse tan sólo a dos ejercicios para evitar, de este modo, mayores complicaciones administrativas.

IV. TIPO DE GRAVAMEN.

La actual regulación del Impuesto sobre Sociedades establece un tipo general del 35 por 100 y algunos otros tipos especiales: el 26 por 100 aplicable a mutuas de seguro, sociedades de garantía recíproca, cooperativas de crédito y Cajas rurales; el 25 por 100 aplicable a algunas de las entidades exentas -para compensar las retenciones en la fuente- y a las entidades no residentes en general; el 14 por 100 y el 4 por 100 aplicable a determinadas operaciones de entidades no residentes y, finalmente, el 1 por 100 aplicable a las instituciones de inversión colectiva.

En nuestra opinión, los actuales tipos de gravamen deberían desaparecer en su mayor parte y configurarse, por el contrario, dos intervalos de posibles tipos de gravamen y un tipo único adicional, de la siguiente forma:

- El tipo general del Impuesto debería establecerse en un intervalo cuyos límites fuesen el 30 y el 40 por 100.
- El tipo aplicable a no residentes y entidades exentas para consolidar las retenciones en la fuente debería configurarse en un intervalo cuyos límites se situasen entre el 20 y el 30 por 100.
- Finalmente, las instituciones de inversión colectiva deberían permanecer sometidas al tipo del 1 por 100.

La configuración de tipos anteriormente señalada conduce a que todas las entidades, con la excepción de las no residentes, de las entidades exentas que consolidan las retenciones y de las instituciones de inversión colectiva, queden sometidas al tipo general situado entre el 30 y el 40 por 100.

La idea que subyace en esta propuesta es que los tipos del Impuesto sobre Sociedades establecidos mediante intervalos puedan ser ajustados coyunturalmente entre los límites anteriormente señalados. En el caso del tipo general, tales límites coinciden con los niveles que se propugnan como máximo y mínimo dentro de la Comunidad Europea. La idea de ajustar coyunturalmente el tipo del Impuesto sobre Sociedades permitiría reforzar el papel de esta figura impositiva como instrumento de política económica.

Parece conveniente, por razones de coordinación interna del sistema impositivo, acercar el tipo marginal máximo del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas al que se establezca para el Impuesto de Sociedades, evitando así opciones fiscales ventajosas en función de la forma societaria sin ninguna racionalidad económica o justificación desde el punto de vista de la equidad.

V. DEDUCCIONES EN LA CUOTA.

Las deducciones en la cuota del Impuesto sobre Sociedades deberían responder a cuatro motivos diferentes:

- Deducción por dividendos procedentes de otras sociedades.
- Deducción de impuestos satisfechos en el extranjero por rentas computadas a efectos del Impuesto español.
- Deducciones por incentivos.
- Deducción de las retenciones y pagos a cuenta por este impuesto.

1. Deducción por dividendos procedentes de otras sociedades.

El sistema de integración parcial del Impuesto sobre Sociedades mediante el método de crédito por dividendo recibido que en este Informe se propugna implica que, cuando una sociedad perciba dividendos procedentes de otra entidad que haya soportado el Impuesto sobre Sociedades, tenga derecho a una deducción que compense el Impuesto sobre Sociedades soportado por la entidad pagadora de los dividendos.

La fórmula aplicable para alcanzar una compensación plena consiste en computar como ingreso a efectos del Impuesto sobre Sociedades no sólo el dividendo bruto (antes de retención) recibido sino, además, el Impuesto sobre Sociedades soportado por tales dividendos en la sociedad pagadora de los mismos. La deducción a que tendría derecho la entidad receptora de tales dividendos en su propio Impuesto sobre Sociedades debería ser igual al Impuesto sobre Sociedades soportado en la sociedad pagadora por tales dividendos.

Este sistema, sin embargo, tiene el inconveniente de que resulta necesario conocer con exactitud cual es el Impuesto sobre Sociedades efectivamente soportado por los dividendos en la sociedad que los generó, pues esa será la cantidad que habrá de deducirse del Impuesto sobre Sociedades que corresponda satisfacer a la entidad receptora de los referidos dividendos.

Para obviar tal inconveniente, y teniendo en cuenta que el tipo mínimo recomendado para el Impuesto sobre Sociedades en los países de la Comunidad Europea es del 30 por 100, un procedimiento más simple -aunque no sea exacto- de establecer la referida deducción podría consistir en computar como ingreso a efectos del Impuesto sobre Sociedades en la entidad receptora de los dividendos, los dividendos brutos percibidos -es decir, el líquido percibido más sus retenciones en la fuente- multiplicados por el coeficiente 1'4 y permitir a la referida sociedad descontar de su propia cuota, en concepto de deducción por dividendos recibidos, el 40 por 100 del importe bruto de tales dividendos. Concebida en estos términos y cuantías, la deducción por dividendo equivaldría a suponer que el tipo efectivo del Impuesto sobre Sociedades en la sociedad pagadora fuese de un 28'57 por 100, lo cual no parece una estimación muy alejada de los tipos efectivos realmente soportados. Como ya se ha indicado, esta propuesta de cómputo no es totalmente exacta, pero se aproxima bastante a lo que supondría una eliminación completa de la doble imposición por dividendos dentro del Impuesto sobre Sociedades.

El sistema que acaba de proponerse debería también aplicarse en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. El dividendo bruto -es decir, el dividendo neto percibido más sus retenciones en la fuente- debería aumentarse multiplicándolo por el coeficiente 1'4 para incluir, de este modo, el Impuesto sobre Sociedades soportado por tal dividendo en la entidad que lo generó. A su vez, el contribuyente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas tendría derecho a deducir en su cuota el 40 por 100 del dividendo bruto percibido -que, como ya se ha indicado, sería el dividendo neto más sus retenciones en la fuente- evitándose de este modo prácticamente la totalidad de la doble tributación que supone la existencia del Impuesto sobre Sociedades respecto a los beneficios distribuidos.

El procedimiento descrito tiene un coste tributario evidente que puede estimarse bajo distintas hipótesis. Suponiendo, por ejemplo, que los dividendos estén sometidos a tributación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a un tipo medio del 35 por 100 y suponiendo, además, que los dividendos sometidos a tributación efectiva en el Impuesto sobre la Renta son, aproximadamente, el 70 por 100 de los que recoge la Contabilidad Nacional, la cuota generada con el sistema hoy vigente, partiendo de que la Contabilidad Nacional para 1989 cifraba la totalidad de los dividendos en 799'7 miles de millones de pesetas, sería la resultante de aplicar el tipo medio considerado -35 por 100- a unos 560 mil millones de pesetas de dividendos declarados menos el 10 por 100 de deducción por tales dividendos, lo que arroja una cuota líquida final de unos 140 mil millones de pesetas. Con el sistema propuesto, la base por dividendos sometida a tributación sería de $560 \times 1'4$, es decir, de unos 784 mil millones de pesetas que, al 35 por 100, generaría una cuota íntegra de 274 mil millones de pesetas. La deducción por dividendos propuesta sería de $0'4 \times 560$ mil millones de pesetas, es decir, de unos 224 mil millones de pesetas y la cuota diferencial resultante sería, en consecuencia, de unos 50'4 mil millones de pesetas. Por todo ello, la pérdida de recaudación que en este caso se estima produciría el sistema propuesto es, aproximadamente, de $140 - 50'4 = 89'6$ mil millones de pesetas.

Las pérdidas recaudatorias que supondrían el sistema que en este Informe se propone podrían fácilmente compensarse con un aumento del tipo del Impuesto sobre Sociedades dentro de los intervalos señalados al efecto. Teniendo en cuenta que la recaudación del Impuesto sobre Sociedades se elevó en 1990 a unos 1567'1 mil millones de pesetas, ello podría más que sobradamente resolverse con un tipo impositivo general próximo al extremo superior del referido intervalo, -concretamente, con un tipo impositivo del 37 por 100- lo cual coadyuvaría adicionalmente a reducir los estímulos para la interposición de sociedades mientras el tipo marginal máximo del Impuesto sobre la Renta permaneciese situado en el 53 por 100, como lo está actualmente.

2. Deducción por Impuestos satisfechos en el extranjero.

Los impuestos satisfechos en el extranjero deberían ser objeto de compensación dentro del Impuesto sobre Sociedades cuando tales tributos correspondiesen a rentas computadas a efectos del Impuesto español.

Como es conocido, la regulación actual permite la deducción de la menor de las dos cantidades siguientes: el importe efectivo de lo satisfecho en el extranjero respecto de los beneficiarios con cargo a los cuales se pagan los dividendos o el importe de la cuota que en España correspondería pagar por los rendimientos sometidos a gravamen en el extranjero si se hubiesen obtenido en territorio español. Esta norma debería suprimirse y permitirse, en cualquier caso, la deducción de lo efectivamente satisfecho en el extranjero por razón de gravamen de naturaleza idéntica, aunque tal cantidad fuese superior a la que hipotéticamente hubiese correspondido pagar en España. Sin embargo, esta deducción no debería generar derecho a devoluciones en España bajo ningún supuesto.

3. Deducciones por incentivos.

Las deducciones por incentivos deberían ser más selectivas de lo que actualmente son y, al mismo tiempo, más importantes en su cuantía para que logren un efecto apreciable sobre la conducta de las sociedades afectadas. Por otra parte, estas deducciones

deberían responder a objetivos de carácter coyuntural o a criterios de localización geográfica o de impulso a las exportaciones. De ahí que se pretenda en este Informe que las deducciones por incentivos se concreten exclusivamente en las tres siguientes:

- Deducción por inversiones.
- Deducción por exportaciones.
- Deducción por localización.

La deducción por inversiones debería tener un carácter marcadamente coyuntural y, en consecuencia, este incentivo no debería permanecer en vigor por períodos superiores a un ejercicio y, una vez agotado este plazo, no debería ponerse en vigor de nuevo sino hasta transcurrido, al menos, otro ejercicio.

La razón de este uso se deriva del hecho comprobado de que, generalmente, los incentivos a la inversión tienen un escaso efecto si se convierten en permanentes pero un gran poder para anticipar la realización de programas de inversión si el incentivo tiene una vigencia temporal limitada. De este modo se pretende que la puesta en funcionamiento de la deducción por inversiones permita una utilización coyuntural del Impuesto sobre Sociedades, anticipando programas de inversión cuya puesta en funcionamiento puede generar, a su vez, efectos de arrastre sobre otros componentes de la demanda global.

Un problema diferente es el de decidir la cuantía máxima a que debería llegar la deducción por inversiones. Teniendo en cuenta sus efectos sobre el coste de uso del capital parece bastante razonable que su cuantía se sitúe, como máximo, en torno al 10 por 100 del importe de la inversión, pues ese porcentaje se aproxima bastante al que, en condiciones normales, implicaría, de hecho, una exención completa de los rendimientos derivados de la inversión incentivada.

Por otra parte -y como se ha indicado anteriormente en este Informe- no debería utilizarse el sistema de libertad de amortización como incentivo tributario, aunque tal libertad de amortización se debería admitir para los gastos en I + D y, quizás también, para la reconversión de sectores en crisis. En todo caso deberían suprimirse los actuales incentivos de creación de empleo por su complejidad y escasos efectos sobre las decisiones de inversión y empleo de las empresas.

Sin embargo el Impuesto sobre Sociedades debería incorporar la posibilidad del establecimiento de conciertos individuales entre la Administración y las empresas que tuviesen por finalidad alcanzar determinados objetivos en materia de exportaciones o de localización geográfica. Es evidente que estos conciertos deberían tener un período limitado de vigencia y no sobrepasar, en todo caso, más de diez años. Por otra parte, la cuantía de los mismos podría alcanzar hasta un 50 por 100 de la cuota correspondiente a los beneficios derivados de las exportaciones o de las rentas imputables a los establecimientos permanentes situados en un determinado territorio o área geográfica. El carácter excepcional y concertado de este tipo de incentivos permitiría, en consecuencia, la utilización del Impuesto sobre Sociedades como instrumento de la política de desarrollo económico sin excesivos costes para la recaudación y con un alto grado de eficiencia en cuanto a sus resultados.

En general, los estudios sobre la eficacia de los incentivos fiscales, muestran una extremada cautela sobre la conveniencia de su uso, más allá de los límites antes indicados. En particular se ha destacado que la relación por cociente entre el incremento inducido en la inversión y la renuncia a los ingresos impositivos que todo incentivo implica muy raramente alcanza la unidad. Por otra parte en muchos casos, los incentivos tienen un carácter procíclico con efectos positivos más acentuados en las etapas de auge que en las de recesión económica.

4. Deducciones de las retenciones y pagos a cuenta por este impuesto.

De la cuota íntegra del Impuesto sobre Sociedades deberían deducirse, como hasta ahora viene haciéndose, las retenciones practicadas sobre los ingresos del sujeto pasivo. Cuando tales retenciones superen la cantidad resultante de practicar en la cuota del Impuesto las deducciones anteriormente referidas, se devolvería el exceso de tales retenciones o se compensaría con cuotas posteriores de éste o de otros tributos.

Asimismo, de la cuota íntegra del Impuesto sobre Sociedades deberían deducirse los pagos a cuenta que se establezcan. A este respecto, es preciso indicar que el sistema actual basado en un porcentaje de la cuota del Impuesto de un ejercicio anterior, produce distorsiones no deseables cuando de un ejercicio a otro se reduce sustancialmente el beneficio de una Sociedad y en consecuencia su base imponible y su cuota, originándose unos pagos a cuenta superiores a la cuota del ejercicio. Por tanto, sería necesario obviar el problema reseñado estableciendo un sistema de pagos a cuenta que se adaptara plenamente a la cuantía de la cuota del Impuesto sobre Sociedades del mismo ejercicio.

VI. OTROS ASPECTOS.

Además de la reforma del Impuesto sobre Sociedades deberían acometerse otras modificaciones concretas en el ámbito de la actualización de balances, en el tratamiento de los activos con rendimientos implícitos y, desde luego, en el del régimen tributario de aportación de activos a sociedades. Los aspectos de mayor interés que deberían ser objeto de reforma en estos ámbitos se exponen seguidamente.

1. Actualización de balances.

La entrada en vigor del nuevo Impuesto sobre Sociedades, así como de la nueva normativa mercantil y contable, hacen aconsejable una actualización de balances que, por una sola vez y sin tomar como base de cálculo actualizaciones anteriores sino los precios de mercado de los correspondientes activos, ponga al día la valoración de esos activos en las empresas españolas y permita, además, la incorporación de activos ocultos con un gravamen mínimo sobre los mismos.

Las condiciones particulares de esta actualización deberían ser objeto de un cuidadoso análisis, pero los requisitos anteriormente señalados -no absorción de las actualizaciones anteriores y permitir la incorporación de activos ocultos- deberían respetarse en todo caso.

2. Tratamiento de los activos con rendimientos implícitos.

La Ley de Régimen Fiscal de Activos Financieros del año 1985 estableció una definición muy amplia de los activos financieros con rendimientos implícitos, incluyendo en su ámbito de aplicación determinadas operaciones financieras que con anterioridad se calificaban fiscalmente como incrementos de patrimonio. Esta situación que, como antes se ha indicado, persiste actualmente, produce graves distorsiones en el tratamiento tributario de las inversiones financieras, pues con la nueva fiscalidad los incrementos de patrimonio se encuentran gravados en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de forma muy atenuada respecto a la tributación que soportan los rendimientos del capital mobiliario.

Además, la existencia de una retención a cuenta sobre los rendimientos del capital mobiliario -y especialmente la elevada cuantía del porcentaje aplicable actualmente- constituye un elemento perturbador de la actividad económica, al reducir significativamente la rentabilidad de las inversiones financieras cuyos rendimientos se encuentran sujetos a tal retención, pues ésta supone una anticipación parcial del impuesto personal que no se llega a recuperar hasta que transcurre un prolongado período.

Por otra parte, las retenciones a cuenta se configuran en nuestra normativa fiscal vigente más como un impuesto que como un simple sistema de pago a cuenta de los impuestos personales, que es lo que realmente deberían ser. Así, los retenedores tienen las mismas obligaciones que los sujetos pasivos de los impuestos. Las infracciones y sanciones por no efectuar retención son similares o equivalentes a las de no efectuar la liquidación de un impuesto. Y, finalmente, para determinadas entidades exentas la retención sobre los rendimientos del capital mobiliario suponen una imposición mínima, pues el gravamen de tales entidades queda limitado a la retención efectuada. Como puede observarse, el actual procedimiento de retenciones a cuenta confiere a nuestra imposición personal un carácter cédular que recuerda al sistema tributario establecido en la reforma de 1964 que formalmente fue derogado a partir de 1979.

En definitiva, por los problemas expuestos el régimen fiscal actual de los activos financieros debería someterse a una profunda revisión y esta reforma debería tener como principales objetivos, de una parte, la supresión del concepto de rendimiento implícito de capital mobiliario y, de otra, la reducción drástica de la retención aplicable sobre los rendimientos del capital mobiliario.

3. Aportación de activos a sociedades.

Las aportaciones de activos a sociedades, cuando pusieran de manifiesto incrementos patrimoniales en los aportantes, no deberían dar origen a la tributación de tales incrementos y, sin embargo, deberían permitir que los nuevos valores lucieran en la contabilidad de las entidades receptoras de esos activos. Al mismo tiempo, se debería suprimir cualquier tipo de tributación relacionada con la aportación de capital a sociedad, tanto desde el punto de vista de la sociedad receptora como desde la perspectiva de la aportante. De este modo se facilitaría la constitución o ampliación de sociedades, evitándose los obstáculos actuales a la misma.