LA REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

En su artículo, **Juan Francisco Corona Ramón** estudia, con carácter general, las principales líneas de reforma del impuesto sobre sociedades en España, ante la constatación de los numerosos desajustes existentes en una figura impositiva de tanta relevancia. Después de revisar los principales problemas que presenta el impuesto, contempla el panorama que ofrece la literatura actual al respecto, poniendo énfasis en la experiencia comparada, así como en los principales procesos de reforma fiscal que se están desarrollando en diversos países. De acuerdo con las líneas reformadoras más generales estudiadas, y teniendo presente la actual situación española, el autor sugiere una serie de medidas de reforma del impuesto en orden a su perfeccionamiento y a su adaptación con respecto a las nuevas directrices por las que caminan en la actualidad los sistemas tributarios.

EN numerosas ocasiones los especialistas en materia tributaria se han cuestionado la existencia del impuesto sobre sociedades. Algunos autores ilustres, como Henry C. Simons (1), han postulado por su desaparición, basándose en criterios de eficiencia, e incluso de equidad a largo plazo. A pesar de que sería injusto despreciar los argumentos presentados en defensa de sus opciones por esta corriente doctrinal, criterios de realismo nos aconsejan plantearnos la problemática del impuesto sobre la renta de sociedades en nuestro país a partir del hecho incontrovertible de la existencia de dicha figura como pieza importante en la configuración del sistema tributario en España.

Desde este punto de vista, son diversas las aproximaciones que podemos realizar sobre el gravamen de las rentas societarias. Por un lado, la denominada *Conduit Theory* parte de la base de que la sociedad no posee capacidad tributaria independiente, y es úni-

camente un conducto a través del cual se trasladan los beneficios a los accionistas. Por otro lado, existe una corriente de pensamiento que conforma el impuesto de forma independiente, apoyándose en particular en la separación existente entre la propiedad y el control de la sociedad y, por lo tanto, en la autonomía de la misma como persona jurídica susceptible de gravamen específico (2).

Existen además otros enfoques, menos radicales, que consideran los aspectos jurídicos y económicos de la cuestión, y que otorgan al impuesto sobre sociedades un grado de independencia matizado, situándolo a medio camino entre las dos concepciones extremas que hemos comentado, y exigiendo el establecimiento de alguna fórmula de integración de dicho tributo con el impuesto personal sobre la renta. A partir de esta concepción, nuestro objetivo consiste en realizar un análisis crítico, a nivel general, de la conformación actual del impuesto sobre sociedades en España, pasando

revista a las enseñanzas doctrinales que nos ofrece hoy en día la Hacienda Pública, contemplando las líneas de reforma más generales que nos muestra la experiencia comparada, y planteando las propuestas concretas que cabría realizar para adecuar nuestro sistema a las grandes líneas por las que actualmente discurre el sistema tributario. Por cuestiones de claridad conceptual, hemos optado por considerar separadamente los principales desajustes de nuestro sistema, estudiando a continuación las principales vías de solución propuestas por la doctrina y el sistema comparado, para posteriormente esbozar lo que serían las directrices esenciales de la reforma del impuesto para adecuarlo de forma más concreta al sistema tributario ideal de nuestros días.

I. EL CONCEPTO DE DOBLE IMPOSICIÓN Y SUS EFECTOS

El problema de la doble imposición de dividendos se plantea cuando, por el hecho de interponer una sociedad en la obtención de las rentas, éstas puedan tributar por los dos impuestos sobre la renta, si los beneficios obtenidos por las sociedades se distribuyen a los socios accionistas en forma de participaciones en beneficios o dividendos, debido a que la renta total tributa por el impuesto sobre sociedades y luego la parte de ella distribuida a los socios accionistas vuelve a tributar por el impuesto sobre la renta de las personas físicas.

El desarrollo de este problema presenta una gran importancia en el campo de la ciencia hacendística, fundamentalmente por dos razones:

a) La respuesta que se dé al problema dentro de cada ordenamiento jurídico *nacional* determinará la *estructura fundamental* del sistema fiscal, cuya imposición directa se apoya en los dos impuestos mencionados.

b) La plasmación de distintos criterios en los sistemas fiscales nacional complicará notablemente los problemas relativos a la doble imposición internacional, ya de por sí bastante conflictivos.

La importancia de la cuestión, sobradamente reconocida, no es óbice para que las construcciones teóricas al respecto presenten fuertes discrepancias basadas en el reconocimiento de la doble imposición y sus efectos, debido a que las hipótesis esgrimidas por ambas concepciones son controvertibles, y en algunos casos difícilmente demostrables.

Considerando como doble imposición económica el gravamen simultáneo del beneficio, a nivel de la sociedad y a nivel del receptor del dividendo, se produce una situación que puede ser considerada según los diversos criterios que se pueden aplicar a la relación sociedad-socio.

Siguiendo la llamada «teoría del beneficio», y desde un punto de vista jurídico, son perfectamente diferenciables las rentas obtenidas por la sociedad y las percibidas por el socio. Bajo esta hipótesis, la plena capacidad tributaria de la sociedad, estaría basada en las ventajas y garantías que ésta recibe del Estado, tales como la capacidad de obrar y la titularidad de un patrimonio propio.

Bajo el «principio de la capacidad de pago», generalmente aceptado, se podría llegar a la conclusión de que si bien la imposición sobre el beneficio societario responde a lo enunciado en dicho

principio, aparecen problemas a la hora de introducir conceptos como utilidad, sacrificio o bienestar, únicamente aplicables a las personas físicas.

Citando al profesor Musgrave: «las empresas son propiedad de personas y la renta de las empresas debería gravarse en sus propietarios» (3).

Esta idea, aparentemente muy clara, presenta dificultades si se quiere llevar a la práctica, puesto que la imputación de la renta al socio únicamente se puede determinar de forma sencilla si existe un alto grado de transparencia en la relación societaria, lo cual se produce fundamentalmente en las sociedades de personas, aunque también se da en aquellas con escaso número de socios. En este caso, no presenta mayores dificultades la delimitación precisa de las personas de los socios, pero la situación fiscal de estas pequeñas sociedades no presenta muchas analogías con los problemas que se suscitan en las grandes sociedades de capitales.

La figura del accionista y su participación en el ámbito de una gran empresa es difícilmente determinable, y es aquí donde radica la auténtica problemática de la doble imposición económica de los dividendos.

A este respecto, la doctrina nos presenta una serie de efectos negativos provocados por la doble imposición que, con las lógicas matizaciones, gozan de una aceptación generalizada. En principio, es obvio que la imposición sobre sociedades de forma independiente vulnera los principios esenciales de todo buen sistema tributario: la equidad y la neutralidad.

Desde el punto de vista del contribuyente individual, la existencia del sistema «clásico» del impuesto

sobre sociedades supone un agravio comparativo para aquellos sujetos pasivos afectados, que estarán sufriendo una «sobreimposición» sobre los beneficios societarios percibidos, lo que provoca además distorsiones en los mecanismos de competencia como veremos más adelante, y, debido a la progresividad del impuesto personal sobre la renta, dicho efecto tendrá un carácter más que proporcional a medida que aumente la participación social del contribuyente.

Dicho sistema implica una mayor carga tributaria para los empresarios individuales personales, que no pueden retener beneficios en la sociedad, al efecto de evitar el doble gravamen. También puede suponer un perjuicio para los pequeños accionistas de grandes sociedades, si los socios mayoritarios optan por realizar políticas restrictivas de aplicación de dividendos, reteniendo un volumen importante de los mismos.

El sistema «clásico» resulta, por lo tanto, poco equitativo, pero, a nuestro entender, su principal inconveniente reside en la medida en que se incumple, por diversos motivos, el principio impositivo de neutralidad, introduciendo una serie de graves distorsiones en el funcionamiento del sistema económico. En primer lugar, introduce una distorsión en la *política de aplicación de beneficios* de la sociedad: como los beneficios retenidos por la sociedad no soportan la doble imposición, se crea un fuerte incentivo a favor de la autofinanciación, restringiendo al máximo la parte de beneficios distribuida a los socios. El hecho de que la política de dividendos esté condicionada por motivaciones fiscales supone un claro perjuicio para los mercados de capitales, de los cuales se alejarán las sociedades. Esta mayor independen-

cia financiera de las sociedades puede traer consigo un progresivo alejamiento entre las decisiones empresariales y la opinión de los ahorradores. Existe además el peligro de que, llevando al extremo la tendencia a la autofinanciación empresarial, se dificulte el acceso de nuevas empresas al mercado, creando unas barreras de entrada, de índole fiscal, que favorezcan a las sociedades ya existentes, pudiendo consolidar situaciones oligopolísticas.

Por otro lado, también se generan distorsiones en la *política financiera* de la sociedad, ya que en la configuración tradicional del impuesto sobre sociedades se admite que, en el cálculo de los beneficios fiscales, puedan considerarse como coste deducible los intereses pagados en concepto del capital recibido a préstamo por la sociedad, mientras que los dividendos en ningún momento pueden ser deducidos. Esta actuación fiscal motiva que sea mucho más beneficioso de cara al impuesto financiarse vía endeudamiento que hacerlo con capital propio, puesto que en el primer caso el precio del capital sí es deducible de la base. La consecuencia lógica supone el aumento de la relación recursos ajenos/recursos propios. Esta tendencia creciente al endeudamiento puede ser muy peligrosa ante períodos de crisis o de aumentos continuos en los tipos de interés.

Un efecto negativo aún más evidente lo constituye la distorsión en cuanto a la *organización formal* de las empresas. En efecto, todas aquellas empresas que no adopten la forma societaria, al estar excluidas de la aplicación del impuesto, pueden evitar la doble imposición. Al soportar un mayor gravamen el sector societario de la economía, aparecen incentivos a la desviación del capital al sector

no societario por motivaciones fiscales. Tal como demuestran los modelos de incidencia del impuesto sobre sociedades en la línea de Harberger Mieszkowski, este desplazamiento de capital configura una asignación de recursos que no obedece a las fuerzas del mercado, sino a criterios fiscales, y que, al no ser eficiente, provoca una disminución de las tasas de rendimiento tanto en el sector societario como en el no societario.

Por último, cabe hacer referencia a los efectos negativos provocados por el sistema clásico sobre el propio sistema fiscal, ya que es práctica habitual el que los tipos marginales más elevados en el impuesto personal sobre la renta superen de forma amplia al tipo impositivo general del impuesto sobre sociedades. Este fenómeno incita claramente a la creación de *sociedades interpuestas* para la elusión fiscal, ya que los dividendos repartidos a sociedades cotizan menos en dicho impuesto que en el impuesto personal de contribuyentes con una elevada base imponible inicial. Para evitar este comportamiento, es preciso establecer una serie de complejos mecanismos fiscales que dificultan la administración tributaria, y que a largo plazo no suelen ser excesivamente eficaces.

La solución más correcta para este problema, desde el punto de vista técnico, consiste en proceder a una integración total del impuesto sobre sociedades y el impuesto personal sobre la renta, de forma que el primero se convierta en un impuesto «a cuenta», es decir, en un mero instrumento de retención de rendimientos en el impuesto personal sobre la renta. Está fuera de duda que el planteamiento del sistema es perfecto desde el punto de vista teórico, pues evita totalmente la doble imposición, pero el pragmatismo nos aconseja evi-

tar (por lo menos a corto plazo) soluciones de este tipo, que en la práctica presentan serios inconvenientes.

a) La determinación exacta de la participación adecuada de cada accionista en los beneficios no distribuidos presenta grandes dificultades en las sociedades de gran tamaño, debido a la existencia de un elevado número de socios y de diversas series de títulos con distintas características y derechos (que se complicaría más si existen sociedades accionistas). En estas condiciones, el prorrateo ofrece pocas garantías de exactitud, haciendo inviable el sistema.

b) El accionista corriente de una gran sociedad tiene poca influencia sobre la política de dividendos, dirigida por grupos mayoritarios que pueden retener grandes cantidades de beneficios, estando sujetos los accionistas al impuesto por cantidades repartidas y lejos de su posible control. Esta imputación de beneficios no distribuidos supone un tratamiento poco equitativo para el pequeño accionista.

c) Es preciso considerar que dicho impuesto, como elemento básico de política fiscal, goza de una situación muy sólida en los sistemas fiscales vigentes, y resultaría difícil alterar a corto plazo el *statu quo* imperante. Esta reforma implicaría, entre otras consecuencias, el retardo en la liquidación del impuesto, así como un importante descenso en la recaudación tributaria, siendo preciso contemplar la casuística especial de las sociedades exentas del impuesto.

d) Hay que considerar que la aplicación de esta fórmula exige un sistema fiscal y recaudatorio sumamente perfeccionado, ya que, ante posibilidades de fraude en ambos impuestos, la integración total produciría una duplici-

dad de sus efectos, agravando considerablemente el problema. También habría que definir de forma muy precisa el tratamiento de los accionistas de otras nacionalidades que estuvieran sujetos a gravamen en sus países, mediante los oportunos tratados de doble imposición internacional.

e) Por último podrían presentarse incentivos a la venta de títulos, al gravarse también las ganancias de capital implícitas en los beneficios no distribuidos.

Por estos efectos, y algunos otros adicionales de menor importancia, el realismo nos obliga a descartar en estos momentos cualquier medida de integración total, recogiendo incluso la experiencia negativa al respecto de países como Canadá, y a tratar de paliar las consecuencias nocivas de la doble imposición a través de las vías alternativas de la integración parcial (4).

1. La integración parcial de los impuestos sobre la renta y sociedades

La normativa legal que regula la imposición sobre la renta y sobre sociedades en España aborda de forma muy tímida el problema de la doble imposición de los dividendos, contemplando una deducción en la cuota del impuesto sobre la renta de las personas físicas de un 10 por 100 (inicialmente un 15), con lo que realmente el grado de atenuación de la misma es muy reducido. En realidad, hablar de integración parcial en el caso español es excesivo, porque dicha deducción no está articulada dentro de un esquema característico de integración: la deducción al socio por los dividendos percibidos, sino que más bien adopta el carácter

de un incentivo a la inversión, como uno más entre los muchos que contempla la legislación.

La reciente desaparición del régimen de transparencia fiscal voluntaria hace que ni siquiera podamos hablar de la existencia de una integración específica para determinadas pequeñas y medianas empresas, puesto que la transparencia fiscal obligatoria es en realidad un mecanismo antielusión fiscal.

Dentro de las variadas fórmulas de integración parcial diseñadas por los especialistas en técnicas tributarias, las experiencias del sistema comparado son bastante terminantes y se decantan de forma clara por solucionar el problema a nivel de los socios, mediante la conocida fórmula del crédito al accionista por los dividendos percibidos. La sociedad paga un impuesto por el total de los beneficios obtenidos y procede luego al reparto de dividendos. El accionista incluye en su base imponible el dividendo bruto, es decir, la cantidad ingresada efectivamente más la parte alicuota que le corresponde sobre el importe del impuesto pagado por la sociedad. Una vez aplicada la tarifa sobre la base liquidable, se deducirá de la cuota del socio la alicuota a la que antes hacíamos referencia. Este sistema se conoce generalmente con el nombre de sistema de *imputación*, aplicado en numerosos países de la OCDE y contemplado explícitamente en la propuesta de directiva de la CEE relativa a la imposición sobre los beneficios de las sociedades.

Esta alternativa presenta dos dificultades importantes: la primera relativa al tipo a utilizar en el impuesto sobre sociedades, ante la existencia del tipo *legal* y el tipo *efectivo*, que habitualmente suele ser menor debido a los incentivos

fiscales existentes. La lógica del procedimiento nos recomendaría utilizar para los cálculos el tipo efectivo, lo que complicaría enormemente el procedimiento. En todo caso, el problema podría solventarse si se intenta conseguir generalizar al máximo el tipo legal, suprimiendo la amplia gama de deducciones, bonificaciones y exenciones existentes, tal como veremos más adelante.

El segundo problema al que aludíamos se produce por el hecho de que los beneficios retenidos por la sociedad son gravados al tipo proporcional del impuesto, que será menor que el tipo marginal a pagar en el impuesto personal por los accionistas de mayor renta, pero menor al que pagarán los accionistas de renta más pequeña. En realidad, este problema sólo puede solventarse mediante una integración total, pero existe una manera de evitarlo en parte utilizando un sistema de integración parcial alternativo que favorezca la distribución de dividendos, minimizando el componente de beneficios retenidos, que producen un trato fiscal poco equitativo sobre los accionistas de distintos niveles de renta. En este sentido se articula nuestra propuesta.

2. El sistema de «doble tipo» con «imputación»

De acuerdo con el análisis teórico y aplicado desarrollado por los especialistas, y ante los problemas que presenta el sistema español, en las siguientes páginas proponemos la estructura que (a nuestro entender) debería adoptar la fórmula de integración aplicada en España.

La propuesta que presentamos puede ser modificada en algunos aspectos, sin que por ello pierda

sus características esenciales, y debe contemplarse también en función de las perspectivas de armonización fiscal asociadas con el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea.

El sistema que proponemos puede encuadrarse dentro de los de integración parcial, es decir, que intenta evitar la doble imposición sólo de los beneficios distribuidos. Si bien hemos visto a lo largo del estudio las ventajas que se derivan de la aplicación de un sistema de integración total, una consideración más pragmática del problema nos aconseja no proponer una fórmula de este tipo, en vista de la estructura y funcionamiento de nuestro sistema tributario en la actualidad. La experiencia al respecto de algunos países como Canadá refuerza estas consideraciones.

En concreto, la solución prevista puede englobarse dentro de los sistemas de crédito o deducción a la sociedad por dividendos pagados. Esta alternativa permite eludir la doble imposición sobre los dividendos, operando sobre el impuesto de sociedades, en el cual se gravan sólo los beneficios retenidos por la sociedad.

En la variante que contemplamos, se reduce el tratamiento favorable a los beneficios repartidos, al aplicarles un tipo impositivo diferencial (en lugar del «tipo cero» característico de estos sistemas).

La base teórica principal de este tipo de fórmulas la constituye el «Informe del Comité Fiscal y Financiero de la Comunidad Económica Europea», más conocido como *Informe Neumark*, primer intento de armonización fiscal en el seno de la CEE.

La cuota correspondiente por este concepto en el impuesto sobre sociedades no será deducible

de la cuota del impuesto personal sobre la renta de los accionistas.

El sistema que proponemos para España está basado fundamentalmente en el esquema descrito, aunque hemos introducido una serie de elementos adicionales para su articulación práctica, de acuerdo con la experiencia en este tipo de sistemas en la República Federal de Alemania y en el Japón.

A. Estructura básica

El sistema se caracteriza en principio por el mantenimiento del *statu quo* en la estructura de la imposición directa, con la existencia de los actuales impuestos sobre la renta de las personas físicas e impuesto sobre la renta de sociedades, integrados de la siguiente forma:

1) Las sociedades sujeto pasivo del impuesto correspondiente tributarán por los beneficios obtenidos en el ejercicio de acuerdo con dos tipos impositivos: uno general para los beneficios no distribuidos, y otro más reducido para los beneficios distribuidos, siempre que hayan tenido una «distribución autorizada» (vid. *infra*).

2) Los dividendos pagados por la sociedad a los accionistas residentes se verán reducidos por la oportuna retención a cuenta de la cuota. El contribuyente individual deberá incluir en la base imponible del impuesto personal el dividendo bruto, es decir, el dividendo percibido más la retención practicada, siendo esta última deducible en el impuesto personal.

3) Se concederá al accionista un crédito o deducción en el impuesto sobre la renta personal sobre un determinado porcentaje del gravamen que soportaron dichos beneficios en la sociedad distribidora.

4) Se establecerá un gravamen complementario sobre los beneficios repartidos por una sociedad a otra que no los distribuya en una cuantía adecuada.

B. Articulación del sistema

En el marco general que hemos definido, nuestra propuesta precisa concretar una serie de cuestiones de gran relevancia:

a) La «distribución autorizada de beneficios»:

Su introducción en el sistema está motivada por la conveniencia de que el tipo preferencial del impuesto sobre sociedades sea aplicable exclusivamente a los dividendos incluidos en la misma. El objetivo consiste en evitar la doble imposición de aquellos dividendos que puedan estimular el mercado de capitales; por lo que es recomendable excluir de la distribución autorizada los «beneficios implícitos», como pago de sobresalarios a directivos-accionistas, préstamos a intereses preferenciales de la sociedad a los accionistas, compraventas ventajosas para el accionista, etcétera.

Los beneficios no distribuidos en el ejercicio tributarán al tipo máximo y no gozarán de ninguna ventaja fiscal si son distribuidos en ejercicios posteriores, lo cual incentiva a las sociedades a una rápida distribución de sus beneficios.

b) Determinación de los tipos impositivos y de la deducción.

Esta cuestión puede debatirse largamente en el marco del sistema propuesto, de acuerdo con la situación y las necesidades de la economía nacional. En cuanto se refiere al tipo general (máximo) del impuesto sobre sociedades, son varias las consideraciones a contemplar, para cuyo análisis

más detallado nos remitimos a la sección III del presente trabajo. Sería deseable, para un mejor funcionamiento del sistema, que el tipo marginal más elevado del impuesto personal sobre la renta se alinee con el tipo impositivo general aplicable a las sociedades, como medida precautoria anti-elusión fiscal. El tipo preferencial del impuesto debería establecerse de acuerdo con las tendencias del sistema comparado de no introducir un tratamiento diferencial excesivo para los dividendos.

Ambos tipos se combinarían con una retención en la fuente deducible en el impuesto personal del accionista.

Adoptando los tipos propuestos, se obtienen dos consecuencias principalmente: en primer lugar, el establecimiento de un tipo máximo elevado sobre los beneficios no distribuidos disminuye los incentivos a la creación de sociedades interpuestas para eludir la imposición sobre la renta personal.

En el caso de que dicho tipo impositivo coincidiera exactamente con el tipo más elevado del impuesto sobre la renta personal, se evitaría totalmente la posibilidad de que determinadas sociedades utilizaran la retención de beneficios para evitar el pago del gravamen por la renta personal, desapareciendo las «economías de opción» que favorecen la creación de dichas sociedades.

En segundo lugar, la aplicación de un tipo de gravamen muy inferior a los beneficios distribuidos reduce parcialmente la doble imposición de dividendos, e incluso permite, de acuerdo con nuestra propuesta, aumentar el grado de dicha reducción, llegando incluso a evitar de forma íntegra la doble imposición de dividendos.

El sistema propuesto se caracteriza por la adición al sistema de «doble tipo» de una deducción al accionista por los dividendos percibidos, siguiendo las recomendaciones incluidas en la «Propuesta de directiva del Consejo de las Comunidades Europeas relativa a la armonización de los criterios de gravamen sobre los beneficios sociales y los regímenes de retención en la fuente sobre los dividendos», presentada en agosto de 1975 y reactivada en diciembre de 1985.

La orientación de dicha propuesta tiende a conseguir una completa armonización fiscal de los países comunitarios, por lo que presenta una serie de indicaciones relativas a los aspectos de igualdad internacional, y mecanismos correctores aplicables sobre los diversos países. Dado el objetivo de nuestro estudio, la propuesta ha sido analizada realizando abstracción de estos aspectos, por lo que a continuación presentamos nuestro sistema de integración alternativo para España, basado en las indicaciones contenidas en la propuesta comunitaria con respecto a la fórmula de «imputación».

Los aspectos básicos contemplados en esta propuesta son los siguientes:

- El impuesto sobre sociedades se aplicará a la totalidad de las mismas, gravando los beneficios que obtengan. En nuestro caso existirá un doble tipo impositivo aplicado sobre los beneficios distribuidos y retenidos.

- Aquellos accionistas que hayan percibido dividendos estarán obligados a tributar por ellos en el impuesto personal sobre la renta y gozarán de un crédito impositivo sobre la parte proporcional del dividendo que ha cotizado en el impuesto de sociedades, de-

biendo incluir dicho crédito en la base del impuesto. Si la cuantía del crédito es superior a la deuda tributaria del socio, la diferencia le deberá ser devuelta a éste en su totalidad.

- El tipo de imputación se ha de determinar de manera que el crédito del impuesto no sea ni inferior al 45 por 100 ni superior al 55 por 100 del importe del impuesto sobre sociedades al tipo normal, calculado sobre el dividendo distribuido aumentado en el citado impuesto. Dicho tipo se puede calcular en función del dividendo neto, según la fórmula propuesta:

$$m = \frac{c}{1 - c} \cdot \alpha$$

con la restricción de que

$$0,45 < \alpha < 0,55,$$

siendo:

m = tipo de imputación (en tanto por uno) calculado sobre los dividendos neutros.

c = tipo del impuesto de sociedades aplicado sobre los beneficios distribuidos o tipo preferencial (en tanto por uno).

α = tipo del crédito del impuesto (comprendido entre el 45 y el 55 por 100).

Si la deducción corresponde a la totalidad del gravamen soportado por los dividendos en la sociedad distribidora, nos encontramos con un «sistema de doble tipo de deducción íntegra», similar al existente en la República Federal de Alemania, mediante el cual se evita totalmente la doble imposición económica de los dividendos.

c) El tratamiento de los «dividendos intersocietarios».

Los dividendos repartidos por una sociedad, cuyo destinatario

sea otra sociedad, deben ser considerados como componentes de la renta imponible de la sociedad perceptora, evitando en lo posible el establecimiento de regímenes especiales, con trato preferente, en particular los relativos a las relaciones matriz-filial.

En este sentido, es preciso evitar que la sociedad receptora de los dividendos no los redistribuya a sus accionistas, con lo cual se consigue una retención de beneficios, pagando sin embargo el impuesto a través de la aplicación del tipo reducido; y pudiendo posteriormente esta última reinvertir dicha cantidad en la filial sin soportar una carga tributaria adicional.

Las sociedades que se autofinancian mediante una retención directa de beneficios tributarán al tipo máximo. Por lo tanto, para evitar este comportamiento es preciso introducir un gravamen complementario, en la línea del *Nachsteuer* alemán, que penalice adecuadamente estas actuaciones.

En nuestro caso, dicho gravamen deberá exigirse siempre que la sociedad perceptora realice una distribución de dividendos por una cantidad inferior a la de los dividendos cobrados. La base imponible será la diferencia entre ambas cantidades, es decir, el exceso de beneficios retenidos por la sociedad perceptora. El tipo impositivo aplicable será aquel que corresponde exactamente a la diferencia entre los dos tipos del impuesto sobre sociedades, de forma que la carga tributaria sea la misma en los dos casos.

Si se desea reducir el grado de penalización en estos casos, puede aplicarse el gravamen sobre determinado porcentaje del exceso de beneficios retenidos, o bien, como en el caso japonés, someter dicho porcentaje (reducido) al tipo máximo del impuesto.

C. *Ventajas de la propuesta*

Los distintos efectos de la integración y de algunas de las fórmulas analizadas, en concreto las utilizadas en la propuesta «doble tipo» más «imputación», han sido desarrollados con anterioridad, por lo que ahora nos limitaremos a exponer de forma sintética cuáles son los principales argumentos que nos han decidido a recomendar la implantación del sistema estudiado.

En primer lugar, el doble tipo preferencial sobre los beneficios distribuidos contribuye a atenuar la doble imposición de dividendos y contribuye a incentivar la existencia de políticas de reparto de dividendos más liberales, popularizando la compra de acciones por el público, reforzando el mercado de capitales y, en definitiva, impulsando la inversión y el ahorro.

Además, la concesión de un crédito o deducción sobre los dividendos percibidos por el accionista contribuye a reforzar esta tendencia, y en su caso puede modificarse de acuerdo con las necesidades de la economía nacional.

En segundo lugar, la existencia de un tipo máximo del impuesto lo suficientemente elevado, y próximo al tipo más alto de la imposición personal, contribuye a desincentivar la creación de sociedades interpuestas para eludir el impuesto personal. De forma simultánea, el gravamen complementario que penaliza la retención de dividendos intersocietarios anula los atractivos de estas actuaciones. Mediante ambos elementos se evitan, con un procedimiento poco complejo, las acciones habitualmente destinadas a la elusión fiscal.

En definitiva, el sistema propues-

to combina las ventajas características de los sistemas parciales de integración, evitando, a través de una adecuada definición de los tipos impositivos, los peligros característicos de los sistemas de exención, en los que también puede considerarse inscrito, ya que puede entenderse que, desde un punto de vista estrictamente económico, la utilización de tipos impositivos diferenciados equivale a una exención parcial de los beneficios distribuidos en el impuesto sobre sociedades.

II. LA INFLACION Y EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

1. La determinación de la base imponible en presencia de inflación

El establecimiento de los criterios de valoración más adecuados para determinar la base imponible en el impuesto sobre sociedades es una cuestión siempre compleja, debido a la dificultad de realizar valoraciones actualizadas precisas de algunos de los componentes de la misma. Si consideramos además el funcionamiento de dichos criterios en presencia de inflación, la justicia y la neutralidad del impuesto quedan seriamente dañadas.

En cualquier situación en que exista una tasa de inflación positiva, la base sobre la que se establece el impuesto no es real, los costes deducibles no son reales, y las deducciones permitidas son inadecuadas. La inflación combinada con un impuesto basado en valores nominales produce una se-

rie de distorsiones que es preciso considerar.

Resulta bastante habitual calcular las amortizaciones en función del coste de adquisición del elemento patrimonial amortizable. De esta manera, si las amortizaciones están basadas en el coste histórico de los activos, un aumento en la tasa de inflación provocará un deterioro en el valor real de dichas amortizaciones. Si en épocas de baja inflación las amortizaciones se calculan de forma que se ajusten a la depreciación económica de los activos, se producirán problemas a medida que la inflación se vaya elevando.

Como el capital no se recupera libre de impuestos, el tipo impositivo *efectivo* que recae sobre la renta procedente de los activos depreciables financiados con capital propio excederá del tipo legal, pudiendo incluso situarse por encima del 100 por 100 (5). Esta *so-breimposición* estará compensada en la medida en que la inversión en activos depreciables sea financiada con capital ajeno y no con capital propio, siempre y cuando el importe nominal de los intereses sea deducible, a pesar de que parte del gasto sea una compensación a los prestatarios por la disminución del valor real de la deuda corriente. Por otra parte, los prestatarios pagarán su impuesto por el total del importe nominal de los intereses percibidos, a pesar de que el tipo de interés real estará por debajo del tipo nominal, y puede llegar a ser negativo.

Contemplando el actual sistema de determinación de la base imponible en España, se advierten de inmediato los problemas que provoca la inflación en la determinación de los distintos componentes de la renta societaria. A efectos fiscales, la amortización de los elementos materiales del

activo fijo se determina en función del coste de adquisición del elemento patrimonial amortizable, es decir, en función del coste histórico, y no del coste de reposición. De esta manera, en presencia de inflación, la amortización calculada implica que la base de gravamen no reflejará el valor real de los activos. Sólo en ocasiones extraordinarias se permite realizar actualizaciones de los valores del activo para adecuar a los mismos las amortizaciones. Los métodos de amortización generalmente aplicados (el lineal y el degresivo), basados en la determinación de unas tasas máximas, deberían revisarse periódicamente si no se desea que queden desfasados ante los procesos de modernización tecnológica.

Otro componente importante de la base imponible que se ve afectado por variaciones en el nivel de precios son las existencias, cuyo tratamiento contable ha posibilitado la definición de distintos métodos de valoración de inventarios basados en distintos supuestos, de acuerdo con los cuales el coste de venta puede valorarse en función de cómo se defina el coste de adquisición. Dicho coste puede valorarse en función del precio de coste más antiguo de las existencias (sistema FIFO: *first in-first out*), de la última entrada de existencias (sistema LIFO: *last in-first out*), o en función del coste de reposición (sistema NIFO: *next in-first out*). En contextos inflacionistas, el método FIFO genera un componente monetario de beneficios que se ve atenuado por el LIFO y eliminado totalmente por el NIFO de la base imponible. En este aspecto, nuestro sistema tributario se hace particularmente injusto en épocas de inflación, al estar basado en el sistema FIFO, sin permitir siquiera la utilización del criterio LIFO co-

mo alternativa en determinadas circunstancias.

En última instancia, la inflación provoca también efectos indeseables sobre las ganancias de capital, que se contemplan fiscalmente como renta ordinaria, integrándose sin ningún tratamiento específico dentro de la base imponible del impuesto. En la medida en que varíe el nivel general de precios, se generará un componente monetario «artificial» en las ganancias de capital, que contribuirá a agravar los problemas de índole inflacionista que afectan a la determinación de la base imponible del tributo.

2. La determinación de la renta económica real

Son diversas las posibilidades existentes con el fin de evitar los problemas causados por la inestabilidad de los precios en la determinación de la base imponible. En esta línea pueden situarse algunas alternativas ya aplicadas en la práctica, como por ejemplo la posibilidad de aplicar sobre las existencias el sistema LIFO o el NIFO, reconocida en algunos países de la CEE; o como el establecimiento de sistemas de amortización acelerada de acuerdo con la experiencia del *accelerated cost recovery system* (ACRS), propuesto inicialmente en Estados Unidos en la Economic Recovery Act (ERTA), en 1981, y vigente hasta la reforma de 1985.

A pesar de que no pueden despreciarse en absoluto estas opciones, la experiencia internacional y las enseñanzas de la doctrina indican claramente la línea a seguir en el futuro, que no es otra que la *indiciación* de los componentes de la base imponible que se vean afectados por la inflación,

en particular: las amortizaciones, la valoración de inventarios y las ganancias de capital, contemplando la posibilidad de que también los intereses pagados y recibidos sean ajustados a la inflación. En los últimos años los informes más importantes relativos a la reforma fiscal han incidido especialmente en la necesidad de practicar la indiciación; tal es el caso del *green paper* sobre la reforma del impuesto de sociedades en el Reino Unido, el informe de la Comisión Irlandesa sobre la Reforma de la Imposición Directa, y sobre todo de la reforma fiscal desarrollada en Estados Unidos a partir de 1984, a través de la propuesta inicial del Departamento del Tesoro (6) y la realizada posteriormente por el Presidente Reagan de acuerdo con el informe del Tesoro (7).

Por su importancia técnica y su gran trascendencia como punto de referencia obligado en la consideración de las reformas fiscales actualmente en desarrollo, vamos a considerar de forma más pormenorizada las diversas soluciones propuestas en Estados Unidos, de cuya experiencia pueden derivarse interesantes conclusiones. La reforma iniciada en 1981 con la aprobación de la ERTA introdujo, en primer lugar, un sistema de amortización acelerada (el ACRS) que desde el principio se mostró mucho más generoso que la auténtica depreciación económica (es decir, la tasa en la que los activos van disminuyendo su valor), en particular en alguna de las pocas categorías establecidas, a las que se les asignaron determinadas tasas de depreciación. Si funcionara con precisión, éste sería un buen sistema para evitar los efectos adversos de la inflación, puesto que una amortización acelerada permite realizar las deducciones por depreciación de los

activos con anterioridad al momento en que éstos se vean afectados por la inflación.

Sin embargo, la aceleración de las amortizaciones consignada en el ACRS llegó a superar incluso la compensación de los efectos de la inflación, sobre todo si tenemos en cuenta que, de hecho, se combinaba con el Investment Tax Credit (ITC), incentivo a la inversión contemplado por la propia ERTA, hecho que se veía magnificado a medida que la inflación iba disminuyendo. Además, la existencia de esquemas de amortización distintos para determinados tipos de industrias producía grandes diferencias en los tipos marginales *efectivos* a pagar por las sociedades.

En vista de estos problemas, en su primer informe el Departamento del Tesoro se propuso, como objetivo de la reforma, gravar de forma uniforme y consistente la renta económica real generada por las sociedades, para lo cual proponía una serie de medidas a distintos niveles. En cuanto hace referencia al ajuste por inflación de la depreciación de activos fijos, se establecía la supresión del sistema combinado ACRS-ITC, y su sustitución por un sistema de amortización que se ajustara lo máximo posible a las mejores estimaciones de la depreciación económica de los activos, realizando un ajuste explícito de la base del impuesto a la inflación. Dicho sistema, el *real cost recovery system* (RCRS), contemplaba unas tasas de amortización que se estimaban al menos tan generosas como las del sistema anterior para tasas de inflación superiores al 5 por 100 (8), y más favorables para tasas inferiores. De esta manera, se puede conseguir que los tipos efectivos en situaciones inflacionistas no diverjan entre distintas clases de activos y de industrias,

al evitar los valores históricos y ajustar con precisión la depreciación económica, consiguiendo una convergencia hacia el tipo impositivo legal.

Sin embargo, esta solución, que era la más adecuada desde todos los puntos de vista, se vio parcialmente modificada en la propuesta del Presidente al Congreso, frente a las presiones desarrolladas por algunos grupos que, de hecho, podrían beneficiarse con el sistema, y se convirtió en el *capital cost recovery system* (CCRS) que, estando basado en la depreciación económica, establecía un sistema de amortización acelerada, pero manteniendo las amortizaciones indiciadas por la inflación, como en el RCRS.

En cuanto hace referencia a la valoración de las existencias en términos fiscales, la propuesta contemplaba la posibilidad de ofrecer dos opciones a los contribuyentes: podían acogerse a un sistema FIFO *indiciado* o bien al sistema LIFO, que ofrece una medida más exacta del precio de los bienes vendidos, ya que los precios de los artículos incluidos en el inventario aumentan en la medida en que se eleva el nivel general de precios.

A pesar de que algunas críticas han señalado que la indiciación, utilizada a este respecto, supone un aumento en el grado de incertidumbre del contribuyente (sobre todo si se utiliza el FIFO indiciado) a medida que varía la tasa de inflación, es evidente que mediante la utilización de métodos contables económicamente racionales, todo ajuste a la inflación supone una mayor claridad en la definición de la situación tributaria real del contribuyente.

Otro ajuste necesario en la base imponible es el relativo a la adecuación de la inflación en el cál-

culo de las ganancias de capital. Una de las soluciones teóricas propuestas en los últimos años (y de hecho llevada a la práctica), consistía en ofrecer un trato preferencial a las ganancias de capital a largo plazo, concediendo una deducción (habitualmente superior al 50 por 100) sobre el importe *nominal* de dichas ganancias. Inicialmente, el Departamento del Tesoro, de acuerdo con el objetivo de gravar la renta económica real, y en un intento de contribuir a la simplificación del sistema, propuso suprimir dicho trato preferencial y gravar las ganancias de capital a largo plazo como el resto de la renta, estableciendo la oportuna indicación de todas las ganancias de capital con respecto a la inflación, y determinando que el tipo impositivo máximo que podría recaer sobre dichas ganancias quedara fijado en un 35 por 100 (2 puntos por encima del tipo común del impuesto). Sin embargo, la previsión de posibles efectos negativos de esta medida sobre las empresas y el capital riesgo aconsejaron que en la propuesta del Presidente se mantuviera la posibilidad de gravar las ganancias de capital nominales (no indicadas) hasta un tipo máximo del 17,5 por 100, es decir, concediendo una tasa de exclusión del 50 por 100 para dichas ganancias.

Es evidente que la complejidad del tema analizado no se resuelve con el breve análisis que hemos desarrollado en estas páginas. Lo que está fuera de toda duda es el reconocimiento de que el impuesto sobre sociedades, al igual que las restantes figuras de todo sistema fiscal, se ve afectado de forma sustancial por la inflación, problema que se ve agravado por la complejidad de algunos de los elementos que componen su base imponible. Resulta, por lo tanto, imprescindible realizar los oportunos ajustes de la base a la inflación, y en este sentido, con independencia de la posibilidad de utilizar soluciones específicas temporalmente, las principales propuestas de reforma se decantan por indiciar aquellos componentes de la base imponible cuya determinación queda desvirtuada ante elevaciones en el nivel general de precios.

III. LA NEUTRALIDAD EN EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

III. LA NEUTRALIDAD EN EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

1. La recaudación y los «tax shelters»

El esquema liquidatorio del impuesto sobre sociedades en España parte, como referencia básica, del resultado contable obtenido por la sociedad, teniendo en cuenta que el saldo (positivo o negativo) recogido en la cuenta de pérdidas y ganancias se ve afectado por determinados ajustes en ambos sentidos que permiten cuantificar la base imponible del impuesto. Habitualmente, la justificación de estos ajustes se relaciona con las discrepancias entre los criterios contables y los fiscales, así como en el deseo de ofrecer determinados incentivos fiscales, en particular sobre la inversión, a través del impuesto.

Como reconoce el propio Ministerio de Economía y Hacienda, la aplicación de los incentivos fiscales en el impuesto sobre sociedades permite diferenciar tres niveles:

a) Incentivos que operan sobre la base imponible, minorando su cuantía, como por ejemplo las partidas deducibles por libertad

de amortización o la exención de incrementos patrimoniales si se produce una reinversión del importe obtenido en la transmisión.

b) Bonificaciones que operan a través de una minoración de la cuota íntegra ajustada, estableciéndose como cuantías calculadas sobre la tributación que corresponde a determinadas rentas, que oscilan entre el 50 y el 99 por 100, y que se restan de la cuota íntegra ajustada, es decir, de la cuota íntegra reducida por las deducciones existentes para atenuar la doble imposición interna de los dividendos percibidos de otras sociedades, y para evitar la doble imposición internacional de rentas que han tributado en el extranjero por un impuesto análogo al de sociedades en España.

c) Deducciones por incentivos fiscales a la inversión. Son minoraciones establecidas sobre la cuota líquida que resulta después de aplicar las bonificaciones. Dichas deducciones son: la deducción por inversiones, limitada a un determinado porcentaje de la cuota líquida, y el apoyo fiscal a la inversión que, al operar sin límite, puede neutralizar la totalidad de la cuota líquida.

Podemos afirmar que los criterios utilizados en España para la determinación de los gastos fiscales han provocado una auténtica selva de exenciones, bonificaciones y subvenciones, que han provocado que la contribución recaudatoria del impuesto sea muy reducida a pesar de la elevación de los tipos impositivos, contribuyendo además a distorsionar la eficiencia económica en múltiples proyectos de inversión, que se han decidido en numerosas ocasiones de acuerdo con la rentabilidad inducida del sistema tributario.

En este sentido, no hay que ol-

vidar que el tipo impositivo medio efectivo soportado por una sociedad no coincide con el tipo legalmente establecido, ya que se obtiene mediante un simple cociente entre la cuota impositiva ingresada en el Tesoro y la renta que se deduce de sus estados financieros (la renta imponible o gravable). No es de extrañar que en España la gran cantidad de incentivos fiscales existentes haya afectado considerablemente a los tipos efectivos pagados por el tributo. Este fenómeno tiene una doble lectura: desde el punto de vista de la Administración, la consecuencia lógica ha sido la existencia de tipos efectivos muy reducidos, que han disminuido ostensiblemente las posibilidades recaudatorias del impuesto. Desde el punto de vista de los contribuyentes, la complejidad de los sistemas de incentivos han provocado la existencia de tipos efectivos muy distintos para los diversos grupos industriales, con lo que se vulnera de forma muy importante el principio de *neutralidad fiscal*, que, como recientemente señaló el profesor Mervyn King en una conferencia en nuestro país, debe ser un objetivo básico de cualquier política económica.

La existencia de estos problemas, en mayor o menor medida, en algunos de los países fiscalmente más avanzados se ha reflejado en la aparición de nuevas directrices fiscales que postulan por la tendencia a una reducción de los tipos impositivos, en detrimento de la utilización de los denominados *tax-shelters* (refugios fiscales), es decir las bonificaciones y exenciones. Estas tendencias están reconocidas por el propio Ministerio de Economía y Hacienda en el informe, realizado en 1986, sobre «Recaudación, tipos e incentivos en el Impuesto sobre Sociedades». Veamos con más de-

talle cuáles son las tendencias actuales de la reforma impositiva.

2. Ampliación de la base imponible

Hemos visto en anteriores partes del trabajo que las tendencias internacionales para la reforma de la imposición societaria implican una pérdida de recaudación para la hacienda. Si, como veremos más adelante, también se preciniza la disminución de los tipos impositivos, es fácil llegar a la conclusión de que el potencial recaudatorio del impuesto se vería muy menguado ante todas las medidas enunciadas. Ante la lógica disminución en la base imponible provocada al considerar el concepto de renta económica real, así como la disminución en los tipos de gravamen, la única alternativa posible para evitar una caída importante en el volumen de recaudación consiste en simplificar y eliminar lo máximo posible las numerosas deducciones de la cuota, en forma de incentivos a la inversión y al empleo. Esta ampliación de la base imponible real descansa en dos argumentos: el escaso efecto sobre el nivel de actividad económica de los incentivos existentes, y las discriminaciones que se producen entre diversos tipos de empresas en función de la diferente ponderación que conceden a los principales factores productivos (trabajo y capital).

De los diversos informes realizados al respecto por los especialistas se deduce que hay un acuerdo general sobre los estímulos a la inversión y a la creación de empleo en sus diversas variantes: subvenciones, amortizaciones aceleradas, deducciones, exenciones y bonificaciones de la cuota, etc. Todos coinciden en su escasa

utilidad general y sus efectos distorsionantes (no neutrales) sobre el sistema.

Si contemplamos el sistema comparado, nos encontramos con que las propuestas más recientes sobre reformas fiscales caminan en la dirección apuntada. Entre las más importantes figura la propuesta canadiense (9), que parte de la idea de que la proliferación de deducciones en el impuesto crea una gran variedad de distorsiones, desincentiva la adopción de riesgos y provoca que las grandes sociedades, fiscalmente bien asesoradas, consigan un tratamiento fiscal favorable, mientras que las empresas pequeñas y recientes no suelen disfrutar de los beneficios que ofrecen dichas deducciones. Además, se señala que la utilidad del impuesto como recaudador de fondos generales es, de hecho, poco importante. Ante esta situación, el objetivo básico del gobierno, recogido en el informe, consiste en ampliar la base y reducir la estructura de tipos impositivos, manteniendo constante el volumen de recaudación. Mediante estas medidas, que tienden a fijar el tipo común del impuesto federal en un 29 por 100, se pretende reducir la dispersión de los tipos impositivos efectivos entre los diversos sectores, e incrementar los incentivos de cara al aumento de la producción y de los beneficios en el sector privado de la economía. A este respecto, se señala en el informe:

«El impuesto sobre sociedades debe interferir lo menos posible con las señales del mercado que conforman la base para las decisiones de inversión. La actividad económica debe ser guiada por las perspectivas que subyacen en buenas oportunidades de inversión, y no meramente por la habilidad en conseguir resultados fiscales favorables».

El planteamiento seguido ante este problema por el Departamento del Tesoro en Estados Unidos coincide plenamente con lo aquí expuesto, ya que, tal y como hemos visto en una sección anterior, se tiende a eliminar todos aquellos instrumentos que minoraban la base del impuesto, como las fórmulas de amortización acelerada y la deducción por inversiones.

De acuerdo con este planteamiento, en nuestro país sería recomendable la eliminación o disminución de los incentivos fiscales a la inversión y al empleo, concediéndose, de ser necesarios, sólo en áreas y materias muy limitadas. La aplicación de sistemas de amortización acelerada puede sustituirse, como ya se ha indicado, mediante la aplicación de mecanismos de depreciación económica que recojan, por medio de la indiciación, los efectos de la inflación sobre el valor de los activos. También pueden eliminarse los incentivos fiscales a la creación de empleo, utilizando una vía más directa, como es la disminución del coste empresarial de la seguridad social. En suma, se trata de disminuir al máximo los gastos fiscales, con la consiguiente ampliación de las bases imponibles que permita una reducción general de los tipos impositivos, cuyos efectos se extenderían de forma más amplia por toda la economía.

3. Reducción de los tipos impositivos

En el apartado anterior hemos hecho referencia a la reducción del tipo impositivo prevista en Canadá, paralelamente con la ampliación de las bases imponibles. También está prevista dicha reducción en el Reino Unido, con una disminución paulatina del tipo de gravamen aplicable a las gran-

des sociedades (aquellas cuya base supera las 100.000 libras esterlinas), que pasará del 40 por 100 a un 35 por 100, alcanzándose en breve la cota del 33 por 100; así como en Estados Unidos, cuyo tipo general pasará de un 46 a un 33 por 100 (aunque en la propuesta del Presidente se contemplan tres tipos especiales del 15, 18 y 25 por 100 para los tres primeros tramos de 25.000 dólares de base imponible).

Los autores de dicho informe contemplan la reducción en los tipos como un elemento esencial de la reforma. Después de unos años, en los que el análisis económico se ha ocupado con intensidad del problema de los incentivos a la inversión y el análisis del coste del capital, parece haber llegado el momento de trasladar el énfasis de la investigación desde los incentivos a la creación de la renta.

Cabe asegurar que los cambios propuestos son deseables, ya que, como consecuencia de los mismos, los recursos se asignarán más en concordancia con las fuerzas del mercado, y por lo tanto de forma más eficiente, favoreciendo así el crecimiento económico. Además, la vida económica será mucho más simple si la reforma fiscal propuesta consigue reducir la importancia de las consideraciones tributarias en el proceso de adopción de decisiones empresariales.

En España, el tipo general del impuesto es del 35 por 100, a pesar de que se reduce al 26 por 100 para las cajas rurales, cooperativas de crédito, mutuas de seguros y sociedades de garantía recíproca; al 18 por 100 para las restantes cooperativas, y al 13 por 100 para las instituciones de inversión colectiva. Precisamente el primer cambio concreto que pro-

cedería realizar en nuestra legislación consistiría en evitar esta dispersión de tipos impositivos, fijando en primera instancia un tipo impositivo general aplicable a todas aquellas personas jurídicas contempladas por la ley como sujeto pasivo del impuesto sobre sociedades.

Por lo que hace referencia a la cuantía deseable para dicho tipo general, un análisis de la situación fiscal de nuestro país con respecto a los restantes miembros de la Comunidad Europea nos muestra que estamos en los niveles bajos de los tipos vigentes en la misma, incluso si consideramos los tipos sugeridos en alguna propuesta de directiva comunitaria a mediados de la década de los setenta. Sin embargo, la doctrina ha realizado una inflexión al respecto, y parece indudable que los tipos del 33 por 100 propuestos en Estados Unidos y en el Reino Unido tendrán una influencia importante sobre la fiscalidad del resto de países avanzados.

Partiendo de las consideraciones expuestas, cabe juzgar como aceptable el nivel actual del 35 por 100, aunque si tenemos presente el aumento de recaudación que puede producirse en España ante el desmantelamiento del complejo aparato de deducciones, exenciones y bonificaciones, ello permitiría probablemente conseguir un volumen igual o mayor de ingresos reduciendo el tipo hasta un 30 por 100, de acuerdo con la experiencia de otros países; o, como mínimo, hasta el 33 por 100, para mantenernos en línea con la tendencia más generalizada de nuestros días.

En cualquier caso, la cuantía exacta del mismo es discutible y puede determinarse con más precisión en base a un estudio más pormenorizado de la cuestión. Lo

que verdaderamente nos interesa poner de relieve es el consenso existente entre los especialistas ante su enfrentamiento con una reforma racional de la imposición sobre sociedades.

IV. HACIA UNA REFORMA PROGRESIVA DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

1. La necesidad de la reforma

Llegados a este punto, y después de exponer los principales problemas que afectan a la imposición sobre la renta de sociedades en España, así como las principales líneas de solución propuestas actualmente para los mismos, nos parece oportuno argumentar de forma general en favor de las propuestas realizadas en las páginas anteriores, y que recogemos de forma explícita en otro apartado del trabajo.

Ante todo, es preciso reconocer la existencia de tres argumentos fundamentales que hacen imprescindible la reforma del impuesto. En primer lugar, el impuesto sobre sociedades debe gravar la renta económica real, que en definitiva es el objeto del impuesto, y no una renta fiscal determinada en base a procedimientos técnicamente injustificables y dotados de poca claridad. Resulta pues necesario establecer los oportunos mecanismos correctores que garanticen que el impuesto está gravando rentas reales y no ficticias.

En segundo lugar, el impuesto debe ser neutral, por lo que debe evitarse que en la práctica existan múltiples tipos impositivos efectivos que discriminan de forma in-

justificada contra determinados sectores o ramas empresariales. Una intromisión de tal importancia y magnitud en el funcionamiento de las sociedades carece de argumentos sólidos, a la par que cuestiona en gran medida el grado de justicia o equidad del tributo.

En última instancia, el impuesto sobre sociedades no debe funcionar con independencia de la imposición personal sobre la renta, ya que la doble imposición característica de este sistema supone una interferencia en el correcto desarrollo de la política financiera de las sociedades, puesto que introduce importantes distorsiones en la financiación mediante capital propio o ajeno, así como entre la organización formal de la empresa con carácter societario o no societario. Además, este fenómeno también afecta a los contribuyentes individuales (socios de las instituciones gravadas), generando un agravio comparativo en el tratamiento fiscal de los mismos.

Es cierto que existen algunas críticas comunes sobre las medidas propuestas en este trabajo. En este sentido, se ha acusado a la indiciación de introducir una mayor complejidad en las obligaciones tributarias del contribuyente, e incluso de aumentar el grado de incertidumbre del mismo con respecto al conocimiento de los diferentes componentes del impuesto y, en suma, de su deuda para con la hacienda. A este respecto, puede aducirse que un gravamen uniforme de la renta real simplificaría enormemente la actividad económica, al reducir la influencia de los impuestos sobre la toma de decisiones empresariales. En cuanto a la acusación de que la indiciación genera una mayor incertidumbre, puede ser cierta si nos guiamos exclusivamente por magnitudes monetarias; pero desde un estricto análisis

económico, toda propuesta tendente a realizar ajustes por inflación reducirá la incertidumbre sobre el valor real de las diversas variables del impuesto, cuantificación en términos reales que no es ajena al desarrollo habitual de la actividad empresarial.

Por lo que se refiere al problema de la integración, las críticas más comunes hacen hincapié en dos aspectos: el recorte que supondría en la recaudación global de la Administración y la traslación del impuesto sobre sociedades, que supone, de hecho, negar que se produce una doble imposición efectiva; por lo tanto, cualquier medida destinada a atenuarla constituye una exención del gravamen sobre los propietarios del capital, lo que equivale a decir que sus efectos son regresivos.

La primera de estas consideraciones no puede defenderse con facilidad, en el sentido de que no puede aceptarse la existencia de una figura impositiva poco acorde con los principios de la imposición y de la técnica tributaria, basándose meramente en su potencial recaudatorio (que además no es excesivo, debido a otra serie de motivos comentados con anterioridad). Por otro lado, la teoría de la Hacienda Pública ha llegado, en estudios recientes, a la conclusión de que el impuesto sobre sociedades se *sobretraslada* a los propietarios del capital ajeno al sector societario, resultado que cuestiona la supuesta «progresividad» del impuesto, y permite advertir que la reducción de progresividad como consecuencia de la integración no será tal y como la presentan los partidarios de un impuesto de carácter independiente. Esta conclusión se ve reforzada por las obtenidas en el estudio de la incidencia impositiva de las diversas fórmulas de integración, mediante la utilización de los com-

plejos modelos computacionales de equilibrio general, de cuya solución se desprende que los efectos de las diferentes fórmulas son muy semejantes entre sí, presentando efectos de carácter ligeramente progresivo o proporcional (10).

De todo lo expuesto puede deducirse una conclusión general: la vida económica será más simple en la medida en que la reforma fiscal consiga reducir la importancia de las consideraciones fiscales ante los criterios para la adopción de decisiones en el marco empresarial.

2. Una reforma evolutiva

A pesar de que consideramos que la reforma del impuesto sobre sociedades es una cuestión inaplazable, los deseos de ver mejorada su estructura no deben impedirnos la visión de los problemas que sin duda traería consigo. Los cambios propuestos con anterioridad suponen una alteración considerable de una serie de factores a los que se han ido acostumbrando los contribuyentes a lo largo de los años, con lo que el esfuerzo destinado a romper con las tradiciones puede ser muy importante. Además, dada la índole de alguna de las reformas, durante el período inmediatamente posterior a su puesta en vigor se producirían una serie de ganancias y pérdidas inesperadas (*windfall*) que podrían hacer la reforma políticamente imposible y económicamente poco deseable, ante la oposición de fuertes grupos de interés.

Por todo ello, es indudable que si deseamos que la reforma fructifique, existe un factor esencial que hay que especificar con precisión: el período transitorio. Dada

la naturaleza de las reformas, el resultado puede ser negativo si se realiza el proceso con excesiva velocidad, o incluso si no se especifica la periodificación del mismo.

En tal caso, las distorsiones económicas a corto plazo pueden malograr los fines deseables a largo plazo, y al mismo tiempo puede ser difícil conseguir el acuerdo político para su aplicación. Por lo tanto, no basta con proponer medidas concretas de reforma, sino que éstas deben establecerse a diversos niveles, y debe contemplarse de forma muy precisa la realización de un calendario de actuación que permita, sin prisa pero sin pausa, un acercamiento a lo que sería la estructura impositiva ideal.

En un intento de aplicar este principio al caso de España, nuestra prescripción pasaría por la delimitación de tres etapas, que pasamos a contemplar de forma pormenorizada. En una primera etapa *transitoria*, y a partir de la situación actual del impuesto, es posible la aplicación de una serie de *medidas urgentes* para empezar la reconversión del mismo, en concreto, nuestra propuesta pasaría por (a) revisar las tablas y mecanismos de amortización vigentes para adecuarlos a la nueva situación tecnológica de nuestros días; (b) permitir que aquellas empresas que lo deseen tengan la opción de valorar sus inventarios por el método LIFO (o un FIFO indiciado), sin establecer contrapartidas gravosas para las mismas; (c) establecer un tratamiento específico para las plusvalías, contemplando la posibilidad de establecer un tipo máximo de gravamen, o incluso exenciones parciales en función del plazo de realización; (d) incrementar la deducción por dividendos en el impuesto personal sobre la renta hasta un 50 por 100 del tipo

impositivo del impuesto (17,5 por 100 para el tipo actual); (e) proceder a eliminar de forma paulatina el complejo marco de exenciones, bonificaciones y subvenciones, y (f) reducir el tiempo impositivo general a su anterior cuantía del 33 por 100, o mantenerlo provisionalmente en el 35.

La segunda etapa *objetivo* es la que constituye propiamente el objeto de nuestro estudio, y requeriría la adopción de una serie de medidas deseables para adecuar nuestra imposición a la estructura impositiva de los ochenta. Sería muy conveniente no alargar en exceso la etapa transitoria, con el fin de disponer cuanto antes de la estructura fiscal ideal. En un apartado específico contemplamos con detalle cuál sería a nuestro entender la articulación óptima del impuesto sobre sociedades de acuerdo con las actuales tendencias de la doctrina y el sistema comparado.

Por último, y mirando a más largo plazo, no podemos olvidar la existencia de una serie de opciones fiscales aún no adoptadas, pero que podrían definir el sistema fiscal del futuro. Con esta intención, y con el horizonte del año 2000, podríamos plantear, en primer lugar, la necesidad de que la integración entre el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre sociedades vaya aumentando en graduación, hasta conseguir la integración plena de ambos tributos, que si bien hoy podemos considerar como poco razonable, puede conseguirse a través de un proceso de adaptación progresiva, evitando de esta forma los inconvenientes (fundamentalmente de tipo administrativo) achacables a esta fórmula.

Avanzando un paso más, tendríamos que tomar en consideración la posibilidad de utilizar bases

imponibles alternativas para aplicar sobre las sociedades; en concreto, la sustitución del actual gravamen sobre la *renta* de las sociedades por el gravamen del *flujo de fondos* de las mismas (base *cash-flow*), que, con independencia de las múltiples ventajas que representa frente a los esquemas actuales, puede ser una idónea solución complementaria para el futuro de la imposición directa, si se establece de forma integrada con el impuesto sobre el gasto personal, figura sustitutiva de los actuales impuestos sobre la renta personal.

3. La futura imposición sobre sociedades: el gravamen del flujo de fondos

Una vez expuestas las posibilidades de reforma a corto y a medio plazo, es oportuno analizar con un criterio más de futuro cuál sería la estructura óptima de gravamen sobre las sociedades de acuerdo con los conocimientos teóricos de que disponemos en nuestros días. Si aplicamos la cláusula *ceteris paribus* al sistema tributario en su conjunto, la reforma ideal del impuesto sobre sociedades se producirá a través de la implantación de un sistema de integración total con el impuesto personal sobre la renta. En realidad, muchos de los problemas que se asocian con esta fórmula están motivados por la propia complejidad de su articulación, por lo que, a largo plazo, y tras un período transitorio de adaptación, no sería demasiado complicado poner en práctica esta medida.

Sin embargo, si contemplamos el sistema tributario en su integridad, se nos presentan nuevas posibilidades de reforma. Desde este

punto de vista, la solución del futuro es más radical, ya que contempla la sustitución del impuesto sobre sociedades clásico (que grava la renta de las mismas) por el «impuesto sobre el flujo de fondos de sociedades» (*Cash-flow Corporate Income Tax*), alternativa que se incardinaría a la perfección con el impuesto sobre el gasto personal (sustitutivo del impuesto personal sobre la renta), definiendo, junto a un impuesto sobre el patrimonio, lo que sería la estructura óptima de la imposición directa en el futuro.

La idea subyacente a un gravamen sobre el flujo de fondos, o *cash-flow*, reside en determinar la base del impuesto como la diferencia entre la venta y la compra de todos los bienes y servicios reales por cuenta de capital o de renta, deduciendo los gastos reales de inversión, pero no los intereses. Es cierto que existen importantes dificultades para la implantación de este impuesto, pero lo mismo podemos decir de las relativas al impuesto tradicional si se intenta conseguir que grave los verdaderos beneficios de las sociedades.

La propuesta teórica fundamental en sustento de este nuevo impuesto la elaboró la Comisión Meade (11), que en principio era partidaria de la supresión del impuesto, pero que optó por no eliminarlo ante las importantes dificultades que ello supondría. En primer lugar, el necesario aumento de la presión fiscal en otras figuras impositivas para compensar la pérdida de recaudación. En segundo lugar, su eliminación alteraría profundamente la rentabilidad de las distintas colocaciones de fondos en activos financieros y reales, provocando importantes ganancias y pérdidas inesperadas de capital. Por último, señalaban la utilidad del impuesto por sus aspectos de

información y de control; y, en base al famoso «principio de contraprestación», es decir, como compensación de los beneficios que implica la limitación de responsabilidad en las actividades empresariales que adopten tal configuración.

El reciente debate sobre la reforma del impuesto sobre sociedades (recogido en este trabajo) es ilustrativo sobre las dificultades de toda índole que conlleva todo intento de gravar los beneficios reales de las sociedades con el fin de garantizar la neutralidad del impuesto. La propuesta de la Comisión Meade parte de la idea de gravar el flujo de fondos netos que obtiene la sociedad por sus actividades empresariales, sin distinguir entre renta y capital para el cálculo de la base imponible. Un sistema como éste garantiza la neutralidad fiscal, al armonizar los incentivos a la inversión en una base común, al tiempo que introduce incentivos a invertir superiores a los que se pueden contemplar en cualquiera de las alternativas examinadas en este trabajo. El objetivo básico es el de conseguir una base imponible más neutral, que evite las múltiples distorsiones sobre las decisiones de ahorro e inversión que causa el actual impuesto, y al mismo tiempo permitir que la hacienda siga disponiendo de un volumen de recursos procedentes de las actividades del sector societario.

Posiblemente, la mayor ventaja de esta propuesta radique en el hecho de que la *base de flujo de fondos* no requiere ajustes por inflación, con lo que pueden evitarse los complejos procesos de indicación de las amortizaciones característicos de otros sistemas. Este impuesto está basado en las fuentes y en los usos de los fondos de la sociedad, y no en los beneficios y pérdidas contables,

con lo que se evita la necesidad de calcular el «beneficio económico» y, por lo tanto, de establecer procesos para medir la depreciación auténtica y su ajuste ante los efectos de la inflación.

En resumen, puede asegurarse que un impuesto que grava el flujo de fondos netos de la sociedad, resultante de su actividad económica real, no plantea problemas a la hora de determinar magnitudes económicas reales (beneficios, depreciación...), por lo que su ajuste a la inflación es automático, y además permite la consecución de los objetivos recaudatorios tradicionales del impuesto, garantizando una mayor neutralidad fiscal y generando importantes incentivos a la inversión. La suma de todos estos efectos parece argumento suficiente para justificar una especial atención sobre esta alternativa como el impuesto sobre sociedades del futuro.

V. PROPUESTAS DE REFORMA EN EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

De acuerdo con todo lo expuesto en páginas anteriores, podemos obtener una serie de conclusiones sobre las medidas de reforma que cabría realizar en el impuesto sobre la renta de sociedades en España si deseamos adecuar nuestro sistema a las grandes directrices por las que se guía actualmente el sistema tributario, teniendo en cuenta los desarrollos doctrinales, la experiencia del sistema comparado y la actual situación española. Desde esta perspectiva, y a nivel general, proponemos las siguientes medidas concretas:

A) *Integración parcial entre el impuesto sobre la renta de sociedades y el impuesto sobre la renta de las personas físicas*

1) Introducir el sistema de doble tipo impositivo: un tipo general aplicable sobre los beneficios no distribuidos y un tipo preferencial aplicable sobre los beneficios distribuidos, que no difiera en exceso (se recomienda 10 puntos inferior).

2) Establecer un sistema de imputación sobre los beneficios distribuidos que atenúe parcialmente su doble imposición, de forma que la deducción o crédito del impuesto esté comprendida entre el 45 y el 55 por 100.

B) *Indiciación de la base imponible con respecto a la inflación*

3) Indiciación del cálculo de las amortizaciones con respecto a la inflación, de forma que éstas se establezcan en función de la depreciación económica real de los activos afectados.

4) Realizar la valoración de existencias o inventarios de acuerdo con los criterios del sistema LIFO para reducir el componente monetario de la base del impuesto (o aplicar el sistema NIFO si se desea eliminar dicho componente).

5) Indiciar las plusvalías o ganancias de capital, ajustándolas a la inflación, y contemplar los perjuicios que dicho sistema causa en las nuevas empresas y en sociedades de capital-riesgo, concediendo exenciones parciales en las plusvalías o un tipo efectivo máximo aplicable sobre las mismas.

C) *Modificación de bases y tipos impositivos*

6) Ampliación de la base imponible real gravada por el impuesto, reduciendo o eliminando las numerosas exenciones, bonificaciones y subvenciones que actúan como incentivos al empleo y a la inversión (fácilmente sustituibles). Se debe conseguir que los tipos impositivos *efectivos* sean lo más similares entre sí para evitar distorsiones, y para que el sistema de imputación propuesto en el punto 2) funcione de forma eficaz.

7) Reducir el tipo impositivo general hasta un 30 ó 33 por 100, estableciendo el tipo preferencial entre un 20 ó 23 por 100. Las medidas contempladas en el punto 6) pueden permitir esta reducción sin quebrantos recaudatorios. Adicionalmente, sería muy importante que el tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta personal coincidiera (o se aproximara) al tipo general de sociedades.

D) *Determinar un periodo transitorio de reforma*

8) Dada la naturaleza de las medidas propuestas, y ante la complejidad de alguna de las reformas frente a nuestra tradición tributaria, sería necesario establecer un calendario preciso de reforma, especificando las fechas para la consecución de los fines propuestos, y aplicando de inmediato una serie de medidas urgentes (véase la sección IV) que permitan un proceso de ajuste con pocas distorsiones.

E) *Establecer las bases para una reforma de alcance más amplio*

9) Ir ajustando paulatinamente el sistema hasta conseguir una integración total del impuesto sobre sociedades con el impuesto personal sobre la renta.

10) Considerar la posibilidad de sustituir la base de renta por una base *cash-flow* que permita la implantación del impuesto sobre el flujo de fondos de las sociedades, que, plenamente integrado con el impuesto sobre el gasto personal, sería la base de una nueva estructura ideal de la imposición directa en el futuro.

NOTAS

(1) H. C. SIMONS, *Personal Income Taxation*, University of Chicago Press, 1938.

(2) Véase C. E. MCLURE, *Must Corporate Income be Taxed Twice?*, Brookings Institution, Washington, 1980.

(3) Richard A. MUSGRAVE, *Teoría de la Hacienda Pública*, Ed. Aguilar, Madrid, 1968, página 63.

(4) Para una ampliación sobre el tema de la integración, y para un análisis detallado de nuestra propuesta, véase: Juan Francisco CORONA, *Integración de los Impuestos sobre la Renta y Sociedades*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1986.

(5) Véase, a este respecto, el trabajo empírico editado por Mervyn A. KING y Don FULLERTON, *The Taxation of Income from Capital, A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden and West Germany*, University of Chicago Press, 1984.

(6) U. S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, *Tax Reform for Fairness, Simplicity and Growth*, Washington D.C., noviembre 1984.

(7) *The President's Tax Proposals to the Congress for Fairness, Simplicity and Growth*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., mayo 1985.

(8) Basadas en los cálculos de Charles R. HULTEN y Frank C. WYKOFF, «The Measurement of Economic Depreciation», en Charles R. HULTEN (ed.), *Depreciation, Inflation and the Taxation of Income from Capital*, Urban Institute, Washington D.C., 1981.

(9) CANADÁ, DEPARTMENT OF FINANCE, «The Corporate Tax System: A Direction for Change», *Budget Papers*, mayo 1985.

(10) Véase una discusión más detallada en: Juan Francisco CORONA, «La integración de los impuestos sobre la renta. Análisis de su incidencia», *Hacienda Pública Española*, n.º 92, 1985.

(11) COMISIÓN MEADE, *Estructura y Reforma de la Imposición Directa*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.