

ALGUNAS MATIZACIONES AL FUNCIONAMIENTO DEL IMPUESTO SOCIETARIO

José Félix SANZ SANZ

Universidad Complutense (UCM) y Fundación de la Cajas de Ahorros (FUNCAS)

El primer mérito del trabajo presentado por el profesor Emilio Albi es la capacidad de síntesis mostrada en el trazo de las esencias del Impuesto de Sociedades y su problemática. El trabajo incluye elementos de discusión tradicionales y otros más modernos surgidos fundamentalmente de la imparable globalización económica existente en nuestros días. Los temas cubiertos van desde la identificación de las principales directrices y principios que han iluminado los procesos de reforma acaecidos en las últimas décadas hasta el detalle de las reformas específicas llevadas a cabo en el seno de los principales países desarrollados. Junto a esto, también se pasa revista al tratamiento fiscal de los accionistas en los impuestos personales sobre la renta y a los aspectos internacionales del impuesto, tanto en lo que se refiere a la competencia internacional como al estado de la cuestión en relación con el grado de coordinación impositiva existente en el seno de la Unión Europea. En definitiva, el trabajo presenta un marcado carácter panorámico que permite al lector ubicar al Impuesto de Sociedades del pasado, del presente y de un previsible largo futuro, ya que, como resalta el profesor Albi, «a pesar de sus problemas, el Impuesto de Sociedades vino para quedarse».

Mis comentarios los centraré básicamente en tres grandes bloques. En primer lugar, me gustaría ahondar en lo que el profesor Albi y la literatura ha convenido en llamar la «paradoja del tipo impositivo-recaudación», es decir, la aparente contradicción entre la reducción generalizada de los tipos nominales del impuesto acaecida en las últimas décadas y el mantenimiento de los niveles de recaudación. En segundo lugar, mis comentarios se centrarán en la conexión entre los impuestos sobre la renta personal y societaria: dos figuras impositivas inevitablemente conectadas y cuyo estudio no puede acometerse separadamente. En tercer lugar, frente a la defensa, por razones de eficiencia, de algunas de las propuestas de reforma recogidas en la presentación, realizaré algunos comentarios y preguntas retóricas encaminadas a llamar la atención sobre su viabilidad operativa y su eficiencia efectiva. En cada uno de este grupo de comentarios daré unas breves pinceladas sobre algunos aspectos en relación con la dimensión internacional del impuesto.

1. LA FALSA PARADOJA TIPO-RECAUDACIÓN

Empezando por la aludida paradoja *tipo-recaudación*, creo que existen suficientes argumentos para sospechar que, en términos generales, una caída del tipo nominal no es necesariamente incompatible con un mantenimiento, o incluso una elevación, de la recaudación, medida tanto en términos absolutos como en términos relativos de PIB. Mis argumentos para sospechar que tal paradoja no es tal son los siguientes.

1. La recaudación del impuesto no sólo depende de la magnitud del tipo estatutario, depende también de otros elementos. Estos otros elementos del esqueleto del impuesto societario han podido sufrir cambios en la dirección contraria; es decir, favoreciendo aumentos de recaudación.

2. La reducción del tipo nominal, en la medida en que disminuya el coste de uso del capital, aumentará el número de proyectos de inversión económicamente viables y, por tanto, la base imponible agregada por impuesto de sociedades.

3. La alta visibilidad del tipo nominal frente a otros elementos de la estructura del impuesto puede generar la percepción por parte del contribuyente de una caída de la carga impositiva mayor que la efectivamente acaecida. Esta percepción, al margen de su veracidad o falsedad, puede inducir caídas adicionales en el coste de uso de las inversiones potenciando los efectos recogidos en 2, alentando por tanto la inversión productiva por encima de los niveles con los que se hubiese llevado a cabo si la percepción hubiese sido la real.

4. La evidencia empírica parece confirmar que la rentabilidad media de las inversiones ha crecido a lo largo de los últimos años. Por tanto, una rentabilidad media más elevada sugiere también una recaudación media superior.

5. La reducción de tipos nominales parece haber inducido en la mayoría de los países un flujo de entrada de bases imponibles desde el sector no societario hacia el sector societario. En consecuencia, es previsible que la recaudación por Impuesto de Sociedades también ha-

ya crecido, aunque muy probablemente a costa de la caída de la recaudación procedente de las actividades empresariales y profesionales declaradas en los impuestos sobre la renta personal.

6. La calidad institucional de las administraciones tributarias ha mejorado significativamente durante los últimos tiempos. Esta mejora en la gestión, administración e inspección tributarias condiciona de modo muy significativo los niveles de recaudación, reduciendo los errores en las liquidaciones de impuestos y minorando la propensión a la elusión y evasión fiscales.

A continuación, paso a desarrollar con mayor detalle estas consideraciones.

Aunque el tipo nominal es sólo uno de los múltiples elementos que definen la estructura del Impuesto es, sin duda, uno de los más importantes, ya que, al aplicarse sobre la base imponible, su impacto se deja notar en otros parámetros, induciendo algo parecido a un efecto multiplicador sobre la cuantía de los impuestos a pagar por unidad de renta gravada. Es precisamente esta interacción con otros elementos del esqueleto del Impuesto la que refuerza la importancia del tipo nominal como parámetro fiscal. Por ello, estas interacciones hacen que una reducción del tipo nominal no pueda evaluarse de manera aislada, sino que tengan que tenerse en cuenta los efectos cruzados que produce sobre el resto de elementos que definen la estructura del impuesto. Afortunadamente, desde hace décadas disponemos del concepto de tipo efectivo —medio o marginal—, que permite clarificar ese juego de interrelaciones. En este sentido, la evidencia empírica disponible, puesta de manifiesto por el profesor Albi, confirma que, durante el periodo analizado, la caída de tipos nominales ha venido acompañada simultáneamente por un retroceso de los tipos efectivos. No obstante, las tasas de decrecimiento de los niveles de imposición efectiva han sido menos pronunciadas que las sufridas por los tipos estatutarios. Esta diferencia en los ritmos de caída sugiere que parte de la explicación de la paradoja podría encontrarse en las políticas de ampliación de bases imposables y de reducción de deducciones implementadas durante las últimas décadas.

Junto a estos cambios en bases imposables y beneficios fiscales debe tenerse en cuenta el impacto de los tipos estatutarios sobre el coste de uso de las inversiones. Si partimos de la conocida función de coste de uso popularizada por King-Fullerton, recogida en la ecuación [1] (1),

$$P = \frac{(1 - A) \cdot (r + \delta - \pi)}{(1 - \tau)} - \delta \quad [1]$$

y tenemos en cuenta que la evidencia empírica sugiere un efecto marginal positivo del tipo nominal respecto al coste de uso, es decir, $\frac{\partial P}{\partial \tau} > 0$, y que para una gran can-

tividad de países la evidencia empírica también pronostica que la *elasticidad inversión-coste de uso*, $\eta_{I,P}$, es negativa y menor que la unidad ($\eta_{I,P} < -1$), podemos concluir que una reducción de tipos nominales inducirá un incremento del número de proyectos económicamente viables. En consecuencia, una reducción del tipo nominal elevará el número de proyectos de inversión emprendido y, por tanto, también la recaudación agregada del país. Este efecto inducido por una reducción del tipo estatutario podría verse potenciado aún más si tenemos en cuenta que el tipo nominal es probablemente el parámetro fiscal más visible de todos los que definen al impuesto de sociedades. Esta alta visibilidad puede hacer que lo que ocurra al tipo nominal sea percibido exacerbadamente por parte de los contribuyentes y, en consecuencia, induzca sobre-reacciones en el comportamiento de los contribuyentes. Aunque, hasta lo que conozco, esta mayor visibilidad del tipo nominal no ha sido contrastada empíricamente (2), lo cierto es que, si se confirmase, las reducciones de tipos nominales podrían tener un «efecto psicológico» que potenciaría aún más las inversiones productivas.

En este mismo orden de cosas, y precisamente por lo comentado hasta el momento, es importante hacer notar que el impacto recaudatorio del tipo nominal dependerá del diseño concreto del impuesto. Esta consideración puede evidenciarse analíticamente haciendo uso del concepto de tipo medio efectivo. Cuantitativamente, el efecto de una reducción en el tipo nominal sobre la recaudación esperada de un futuro proyecto de inversión, que por unidad de tiempo genere un rendimiento financiero, vendrá determinado por el impacto del tipo nominal sobre el tipo medio efectivo que soporte la inversión a lo largo de toda su vida útil. Si partimos de la propuesta de tipo medio efectivo de Sorensen (2004), el valor presente del total de impuestos que se pagarán a lo largo de la vida útil de una inversión, *VPI*, vendrá determinado por

$$VPI = \int_0^{\infty} \tau \cdot (\rho + \delta) \cdot e^{-(r+\delta-\pi)t} dt - A = \frac{\tau \cdot (\rho + \delta)}{(r + \delta - \pi)} - A$$

mientras que el valor presente del total de beneficios financieros brutos generados, *VPB*, será:

$$VPB = \int_0^{\infty} \rho \cdot e^{-(r+\delta-\pi)t} dt = \frac{\rho}{(r + \delta - \pi)}$$

En consecuencia, el tipo medio efectivo «hacia delante» (*looking-forward*) —TMEA— que pagará el proyecto a lo largo de su vida productiva vendrá computado por la ecuación [2], que aparece a continuación.

$$TMEA = \frac{VPI}{VPB} = \frac{\tau \cdot (\rho + \delta) - A \cdot (r + \delta - \pi)}{\rho} \quad [2]$$

De modo que la elasticidad del TMEA respecto a τ vendrá determinada por la expresión siguiente:

$$\eta_{TMEA,\tau} = \frac{\frac{(\rho + \delta) \cdot \tau}{A} - (r + \delta - \pi) \cdot \eta_{A,\tau}}{\frac{(\rho + \delta) \cdot \tau}{A} - (r + \delta - \pi)}$$

que tomará valores dispares en función de la elasticidad del valor presente de los beneficios fiscales respecto a los cambios en el tipo nominal, $\eta_{A,\tau}$. En concreto, se puede establecer que, sólo en el caso en el que $\eta_{A,\tau} = 1$, la elasticidad de la recaudación respecto al tipo nominal será la unidad, siendo distinta para cualquier otro valor de la elasticidad de los beneficios fiscales, $\eta_{A,\tau}$. Es decir, el impacto recaudatorio de los cambios en el tipo nominal del impuesto depende del diseño del propio impuesto, por lo que diseños alternativos de incentivos fiscales generarán efectos recaudatorios muy desiguales.

Por otro lado, la literatura sobre crecimiento económico parece confirmar que durante las últimas décadas la innovación tecnológica y el desarrollo de los mercados internacionales han aumentado la productividad de los factores, y con ella los beneficios de las economías y los impuestos que recaen sobre éstos. Este incremento de la rentabilidad media de las inversiones estaría también detrás del aumento recaudatorio de los impuestos sobre sociedades actuales. Otra explicación puede encontrarse en la posible incidencia que una reducción del tipo nominal pudiera haber tenido sobre un potencial trasvase de bases imponibles del sector no societario empresarial y profesional hacia el sector societario. La evidencia empírica disponible a este respecto baraja elasticidades de este trasvase de bases imponibles en un rango que va entre el 0,2 por 100 y niveles de hasta el 3 por 100, dependiendo del país (Mooij y Nicodème, 2008; Gools-

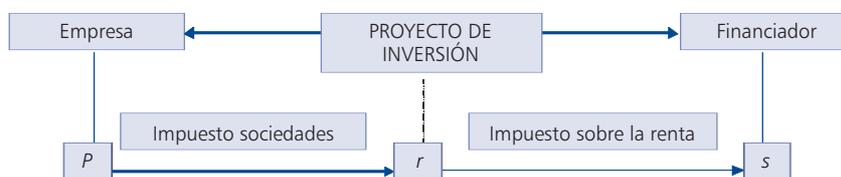
bee, 2004). Por último, debe tenerse en cuenta que la calidad de las instituciones y organizaciones tributarias ha mejorado muy significativamente en los últimos tiempos. Es evidente que las administraciones tributarias de nuestros días poco tienen que ver con las que existían hace apenas unas décadas. Esta mejora ha afectado tanto a los procedimientos de gestión y recaudación como a los de inspección, aumentando significativamente las posibilidades de detección de errores así como de comportamientos elusores y/o evasores, y minorando por tanto su incidencia. En consecuencia, la reducción de errores y de estos comportamientos ilegales ha ayudado a mantener, e incluso a elevar, los niveles de recaudación del Impuesto de Sociedades.

En definitiva, desde mi punto de vista, existen sobradas razones para considerar que la llamada paradoja *tipo-recaudación* no es tan paradójica.

2. LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA PERSONAL Y LA SOCIETARIA: UN MATRIMONIO INSEPARABLE

El segundo gran tema sobre el que me gustaría aportar mis comentarios es el de la interrelación entre los impuestos sobre las rentas empresariales y personales. Aunque, tal y como se representa en el gráfico 1, el análisis de la imposición del capital suele separar las cuñas impositivas de la inversión y el ahorro, lo cierto es que esta separación es más instrumental que efectiva. Desde mi punto de vista, se trata de un artificio analítico inventado por los economistas para facilitar el análisis, pero que, desde un punto de vista estrictamente económico, es inconsistente.

GRÁFICO 1



P = coste de uso del capital

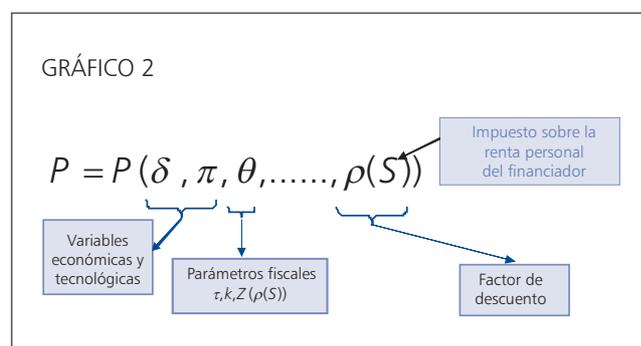
r = coste financiero (fijado internacionalmente)

S = rendimiento neto del financidor (ahorrador)

$$\underbrace{P - S}_{\text{CUÑA TOTAL}} = \underbrace{P - r}_{\text{CUÑA INVERSIÓN (Impuesto sociedades)}} + \underbrace{r - S}_{\text{CUÑA AHORRO (Impuesto Personal)}}$$

La razón fundamental de esta inconsistencia se encuentra en que la rentabilidad financiera que el inversor debe exigir a un proyecto para ser económicamente viable —coste de uso del capital (P)— se encuentra inexorablemente influenciada por el tratamiento fiscal que se dispone al financiador del proyecto (accionista o acreedor), quien, en última estancia, siempre será una persona física. Como ilustra el gráfico 2, la imposición personal del ahorrador influye en el coste de uso de la inversión a través del factor de descuento que deberá utilizar el inversor para cuantificar el valor presente de los flujos monetarios generados por el proyecto. Es decir, aparte de las variables tecnológicas y económicas, la rentabilidad financiera generada a lo largo de la vida útil de una inversión dependerá también de los parámetros fiscales propios del impuesto de sociedades e, inevitablemente, de los impuestos personales que desembolse el ahorrador que financió el proyecto.

Esta consideración se mantiene tanto si los hogares invierten directamente a través de los mercados de capitales como si lo hacen por medio de intermediarios financieros —i.e. fondos de inversión, planes de pensiones o compañías de seguros, etc.—, ya que al final de la cadena siempre habrá una persona física enfrentándose al pago del impuesto sobre la renta personal. Asimismo, esta estrecha vinculación entre los impuestos sobre la renta personal y societaria prevalecerá independientemente de la naturaleza del Impuesto de Sociedades que exista, sea un gravamen sobre los flujos de caja, sobre el beneficio o tome otra forma alternativa, como, por ejemplo, la concesión de deducciones por capital propio. Esta interconexión inapelable entre impuestos sobre la renta personal y la societaria obliga a que la búsqueda del principio de neutralidad global preste atención simultánea a ambos lados del *puzzle*: al impuesto de sociedades y al impuesto sobre la renta personal. Ejemplos de propuestas que validan este razonamiento son el impuesto lineal de Hall y Rabunski o su variante más moderna de impuesto-X, alentada por David Bradford desde la Universidad de Princeton. En definitiva, el mensaje que subyace a este segundo comentario es que la verdadera neutralidad impositiva del Impuesto de Sociedades no puede conseguirse sin evaluar el impacto del impuesto sobre la renta personal que recae sobre el financiador de la inversión.



3. INTERROGANTES SOBRE LA OPERATIVIDAD Y LA EFECTIVIDAD DE ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA

En mi tercer bloque de comentarios me gustaría escurrir la operatividad y la eficiencia efectivas de algunas propuestas supuestamente neutrales que, como ha explicado el profesor Albi, se encuentran bien asentadas en la doctrina hacendística, y que, incluso, han sido puestas en práctica por algunos países. No obstante, a pesar de estas experiencias puntuales llevadas a cabo por algunos sistemas fiscales, el cambio radical del gravamen tradicional de los beneficios empresariales ha sido hasta la fecha más bien anecdótico, restringiéndose, incluso en aquellos países que han decidido dar un paso hacia delante, a experiencias piloto controladas y, en muchos casos, limitadas a algún sector económico marginal. Esta cautela a la hora de emprender reformas extremas en el funcionamiento de un impuesto que, como el Impuesto de Sociedades, ha funcionado razonablemente bien creo que ha sido acertada y que debería mantenerse en el futuro.

Lo primero que deberían asumir las autoridades tributarias decididas a emprender reformas hacia la neutralidad fiscal —gravando los flujos de caja en lugar de los beneficios económicos o permitiendo deducir el coste de oportunidad del capital propio— es que estas reformas, *ceteris paribus*, llevarán consigo un importante recorte de la recaudación de carácter estructural. Este coste recaudatorio es parte del precio que tendrán que pagar por reducir las distorsiones actuales de los impuestos sobre los beneficios. No obstante, debe tenerse en cuenta que incluso estas formas de gravamen más neutrales lo son sólo en el margen, ya que, en la medida en que los nuevos impuestos mantengan niveles de recaudación positivos, aún habrá espacio para ineficiencias causadas por los tipos medios efectivos. Como demuestran Devereux y Griffith (1998a, 1998b y 2003), estas ineficiencias residuales, causadas por la magnitud de los tipos medios, son las vinculadas a la localización espacial de las inversiones y, en un contexto de globalización generalizada, pueden ser muy significativas.

Junto a las consideraciones precedentes, deben tenerse en cuenta los problemas de transición que se pondrán de manifiesto al abandonar el actual sistema de gravamen y sustituirlo por una alternativa más neutral; por ejemplo, el impuesto sobre los flujos de caja. En este sentido, es previsible que antes de que se generalice el gravamen de los flujos de caja haya un periodo de tiempo, más o menos largo, en el que coexistan ambas estructuras fiscales. La existencia simultánea de gravámenes tan diferentes abre importantes interrogantes. En primer lugar, es seguro que durante ese periodo de tránsito aparecerán multitud de oportunidades de arbitraje fiscal que exigirán reajustes, sistemáticos y regulares, en el nuevo sistema de imposición hasta hacerlo definitivo. Es decir, durante un espacio de tiem-

po, no necesariamente breve, cabe esperar la incorporación intensiva de cláusulas antielusión, lo que podrá generar cierta inseguridad jurídica por el lado del contribuyente e incertidumbre recaudatoria adicional por parte de las autoridades tributarias. Asimismo, durante este periodo de transición, los flujos de capitales internacionales merecen una atención especial, ya que muy probablemente un impuesto sobre los flujos de caja no sea considerado, en sentido estricto, un impuesto sobre los beneficios societarios y, en consecuencia, se desencadene una avalancha de revisiones de los convenios de doble imposición entre países. Es más, durante este periodo de transición, es muy factible que las multinacionales no puedan deducirse en su país de residencia, donde paguen un impuesto de sociedades tradicional, el impuesto sobre flujos de caja que desembolsen en cualquier otro país en donde operen (país de de la fuente).

En el caso concreto de un impuesto sobre los flujos de caja, una de las preguntas más problemáticas durante la fase inicial de su implantación es qué hacer con el capital no depreciado previo al cambio de sistema. ¿Debe permitirse su compensación inmediata? ¿Se debe rechazar su compensación de manera permanente? ¿Es razonable periodificar su compensación en un número fijo de años? ¿Es consistente seguir aplicando los sistemas de amortización que se venían aplicando hasta su total amortización? Las respuestas a estas preguntas, aún no resueltas, tienen importantes implicaciones asignativas y recaudatorias.

Junto a los interrogantes precedentes, aún se me ocurren preguntas adicionales que inciden de modo especial en las ganancias de eficiencia efectiva inducidas por las reformas «neutrales» en boga: el impuesto sobre los flujos de caja y la concesión de deducciones al capital propio.

— Respecto al primero: ¿qué debería hacerse con las bases imponibles negativas? ¿Deberían devengar una devolución inmediata, o sólo deberían poderse compensar con bases positivas futuras o pasadas? Debe tenerse en cuenta que mantener la falta de simetría entre bases imponibles positivas y negativas supondría mantener las actuales faltas de neutralidad de los impuestos sobre beneficios tradicionales; optar, en cambio, por la simetría ahondaría las incertidumbres recaudatorias de los gobiernos, haciéndolas especialmente sensibles al ciclo económico.

— En relación con el segundo: la deducción del coste del capital propio ¿a qué tasa debería hacerse? Así como el coste del endeudamiento se determina por un tipo de interés ajustado al riesgo de la empresa deudora, pactado entre deudor y acreedor, el coste de oportunidad de los fondos propios también debería recoger el riesgo específico de la empresa inversora. De no hacerlo así, la deducción de los costes financieros asociados al capital propio podría incorporar distorsiones adi-

cionales, superiores incluso a las que se pretende eliminar. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, puesto que el riesgo de las operaciones empresariales es variable en el tiempo, la búsqueda de la verdadera neutralidad exigiría que los costes de los fondos propios se ajustasen convenientemente a lo largo de la vida útil de la inversión financiada. Estas consideraciones ensombrecen las aparentes ganancias de neutralidad que se hayan podido obtener en algunos países, ya que en aquellos en los que se ha permitido la deducción del coste de los fondos propios se ha hecho a tipos de deducción generales, sin tener en consideración los riesgos específicos del inversor.

Para concluir, me gustaría insistir en dos consideraciones. En primer lugar, que, independientemente de la forma que se elija para gravar a las empresas, si el ahorro personal sigue gravándose de manera desigual, la falta de neutralidad en el tratamiento de las distintas formas de financiación se mantendrá. En segundo lugar, si las reformas del Impuesto de Sociedades se restringen al sector societario, la forma de organizar las actividades económicas empresariales y profesionales seguirá estando distorsionada por este impuesto, independientemente del tipo de impuesto societario que se adopte.

NOTAS

(1) El coste de uso representa la rentabilidad financiera que habría que exigir a un proyecto de inversión para ser económicamente viable: generar un valor actual neto nulo. La notación de la ecuación [1] es la siguiente:

r = tasa de descuento utilizada por el inversor para actualizar sus flujos de ingresos y gastos.

δ = tasa de depreciación de las inversiones físicas.

A = valor presente de los ahorros fiscales asociados a la inversión.

π = tasa de inflación.

τ = tipo nominal del impuesto de sociedades.

(2) La percepción de los impuestos pagados ha sido un tema que se ha trabajado con más intensidad en impuestos distintos al Impuesto de Sociedades. En concreto, los tipos impositivos percibidos en los impuestos sobre la renta personal se han estudiado con cierta profusión. A título ilustrativo véase FUJII y HAWLEY (1988), BARTOLOMÉ (1995), BRÄNNÄS y KARLSSON (1996) ARRAZOLA, DE HEVIA y SANZ (2000).

BIBLIOGRAFÍA

- ARRAZOLA, M.; DE HEVIA, J., y SANZ, J.F. (2000), «More on tax perception and labour supply: the Spanish case», *Economics Letters*, 67: 15-21.
- BARTOLOMÉ, C.A.M. (1995), «Which tax rate do people use: average or marginal», *Journal of Public Economics*, 56: 79-96.
- BRÄNNÄS, K., y KARLSSON, N. (1996), «Estimating the perceived tax scale within a labour supply model», *Economics Letters*, 52: 75-79.

DEVEREUX, M.P., y GRIFFITH R. (1998a), «The taxation of discrete investment choices», *Institute for fiscal Studies, Working paper 16*.

— (1998b), «Taxes and the location of production: Evidence from a panel of US multinationals», *Journal of Public Economics*, 68(3): 335-367.

— (2003), «Evaluating tax policy for location decisions», *International Tax and Public Finance*, 10: 107-126.

FUJII, E.T., y HAWLEY, C.B. (1988), «On the accuracy of tax perceptions», *The Review of Economics and Statistics*, 70 (2): 344-347.

GOOLSBEE, A. (2004), «The impact of the corporate income tax: evidence from State Organizational Form Data», *Journal of Public Economics*, 88: 2283-99.

MOOIJ R., y NICODÈME G. (2008), How corporate tax competition reduces personal tax revenue, *CESinfo DICE Report 1/2008*.

SORENSEN P.B. (2004), «Measuring taxes on capital and labor: An overview of methods and issues», en Sorensen P.B (ed.), *Measuring the Tax Burden on Capital and Labour*, CESinfo Seminar Series, The Massachusetts Institute of Technology.