

Resumen

En este trabajo se comparan los impuestos en España con los de la UE y de los EE.UU. También se revisan las medidas adoptadas en la UE para reducir la elusión de las multinacionales. Se concluye que, salvo en las cotizaciones, España es un país con tipos medios y recaudación baja. Se sugieren diversas reformas para mejorar un IRPF que es menor y menos progresivo que el promedio de la UE-15. Se señala también que no es deseable introducir beneficios al trabajo. En el impuesto de sociedades se constata que muchos de sus elementos son generosos en relación a otros países. Se recomiendan reformas e introducir un impuesto sobre los beneficios deslocalizados. Se propone depurar bonificaciones en el IVA y mantener el Impuesto sobre el Patrimonio.

Palabras clave: comparación impuestos, Unión Europea, IRPF, Sociedades, BEPS.

Abstract

This paper compares taxes in Spain, the EU and the USA. It also analyzes the tax measures adopted by the EU to curb tax avoidance by multinational corporations. It is shown that, except for social security contributions, Spain is a country with average tax rates and low tax collection. Reforms are proposed to improve a PIT that is lower and less progressive than the average of the EU15. It is argued that in work benefits should not be introduced. It is shown that many provisions of the Corporate Tax are more generous than in other countries. Several reforms are proposed including the introduction of a diverted profits tax. Most of the tax benefits in the VAT should be removed and the wealth tax should be maintained.

Key words: Tax Comparison, European Union, Personal Income tax, Corporation Tax, BEPS.

JEL classification: H20, H87.

TENDENCIAS FISCALES EN LA UNIÓN EUROPEA: SITUACIÓN E IMPLICACIONES PARA ESPAÑA (*)

Ignacio ZUBIRI

Universidad del País Vasco

I. INTRODUCCIÓN

EN los debates sobre reforma fiscal es frecuente que se recurra a argumentos comparativos con otros países. Este es un ejercicio engañoso porque no hay nada parecido a un sistema fiscal aplicado por los países. Simplemente, incluso entre países que comparten un área económica común, como los de la Unión Europea (UE), hay amplias divergencias en cuanto al nivel y la estructura de los impuestos. Con todo, comparar los impuestos de un país con los de su entorno económico es un ejercicio valioso por varias razones. Primero, porque permite ver soluciones alternativas a problemas similares. Segundo, porque se puede determinar si hay elementos del sistema fiscal propio que puedan ser perjudiciales (en términos de eficiencia, competitividad y riesgo de deslocalización) a la vista de lo que están haciendo otros países. Tercero porque, aunque los sistemas sean distintos, con la comparación es posible determinar si hay tendencias comunes. Cuarto, porque clarifica el impacto que en la práctica tienen argumentos teóricos de eficiencia (que hay que bajar los tipos, bonificar determinadas rentas o a ciertos contribuyentes, etc.) y la posición del país frente a otros en relación a cuestiones de equidad (progresividad, tipo marginal máximo en el IRPF, tipos en el IVA, etcétera).

El objetivo de este trabajo es comparar el sistema fiscal español con los que tienen los países de la UE-15. Esto es, los quince países que entraron en la UE antes de 1995 y que, por su nivel de desarrollo y el tiempo de permanencia en la UE, son los más afines a España. Además, se revisa el desarrollo e implicaciones del proyecto de la OCDE para dificultar las deslocalizaciones artificiales de beneficios (proyecto BEPS (1)).

II. EL NIVEL Y LA DISTRIBUCIÓN DE LOS IMPUESTOS

En esta sección se comparan el nivel y la estructura de los impuestos en la UE y en otros países como los EE.UU. o Suiza.

1. El nivel de los impuestos

El cuadro n.º 1 recoge la presión fiscal en el trienio 2014-16 en la UE y otros países representativos de la OCDE. Estos datos deben interpretarse con cierta cautela porque en algunos casos (Luxemburgo e Irlanda) el PIB exagera el nivel real de riqueza de los residentes en el país. El caso de Irlanda, en el año 2015 es ilustrativo de esta cuestión. Debido a la gran domiciliación de empresas en ese año, el PIB contabilizado aumentó en un 35 por 100 y, como resultado, la recaudación en porcentaje del

PIB se desplomó, y esto afecta también a la presión fiscal del 2016. Esto muestra, por un lado, que las cifras en porcentaje del PIB deben utilizarse con cuidado y, por otro, la tolerancia de los demás países de la UE hacia Irlanda permitiéndole usar el sistema fiscal y otras normas (2) como elemento de atracción de empresas. Por otro lado, también hay que señalar que en algunos países (Dinamarca, Holanda y Austria) las cotizaciones infra estiman los verdaderos costes sociales porque las empresas tienen que aportar de forma obligatoria, o casi obligatoria, dinero a los planes de pensiones de sus trabajadores.

1.1. Presión fiscal

La primera implicación del cuadro n.º 1 es que no existe ninguna relación directa entre riqueza y nivel de impuestos. Lo que realmente determina el nivel de impuestos son las preferencias colectivas por la provisión pública. En los EE.UU., por ejemplo, la concepción social de igualdad dominante se basa en la igualdad de oportunidades mientras que en la UE, aunque con diferencias entre los Estados miembros, predomina la preferencia por la igualdad de resultados. La diferencia reside en que en los EE.UU. la sociedad considera que la justicia solo exige igualar

las condiciones de partida (por ejemplo, dando educación gratuita), pero no ayudar a quien, por no aprovechar las oportunidades que se le dieron o por cualquier otra causa, se encuentra en una situación de necesidad. En la UE la igualdad de resultados conlleva la obligación de ayudar a quien carece de recursos cualquiera que sea la causa por la que ha llegado a esa situación. La igualdad de resultados es más cara que la de oportunidades y, por eso, los impuestos en los EE.UU. son más bajos que en la UE.

En el promedio del período 2014-2016, los impuestos en los EE.UU. estuvieron 12,9 puntos

CUADRO N.º 1

PRESIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y OTROS PAÍSES, 2014-2016

	PIB PER CÁPITA		CON COTIZACIONES				SIN COTIZACIONES			
	Dólares	Ppc ¹	2014	2015	2016	Promedio	2014	2015	2016	Promedio
Luxemburgo	102.019	103.352	37,4	36,8	37,1	37,1	26,8	26,2	26,4	26,4
Irlanda	72.485	72.772	28,5	23,1	23,0	24,9	23,6	19,2	19,1	20,6
Holanda	50.540	51.285	37,5	37,4	38,8	37,9	22,7	23,3	24,0	23,3
Austria	50.503	50.688	43,1	43,7	42,7	43,1	28,4	29,0	27,8	28,4
Dinamarca	49.021	49.837	48,6	45,9	45,9	46,8	48,5	45,8	45,9	46,7
Suecia	48.905	49.410	42,6	43,3	44,1	43,3	32,7	33,6	34,1	33,5
Alemania	48.859	48.989	36,8	37,1	37,6	37,1	22,9	23,1	23,4	23,1
Bélgica	46.607	46.760	45,0	44,8	44,2	44,7	30,8	30,5	30,5	30,6
Finlandia	43.346	43.363	43,8	43,9	44,1	44,0	31,2	31,2	31,3	31,2
Reino Unido	42.575	43.124	32,2	32,5	33,2	32,6	26,2	26,4	26,9	26,5
Francia	41.364	41.490	45,3	45,2	45,3	45,3	28,4	28,5	28,5	28,5
Italia	38.370	38.328	43,5	43,3	42,9	43,2	30,5	30,3	29,9	30,2
España	36.318	36.443	33,7	33,8	33,5	33,7	22,1	22,4	22,1	22,2
Portugal	30.606	30.662	34,3	34,6	34,4	34,4	25,3	25,5	25,2	25,3
Grecia	26.746	26.435	35,9	36,4	38,6	36,9	25,4	25,7	27,6	26,2
UE-15²	48.551	48.863	39,2	38,8	39,0	39,0	28,4	28,0	28,2	28,2
República Checa	34.753	35.127	33,1	33,3	34,0	33,5	18,6	19,0	19,4	19,0
Eslovenia	32.730	33.425	36,5	36,6	37,0	36,7	22,1	22,0	22,3	22,1
Eslovaquia	30.460	30.694	31,2	32,3	32,7	32,1	17,8	18,5	18,6	18,3
Estonia	29.741	29.633	32,8	33,9	34,7	33,8	21,7	22,6	23,1	22,5
Polonia	27.058	27.575	32,0	32,4	33,6	32,7	19,8	19,9	20,8	20,2
Hungría	26.701	27.008	38,2	39,0	39,4	38,9	25,7	26,4	25,8	26,0
Letonia	25.573	25.836	28,8	29,0	30,2	29,4	20,4	20,7	21,9	21,0
UE-22²	42.513	42.829	37,3	37,2	37,6	37,4	26,0	25,9	26,1	26,0
Canadá	44.793	44.025	31,2	32,0	31,7	31,6	26,5	27,2	26,9	26,9
Japón	42.269	41.541	30,3	30,7	nd	30,5	18,3	18,6	nd	18,5³
Suiza	63.889	63.739	27,0	27,7	27,8	27,5	20,3	20,9	21,0	20,7
Estados Unidos	57.591	57.591	25,9	26,2	26,0	26,1	19,7	20,0	19,8	19,8

Notas: ¹ En paridades de poder de compra. Esto es un ajuste por las diferencias de precios. ² Medias no ponderadas. ³ 2014-2015.

Fuente: OCDE Statistics.

por debajo de la UE-15. Esto significa que en los EE.UU. los impuestos son un 33 por 100 más bajos que en la UE-15. El precio de los impuestos bajos es un Estado de bienestar mucho más reducido y una parte muy importante de la población con una cobertura médica precaria o nula, pensiones reducidas y pobreza. El cuadro n.º 1 pone de manifiesto que el 65 por 100 del diferencial entre EE.UU. y la UE-15 se debe a las cotizaciones sociales y el 35 por 100 restante a los impuestos generales (como se verá en el cuadro n.º 2, fundamentalmente a los impuestos indirectos).

Dentro de la UE-15, hay dos grupos de países. Por un lado, hay un grupo de países de fiscalidad alta, con una presión fiscal en torno al 45 por 100. Este grupo está formado por los países nórdicos (Suecia, Finlandia y Dinamarca), Bélgica, Francia, Italia y Austria. Los demás países, salvo Irlanda, tienen una fiscalidad en torno al 35 por 100 del PIB. El caso de Irlanda es, sin embargo, poco comparable porque, como ya se ha señalado, hay distorsiones contables. Cabe señalar que en una comparación estricta habría que asimilar a cotizaciones las aportaciones obligatorias a los planes ocupacionales de algunos países (Holanda, Dinamarca y Austria).

Los nuevos Estados miembros, en general, tienen sistemas fiscales menos desarrollados que, como se verá, se basan en los impuestos indirectos. Hungría y Eslovenia tienen impuestos relativamente altos, por encima del 35 por 100. Recaudan, de hecho, más que España. El resto tiene impuestos en torno al 30 por 100.

España está entre los países con fiscalidad más baja de la UE-15. Está 5,3 puntos (casi un 15

por 100) por debajo del promedio de la UE-15 y diez puntos por debajo de países como Dinamarca, Francia, Italia o Suecia. En realidad, España no solo está por debajo del promedio, sino que sus impuestos son unos de los más bajos de la UE-15. Incluso están por debajo de los de países como Eslovenia y Hungría, y al mismo nivel que Chequia y Estonia.

Toda la diferencia de impuestos de España está en los impuestos generales (IRPF, IVA, sociedades, etc.) no en las cotizaciones. Si se mira a la presión fiscal por impuestos generales, la diferencia con otros países es incluso mayor (porque las cotizaciones son algo más altas en España que en el promedio de la UE-15). Los impuestos generales en España están 6,0 puntos por debajo del promedio de la UE-15. Esto es, un 20 por 100 más bajos que el promedio. Dentro de la UE-15, España tiene los impuestos generales más bajos, y en el *ranking* de los 22 países de la UE (cuadro n.º 1) España ocupa el decimosexto lugar.

1.2. Principales impuestos

El cuadro n.º 2 desglosa, por impuestos, las diferencias de presión fiscal. Comparando los EE.UU. con la EU-15 se constata que en los casos del IRPF o del impuesto sobre sociedades (IS) no hay grandes diferencias. El IRPF de los EE.UU. es, por ejemplo, superior al promedio de la UE-15, está por encima del de diez países de la UE-15 (incluida España) y del de los nuevos Estados. Las diferencias entre EE.UU. y la UE no están, por tanto, en los impuestos directos, sino en las cotizaciones sociales y en los impuestos indirectos. Las primeras son casi un 45 por 100 más bajas en los EE.UU., en tanto los impuestos indirectos de los EE.UU.

son menos de un tercio de los que hay en la UE.

Hay quien, incluida la Comisión Europea, sugiere que la UE tiene más paro que los EE.UU. porque los impuestos sobre el factor trabajo son más altos. En base a esto muchas veces se propone recortar las cotizaciones. De entrada, el supuesto no se cumple dentro de la UE donde no es cierto que los países con cotizaciones más elevadas tengan más paro. Quizá se deba a que los razonamientos que relacionan cotizaciones y paro ignoran que buena parte de la evidencia empírica (3) sugiere que, salvo para las rentas más bajas, en el largo plazo las cotizaciones empresariales se trasladan ampliamente a los trabajadores vía salarios más bajos. De esta forma mientras que las bajadas de cotizaciones pueden tener ciertos efectos sobre el empleo en el corto plazo, y quizá algunos sobre los empleos menos cualificados, en el largo plazo (4) es probable que su impacto global sea reducido.

En realidad, dentro de unos márgenes amplios, si se reducen las cotizaciones lo único claro es que habrá una merma sustancial de los recursos para financiar el Estado de bienestar. Para evitar que las reducciones de cotizaciones afecten a las prestaciones, hay quien propone compensar la reducción de cotizaciones con un aumento del IVA. A esto (bajar cotizaciones y subir IVA) se le denomina *devaluación fiscal* porque sus efectos son similares a una devaluación de la moneda. Sin embargo, incluso bajo supuestos muy favorables, la devaluación fiscal solo producirá efectos pequeños sobre el PIB en el corto y medio plazo y pocos o ningún efecto en el largo plazo (véase, KOSKE

CUADRO N.º 2

PRESIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y OTROS PAÍSES POR IMPUESTOS, 2016

	IRPF	IS	IBI (A)	Resto Riq. (B)	Riqueza (A+B)	IVA	Especiales	Cotizaciones
Luxemburgo	9,2	4,5	0,1	3,2	3,5	6,3	2,7	10,6
Irlanda	7,3	2,7	0,6	0,8	1,3	4,7	2,2	3,9
Holanda	7,3	3,3	0,9	0,5	1,5	6,9	3,3	14,8
Austria	9,2	2,4	0,2	0,4	0,6	7,8	3,2	14,9
Dinamarca	24,4	2,7	1,4	0,6	1,9	9,5	4,2	0,1
Suecia	13,2	2,5	0,8	0,7	1,1	9,3	2,6	10,0
Alemania	10,0	2,0	0,4	0,3	1,1	7,0	2,6	14,1
Bélgica	12,3	3,4	1,3	2,2	3,5	6,8	3,4	13,7
Finlandia	13,0	2,2	0,8	0,6	1,4	9,1	4,8	12,8
Reino Unido	9,1	2,8	3,1	1,0	4,2	6,9	3,4	6,3
Francia	8,6	2,0	2,6	1,5	4,1	6,9	3,7	16,7
Italia	11,1	2,1	1,3	1,2	2,8	6,2	4,4	13,0
España	7,2	2,3	1,2	1,3	2,6	6,4	2,7	11,4
Portugal	6,8	3,1	0,8	0,4	1,3	8,5	4,4	9,2
Grecia	5,5 ¹	2,2 ¹	2,0 ¹	nd	2,6	7,3 ¹	4,5 ¹	11,0
UE-15	10,3	2,7	1,2	1,1	2,2	7,3	3,5	10,8
República Checa	3,8	3,6	0,2	0,2	0,5	7,4	3,3	14,7
Eslovenia	5,3	1,6	0,5	0,1	0,6	8,3	5,3	14,7
Eslovaquia	3,3	3,8	0,4	0,0	0,4	6,7	3,1	14,1
Estonia	6,0	1,8	0,3	0,0	0,3	9,4	5,0	11,6
Polonia ¹	4,9	1,9	1,2	0,2	1,4	7,1	3,6	12,8
Hungría	4,9	2,2	0,6	0,7	1,1	9,4	4,6	13,6
Letonia	5,9 ¹	1,6 ¹	0,8 ¹	nd	1,1	7,7 ¹	3,5 ¹	8,3
UE-22	8,6	2,6	1,0	0,8	1,8	7,5	3,7	11,5
Canadá	11,6	3,2	3,1	0,9	3,8	4,3	2,6	4,8
Japón ¹	5,7	3,8	1,9	0,7	2,5	4,0	1,7	12,1 ¹
Suiza	8,7	3,0	0,2	1,7	1,9	3,4	1,7	6,8
Estados Unidos	10,5	2,2	2,5	0,1	2,7	2,0 ³	1,7	6,2

Notas: En gris quien recauda más que España.

¹ Datos del 2015. ² Media no ponderada. ³ EE.UU. no tiene el IVA y gestiona los impuestos generales sobre el consumo mediante impuestos sobre ventas minoristas que pertenecen a los Estados.

Fuente: OCDE Statistics.

(2013) y BCE (2011). En Boscá et al. (2013) se analiza el caso de España. Peor aún, bajo supuestos más realistas puede tener efectos negativos sobre el PIB y el empleo en el corto y largo plazo. Si esto es así, la devaluación fiscal únicamente servirá para trasladar carga fiscal de los empresarios a los consumidores.

Dentro de la UE hay diferencias notables en los impuestos. En el IRPF, Dinamarca es, con mucho, quien más recauda. Su IRPF recauda casi una cuarta parte del PIB (24,4 por 100) y supone el 53 por 100 de los

ingresos fiscales. Dentro de su IRPF se incluye, no obstante, un impuesto sobre los salarios que es similar a una cotización de los trabajadores a la Seguridad Social (5). A una distancia considerable de Dinamarca están Suecia, Finlandia y Bélgica. En los tres casos, la recaudación por el IRPF está por encima del 12 por 100.

En el otro extremo, dentro de la UE-15, Grecia es quien menos recauda por el IRPF: un 5,5 por 100 del PIB, que es menos del 55 por 100 de la media de la UE-15. A continuación hay un grupo de tres países, entre los

que está España, en los que el IRPF recauda poco más del 7 por 100 del PIB. En relación al promedio de la UE-15 España recauda un 30 por 100 menos y solo Grecia recauda significativamente menos que España. Los antiguos países del Este, quizá por los problemas de gestión de este impuesto, han optado por IRPF sencillos (en varios casos el impuesto de tipo único) con una recaudación que en casi todos los casos es menos de la mitad del promedio de la UE-15.

La recaudación del IS está muy ligada a la coyuntura por

lo que los resultados del cuadro n.º 2 deben interpretarse con cautela. En todo caso, este cuadro muestra que en la mayoría de los países de la UE-15 la recaudación oscila en torno al 2,5 por 100 del PIB. Los países que menos recaudan por este impuesto son Alemania y Francia que obtienen un 25 por 100 menos que el promedio de la UE. En el caso de Alemania, esta no es ninguna singularidad del año 2016, sino una constante histórica. Desde hace más de veinte años, Alemania, a pesar de tener tipos nominales altos, es quien casi siempre recauda menos por este impuesto. En el otro extremo, quien más recauda (probablemente por la importancia de su sector financiero en relación al tamaño del país) es Luxemburgo que obtiene un 70 por 100 más que el promedio. Portugal, Holanda y Bélgica son también países de recaudación relativamente elevada. Irlanda, a pesar de sus bajos tipos, recauda la media de la UE-15. Esto refleja que ha tenido un éxito considerable atrayendo empresas de no residentes. España, por su parte, recauda un 2,3 por 100 del PIB y el IS supone el 6,8 por 100 de la recaudación. Estas cifras están muy lejos de lo que se recaudaba en los tiempos de expansión económica, y sitúan a España un 15 por 100 debajo de la media de la UE-15. Los antiguos países del Este recaudan en promedio un 2,3 por 100 por 100 del PIB, casi lo mismo que España. En realidad, hay una relación muy difusa entre la recaudación de un país por el IS, su riqueza y el tipo nominal del impuesto. Por ejemplo, un país como Alemania que es mucho más rico que la República Checa y que tiene un tipo de IS sustancialmente más alto recauda, sin embargo, (en porcentaje del PIB) poco más de la mitad.

Bajo el epígrafe impuestos sobre la riqueza se incluyen impuestos sobre toda la riqueza (patrimonio), sobre formas concretas de riqueza (el IBI –impuesto sobre bienes inmuebles–, por ejemplo) o sobre la transmisión de riqueza (herencias, donaciones, compra venta de activos). En casi todos los países el impuesto sobre la riqueza más importante es el que grava las propiedades inmobiliarias (el IBI). En el Reino Unido, los países nórdicos, Francia, Portugal y Holanda supone más del 50 por 100 de los impuestos sobre la riqueza. En España, algo menos del 45 por 100. Tomados todos los impuestos en cuenta, en la UE-15 los impuestos sobre la riqueza recaudan el 2,2 por 100 del PIB. Francia y el Reino Unido casi duplican la media de la UE-15. En el primer caso se debe, entre otras cosas, a que es el único país (junto con España) que tiene un impuesto general sobre la riqueza. En el caso del Reino Unido, la razón es la importancia del IBI en la financiación local. Luxemburgo tiene un impuesto sobre la riqueza de las empresas, que explica su elevada recaudación. En el otro extremo hay tres países (Alemania, Suecia y Austria) donde la recaudación queda por debajo del 50 por 100 de la media de la UE-15. España está en la media en el IBI y algo por encima de media en los demás impuestos. En los antiguos países del Este, los impuestos sobre la riqueza son muy bajos. Solo superan el 1 por 100 del PIB en Polonia, Letonia y Hungría.

En los EE.UU. la imposición sobre la riqueza se limita casi al IBI, que duplica el promedio de la UE-15. En todo caso, como se argumenta en detalle en Zubiri (2017), la imposición sobre la riqueza neta aunque solo exista en unos pocos países no debe

minusvalorarse. Es un elemento redistributivo esencial que, además, puede garantizar la estabilidad social y la recaudación necesaria en una economía en la que los rendimientos de capital tienen un peso creciente en el PIB. Por ello España no debe eliminar el impuesto sobre el Patrimonio. Debería, eso sí, reformarlo sustancialmente para que gravara todas las formas de riqueza.

En cuanto al IVA, las diferencias de recaudación entre países son notables y pueden superar el 50 por 100. El IVA recauda más en los países nórdicos, donde se sitúa en torno al 9 por 100 del PIB. En Portugal, el IVA también es elevado y, por las necesidades de ingresos durante la crisis, su recaudación ha aumentado sustancialmente en los últimos años llegando a un 8,5 por 100 del PIB. En el otro extremo están Italia y España con una recaudación en torno al 6 por 100 del PIB. Irlanda es un caso singular porque buena parte del PIB es propiedad de los no residentes y, por tanto, no se traduce en consumo interior. Como resultado, el IVA es bajo en relación al PIB. En los antiguos países del Este, el IVA juega un papel sustancial superior en todos los casos al IRPF. En la UE-15, por el contrario, el IRPF siempre recauda más que el IVA.

La recaudación del IVA en España, a pesar de los aumentos de tipos de los últimos años, sigue estando en torno a un 15 por 100 por debajo de la media y un 35 por 100 por inferior respecto de los que más recaudan. España es, de hecho, uno de los países que menos recauda en la UE-15. Solo Italia e Irlanda (por la razón señalada) recaudan menos que España. Luxemburgo recauda una cantidad similar a España y el resto de países recaudan significativamente más.

La escasa recaudación del IVA se debe, entre otras cosas, a que, como se detalla en Zubiri (2017), España es uno de los países donde más se reduce la recaudación como resultado de las bonificaciones y las exenciones. Dado que estas bonificaciones tienen un coste recaudatorio elevado y, a cambio, aportan poco en términos de equidad, convendría tender de forma progresiva hacia un IVA similar al de, por ejemplo, Dinamarca, que tiene unas pocas exenciones y el resto de la base gravada a un tipo único (en su caso el 25 por 100).

En la UE-15 los impuestos especiales recaudan un 3,5 por 100 del PIB. Hay cinco países por encima del 4 por 100 y otros cinco, incluida España, por debajo del 3 por 100. Aunque recauda un 10 por 100 menos que el promedio, España está en el grupo de países de fiscalidad media por especiales. Los antiguos estados del Este tienen, en promedio, especiales más altos que la UE-15. Eslovenia incluso supera el 5 por 100 de presión fiscal.

La recaudación por cotizaciones está muy ligada al sistema de protección social que tienen los países. En Dinamarca casi no hay cotizaciones porque la mayor parte de la pensión pública se paga con impuestos generales. El Reino Unido e Irlanda tienen niveles bajos de recaudación como reflejo de que sus pensiones públicas son bajas. Francia supera en más del 50 por 100 las cotizaciones medias y cuatro países (Alemania, Austria, Bélgica y Holanda) la superan en más del 25 por 100.

En cotizaciones sociales, España recauda un 11,4 por 100 del PIB, que es un 5 por 100 más

que el promedio. La mitad de los países recauda más que España. Francia es un caso extremo y recauda un 16,7 por 100 del PIB (casi un 50 por 100 más que España). Pero hay tres países en la UE-15 (Alemania, Austria y Holanda) que superan el 14 por 100. Incluso la mayoría de los antiguos países del Este (cuadro n.º 2) recaudan más que España, y tres de ellos (República Checa, Eslovenia y Eslovaquia) superan el 14 por 100. Todo esto sugiere que, contrariamente a lo que se afirma muchas veces, en España hay un amplio margen para aumentar la recaudación por cotizaciones (6).

2. La estructura de los impuestos

El cuadro n.º 3 recoge la importancia relativa de los diferentes tipos de impuestos tanto en la UE como en algunos países avanzados que no forman parte de la Unión. También incluye la ratio impuestos directos-indirectos que puede interpretarse como una medida tosca de la progresividad global del sistema fiscal. Este cuadro muestra que una diferencia esencial entre la UE y otros países avanzados es que la UE usa mucho más los impuestos indirectos. Mientras que, por ejemplo, en los EE.UU. por cada euro de impuestos indirectos se obtienen 3,5 de impuestos directos; en la UE la ratio es 1,1. Ciertamente, se podrá decir que los impuestos en la EE.UU. no son altos, pero no que su sistema fiscal no es progresivo. Canadá y Suiza hacen también un uso mucho más intensivo de los impuestos directos que cualquier país de la UE.

Los impuestos directos son mucho más visibles que los indirectos y, probablemente, tienen un mayor coste en votos. Quizá por ello en los EE.UU. (donde

más del 75 por 100 de los impuestos generales son directos) haya mayor resistencia a las subidas de impuestos que en la UE. Algo similar puede ocurrir en Suiza. Si esto es cierto, la UE estaría utilizando los impuestos indirectos como vía menos costosa en votos (y más injusta) para recaudar lo necesario para mantener el Estado de bienestar.

Dentro de la UE hay, sin embargo, diferencias importantes. Por un lado, los nuevos Estados miembros dependen esencialmente de los impuestos indirectos. El hecho de que sean más fáciles de gestionar y menos visibles puede explicar esto. En la UE-15 los impuestos directos son más importantes, salvo en Portugal y Grecia cuyas estructuras fiscales están más próximas a las de los nuevos Estados miembros. Dinamarca es, con mucho, el país que más usa los impuestos directos entre otras cosas porque financia las pensiones públicas con el IRPF. En España la ratio está en 1,2. La media de la UE-15 está en 1,4 y hay siete países con una ratio de al menos 1,5. Esto sugiere que, en términos comparativos, el sistema fiscal español depende menos de los impuestos directos que el de la mayoría de los países de la UE-15.

Las cotizaciones son menos importantes donde las pensiones públicas son menos generosas (Reino Unido e Irlanda) o se financian con impuestos (Dinamarca). En el resto de los países son el impuesto que más recauda, y en general aportan entre el 25 por 100 y el 35 por 100 de los impuestos.

En toda la UE-15, las figuras básicas son el IRPF, el IVA y las cotizaciones. En casi todos los países, incluida España, re-

CUADRO N.º 3

IMPUESTOS COMO % DE LA RECAUDACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA Y OTROS PAÍSES, 2016

	PIB PER CÁPITA			CON COTIZACIONES			SIN COTIZACIONES			
	IRPF	IS	Riqueza	Directos	IVA	IE	Indirectos	Cotizaciones	Otros	Dir./Ind.
Luxemburgo	24,8	12,2	9,3	46,4	16,9	7,4	24,7	28,7	0,3	1,9
Irlanda	31,7	11,6	5,8	49,7	20,2	9,4	32,5	17,0	0,8	1,5
Holanda	18,7	8,5	3,9	31,2	18,0	8,4	29,6	38,2	1,0	1,1
Austria	21,6	5,6	1,3	36,2	18,3	7,5	28,1	34,8	0,9	1,3
Dinamarca	53,0	5,9	4,0	67,1	20,6	9,2	32,3	0,1	0,4	2,1
Suecia	30,0	5,7	2,4	48,6	21,2	6,0	28,2	22,8	0,4	1,7
Alemania	26,6	5,3	2,8	34,7	18,6	7,0	27,1	37,7	0,5	1,3
Bélgica	27,8	7,8	8,0	43,6	15,5	7,7	24,5	31,0	0,8	1,8
Finlandia	29,6	5,0	3,2	37,8	20,7	10,9	32,9	29,0	0,3	1,1
Reino Unido	27,3	8,4	12,6	48,3	20,8	10,3	32,2	18,9	0,6	1,5
Francia	19,0	4,5	9,1	36,0	15,6	8,1	24,5	37,0	2,5	1,5
Italia	25,8	5,0	6,5	38,5	14,4	10,3	28,1	30,2	3,2	1,4
España	21,4	6,8	7,7	35,9	19,1	8,0	29,3	34,1	0,7	1,2
Portugal	19,9	8,9	3,7	32,5	24,8	12,9	39,5	26,6	1,4	0,8
Grecia	15,0 ¹	5,9 ¹	6,7 ¹	30,3	20,9 ¹	12,2 ¹	40,9	28,5	0,3	0,7
UE-15	25,1	6,8	5,4	39,1	17,6	8,2	27,6	25,7	0,9	1,4
República Checa	11,1	10,6	1,4	23,2	21,8	9,8	33,2	43,1	0,5	0,7
Eslovenia	14,2	4,4	1,7	20,5	22,6	14,2	39,4	39,7	0,4	0,5
Eslovaquia	10,2	11,6	1,3	23,7	20,4	9,5	32,7	43,1	0,5	0,7
Estonia	17,3	5,1	0,8	23,2	27,2	14,4	42,9	33,4	0,5	0,5
Polonia	14,5	5,5	4,1	24,1	21,1	10,7	31,8	38,1	6,0	0,8
Hungría	12,5	5,5	2,9	22,4	29,7	11,6	42,4	34,6	0,6	0,5
Letonia	20,4 ¹	5,5 ¹	3,5 ¹	30,1	27,0 ¹	11,9 ¹	41,7	27,6	0,6	0,7
UE-22	20,8	6,5	4,2	32,9	18,5	8,8	28,9	28,1	1,0	1,1
Canadá	36,5	10,0	11,9	61,5	13,8	8,2	23,3	15,0	0,2	2,6
Japón ¹	18,9	12,3	8,2	39,4	13,7	5,8	21,0	39,4	0,2	1,9
Suiza	31,2	10,8	6,7	53,3	12,6	6,1	21,7	24,6	0,5	2,5
Estados Unidos	40,2	8,6	10,2	59,0	7,8	6,5	17,0	24,0	0,0	3,5

Notas: ¹ Datos del 2015. ² Media no ponderada.

Fuente: OCDE Statistics.

caudan entre el 70 por 100 y el 75 por 100 de los impuestos. El IS juega un papel menor y generalmente está entre el 5 por 100 y el 7 por 100 de los ingresos. Las excepciones son los dos países que de forma más intensa han intentado atraer capital de los no residentes (Irlanda y Luxemburgo). En ambos casos, la recaudación por el IS supera el 11 por 100. Los impuestos sobre la riqueza no son importantes en la UE, especialmente en los nuevos Estados miembros. Salvo en el Reino Unido, en ningún país se aproximan al 10 por 100 de la recaudación, y en muchos ni siquiera llegan al 5 por 100.

España está algo por encima de la media y estos impuestos suponen el 7,7 por 100 de los ingresos. Los impuestos especiales suponen en torno a un 8 por 100 de los ingresos. En España juegan un papel similar al promedio de la UE-15.

3. Tipos impositivos

Los tipos impositivos son un indicador muy parcial del nivel de impuestos de un país porque lo relevante son los tipos efectivos (7). Con todo, es un indicador de la actitud de los gobiernos ante los impuestos y en muchos casos se puede interpretar como el tipo

marginal efectivo de determinadas actividades. Además, puede ayudar a entender qué parte de la diferencias de recaudación entre países se deben a tipos más bajos y qué parte a otras causas (deducciones, problemas de gestión, etcétera).

En el IRPF, formalmente, la mayoría de los países del cuadro n.º 4 tienen un impuesto sintético (8). Sin embargo, cinco países en la UE-15 (Dinamarca, Suecia, Finlandia, España y Holanda (9)) y dos fuera de ella (Eslovaquia y Eslovenia) aplican un impuesto dual. Esto es un impuesto que grava de forma separada las ren-

tas del trabajo y del capital. En todo caso, la realidad es que, como se describe en la sección 3.3, incluso la mayoría de los países con un IRPF sintético dan un tratamiento favorable a la mayoría de los rendimientos del capital de tal forma que los tipos del cuadro n.º 4 acaban aplicándose exclusivamente al trabajo.

Algunos de los nuevos Estados miembros tienen un impuesto de tipo único (Estonia, Hungría y Letonia (10)). Con este impuesto, toda la renta por encima de un mínimo está gravada a un único tipo marginal. Este impuesto, si bien es progresivo, limita el crecimiento del tipo marginal y, por extensión, el grado de progresividad. Además, muchas veces va acompañado de simplificaciones de la base. Las ventajas de este impuesto son dudosas (véase, por ejemplo, Keen, Kim y Varsano, 2008) y en la práctica lo usan países con una capacidad de gestión muy limitada.

Con estas cualificaciones en mente, el cuadro n.º 4 recoge los tipos marginales que se aplican a los más ricos y los tipos medios para diferentes niveles de renta salarial (11) (en relación al salario medio del país). Aunque tosco, los tipos marginales son un indicador del peso del IRPF sobre las rentas más altas. Los tipos medios ofrecen un indicador del nivel y la progresividad de los impuestos.

En la UE-15, más de la mitad de los países tienen tipos marginales por encima del 50 por 100. España tiene un tipo marginal máximo del 46,6 por 100 (incluido el promedio de los tipos autonómicos). Este tipo es uno de los más bajos de la UE-15. Está casi un 10 por 100 por debajo del promedio de la UE-15

y casi un 20 por 100 por debajo del máximo (Suecia). Salvo en Eslovenia, los tipos máximos en los antiguos países del Este son sustancialmente más bajos que en la UE-15. En EE.UU. el tipo máximo promedio es el 46,3 por 100 (un 9 por 100 inferior al promedio de la UE-15), aunque en algunos casos, como en Nueva York, llega hasta el 52,6 por 100. La reforma fiscal realizada para 2018 reduce en 2,6 puntos el tipo federal máximo. Si los estados mantienen sus tipos, esto implica un tipo máximo promedio del 43,8 por 100.

La evolución de los tipos medios a medida que crece la renta salarial pone de manifiesto que España no es solo uno de los países de la UE-15 con un IRPF más bajo, sino que además también tiene uno de los IRPF menos progresivos. Es de los más bajos porque casi todos los países tienen tipos medios más altos que España para todos los niveles de salarios. Es menos progresivo porque las diferencias de tipos medios tienden a crecer con el salario. Así, mientras que las rentas más bajas (67 por 100 del salario medio) pagan 2,3 puntos menos que el promedio de la UE-15 (un 18,1 por 100 menos) las diferencias se van incrementando hasta llegar a los más ricos (67 por 100 más que la media), que pagan 5,7 puntos menos (un 21,3 por 100 menos).

En el IS el tipo promedio (12) en los EE.UU. es un 52 por 100 más alto que en la UE-15. Esto no ha causado la huida masiva de empresas, lo que sugiere que en la UE quizá se exageran los efectos de los tipos nominales altos y que la reducción que se ha producido en todos los países en los últimos años tiene más que ver con la competencia fiscal interna que con las restricciones

derivadas de la globalización. No obstante, tras la aplicación de la reforma fiscal del presidente Trump, el tipo federal del IS en los EE.UU. se reducirá 14 puntos en 2018 dejando el tipo medio global en un 26,5 por 100, una cifra muy similar al promedio de la UE-15.

Dentro de la UE hay una cierta convergencia en torno al 25 por 100. Los países que se alejan más de este valor son Francia y Bélgica por arriba (que llegan hasta casi el 35 por 100) e Irlanda por debajo (que se queda en el 12,5 por 100). Que la UE no cuestione la situación de Irlanda es, cuando menos, sorprendente. Por otro lado, los nuevos Estados miembros tienden a tener tipos del IS en torno al 20 por 100. Sin embargo, hay países de la UE-15, como los nórdicos y el Reino Unido, que se están aproximando a estos niveles de tipos. En todo caso, es probable que el proceso de convergencia a la baja de tipos en la UE esté lejos de haber terminado. España, tiene un tipo del 25 por 100 que la sitúa en la zona media de la UE-15. Hay siete países de la UE que tienen un IS más alto. Alemania y Portugal lo tienen un 20 por 100 más alto mientras que Francia y Bélgica tienen un tipo un 35 por 100 mayor.

Los tipos de los impuestos indirectos generales en la UE multiplican por 2,5 los correspondientes a los de los EE.UU. y los de Suiza. Esto implica un sistema fiscal mucho menos visible. En la mayoría de países de la UE, el tipo general del IVA está entre el 20 por 100 y el 23 por 100. Únicamente quedan fuera de este intervalo de forma significativa Hungría, Suecia y Dinamarca por arriba y Luxemburgo por debajo. El tipo del IVA en España, el 21 por

100, está en el promedio de la UE, aunque hay seis países de la UE-15 con tipos más altos. Entre ellos los tres países rescatados: Portugal e Irlanda, que tienen un IVA que llega al 23 por 100 y Grecia, que lo tiene del 24 por 100.

Finalmente están los tipos de cotización a la Seguridad Social. En comparación con la UE,

Suiza y los EE.UU. tienen tipos muy bajos. En los EE.UU. el empresario paga casi un 70 por 100 menos que en el promedio de la UE y el trabajador un 30 por 100 menos. En Suiza, las diferencias son incluso mayores. La razón básica estriba en que la protección social pública en estos países es más baja y la cobertura de riesgos se apoya en los planes empresariales. Si

a los pagos por cotizaciones se les sumara el coste de las aportaciones empresariales a las coberturas privadas (seguros médicos y planes de pensiones) las diferencias serían menores.

Dentro de la UE hay diferencias importantes porque el nivel de las cotizaciones depende de qué prestaciones se financian con las cotizaciones y cuál sea

CUADRO N.º 4

TIPOS IMPOSITIVOS EN LA UNIÓN EUROPEA Y OTROS PAÍSES, 2017 (Porcentaje)

	IRPF					IS ¹	TIPO GENERAL IVA	COTIZACIONES ²		
	TIPO MARGINAL MÁXIMO ¹	TIPO MEDIO ²						SS Emp.	SS Tra.	Total
		Tipo	67	100	133					
Luxemburgo	43,8	10,1	18,1	22,9	25,8	27,1	17	15,2 ⁴	13,0 ⁴	28,2
Irlanda	48,0	8,7	15,2	22,8	27,4	12,5	23	10,8	4,0	14,8
Holanda	52,0 ⁹	6,4	16,9	22,6	27,9	25,0	21	18,7 ⁴	28,2 ⁴	46,9
Austria	55,0	8,3	13,9	17,9	21,0	25,0	20	21,53	18,1 ⁴	39,6
Dinamarca	55,8	33,8	36,2	38,7	42,2	22,0	25	0,0 ⁴	8,0 ^{3,11}	8,0
Alemania	47,5	14,0	19,0	23,6	27,5	30,2	19	19,3 ⁴	20,4 ⁴	39,7
Suecia	57,1 ⁹	15,2	17,9	24,9	31,4	22,0	25	31,4 ⁴	7,0 ⁴	38,4
Bélgica	53,7	19,5	26,8	31,5	34,5	34,0	21	32,2	13,1	45,3
Finlandia	51,6 ⁹	15,0	22,0	26,5	29,4	20,0	24	21,2	9,0	30,2
Reino Unido	45,0	11,0	14,0	17,8	22,3	19,0	20	13,8	12,0	25,8
Francia	54,0	11,0	14,8	18,6	20,9	34,4	20	21,2	9,0	30,2
Italia	48,8	12,4	21,6	27,0	29,9	27,8	22	32,1 ⁴	9,5 ⁴	41,6
España	46,6^{9,9}	10,4	15,0	18,3	21,0	25,0	21	29,9⁴	6,4⁴	36,3
Portugal	56,2	10,2	16,6	19,8	23,4	29,5	23	23,8	11	34,8
Grecia	48,0	4,4	9,6	13,3	16,6	29,0	24	24,6 ⁴	15,5 ⁴	40,1
UE-15	50,9	12,7	18,5	23,1	26,7	25,5	21,7	21,1	11,9	33,0
Rep. Checa	15,0	8,9	12,6	14,4	15,6	19,0	21	34,0 ⁴	11,0 ⁴	45
Eslovenia	50,0	6,7	11,3	13,7	15,3	19,0	22	16,1	22,1	38,2
Eslovaquia	25,0	6,6	9,8	11,5	12,5	21,0	20	35,2 ⁴	13,4 ⁴	48,6
Estonia	20,08	15,2	16,7	17,4	17,9	20,0	20	33,8	1,6	35,4
Polonia	32,0	6,4	7,2	7,6	7,8	19,0	23	16,3 ⁴	13,7 ⁴	30,0
Hungría	15,08	15,0	15,0	15,0	15,0	9,0	27	27,0	18,5	45,5
Letonia	23,08					12,0	21	23,6 ⁴	10,5 ⁴	34,1
UE-22	43,8	11,3	16,7	20,3	23,1	22,8	22,8	22,8	12,2	35
Suiza	41,7	7,8	10,7	13,3	15,5	21,1	8,0	6,2	6,2	12,4
EE.UU.	46,4 ^{6,12}	15,4	18,3	21,6	23,7	38,9 ¹⁰	8,5 ^{7,13}	7,7 ⁴	8,5 ⁴	16,3

Notas: ¹ Incluye impuestos subcentrales y recargos. En general, se pone el promedio de los tipos subcentrales. ² Datos 2016. Tipo medio que paga un asalariado soltero sin hijos cuyo salario sea el porcentaje indicado del salario medio del país. ³ Los trabajadores y empresarios tienen que pagar algunas cantidades fijas para diversas contingencias y la pensión complementaria. ⁴ Existe un tope de cotización. ⁵ Es el 45 por 100 más el promedio de los aumentos o descensos de las CC. AA. de régimen común. En la CAPV, el tipo máximo era del 49 por 100 y en Navarra el 52 por 100. ⁶ Es el tipo promedio. En algún estado, como Nueva York, puede llegar hasta el 52,6 por 100 (39,6 federal, 8,82 estatal y 3,86 municipal). ⁷ En los EE.UU. no hay IVA, sino un impuesto sobre ventas finales. La cifra es el promedio del país. ⁸ Impuesto de tipo único. ⁹ Impuesto dual. ¹⁰ Es la suma del impuesto federal máximo del 35 por 100 más el promedio de los impuestos locales (que son deducibles del estatal). ¹¹ Se cobra en el IRPF y se denomina contribución laboral. Hay otras contribuciones de cuantía fija no muy grande para prestaciones enfermedades, garantía de salarios, etc. ¹² Para el 2018 el tipo federal baja 2,6 puntos, con lo que si el promedio estatal no cambia, el tipo máximo pasará al 43,8. ¹³ En 2018 el tipo federal bajará 14 puntos. Según algunas estimaciones, el tipo total (federal y estatal) promedio será el 26,5.

Fuentes: Unión Europea (2017), OCDE y normativas fiscales.

el nivel de estas prestaciones. Así, por ejemplo, hay países donde se financian con impuestos la sanidad (España, Reino Unido, Italia, etc.), buena parte de las pensiones (Dinamarca, Finlandia, Alemania, etc.) o las prestaciones por dependencia (Finlandia, España, Suecia, etc.). Además, en bastantes países los empresarios tienen que pagar a sus trabajadores de forma obligatoria o casi obligatoria prestaciones sociales privadas, especialmente planes privados de pensiones. Esto ocurre en, por ejemplo, Dinamarca y Holanda. Por otro lado, hay países que tienen impuestos específicos asignados a la protección social. En Francia, por ejemplo, hay diversos impuestos sobre el capital que se dedican a financiar la protección social. Estos impuestos (13) conjuntamente suponen un tipo del 15,5 por 100 sobre las rentas del capital.

Con estas cualificaciones en mente, el cuadro n.º 4 pone de manifiesto diferencias notables entre países en lo relativo a las cotizaciones sociales. El caso más extremo es el de Dinamarca donde los empresarios no pagan casi cotizaciones y los trabajadores pagan un 8 por 100 (14). Irlanda y el Reino Unido tienen también tipos bajos debido a que los impuestos financian la sanidad, y las pensiones públicas son relativamente bajas. En el resto de los países el tipo total de cotización oscila entre el 30 por 100 y el 47 por 100. Los países con tipos de cotización más altos (por encima del 40 por 100) son Holanda, Bélgica, Italia y algunos países del antiguo Este (Hungría, República Checa y Eslovaquia).

En Suiza y los EE.UU, la cotización total se divide aproximadamente de forma igual entre el

trabajador y el empresario. En la UE, en promedio, el 65 por 100 recae sobre el empresario y el 35 por 100 sobre el trabajador. En tres países de la UE (Estonia, España y Bélgica) los empresarios soportan más del 80 por 100 de la cotización, mientras que en otros tres (Alemania, Eslovenia y Holanda) el trabajador contribuye más que el empresario.

En España, las cotizaciones empresariales son relativamente altas y las del trabajador son relativamente bajas. El empresario paga un 40 por 100 más (8 puntos más) que el promedio de la UE-15 y un 30 por 100 más que en la UE-22. En la UE-15 solo hay tres países con cotizaciones empresariales más altas que España (Suecia, Italia y Bélgica). La diferencia con España es, sin embargo, pequeña. Entre los nuevos Estados miembros algunos tienen tipos de cotización muy elevados, por encima del 40 por 100. España, por otro lado, tiene una cotización a cargo de los trabajadores que apenas supera el 45 por 100 del promedio de la UE-15. En realidad, los trabajadores tienen tipos de cotización más bajos que España solo en Irlanda en la UE-15 y Estonia en la UE-22. Este desequilibrio entre lo cotizado por trabajadores y empresarios hace que España sea el segundo país donde las cotizaciones recaen relativamente más sobre los empresarios. El tipo total de cotización de España es del 36,3 por 100. Está poco más del 10 por 100 por encima del promedio de la UE-15. Hay siete países con tipos más altos. El máximo lo tiene Holanda, donde se llega hasta el 46,9 por 100 (un 30 por 100 más que España). Esto sugiere que si España quisiera subir los tipos, los márgenes más amplios están en las cotizaciones del trabajador y no en las del empresa-

rio. Esto se debe no solo a que las cotizaciones empresariales sean relativamente altas y las del trabajador sean relativamente bajas. Se debe, también, a que es probable que la subida de las cotizaciones en el corto plazo implique una reducción temporal del empleo y en el largo plazo una reducción permanente del empleo menos cualificado.

4. A modo de conclusión

El cuadro n.º 5 resume los resultados comparativos de esta sección. La conclusión del cuadro es clara. España es un país con tipos medios (IVA, sociedades, cotizaciones) o bajos (IRPF). El promedio en las cotizaciones se alcanza con tipos altos para los empresarios y muy bajos para los trabajadores. En los dos impuestos más importantes (IRPF e IVA) la recaudación queda, sin embargo, por debajo de lo que cabría esperar de los tipos. Es, por ejemplo, baja en IVA y muy baja en IRPF. Esta diferencia solo puede deberse a unas deducciones más generosas o a un fraude mayor.

III. EL IRPF

En lo que se sigue se comparan los elementos básicos del IRPF en la UE-15. Se comienza con la estructura del impuesto, para seguir con el tratamiento de los rendimientos del capital, las aportaciones a planes de pensiones, el tratamiento de vivienda propia, el de los rendimientos del trabajo. Se concluye con una comparación de las deducciones.

1. Estructura del impuesto

El cuadro n.º 6 resume algunas características del IRPF en la UE-15. Las dos primeras columnas se refieren a la elección de la

CUADRO N.º 5

LOS IMPUESTOS EN ESPAÑA Y EN LA UE-15

	RECAUDACIÓN (2016)		TIPOS (2017)	
	NIVEL	COMENTARIO	NIVEL	COMENTARIO
IRPF	Muy baja	España recauda un 7,2% del PIB, frente a un 10,3% de la UE-15 y un 8,6% de la UE-22. Esto implica un IRPF que es un 30% inferior a la media de la UE-15. Solo Grecia recauda menos que España.	Bajo	Tipo marginal máximo. En la UE-15, más de la mitad de los países tienen tipos marginales por encima del 50%. España tiene uno de los tipos marginales más bajos. Incluso teniendo en cuenta los tipos autonómicos, el máximo está casi un 10% por debajo del promedio de la UE-15 y casi un 20% por debajo del máximo (Suecia).
			Bajo	Tipos medios. España es uno de los países de la UE-15 con un IRPF más bajo. Además, tiene uno de los IRPF menos progresivos.
Sociedades	Media	El IS recauda en España el 2,3% del PIB. Está algo por debajo de la media de la UE-15 (2,7%) y UE-22 (2,6%). En la UE-15 solo hay tres países (Luxemburgo, Bélgica y Holanda) que recauden significativamente más que España.	Media	En España el tipo es el 25%. Esto le sitúa en una zona media de la UE-15. Hay siete países de la UE que tienen un tipo del IS más alto. El máximo lo tienen Francia y Bélgica, por encima del 34%.
IVA	Baja	La recaudación del IVA en España es el 6,4% del PIB, frente al 7,3% de la UE-15 y el 7,5% de la UE-22. Está un 12% por debajo de la media de la UE-15 y casi un 17% por debajo de la UE-22. Solo Irlanda (por sus peculiaridades) recauda significativamente menos que España. Luxemburgo e Italia recaudan cantidades similares.	Media	La mayoría de países de la UE está entre el 20% y el 23%. Solo se salen de este intervalo, de forma significativa, Hungría, Suecia y Dinamarca por arriba y Luxemburgo por debajo. El tipo del IVA en España, el 21%, está en el promedio de la UE, aunque hay seis países de la UE-15 con tipos más altos.
Cotizaciones sociales	Media	España recauda por cotizaciones un 11,4% del PIB, un 5% más que el promedio de la UE-15 que es el 10,8% y similar al de la UE-22 (11,5% del PIB). Siete países de la UE-15 y 13 de la UE-22 recaudan más que España por cotizaciones.	Alta	En España, las cotizaciones empresariales son relativamente altas y las del trabajador son relativamente bajas. El empresario paga un 40% más (8 puntos más) que el promedio de la UE-15 y un 30% más que la UE-22. En la UE-15 solo hay tres países con tipos de cotización empresariales más altos que España.
			Muy baja	España, por otro lado, tiene una cotización a cargo de los trabajadores que supera en poco el 45% del promedio de la UE-15. Los trabajadores tienen tipos de cotización más bajos que España solo en Irlanda en la UE-15 y Estonia en la UE-22.
			Medio	El tipo total , 36,6% está un 105 por encima del promedio de la UE-15. Hay siete países con un tipo más alto.
Otros	Media	Impuestos sobre la riqueza. España recauda un 2,6%, lo que está un poco por encima del promedio de la UE-15 (2,2%) y la UE-22 (1,8%). Los países que más recaudan son Francia y el Reino Unido. La recaudación de España por especiales (2,7% del PIB) está por debajo del promedio de la UE-15 (3,4%) y de la UE-22 (3,7%). España está en el grupo de países con recaudación media.		
Presión fiscal	Total: baja Sin Cot.: muy baja	España está entre los países con fiscalidad más baja de la UE-15. La presión fiscal está en torno al 34% y está 5,4 puntos por debajo del promedio de la UE-15 (casi un 15% inferior al promedio) y más de diez puntos por debajo de países como Dinamarca, Francia, Finlandia o Bélgica. Toda la diferencia de presión fiscal está en los impuestos generales (IRPF, IVA, sociedades, etc.) y no en las cotizaciones. Sin cotizaciones, los impuestos en España están 6 puntos por debajo del promedio de la UE-15 (un 20% menos).		

unidad contribuyente (individuo o familia). En principio elegir la familia como unidad contribuyente es probablemente más equitativo horizontalmente (15) y cuando

se combina con un método de corrección de la acumulación de rentas (16) como el *splitting* o el *quotient*, protege a la familia (17). El problema de esa combinación

(familia más *splitting*) es su coste recaudatorio. Además, en muchos países, por razones sociales, se considera inaceptable que se obligue a la declaración conjunta.

Por ello, no es extraño que solo dos países de la UE-15, Francia y Luxemburgo, tengan a la familia como unidad contribuyente. Los efectos de la declaración conjunta se eliminan (incluso se sobre eliminan) con el *quotient* en Francia y unas escalas diferenciadas que producen resultados similares al

splitting en Luxemburgo. Otros países, como Alemania, Irlanda y Portugal, tienen como unidad contribuyente al individuo, pero incentivan la declaración conjunta permitiendo aplicar el *splitting* o un esquema similar. Los demás países tienen al individuo como unidad contribuyente y conceden

ventajas menores a la declaración conjunta.

En cuanto a la naturaleza del impuesto, formalmente la mayoría de los países de la UE-15 tienen un impuesto sintético (18). Sin embargo, ninguno de ellos tiene un IRPF que realmente grave

CUADRO N.º 6

ESTRUCTURA DEL IRPF EN LA UE-15 Y OTROS PAÍSES, 2017

	Unidad contribuyente	Corrección	Tipo	Tramos y rango ¹	Rentas gravadas de forma Separada ²	Bonificación de las rentas del capital	Descentralización
Austria	Individuo		Sintético	5 25/45	PI	RL: D+I+P TR: PI	Sí, sin CN
Bélgica	Individuo/familia ³	Splitting parcial ³	Cedular	5 5/50	A, BE, D, I, C, O, PI, PM	RL: D+I TR: P EL: P ME: I	Sí, con R y D ³
Dinamarca	Individuo ⁴		Cedular	2 9,08/15	D+PM4	TR: D+PM ME	Sí, con T
Finlandia	Individuo		Dual	4 6,5/31,75	D+I+P	RL: I ⁴ TR: D+I+P	Sí, con T
Francia	Familia ⁶	Quotient ⁶	Sintético	6 0/46	PI	TR: PI EL: P BL: P ME: PM	NO
Alemania	Individuo/familia	Splitting	Sintético	C ⁷ 14/45		RL: D+I EL: P ME: D+I+ PM	Sí, sin CN
Grecia	Individuo ⁸		Cedular	3 22/42	I, D, PA, AL, P	RL: D+I TR: D, I, P BL: PI	NO
Irlanda	Individuo/familia ⁹	Varias escalas ⁹	Sintético	2 20/40	P	RL: I (dep. bancarios) TR: P	NO
Italia	Individuo ¹⁰		Sintético	5 23/43		RL: D+I TR: A, PI, PM EL: PI	Sí, con R
Luxemburgo	Familia	Varias escalas ¹¹	Sintético	1 ⁹ 0/40		RL: I EL: P BL: P ME: D+I, P	NO
Holanda	Individuo ¹²		Cedular	3 36,55/52	I+D+P	TR: D+I EL: P ME: D+I+P	NO
Portugal	Individuo/familia ¹³	Quotient limitado ¹³	Sintético	5 14,5/48		RL: D+I+PM TR: PM	NO ¹³
España	Individuo¹⁴		Dual	5 19/45		TR: D+I+P	 Sí, con T y D¹⁴
Suecia	Individuo		Dual	2 20/25	D+I+P	TR: D+I+PM, PI	Sí, con T
Reino Unido	Individuo		Cedular	3 20/45	D,P	TR: D,P ME: D, I, P	NO ¹⁵

Notas: BL: Bonificación en largo plazo. E: Exención. EL: Exención de largo plazo. ME: Mínimo exento. RL: Retención liberatoria. TR: Tipos reducidos.

A: Artistas y deportistas. AL: Alquileres. BE: Beneficios especulativos. C: Pensiones en forma de capital y seguros de vida. D: Dividendos. I: Intereses. O: Otros. P: Plusvalías. PA: Patentes. PI: Plusvalías inmobiliarias. PM: Plusvalías mobiliarias. RC: Renta del capital. CN = Capacidad Normativa, R = Recargos sobre el impuesto del Gobierno Central T = Posibilidad de establecer tipos D = Posibilidad de establecer deducciones.

¹ Los tramos y rango son exclusivamente los del Gobierno central. ² No incluye las RL. ³ Los matrimonios declaran al mismo tiempo, pero cada uno por su renta. Sin embargo, cuando uno de los cónyuges tiene rentas del trabajo bajas, el otro le puede trasladar a efectos fiscales hasta 10,290 Eur. Las regiones pueden decidir sobre algunas deducciones como las de vivienda y las relacionadas con materias de su competencia. ⁴ Si un cónyuge no puede utilizarlas plenamente, algunas deducciones y las pérdidas se pueden transferir al otro. Se aplica una escala diferente a las renta de acciones (dividendos y plusvalías). ME en algunas plusvalías (bonos y otros préstamos). ⁵ Los municipios no gravan las rentas del capital. La RL se limita a intereses de cuentas y bonos. ⁶ El peso de cada cónyuge es 1, el de los dos primeros hijos o dependientes 0,5 y para los restantes hijos o dependientes vuelve a ser 1. Las PI están exentas a los 22 años. Tras 8 años de tenencia, solo se grava el 35 por 100 de las PM. ⁷ Una familia puede declarar separadamente, pero siempre es más caro que conjuntamente. La escala tiene un continuo de tipos marginales La exención a largo plazo se aplica a inmuebles. Hay mínimos exentos para dividendos e intereses y para inmuebles. ⁸ Las parejas declaran al mismo tiempo, pero cada uno por su renta. Las deducciones se reparten en proporción a la renta. ⁹ Es el individuo, pero una pareja puede declarar conjuntamente y aplicar el income splitting (los dos tienen renta) o un intermedio entre el splitting y la declaración individual (solo uno tiene renta). ¹⁰ Posibilidad de declaración conjunta. Las plusvalías y los alquileres pueden incluirse como renta ordinaria en el IRPF o tributar por un impuesto alternativo más bajo. ¹¹ El resultado de las escalas es muy similar al income splitting. La exención de plusvalías se aplica a las no inmobiliarias a partir de seis meses de tenencia. Las mobiliarias están bonificadas a partir de dos años. ¹² Las rentas del capital se dividen entre esposos y pueden resignarse deducciones entre ellos. Los intereses y dividendos que no se derivan de un interés empresarial sustancial (al menos un 5 por 100 de la propiedad) se miden no por su valor real sino por su valor estimado. Las ganancias exentas son las no empresariales. ¹³ La unidad contribuyente es el individuo, pero una familia puede tributar conjuntamente y aplicar un quotient (peso de 1 para cada cónyuge y 0,4 para cada dependiente) que limita los ahorros fiscales que se pueden obtener por los dependientes. Las regiones autónomas (Madeira y Azores) se quedan con lo recaudado, tienen autonomía fundamentalmente en los tipos. Los municipios pueden pedir hasta el 5 por 100 de lo que se recauda (a cambio de perder otros ingresos). ¹⁴ Posibilidad de declarar conjuntamente beneficios cuando la renta de un cónyuge es casi cero. Las comunidades forales tiene una capacidad normativa total salvo en algunas retenciones. ¹⁵ Escocia puede determinar una parte de la escala de tipos y quedarse los ingresos asociados.

Fuentes: Elaboración a partir de IBFD (2017), PwC (1017b) y Unión Europea (2016).

de forma conjunta y progresiva toda la renta del contribuyente. Casi siempre hay separación entre algunas rentas del capital (o todas) y el resto de las rentas. Tres países (Suecia, Finlandia, España) tienen un impuesto dual que separa explícitamente la tributación de las rentas del capital de la del resto de rentas. Holanda hace lo mismo aunque divide las rentas del capital en dos bloques, las que se derivan de participaciones sustanciales en empresas (19) y el resto. En el primer caso grava los rendimientos reales; en el segundo, grava unos rendimientos imputados al capital del contribuyente.

Hay países que optan por impuestos cedulares, que gravan diferentes tipos de rentas con escalas distintas. Bélgica y Grecia dan un tratamiento diferente a cada renta del capital (y también a otras rentas). El Reino Unido y Dinamarca solo tratan de forma separada los dividendos y las plusvalías (Dinamarca solo las mobiliarias). Otro grupo de países (Austria, Alemania e Italia) tienen retenciones liberatorias para dividendos e intereses, de tal forma que se sustraen de la progresividad del impuesto (20). Los países que bonifican poco o nada las rentas del capital son Francia, Irlanda y Luxemburgo, que se limitan a bonificar algunas plusvalías y, en su caso, los intereses.

Las razones por las que las rentas del capital tienen un tratamiento beneficioso pueden ser de diversa índole. Se pueden argumentar cuestiones de equidad (compensar la doble imposición de los dividendos, que buena parte de los intereses son meras compensaciones a la inflación, evitar la tributación excesiva de las plusvalías, etc.). Sin embargo, el diseño de las bonificaciones raramente es consistente con

estas justificaciones. Por ello, probablemente los beneficios al capital tienen que ver más con la búsqueda de la sencillez, la actuación de los grupos de presión y el deseo de evitar una posible la deslocalización de capitales.

La parte fundamental de la renta (la no sujeta a tipos especiales o retenciones liberatorias) está gravada de forma progresiva. La mayoría de los países tienen escalas con cinco tramos, aunque algunos se quedan en dos (Dinamarca) o tres (Reino Unido) mientras otros tiene 19 (Luxemburgo) o más (Alemania). España tiene cinco tramos. Ningún país de la UE-15 ha optado por propuestas radicales como el tipo único. En todo caso, hay que apresurarse a señalar que, contrariamente a lo que se afirma a veces, el número de tramos no afecta ni a la sencillez ni a la eficiencia del IRPF. El único efecto real de reducir el número de tramos es reducir la velocidad a la que crece el tipo marginal y, por tanto, limitar la progresividad del impuesto.

El cuadro n.º 6 explora, finalmente, la descentralización del IRPF en la UE-15. En ocho países, el IRPF está descentralizado. En la mayoría de los casos la capacidad normativa de los gobiernos subcentrales (regiones o municipios) es pequeña. El caso más extremo es Alemania, donde las regiones no tienen ninguna capacidad normativa. Simplemente reciben una parte de lo que se recauda en la región. En la mayoría de los demás países donde el IRPF está descentralizado los gobiernos subcentrales se limitan a poner recargos o establecer un impuesto proporcional sobre la base decidida por el gobierno. Además, en Finlandia y Suecia solo está descentralizada una parte del IRPF: la que grava los rendimientos del tra-

bajo y actividades económicas. No está descentralizada, sin embargo, la tributación de los rendimientos del capital. En Dinamarca no está descentralizada la parte del IRPF que grava los dividendos y las plusvalías en acciones. Bélgica es el único país que, junto con España, permite algunas deducciones a las regiones. Hay regiones en Portugal (Azores y Madeira) y el Reino Unido (Escocia) que tienen una capacidad decisoria que no se ha dado a las demás regiones del país. En cuanto a la gestión, paradójicamente, el único país donde las regiones no tienen ninguna capacidad normativa, Alemania, es también el único en el que la gestión y recaudación del impuesto está encomendada a las regiones.

En este contexto, España es, sin duda, el país donde el IRPF está más descentralizado. Por un lado las CC. AA. de régimen común reciben el 50 por 100 del IRPF y en esta parte pueden variar su mínimo exento, su escala y las deducciones de la cuota. En el caso de las CC. AA. forales, está descentralizado todo el impuesto y la capacidad normativa se amplía a todos los elementos del impuesto. Las CC. AA. forales se encargan, además, de recaudar y gestionar el impuesto. Las de régimen común no gestionan el impuesto pero, como ya se ha señalado, en la UE-15 la gestión solo está descentralizada en Alemania.

2. Rendimientos del capital

El cuadro n.º 7 compara la tributación de los rendimientos del capital en la UE-15. Este cuadro muestra que en casi todos los países todas las rentas del capital tributan a tipos más bajos que las demás rentas (trabajo y actividades económicas). Para ello, algunas veces tributan de forma separada a las restantes rentas y

CUADRO N.º 7

TRIBUTACIÓN DE LOS RENDIMIENTOS DEL CAPITAL EN LA UE, 2017

	PLUSVALÍAS															
	INTERESES				DIVIDENDOS				ALQUILERES				ACCIONES			
	TIPO MÁX. IRPF (TRABAJO)		TIPO		TIPO		TIPO		TIPO		TIPO		TIPO		TIPO	
Austria ¹	55,0	27,5	RLO	27,5	RLO	55,0	RO	30,0	IL	27,5 ^a	RL	Igual CP	Igual CP			
Bélgica ²	53,7	30,0 ^a	RL	30,0	RL	53,7 ^b	RO	16,5 ^c	IP	Exentas	IP	Ex 5 años	Exentas			
Dinamarca ³	55,8 ^a	42,0	PG	42,0	PG	42,0	PG	42,0	PG	42,0	PG	Igual CP	Igual CP			
Finlandia ⁴	51,6	34,0 ^a	PG	34,0	PG	34,0	PG	34,0	PG	34,0	PG	Igual CP	Igual CP			
Francia ⁵	54,0 ^a	62,0 ^a	RO	62,0 ^a	RO	62,0 ^a	RO	40,5 ^d	IP	62,0	RO	Ex 22 años	65% Ex 8 años			
Alemania ⁶	47,475	26,375 ^a	RLO	26,375 ^a	RLO	47,5	RO	47,5	RO	26,375 ^a	IP	Ex 10 años	Igual CP			
Grecia ⁷	48,0	15,0	IP	15,0	IP	33,0	PRG	15,0	IP	15,0 ^a	IP	Igual CP ^b	Igual CP			
Irlanda ⁸	48,0 ^a	48b	RO	48,0	RO	48,0	RO	33,0 ^c	IP	33,0 ^c	IP	Igual CP ^d	Igual CP			
Italia ⁹	48,8	26,0 ^a	RL	26,0 ^a	RL	21,09 ^c	RO	20,0 ^d	IL	26,0 ^b	IL	Ex 5 años	Igual CP			
Luxemburgo ¹⁰	43,78 ^a	10,0	RL	15,0	RL	45,78	RO	43,6	RO	43,6	RO	21,8% ^c	Ex 6 meses ^d			
Holanda ¹¹	52,0	30,0 ^a	IP	30,0 ^a	IP	30,0 ^a	IP	Exentas ^b	Exentas ^b							
Portugal ¹²	56,21	28,0	RLO	28,0 ^a	RLO	56,21	IP	56,5	RLO ^c	28,0 ^c	RLO ^c	Igual CP	Igual CP			
España ³	46,6	23,0	PG	23,0	PG	46,6	RO	23,0	PG	23,0	PG	Igual CP	Igual CP			
Suecia ¹⁴	57,1	30,0	IP	30,0	IP	30,0	IP	22,0 ^a	IP	30,0	IP	Igual CP	Igual CP			
Reino Unido ¹⁵	45,0	45,0 ^a	PG	38,1 ^b	PG	45,0	PG	28,0 ^{c,d}	PG	20 ^c	PG	Igual CP	Igual CP			

Notas: Trat.: Tratamiento. DI: Corrección de la doble imposición. EX: Exento. IP: Impuesto proporcional. PG: Escala progresiva. RL: Retención liberatoria. RLO: Retención liberatoria optativa. CL: Sistema clásico (doble imposición). MCL: Sistema clásico modificado (tipos más bajos). PIN: Imputación parcial (se grava únicamente una parte de los dividendos).

¹ a) Los ganancias de bienes muebles que no sean acciones van a la base general.

² a) Algunos intereses exentos hasta 1.880 euros. b) Se gravan las rentas catastrales o las rentas reales netas de gastos (alquileres profesionales). Sujetos además a una retención de entre el 3 por 100 y el 4 por 100 sobre la propiedad inmueble que pertenece a municipios y regiones. c) No se incluyen impuestos locales.

³ a) En el trabajo se incluye un 8 por 100 de la contribución del mercado de trabajo (similar a una cotización social). Los dividendos se gravan separados de las demás rentas. Las regiones no gravan los dividendos.

⁴ Rentas del capital no gravadas por los gobiernos subcentrales. a) RL del 30 por 100 para intereses bancarios y de la deuda. b) Exento el 15 del dividendo de las empresas cotizadas, en las no cotizadas la exención es del 75 por 100, pero se reduce al 15 por 100 a partir de los 150.000 euros. c) A los 10 años se puede considerar que el 40 por 100 de la venta es coste de adquisición (en vez del coste real). Antes de los 10 años, solo el 20 por 100.

⁵ a) Incluye el recargo extraordinario máximo del 4 por 100, que se eliminará cuando el déficit baje del 3 por 100. b) Incluye un 15,5 por 100 de la contribución social de las rentas pasivas. c) Exento el 40 por 100 del dividendo. d) Es la suma de un tipo fijo del 19 por 100 más la contribución social en rentas pasivas del 15,5 por 100 más el recargo máximo del 6 por 100 para ganancias por encima de los 50.000 euros.

⁶ a) 25 por 100 + recargo de solidaridad.

⁷ a) Las acciones cotizadas compradas después de 2009 están exentas si se tiene menos del 0,5 por 100 del capital. b) Exención de 25.000 euros si se ha tenido durante al menos cinco años. ⁸ a) Incluye la denominada Universal Social Charge. En los autónomos el tipo máximo llega al 51 por 100. b) Algunos intereses (los pagados por determinadas instituciones) tienen una RL del 41 por 100. c) Mínimo exento de 1.270 euros, algunas ganancias al 40 por 100 (fondos y pólizas de seguros). d) Para compras anteriores a 1974, el valor de adquisición se ajusta según la inflación habida hasta 2002.

⁹ a) Intereses de la deuda al 12,5 por 100. b) Cuando el accionista tiene una participación cualificada solo tributa por el 49,72 por 100 del dividendo, pero lo hace como renta ordinaria. c) El impuesto es del 10 por 100 en áreas con escasez de vivienda. Se puede optar por incluir el alquiler como RO. d) Se puede optar por incluir la ganancia como RO. ¹⁰ a) Incluye el recargo de solidaridad. b) Solo tributa el 50 por 100 del dividendo. c) Con dos años o más de posesión se paga la mitad del tipo ordinario. Además el valor de adquisición se ajusta según la inflación. d) Si se vende una participación significativa se tributa a la mitad del tipo ordinario (con un mínimo exento plurianual de 50.000 euros).

¹¹ a) En general, los intereses y dividendos se estiman imputando un interés ficticio (el 4 por 100) a los activos del contribuyente. Sin embargo, si tiene una participación significativa (el declarante y su cónyuge tienen al menos un 5 por 100 de la empresa), se miden directamente y se gravan al 25 por 100. b) Si provienen de una participación significativa al 25 por 100. ¹² a) Se puede optar por incluir el dividendo en la base. Entonces solo se grava el 50 por 100 del dividendo. b) Únicamente se grava el 50 por 100 de la ganancia. c) Impuesto especial. Optativamente, se puede incluir en la base. Solamente se grava el 50 por 100 de la ganancia. c) Tras dos años de tenencia el valor de adquisición se ajusta según la inflación.

¹³ a) Incluye tipo autonómico medio.

¹⁴ a) Si son viviendas, el tipo es el 30 por 100, pero solo se grava el 22/30 de la ganancia. Si no son viviendas, el tipo es el 30 por 100.

Fuentes: Elaboración a partir de IBFD (2016), PwC (2017b) y Unión Europea (2016).

otras tributan en la misma base que las demás rentas pero, o bien tienen reducciones significativas, o están sujetas a retenciones liberatorias (obligatorias u opcionales). Las excepciones más relevantes a esta tributación más baja son Francia e Irlanda. En Francia, debido fundamentalmente a los recargos de solidaridad (21), la tributación de intereses, dividendos y las plusvalías mobiliarias puede llegar al 62 por 100 (22). En Irlanda, intereses y dividendos y alquileres tributan como renta ordinaria.

Salvo en Irlanda, Francia y el Reino Unido los intereses tributan sustancialmente por debajo de las rentas del trabajo. Esta imposición más baja se puede justificar argumentando que la mayor parte de los intereses son meras compensaciones por la pérdida de valor del principal debida a la inflación (23). En general, los intereses tributan a los mismos tipos que los dividendos. Las excepciones son el Reino Unido, donde los intereses están sujetos a tipos más altos, y Luxemburgo, donde están sujetos a tipos más bajos. Que el Reino Unido grave los dividendos por debajo de los intereses es una forma de corregir la doble imposición de los dividendos. Otra forma de hacerlo es eximir de tributación en el IRPF una parte del dividendo o el sistema de imputación. Finlandia, Francia y Luxemburgo, entre otros, aplican la imputación parcial. Solo hay siete países de la UE-15, incluyendo a España, que mantienen el sistema clásico y no utilizan ningún mecanismo para corregir, siquiera parcialmente, la doble imposición de los dividendos (24).

Holanda es un caso singular porque, salvo excepciones, no grava los intereses y dividendos

reales, sino una imputación de los mismos (25). Se cuantifica la riqueza del contribuyente y se le imputa un rendimiento ficticio. En 2017, el rendimiento que se imputa depende del patrimonio y oscila entre el 2,87 por 100 para patrimonios bajos y el 5,39 por 100 para patrimonios altos. Evidentemente esta forma de tributación de intereses y dividendos es más propia de un impuesto sobre la riqueza que de un impuesto sobre los rendimientos del capital. Como se paga un tipo del 30 por 100 sobre los rendimientos nominales, el tipo efectivo sobre la riqueza que se aplica oscila entre el 0,861 por 100 y el 1,617 por 100. A cambio, no obstante, los rendimientos reales quedan exentos.

En casi todos los países de la UE los intereses y los dividendos se gravan de forma proporcional. Los únicos que aplican una escala progresiva (de pocos tramos) son Dinamarca, Finlandia, España y el Reino Unido. Los alquileres tienen en general un tratamiento peor que los intereses y los dividendos y en casi la mitad de los países, incluida España, son tratados como renta ordinaria.

Las plusvalías solo son tratadas como renta ordinaria en Luxemburgo y, en el caso de las inmobiliarias, en Alemania. En los demás países están gravadas de forma similar a los intereses y dividendos. En el corto plazo solo están exentas las plusvalías en acciones en Bélgica. En Holanda, por la peculiar forma en que se cuantifican los rendimientos del capital, las ganancias de capital están de facto exentas para la mayoría de los contribuyentes. Salvo en seis países (entre los que está España) las ganancias se gravan de forma proporcional. La mayoría de los países gravan igual las plusvalías mobiliarias e inmobiliarias aunque cinco de ellos gravan

menos las mobiliarias y cuatro las inmobiliarias. Únicamente cinco países bonifican las ganancias a largo plazo. Generalmente están más bonificadas las plusvalías inmobiliarias, que en cuatro países están exentas tras un período de posesión que varía entre los cinco años de Bélgica e Italia, los diez años de Alemania y los 22 de Francia. En Bélgica la exención se extiende a las plusvalías mobiliarias Luxemburgo tiene exentas de facto todas las plusvalías porque solo exige seis meses de posesión del activo para la exención. Esto hace que Holanda y Bélgica sean los países donde mejor se tratan las plusvalías. En el primero están exentas todas. En el segundo las mobiliarias siempre y las inmobiliarias en el medio plazo. En Luxemburgo están exentas de facto las plusvalías en acciones y muy bonificadas las inmobiliarias (a dos años o más).

Que las plusvalías a más de un año tributen a tipos más bajos se puede justificar desde una doble perspectiva. Primero como mecanismo para evitar la acumulación de rentas. Segundo, allí donde, como en España, no se actualizan los valores de adquisición en el cálculo de la plusvalía, como mecanismo de compensación de esta falta de actualización.

España grava los rendimientos del capital de forma no muy diferente a las tendencias dominantes en la UE-15. Por un lado, reduce a la mitad la tributación de intereses y dividendos pero no tiene ningún mecanismo de corrección de la doble imposición de los dividendos (26). Esto la sitúa en una zona media baja en cuanto a la dureza de tratamiento de los rendimientos del capital. Solo hay dos países que los gravan menos (Grecia y Luxemburgo) y nueve que los gravan al menos un 20 por 100 más que España.

CUADRO N.º 8

TRATAMIENTO FISCAL EN LA UE-15 DE LAS APORTACIONES VOLUNTARIAS DE LOS TRABAJADORES A PLANES DE PENSIONES, 2017

	TRATAMIENTO PENSIONES ¹	BONIFICACIÓN	% BONIFICACIÓN	LÍMITE	COMENTARIOS
Austria	TET	NO	0	0	Antes del 2016 eran deducibles el 25% con un límite de 2.920 euros.
Bélgica	tET	SÍ	30/40 C	940 ²	Deducción en cuota, no en base.
Dinamarca	ETT	SÍ	100	7.410	Solo son deducibles los planes que pagan beneficios durante al menos diez años. Hay planes no deducibles, pero con exención cuando se cobran (<i>age saving</i>).
Finlandia	E/tET	SÍ	100 30 C	5.000	Exención si se cobran después de la edad de jubilación ampliada (70) y se cobran al menos en diez años. Deducible de las rentas del capital. Si se deduce más que las rentas del capital, el 30% del exceso es una deducción de la cuota de la base del ahorro. El límite es de 2.500 euros si el empresario ha creado un plan voluntario de empleo para sus trabajadores.
Francia	EET	SÍ	100	2.615	Aportaciones a los planes populares de ahorro para la jubilación (PERP). Límite del 10% del salario del año anterior o del tope anual máximo de cotización (26.152 euros en 2017). Hay planes de pensiones no deducibles para el trabajador, pero con otros beneficios fiscales (PERCO).
Alemania	EET	SÍ	84	19.624	Solo planes que pagan renta vitalicia. El porcentaje de deducción está aumentado 2 puntos al año hasta llegar al 100% en 2025. El límite se reduce en lo que el empleador contribuya a otros planes del trabajador.
Grecia	nd	NO	0	0	Solo se deducen las aportaciones obligatorias a planes de pensiones.
Irlanda	EET	SÍ	100	17.250/ 46.000	En los planes de empleo el límite es el 15% del salario. En el resto, límite entre el 15% del salario para menores de 30 años y 40% para mayores de 60, con un salario máximo de 115.000 euros.
Italia	ETT	SÍ	100	5.165	Contribuciones a planes aprobados.
Luxemburgo	EET	SÍ	100	3.200	Límite de 3.200 euros a planes voluntarios según la edad. Límite se reduce a 1.200 euros en planes de empleo.
Holanda	EET	SÍ	100	12.447	13,8% de renta anual con máximo de 103.317 euros menos la pensión mínima (13.123 euros).
Portugal	tET	SÍ	20	300/400 ³	Deducción de la cuota. El límite varía según la edad.
España	EET	SÍ	100	8.000	Límite del 30% de la renta con un máximo de 8.000 euros. Límite conjunto para aportaciones de empresario y trabajador.
Suecia	TTT	NO	0		Hay una deducción para trabajadores a quienes su empleador no oferte un plan de pensiones y para los autónomos. Se deduce un máximo del 35% del salario con límite de 45.696 euros.
Reino Unido	EET	SÍ	100	40.000/ 30.000	100% de la renta del individuo. Límite de 40.000 libras, reducido de forma progresiva hasta 30.000 para rentas de más de 150.000 libras. Límite de 1 millón de libras en el total acumulado. Límite conjunto empleador y empleado

Notas: E: Exento. t: Deducción de la cuota. T: Gravado. ¹ Se detalla el tratamiento fiscal de las aportaciones, de los intereses y del cobro de las prestaciones. ² Implica bonificar aportaciones de hasta 3.133 euros. ³ Implica bonificar aportaciones de hasta 1.550-2.000 euros.

Fuentes: Elaboración a partir de la OCDE (2015a, 2015b y 2016), IBFD (2017) y Unión Europea (2016).

Frente al 23 por 100 de España en Irlanda, Francia, Dinamarca y el Reino Unido gravan los rendimientos del capital por encima del 40 por 100. Hay que apresurarse a señalar, no obstante, que aunque las bonificaciones al capital sean lo habitual la UE-15,

esto no implica que sea lo justo ni lo que hacen otros países fuera de la UE-15. Ciertamente, hay determinadas bonificaciones en intereses y dividendos que se pueden justificar por razones de equidad (compensar la inflación en los intereses y la doble imposición en los

dividendos). Pero, probablemente, tanto España como otros países de la UE-15 han ido mucho más allá de lo que justifica la equidad.

En cuanto a las plusvalías, España al igual que otros países comete injusticia de no actualizar

el valor de adquisición de los activos. Por otro lado, al igual que con otras rentas del capital, está en la zona medio baja de tributación y, como hacen la mayoría de los países, no bonifica las plusvalías por tiempo de posesión. Como ya se ha señalado, ante la falta de actualización de los valores de adquisición de los activos en el cálculo de las plusvalías, sería razonable que se introdujera una bonificación por tiempo de posesión.

3. Aportaciones a planes de pensiones

La mayoría de los países de la UE-15 ofrecen incentivos a la adquisición de planes privados voluntarios de pensiones. En algunos casos, esto se debe a que al propio sistema de pensiones se apoya en pensiones privadas de empleo que se desean estimular. En Holanda y Dinamarca, por ejemplo, las pensiones públicas se limitan a pagar cantidades iguales para todos, pero hay planes ocupacionales cuasi obligatorios. En el Reino Unido, durante mucho tiempo, las rentas más altas han podido dejar de contribuir al sistema público a cambio de suscribir planes privados hasta que el sistema ha acabado convergiendo a partir de abril de 2016 en un sistema de pensión uniforme para todos (27). Irlanda, por su parte, también tiene un sistema de pensiones de cuantía igual para todos. Finlandia tiene capitalizada una parte del sistema público de pensiones. En otros países, estos incentivos son un intento de paliar las consecuencias que tendrá el envejecimiento sobre las pensiones públicas. Como en la mayoría de los países el envejecimiento va a suponer que las pensiones públicas sean menos generosas, se intenta que los ciudadanos

compensen esta reducción de las pensiones públicas comprando pensiones privadas. Este argumento es más que cuestionable porque, al final, después de financiar el sistema público con cotizaciones generalmente elevadas pocos ciudadanos tienen capacidad económica para comprar pensiones privadas a niveles significativos.

En todos países los aportaciones obligatorias de trabajadores y empresarios a los sistemas de pensiones (bien sean sistemas públicos o privados) no se consideran renta del trabajador a efectos fiscales. De igual forma, siempre que no superen los límites que establece cada país, las aportaciones voluntarias de los empresarios a los planes de pensiones de sus trabajadores no se consideran renta del trabajador y están, por tanto, exentos en el IRPF del trabajador (28).

En cuanto a las aportaciones voluntarias del trabajador a planes privados, el cuadro n.º 8 resume el tratamiento fiscal que se les da en la UE-15. Todos los países salvo Austria, Suecia (29) y Grecia bonifican las aportaciones voluntarias a planes de pensiones. En nueve países (incluida España) la bonificación es una deducción de la base con un cierto límite. En dos países (Bélgica y Portugal) la bonificación es vía deducción en la cuota. Finalmente, en Finlandia parte es vía base y parte es vía cuota. Obsérvese que la deducción en la base bonifica más las inversiones en planes de pensiones de los más ricos porque su renta está sujeta a tipos marginales más altos y, por tanto, el ahorro por euro dedicado a planes privados (el tipo marginal) es más alto.

Los límites a las aportaciones bonificadas oscilan entre 1.500

euros en Portugal y 44.000 en el Reino Unido. Los países con bonificaciones más bajas (menos de 3.000 euros) son Francia, Bélgica, Portugal y Luxemburgo. A esto hay que añadir Austria, Grecia y Suecia, que no bonifican los planes privados. Esto sugiere que en muchos países la bonificación de los planes privados de pensiones no es una prioridad. Los países más generosos en las bonificaciones son aquéllos que como el Reino Unido o Irlanda tienen sistemas públicos de muy corto alcance. Alemania también está intentado fomentar, con éxito más bien limitado, los planes privados de pensiones.

En España el límite es de 8.000 euros. A diferencia de otros países, este es un límite conjunto a las aportaciones de empresario y trabajadores. Solo el Reino Unido e Italia establecen, como España, estos límites conjuntos. En todo caso, el límite que hay en España es relativamente alto, porque únicamente lo superan Alemania, Holanda, Irlanda y el Reino Unido.

4. Tratamiento de la vivienda propia

Históricamente, la mayoría de los países han bonificado la adquisición de vivienda propia. Siempre se ha sido consciente, sin embargo, de que estas políticas de vivienda tienen numerosos problemas. Por un lado, las bonificaciones pueden acabar siendo inefectivas porque al generar una mayor demanda harán que el precio suba y que los beneficiarios últimos de las políticas sean los que venden las viviendas. En segundo lugar, se favorece la tenencia en propiedad frente al alquiler lo que reduce la demanda del mercado de alquiler. El resultado es una asignación ineficiente entre alqui-

CUADRO N.º 9

TRATAMIENTO DE LA VIVIENDA PROPIA EN EL IRPF, 2017

	RENTA IMPUTADA	DEDUCCIÓN HIPOTECA		EXENCIÓN PLUSVALÍAS	COMENTARIOS
		CAPITAL	INTERESES		
Austria	NO	NO	NO	SÍ	Límite 730 euros para casas antes del 2016.
Bélgica	NO ²	SÍ	SÍ	SÍ	Créditos anteriores a 2015, se deducen de la base. Desde 2015, deducciones solo a nivel regional. Intereses y principal se deducen con límites.(40% Flandes, límite 2.280; 45% Valonia y Bruselas, límite 2.290). Aumenta en 760 en los diez primeros años y 80 para familias con tres o más hijos.
Dinamarca	NO	NO	SÍ	SÍ	Deducción en la base de 33,5% de los intereses reduciéndose hasta 25,5% en 2019. La reducción se implementa gradualmente un 1% anual desde 2012 a 2019. En 2017, 27,5%. Límite 6.700 euros.
Finlandia	NO	NO	SÍ	SÍ	Deducción del 45% (reduciéndose hasta el 25% en 2019) de los intereses en las rentas del capital. Si no hay rentas del capital suficientes, el 30% del exceso (hasta un límite de 1.400 euros) se puede deducir de las rentas salariales.
Francia	NO	NO	NO	SÍ	La deducción por vivienda se mantiene para casas anteriores a 2011.
Alemania	NO	NO	NO	SÍ	
Grecia	SÍ	NO	NO	NO ²	
Irlanda	NO	NO ¹	NO ¹	SÍ	Para hipotecas entre 2004 y 2008, deducción de la cuota entre 15% y 25% que acaban en 2018. Límite entre 3.000 y 20.000 euros según estado civil y si es o no la primera vivienda. Acaba en 2018.
Italia	NO ³	NO	SÍ	SÍ	Deducción de la cuota del 19% de los intereses, límite de 4.000 euros anuales deducibles (760 a restar).
Luxemburgo	NO	NO	SÍ	SÍ	Desde 2017 no se imputa renta a la vivienda habitual. Deducción de la base con un límite de 1.500 euros, reducido a 750 tras once años. Los límites se multiplican por el número de miembros de la familia
Holanda	SÍ	NO	SÍ	SÍ	Deducción de la base. Se aplica solo a viviendas nuevas. Se reduce el tipo marginal máximo contra el que se puede aplicar la deducción a una tasa de 0,5 puntos por año. Pasará del 50,5% actual al 38%. Duración máxima de la hipoteca para ser deducible, 30 años.
Portugal	NO	NO	NO	SÍ	Deducción solo en viviendas (intereses y principal) antes del 2012. Deducción de la cuota del 15% con límite de 296 euros. Plusvalías exentas si se reinvierten.
España	NO ⁵	NO	NO	SÍ	Deducción de préstamos (principal e intereses) anteriores a 2013. Deducción del 15% con un límite de 1.356 euros. Algunas CC.AA. aumentan estas cantidades. Plusvalías exentas si se reinvierten.
Suecia	NO	NO	SÍ	NO ⁴	Intereses deducibles de la base del capital. Si lo deducible es mayor, hasta 10.000 euros el 30% del exceso es deducible. Lo que exceda de 10.000 euros, al 25%. La tributación de las plusvalías se puede diferir, si lo obtenido se reinvierte. El límite diferible es de 150.000 euros y se paga un interés del 0,5%.
Reino Unido	NO	NO	NO	SI	

Notas: ¹ A partir de 2017 quienes compren una vivienda nueva podrán pedir una devolución del IRPF y las retenciones sobre el capital pagados en los cuatro años anteriores a la compra de la vivienda. Se puede pedir hasta el 5 por 100 del precio de la casa con un límite de 20.000 euros. Se aplica a casas compradas entre julio de 2017 y el 2019. ² La tributación de las plusvalías inmobiliarias que no se deriven de una actividad empresarial están suspendidas hasta 2018. ³ Se declara un valor imputado, pero se puede pedir una deducción de la base igual a esta renta. Las viviendas de lujo están gravadas. ⁴ Se permite el diferimiento. ⁵ A las segundas viviendas que están desocupadas sí se les imputa una renta que tributa en el IRPF.

Fuentes: Elaboración a partir de Unión Europea (2015, 2017) y IBFD (2017).

ler y propiedad. La exención de plusvalías en la vivienda propia es especialmente peligrosa porque, como se ha comprobado en España en los últimos años, puede dar lugar a una especie de juego de la pirámide en el que la gente va vendiendo sus casas y comprando otras más caras (que financia con las plusvalías exentas, las demás ayudas fiscales y una hipoteca). El resultado es un crecimiento de los precios y un mercado inmobiliario en el que los entrantes (quienes no tienen una vivienda previa que vender) acaban sopor-tando la mayor parte del coste del crecimiento de los precios. Cuando, se dan las circunstancias adecuadas esta burbuja de precios puede estallar y conducir, como en España, a un colapso del sector y, por extensión, a una recesión económica.

El cuadro n.º 9 analiza la situación de las ayudas a la vivienda propia en el IRPF de los países de la UE-15. Lo primero que se observa es que, probablemente como resultado de la crisis y de los problemas conceptuales de la propia bonificación, prácticamente todos los países están reduciendo las ayudas fiscales en la hipoteca y varios (España, Francia, Portugal, Irlanda (30) y Austria) las han eliminado. Los que mantienen ayudas, salvo en Bélgica, se limitan a permitir deducir de la base los intereses hasta un cierto límite. Bélgica, permite una deducción de la cuota que incluye el principal.

Por otro lado, salvo Grecia y Suecia, todos los países eximen las plusvalías en la vivienda propia en algunos casos con límites. En Grecia, sin embargo, la ley que grava estas plusvalías está recurrida y no se aplica. Suecia es realmente el único país que grava estas plusvalías, pero incluso en este caso se puede di-

ferir la tributación. Cabe señalar que esta exención, aunque sea generalizada en la UE-15, es un tanto absurda. Por un lado están sus efectos sobre los precios. Por otro, incluso si se condiciona como en España a la reinversión, ¿por qué se exime de tributación esta plusvalía y no otra plusvalía (en acciones por ejemplo) o renta que se dedique a comprar vivienda propia?

Finalmente, Holanda y Grecia son los únicos países que gravan la renta imputada a la vivienda propia. Aunque la teoría sugiere que hay razones de eficiencia y equidad para gravar esta renta, hacerlo tiene, probablemente, un rechazo social notable y, además, es discriminatorio en relación a otras rentas imputadas (31).

España ha ajustado el tratamiento de la vivienda a las tendencias dominantes de pocas ayudas fiscales a la vivienda y ha pasado de ser uno de los países con tratamiento fiscal más generoso, a ser uno de los países con tratamiento menos generoso. Igual que otros siete países de la UE-15 no concede ayudas fiscales a los créditos hipotecarios. Mantiene, no obstante, las ayudas a quienes compraron antes de que se suprimieran las ayudas a nuevas viviendas (2013). Esto es razonable porque muchos planificaron la compra de sus viviendas e incluso su vida teniendo en cuenta estas ayudas. Por otra parte, siguiendo las tendencias dominantes, exime de tributación las plusvalías en la vivienda propia y no grava la renta imputable a la vivienda propia.

5. Tratamiento de los rendimientos del trabajo

El cuadro n.º 10 analiza dos elementos de los rendimientos

del trabajo. En primer lugar, los gastos que se consideran deducibles. En segundo, si hay bonificaciones en la cuota para las rentas bajas del trabajo. Esto es lo que se ha dado en denominar «beneficios al trabajo» (*in work benefits*).

5.1. Deducción por rendimientos de trabajo

El cuadro n.º10 detalla las principales deducciones de los rendimientos del trabajo. Además de los gastos relacionados en este cuadro, aunque con limitaciones, todos los países eximen de tributación los gastos asociados al trabajo cubiertos por las empresas (dietas, compensaciones por gastos de traslado del trabajador, etc.). Todos los países permiten también deducir las cotizaciones sociales obligatorias y casi todos, con límites, las aportaciones voluntarias a planes de pensiones.

Tal y como muestra el cuadro casi todos los países admiten una lista más o menos amplia de gastos del trabajo con justificación que suelen incluir elementos tales como el coste de desplazamiento al trabajo, los costes de cambio de residencia por traslado de trabajo, los costes asociados al trabajo (equipamiento, maquinaria, etc.) y en algunos casos los costes de formación asumidos por el trabajador. Los países más restrictivos son Grecia, Portugal e Italia y, en menor medida, Holanda y España.

En otro orden de cosas, algo más de la mitad de los países de la UE-15 ofrecen, generalmente como alternativa y a veces como complemento a los gastos justificados, una deducción en forma de tanto alzado (Austria, Finlandia, Alemania, Luxemburgo, España) o como porcentaje de

CUADRO N.º 10

TRATAMIENTO FISCAL DE LOS RENDIMIENTOS DEL TRABAJO EN LA UE-15, 2017

	DEDUCCIONES DE LA BASE GASTOS TRABAJO*	BONIFICACIONES EN LA CUOTA (IN WORK BENEFITS)	COMENTARIOS
	CON JUSTIFICACIÓN	SIN DEVOLUCIÓN?	CON DEVOLUCIÓN?
Austria	Sí (desplazamiento, ciudad, ropa, formación, libros técnicos, algunos profesionales. Opcional, si gasto real excede puede deducirse el mismo).	132 €. Entre 5% y 7,5% para algunos profesionales. Opcional, si gasto real excede puede deducirse el mismo.	En la cuota hay una deducción de 400 € por gastos de desplazamiento.
Bélgica	Sí (desplazamiento, viajes, etc.).	Si no se prueban los gastos reales: 30% de salario hasta 8.620 €, 11% entre 8620 € y 20.360 €, y 3% por encima. Límite 4.320 €.	El bonus social al trabajo es una reducción de la cotización del trabajador a la seguridad social de 193,79 € mes para sueldos de menos de 1.578 €. Después disminuye hasta hacerse cero en un sueldo de 2.462 €. Si el trabajo es a tiempo parcial, se aplica proporcionalmente.
Dinamarca	Sí. Los gastos de desplazamiento, seguro de desempleo y cuotas sindicales son deducibles de los rendimientos del trabajo, otros gastos relacionados con el trabajo, siempre que superen los 792 € (viajes, herramientas, libros técnicos, ropa, etc.).	8,75% del salario neto de costo, seguro de desempleo y cotizaciones. Límite 4.031 € aumentado en 2.660 € para padres solteros.	
Finlandia	Sí (desplazamientos, cuotas sindicales, libros técnicos, ropa, etc.).	750 €. Pueden deducirse los gastos reales si exceden de esa cantidad. Gastos de desplazamiento y cuotas sindicales adicionalmente.	Si la bonificación al trabajo supera los impuestos del gobierno central se aplican los impuestos municipales, al impuesto para la iglesia y las cotizaciones para enfermedad. En la parte municipal del IRPF hay, además, además otra deducción en la base ligada a la renta. Es igual al 51% del salario entre 2.500 € y 7.230 €, y del 28% por encima de 7.230 €. El máximo son 3.570 €. Se reduce a partir de 14.000 € al 4,5%. Se hace cero a partir de 93.333 €.
Francia	Sí, gastos reales. Costes de reubicación deducibles.	10% del salario bruto menos cotizaciones sociales con un límite de 12.183 €.	La prima de empleo, que era una deducción reembolsable de la cuota, ha sido integrada en un sistema de transferencias al que se denomina prima de actividad. Integra la renta de solidaridad y la prima de empleo. Se cobra mensualmente. Requiere estar trabajando. Varía según la situación y la renta familiar. Un soltero sin hijos, por ejemplo, lo cobra hasta un sueldo de 1.500 € netos. Se alcanza un máximo mensual de 246 € mensuales cuando los ingresos netos del hogar son 560 € (0,5 SMIC) y a partir de ahí decrece. Es de 132 € cuando el sueldo neto son 1.150 € (SMIC) y se hace cero a partir de 1.470 € (1,3 SMIC). SMIC: Salario mínimo neto.
Alemania	Sí (desplazamientos, coste reubicación por motivos laborales, mantenimiento dos viviendas, ropa de trabajo, libros técnicos)... Si no exceden de 1.000 euros se puede aplicar la cantidad fija.	1.000 €	
Grecia	(Con condiciones): vales de comida, gastos de viaje y gastos en seguros médicos (hasta 1.500 euros anuales).	No	Desde 2016, los contribuyentes que obtengan rendimientos del trabajo pueden aplicar una deducción en cuota de entre 1.900 y 2.200 € en función del número de hijos, si sus rendimientos no excede de 20.000 €. Si excede, la deducción se reduce 10 € por cada 1.000 de rendimiento.

Las rentas salariales tienen una deducción de la cuota del 20% de la renta con un máximo de 1.650 €.

Irlanda	Sí, los incurridos en el lugar de trabajo (herramientas, ropa, etc.). Los gastos de desplazamiento no son deducibles	No.	No.	1.880 € para rentas del trabajo por debajo de 8.000 €, a partir de ahí desciende hasta ser cero en 55.000 €.	
Italia	No.	No.	No.	1.880 € para rentas del trabajo por debajo de 8.000 €, a partir de ahí desciende hasta ser cero en 55.000 €.	
Luxemburgo	Sí (desplazamiento, herramientas, ropa, etc.).	540 €.	Si ambos cónyuges obtienen rentas del trabajo, se duplica. Gastos de desplazamiento hasta 2.574 € más.		Hay, además, una deducción de la cuota para asalariados de 540 €.
Holanda	Sí, muy limitadas (desplazamiento hasta 2.073 €)	No.	No.	Para empleados y autónomos, aumenta de forma progresiva hasta llegar a 3.223 € con un salario de 19.758 €. Se mantiene constante hasta 32.444 €. Después baja hasta ser cero en torno a 121.000 €.	
Portugal (3)	No, salvo cuotas sindicales.	No.	No.		Deducción de la cuota del 30% de los gastos en estudios propios o de otros miembros del hogar.
España	Sí, limitados (cuotas sindicales; pagos a colegios profesionales obligatorios; gastos de defensa en litigios con empleador).	Reducción general de 2.000 €.	Además, para rentas del trabajo por debajo de 11.250 € se deducen 3.700 €, entre 11.250 € y 14.450 € 3.700 € menos el resultado de multiplicar por 1,15625 la diferencia entre el rendimiento y 11.250 €. Nada por encima de 14.450 €.		
Suecia	Sí, si por encima de 500 € (desplazamientos, viajes, educación, mantenimiento de dos viviendas por traslado, etc.).	No.	No.	Se aplica a la parte municipal del impuesto. Depende de la edad, la renta, el tipo impositivo municipal, etc. Es creciente con la renta y, en promedio, oscila aproximadamente entre 956 € y 2.627 €. Se estabiliza entre 36.000 € y 60.000 € y se reduce en un 3% para rentas por encima de 60.000 €. Se hace cero al llegar a 150.000 €.	La bonificación al trabajo descrita es para menores de 65 años. Hay otra para mayores de 65.
Reino Unido	Sí, si en el lugar de trabajo.	No.	No.		El crédito fiscal al trabajo está siendo sustituido por el denominado crédito universal, que unifica seis prestaciones a los trabajadores. La cuantía básica mensual oscila entre 251,77 £ (soltero menor de 25 años) y 498,89 £ (pareja en la que alguno tiene más de 25 años). Por cada uno de los dos primeros hijos se aumenta en 231,7 £. La prestación se cobra mensualmente y se reduce 0,63 céntimos por cada £ de renta que se gane. Sin embargo, a quien tenga un hijo a cargo (individuo o pareja) se le aplica la reducción a partir de los 397 £ mensuales. La prestación puede aumentar en ayudas para vivienda o cuidado no suválidos. El límite al total prestaciones puede ser 257,69 £ semanales para los solteros y 384,62 £ para los casados. El límite se aumenta un 15% en Londres.

Notas: ¹ De la base, salvo especificación en contrario. ² La devolución significa que si la bonificación excede de la cuota a ingresar, el Gobierno realiza una transferencia por la diferencia.

³ Gastos de transporte de casa al trabajo.

Fuentes: Elaboración IBFD (2017), PwC (2017b) y OCDE (2017a).

los ingresos (Bélgica, Dinamarca y Francia). Los restantes siete países no ofrecen alternativas a la justificación de gastos.

Tomando todo en cuenta, los países con tratamientos más restrictivos de los rendimientos del trabajo son Grecia, Portugal, Holanda e Italia, porque no ofrecen casi deducciones con justificante y no tienen deducciones de tanto alzado. Permiten, no obstante, deducir las cotizaciones y seguros obligatorios y eximen algunos pagos del empresario. Además, Holanda e Italia tienen esquemas de beneficios en el trabajo. En el otro extremo, Francia y Dinamarca tienen los tratamientos más generosos al trabajo. De igual modo, Francia tiene un esquema de beneficios en el trabajo.

España ha optado por un modelo limitado en lo que se refiere a las deducciones justificadas y relativamente generoso en las deducciones de tanto alzado. Así, a diferencia de otros países, no permite deducciones justificadas por gastos que, en principio, parecen razonables como los de desplazamiento al trabajo, o los gastos en formación o en equipamiento asumidos por el trabajador. A cambio, primando quizá la sencillez sobre la equidad, permite una deducción general de 2.000 euros por «otros gastos». Esta deducción general de tanto alzado solo es superior en cuatro países (Bélgica, Francia, Luxemburgo, y Dinamarca). Al mismo tiempo, España tiene una reducción para rendimientos bajos (menos de 14.400 euros). Esta deducción básicamente reduce el tipo marginal efectivo de las rentas más bajas y, como se señala más adelante, es más parecida a un beneficio en el trabajo que una deducción por gastos del trabajo.

5.2. Beneficios al trabajo

Los beneficios en el trabajo son transferencias de renta a los trabajadores con rentas más bajas que se van disminuyendo paulatinamente (a una tasa menor de uno por uno) a medida que la renta del trabajador aumenta. El objetivo de este esquema es doble. Primero, evitar los desincentivos a trabajar. Si al trabajar se quitan todos los beneficios sociales, el individuo puede acabar ganando muy poco dinero adicional o, incluso, perderlo al aceptar un trabajo. Al retirar los beneficios sociales poco a poco se eliminan estos desincentivos al trabajo. El segundo objetivo es aumentar el nivel de bienestar de quienes trabajan cobrando poco, de tal forma que se garantice que quien trabaja recibe lo suficiente para no vivir en la pobreza.

Los programas de beneficios al trabajo basan su lógica en el supuesto de que hay gente que no trabaja porque no quiere ya que le es más rentable seguir viviendo de las ayudas públicas. Para que esto sea cierto son necesarios dos requisitos previos. Primero, que haya ayudas generosas para los que no tienen recursos. Segundo, que el mercado de trabajo permita encontrar empleo a quien quiera trabajar. Es decir, que las rentas bajas no estén bajando porque no quieren.

Los efectos de los programas de beneficios al trabajo sobre el empleo son dudosos (32). La evidencia disponible, fundamentalmente de los EE.UU y el Reino Unido, sugiere que estos beneficios como mucho han aumentado el empleo (33) de las personas solas con hijos a cargo. Sin embargo, pueden haber reducido la oferta de trabajo de otros grupos (trabajadores secundarios, por ejemplo). En todo caso, es poco

probable que estos programas aumenten la demanda de trabajo. Si solo estimulan la oferta de trabajo no aumentarán el empleo neto y el empleo que creen será a expensas de otros trabajadores. Y si crean empleo será, como sugieren algunos estudios, por la vía de bajar los salarios de los trabajadores. Por otro lado, los programas de beneficios al trabajo han sido efectivos a la hora de reducir la pobreza de quienes trabajan. Pero salvo que los que no trabajan no lo hagan porque no quieren, beneficiar a los que trabajan sobre los que no trabajan es cuestionable.

El cuadro n.º 10 recoge los esquemas de beneficios al trabajo en la UE-15. Estrictamente hablando, solo hay tres países (Reino Unido, Francia y Bélgica) que tengan esquemas de beneficios en el trabajo. Esto es, esquemas en el que los trabajadores de renta baja reciben transferencias si la deducción de la cuota es mayor que los impuestos a pagar. El nivel de las ayudas en Bélgica es muy limitado (máximo de 500 euros) y, por ello, su efectividad muy dudosa.

En el Reino Unido la bonificación al trabajo se ha instrumentado tradicionalmente a través de un crédito fiscal (deducción de la cuota) recuperable (34); el denominado *Working Tax Credit*. A fin de lograr una efectividad mayor del sistema de ayudas públicas (y de paso intentar reducir su coste) este crédito fiscal se está unificando de forma progresiva con otras ayudas (por hijos, para vivienda, etc.) en el denominado crédito universal (*Universal Credit*). Esta ayuda se cobra mensualmente y es de 3.000 libras anuales para un soltero y de 9.300 libras para un matrimonio con un hijo. Por cada libra de renta que gana el beneficiario (persona u hogar) por

encima de la cantidad permitida (35), el beneficio disminuye en 63 céntimos. Esto implica que, por ejemplo, una pareja con hijos recibe ayudas en tanto su renta familiar no supere las 19.500 libras. En Francia, al igual que en el Reino Unido, el beneficio tradicional al empleo, la denominada prima de empleo, se ha integrado con el ingreso de solidaridad para producir un esquema de beneficios al trabajo denominado «prima de actividad». Un hogar unipersonal puede llegar a recibir 2.900 euros anuales mientras que una familia con un hijo puede superar los 6.700 euros.

Otros tres países (Italia, Holanda y Suecia) tienen esquemas de beneficios decrecientes, pero que no implican transferencias si exceden de los impuestos a pagar. Estos esquemas, además, extienden sus beneficios mucho más allá de las rentas bajas, no tienen ajustes por tamaño de la familia y su cuantía es menor que la del Reino Unido o Francia. El esquema de Finlandia tiene propiedades similares, pero permite compensar con otros impuestos los beneficios que excedan de la cuota del IRPF. En Finlandia hay, además del beneficio del Gobierno central, una deducción de la base que dan los gobiernos municipales.

España no tiene formalmente ningún esquema de ayudas en el trabajo. Sin embargo, la reducción por rendimientos del trabajo tiene características parecidas a un esquema de beneficios al trabajo. Eso sí, la cuantía es limitada (la reducción máxima en cuota es de 700 euros), no hay ajustes por tamaño de la familia y se hace cero a niveles bajos de renta. Además, no hay transferencia si lo deducido excede de los impuestos a pagar. En todo caso, hay que señalar que según algu-

nos estudios (Matsaganis y Figari, 2016), incluso si fuera cierto que los esquemas de beneficios al trabajo diseñados correctamente estimularan el empleo de las rentas bajas, España sería uno de los países que menos se beneficiaría de estos esquemas.

5.3. Deducciones

En cuanto a otras deducciones, cabe señalar que:

a) Casi todos los países permiten deducir las donaciones realizadas y las pensiones alimenticias.

b) Bastantes países permiten incluir los gastos médicos no cubiertos por la sanidad pública o los seguros médicos y algunos gastos en educación.

c) En frecuente que se permita deducir el gasto en cuidado de hijos o en servicio doméstico y otras ayudas personales y profesionales en el hogar.

d) Hay países que permiten deducir los intereses en cualquier crédito (Dinamarca) o en créditos dedicados a actividades que luego generan renta (para compra de acciones, por ejemplo).

e) No hay demasiados países que busquen incentivar la actividad económica en el IRPF. La excepción es el Reino Unido, que tiene bonificaciones para inversiones en empresas de nueva creación, fondos de capital riesgo o determinadas empresas pequeñas. Finlandia, Francia, Suecia e Irlanda también bonifican la inversión en empresas pequeñas o de nueva creación.

f) Con un evidente propósito de control, Portugal permite deducir el IVA de algunos sectores y los gastos médicos exentos de

IVA. También es el único país que bonifica la compra de deuda pública.

España, parece ser más restrictiva en las bonificaciones que la mayoría de los países. Así, excluye cualquier deducción por gastos médicos, educación, o gastos en prestación de servicios en el hogar. Sin embargo, tiene una deducción singular como la de maternidad, que es una deducción de 1.200 euros que se aplica a las madres trabajadoras con hijos de menos de tres años. Es, además, una deducción recuperable que, incluso, se puede cobrar por adelantado.

5.4. A modo de conclusión

El IRPF español es uno de los más bajos y menos progresivos de la UE. Recauda un 30 por 100 menos que el promedio de la UE-15. Es también el más descentralizado (en términos de diseño e ingresos, pero no de gestión) de la UE. A diferencia de otros países, no bonifica la declaración conjunta por lo que ayuda en menor cuantía a la familia. En España, los intereses y dividendos tributan la mitad que otras rentas, lo que la sitúa en una zona media-baja en cuanto a la bonificación de los rendimientos del capital. En las plusvalías comete la misma injusticia que muchos países de la UE-15 al no actualizar el valor de adquisición de los activos. Está entre los países que más bonifican la suscripción de planes de pensiones. Al igual que varios otros países, ha eliminado la deducción por vivienda. Tiene una deducción general amplia por rendimientos del trabajo pero, a diferencia de lo que hacen casi todos los países, no permite deducir gastos específicos. Tampoco concede beneficios en el trabajo (*in work benefits*), algo que solo hacen

CUADRO N.º 11

TIPOS DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES, 2017

	TIPO		COMPOSICIÓN DEL TIPO NOMINAL		TIPO MI-MI-MI-MO	OTROS TIPOS	CAMBIOS PREVISTOS	OTROS IMPUESTOS
	% DEL PIB (2015)	NOMINAL EFECTIVO ²	GOB. CENTRAL	RECARGOS REGIONAL/LOCAL ²				
Austria	1,7	25,00	23,10	25,00	SI ⁴			Municipal sobre salarios ² .
Bélgica	2,3	33,99	28,30	33,00	SI ⁵	24,89		Tipo general reducido al 28% en 2018 y Comisiones secretas ¹³ (51,3%/103% de 25% en 2020. El recargo se reduce al 2% pagos dudosos) (2018) y 0% (2020). Tipo pymes, 20%.
Dinamarca	3,4	22,00	20,00	22,00	No	Petrolíferas y gas al 25%.		Sobre salarios ¹⁴ . No hay cotizaciones empresariales a la Seguridad Social. Sin embargo, los empresarios financian obligatoria o casi obligatoriamente dos tercios de las aportaciones a determinados planes privados (ATP y planes voluntarios de empleo).
Finlandia	2,6	20,00	18,90	20,00	No			Sobre salarios ¹⁵ . Impuesto local sobre número a las de base de menos de 500.000 € gocios ⁶ . El recargo de solidaridad ha sido abolido. Impuesto sobre el aprendizaje ¹⁷ , formación profesional ¹⁸ , construcción ¹⁹ . Impuesto bancario ²⁰ .
Francia	2,4	34,33	38,40	33,33	1,10	15,00		Reducción progresiva al 28% en 2020. Pí-
Alemania	2,2	30,18	28,20	15,00	0,83	14,35 ⁷		mento a las de base de menos de 500.000 € y esto se va expandiendo a todos en 2020.
Grecia	2,1	29,00	27,60	29,00	No			Reducción al 26% en 2019 salvo a bancos.
Irlanda	1,9	12,50	14,10	12,50	No			Cooperativas agrícolas 13%. 25% para renta de ciertas actividades (petrolíferas e inmobiliarias), rentas pasivas y rentas en el extranjero.
Italia	2,7	27,81	23,60/-3,5	24,00	3,9 ⁸	No ⁶		Bancos 27,5+4,5 (regional), seguros 24+5,6 empresas sin actividad al 34,5% (de una renta-presunta).
Luxemburgo	2,7	27,08	25,50/-2	19,00	1,33	6,75 ⁹		Dos bandas, hasta 25.000 € el 15%. El ex- Impuesto sobre la riqueza empresarial ²¹ . ceso, al 19%.
Holanda	2,1	25,00	22,50	25,00	No	20,00		Dos bandas, hasta 200.000 € el 20%. El ex- Aumenta la progresivamente la banda del ceso, al 25%. 0% a los fondos de inversión. 20% hasta 350.000 € en 2021.
Portugal	4,4	29,50	26,60	21,00	7,11	1,5 ¹⁰		17% a los primeros 15.000 € de las pymes.
España	3,2	25,00	30,30/-5,6	25,00	No			15% a las empresas de nueva creación, 30% bancos y explotación de hidrocarburos, 20% cooperativas, 10% entidades sin fines de lucro, 1% SICAV, y diversos fondos de inversión, 0% fondos de pensiones.
Suecia	2,5	22,00	19,40	22,00	No			IAE ²² . Contribución a la Cámara de Comercio ²³ .
Reino Unido	3,0	19,00	21,50/-1	19,00	No			Sobre los beneficios deslocalizados ²⁴ . Sobre el aprendizaje ²⁵ .

Notas: ¹ Tipo marginal máximo ² Tipo efectivo medio. Resultados de ZEW (2016) para la Comisión Europea (utilizando la metodología Devereux/Griffith). Incluye, además del IS, el IBI, los impuestos empresariales sobre la riqueza y otros impuestos sobre las empresas. La cifra entre paréntesis (a) indica la reducción de tipos nominales entre 2016 y 2017. En el caso de España indica el tipo efectivo sin el IAE y que en el estudio se supone que equivale a 5,6 puntos de lo recaudado por el IS. ³ Promedio. ⁴ Pago fijo de 1.750 euros para empresas de responsabilidad limitada y 3.500 para sociedades anónimas. Para bancos y seguros, 5.452 euros; y para la denominada Sociedad Europea, 6.000 euros. ⁵ Se denomina impuesto justo y es igual al 5,15 por 100 sobre dividendos para empresas grandes que distribuyen dividendos en el mismo ejercicio que compensan pérdidas en la base o aplican la deducción nacional de intereses. ⁶ Se grava la renta presunta de determinadas empresas sin actividad. ⁷ Oscila entre 14 por 100 y 17 por 100. ⁸ Oscila entre 2,30 por 100 y 4,97 por 100. ⁹ Rango 6,8 por 100-12,6 por 100. ¹⁰ Rango 0-1,5. ¹¹ Recargo progresivo, 3 por 100 para beneficios por encima de 1,5 millones de euros; 5 por 100 por encima de 5 millones; y 7 por 100 por encima de 35 millones de euros. ¹² Tipo del 3 por 100. ¹³ El 103 por 100 de pagos dudosos que es previsible sean salarios para quienes los cobran. ¹⁴ A los pagados por actividades exentas del IVA. Entre 3,54 por 100 y 14,1 por 100. ¹⁵ A los pagados por actividades exentas del IVA. Entre 4,25 por 100 y 20 por 100. ¹⁶ Grava el valor de las propiedades y el 1,5 por 100 del IVA creado por empresas con ventas de más de 152.000 euros. ¹⁷ Es el 0,68 por 100 de los salarios. ¹⁸ Empresas de más de 11 empleados inversión obligatoria del 1 por 100 de los salarios en formación profesional. ¹⁹ Las empresas de más de 20 empleados deben dedicar el 0,45 por 100 de los salarios a la construcción de vivienda. ²⁰ Se grava el 0,22 por 100 del capital mínimo. Desaparece en 2019. ²¹ Grava el valor neto de los activos empresariales al 0,5 por 100 hasta 500 millones de euros, 0,05 sobre el exceso. ²² Grava la renta presunta de las empresas con ventas de más de un millón de euros. El límite es el 15 por 100 del beneficio presunto. ²³ Recargo en el IS entre 0,75 por 100 y 0,01 por 100. ²⁴ Tipo del 25 por 100 más intereses. Para empresas de petróleo y gas, el 55 por 100 más intereses. ²⁵ Se grava 0,5 por 100 de la masa salarial si es superior a 3 millones de libras.

Fuentes: IBFD (2017), Deloitte (2017) y Ernst & Young (2017).

unos pocos países. España es más restrictiva en las bonificaciones (en base y/o en cuota) que la mayoría de los países.

IV. EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

En esta sección se compararán los elementos más importantes del IS en los países de la UE-15.

1. Tipos impositivos

El cuadro n.º 11 analiza los tipos nominales y efectivos en el IS. También relaciona los cambios previstos y si las empresas están sujetas a algún impuesto adicional significativo (más allá de los habituales).

Para interpretar este cuadro hay que recordar que la UE está embarcada en una competencia fiscal a la baja en los *tipos nominales*, que en buena medida se extiende a los tipos efectivos. El tipo nominal promedio es el 25,5 por 100 pero hay una divergencia notable de tipos en torno a esta media. Irlanda sigue con su política habitual de tipos muy bajos para atraer empresas de otros países y marca el mínimo en el 12,5 por 100. En el otro extremo, Bélgica y Alemania superan el 30 por 100. El proceso de reducción de tipos no ha terminado y varios países tienen programadas ya reducciones adicionales. Entre ellos, Francia, Alemania y Reino Unido. Este último planeaba reducir el tipo al 17 por 100 antes del *brexít*. Puede que en el nuevo contexto el descenso sea mayor. España tiene un tipo impositivo esencialmente igual al promedio. Pero dado que la tendencia dominante es ir hacia un tipo en torno al 20 por 100 o incluso menos, es probable que en el futuro se vea forzada a reducir los tipos.

En algunos casos, el tipo nominal incluye recargos para financiar actividades concretas. En Alemania el recargo de solidaridad (5,5 por 100 del impuesto) financia el coste de reunificación. En Francia, las empresas con ventas por encima de 763.000 euros pagan un recargo social del 3,3 por 100 del impuesto. En Luxemburgo el recargo del 7 por 100 se usa para financiar el desempleo y en Bélgica hay un recargo del 3 por 100 para paliar la austeridad. En Portugal se ha establecido una derrama que, según el nivel de beneficios, oscila entre el 3 por 100 y el 7 por 100. Además de los recargos, cuatro países (Alemania, Italia, Luxemburgo y Portugal) aumentan el tipo del IS con tipos regionales o municipales.

Algunos países gravan con tipos más altos los sectores bancarios y petrolíferos. Dinamarca, Irlanda, el Reino Unido y España gravan más el sector de hidrocarburos. El sector bancario tiene impuestos más altos en Francia (donde hay un impuesto específico), Italia, España, y el Reino Unido (cuando los beneficios son altos). En el otro extremo, cinco países aplican tipos más bajos a las pymes (Bélgica, Francia, Holanda, Luxemburgo y Portugal). Por otro lado, aunque varios países conceden beneficios fiscales a las cooperativas, España y Grecia (en el caso de las agrarias) aplican tipos reducidos.

Casi ningún país tiene *tipos mínimos* en el IS. Austria tiene unas cantidades fijas (por ejemplo 3.500 euros para las sociedades anónimas) que como mínimo deben pagar todas las empresas (incluso las que tienen pérdidas). Bélgica tiene un impuesto, denominado impuesto de justicia, que grava al 5,15 por 100 a las empresas que en un ejercicio pagan

dividendos al mismo tiempo que declaran pérdidas o aplican la deducción nomenclal. Italia, por su parte, grava los beneficios presuntos de las empresas inactivas.

Los *tipos efectivos* relacionados en el cuadro n.º 16 incluyen no solo el IS sino también los impuestos sobre activos (IBI, riqueza, etc.) y otros impuestos sobre los beneficios empresariales. Tomando en cuenta estos impuestos adicionales al IS, el tipo efectivo medio en 2016 es el 24,5 por 100. Cuando se ajusta por los cambios normativos habidos (Italia, Luxemburgo y el Reino Unido han bajado sus tipos en el 2017) el tipo baja al 24,1 por 100. Al igual que ocurre con los tipos nominales, hay una dispersión notable de tipos que oscilan desde el 14,1 por 100 de Irlanda hasta el 38,4 por 100 de Francia. En el caso de Francia, estos tipos elevados se deben a la existencia en el 2016 de diversos recargos sociales en el IS.

En el caso de España hay, probablemente, una sobrestimación porque la medición realizada supone que el IAE (neto de su deducción en el IS) pagado por las empresas equivale a 5,6 puntos del IS (36). En todo caso, al incluir el IAE, España tiene un tipo efectivo del 30,3 por 100. Esto la situaría en casi seis puntos por encima del promedio y en segundo lugar de la UE-15, solo tras Francia. Sin tener en cuenta el IAE, el tipo se reduce al 24,7 por 100 aproximadamente en el promedio de la UE. La situación real se encuentra, probablemente, en un punto intermedio, con lo que España tendría un tipo efectivo algo por encima del promedio.

Por otro lado algunos países establecen impuestos empresariales que son singulares. Los más importantes son:

a) Impuestos sobre los salarios para empresas no sujetas al IVA (Francia y Dinamarca). Este impuesto es una forma de compensar el IVA no ingresado en estos sectores.

b) Impuestos sobre los beneficios deslocalizados (Reino Unido). Este impuesto sirve para limitar las pérdidas fiscales debidas a deslocalizaciones artificiales de beneficios.

c) Impuesto sobre la riqueza empresarial (Luxemburgo). Este impuesto grava los activos netos de las empresas y es, probablemente, una vía para rentabilizar fiscalmente las empresas financieras establecidas en Luxemburgo. Hay unos impuestos mínimos que dependen del valor de los activos brutos y de la composición de dichos activos.

2. Rendimientos del capital

Las relaciones entre matrices y filiales están supeditadas a la Directiva Matriz/Filial de la UE (37), que tiene como objetivo que la renta de matrices y filiales no esté gravada dos veces. Para ello establece que cuando una empresa de un Estado miembro tenga al menos el 10 por 100 del capital de otra empresa situada en otro Estado miembro, el país de la matriz evitará la doble imposición (eximiendo los beneficios o dando un crédito fiscal por los impuestos legales y económicos) y el de la filial no establecerá retenciones en origen a los beneficios distribuidos. Esta Directiva no se aplica dentro de los países (cada país es libre de aplicarla o no a las relaciones internas de empresas) ni para filiales fuera de la UE. Además, el concepto de beneficio incluye los dividendos, pero excluye las ganancias de capital. En la práctica todos los

países tienen bonificaciones a los dividendos empresariales con mucha más amplitud (en los requisitos para su aplicación y en los países en los que se aplica) que lo exigido por la Directiva y, además, extienden los beneficios a las ganancias de capital. El cuadro n.º 12 resume el tratamiento en la UE-15 de los dividendos y las plusvalías.

En cuanto a la definición de filial que garantiza la no tributación de los dividendos cobrados y, generalmente, de las plusvalías realizadas en acciones (*exención participativa*), la mayoría de los países han optado por aplicar lo establecido por la UE. Esto es, la propiedad del 10 por 100 del capital de la empresa que se quiere considerar filial. Generalmente se añade un requisito de tenencia de un año y se ponen cautelas para evitar que las filiales estén en países de baja tributación. Cuatro países, incluida España, rebajan el requisito de propiedad al 5 por 100. España, el Reino Unido y Bélgica permiten evitar el límite de propiedad siempre que la participación tenga, al menos, un determinado valor en euros. El límite es especialmente bajo en Bélgica (2,5 millones de euros).

Todos los países eximen de tributación los dividendos de filiales. La excepción es Irlanda que en vez de la exención concede un crédito fiscal por los impuestos económicos (subyacentes (38)) y legales (retenciones) pagados por el dividendo. Algunos países van más lejos y, con las cautelas para evitar países de baja tributación o mecanismos híbridos, conceden la exención a todos los dividendos (sean filiales o no) que provengan de empresas nacionales (Austria e Irlanda) o internacionales (Finlandia para empresas del área económica europea e Italia y el Reino Unido de cualquier

país). Varios países solo eximen el 95 por 100 del dividendo y otros limitan el tipo de actividad de la empresa matriz para poder obtener la exención estableciendo un requisito de actividad mercantil (lo que excluye a instituciones financieras). España concede la exención de dividendos con límites relativamente bajos de participación (5 por 100, incluso menos si la participación costó al menos 20 millones de euros) inferiores a los de muchos países y ciertamente por debajo de lo que exige la directiva matriz filial.

Por otra parte, los dividendos que no se benefician de la exención suelen estar gravados y se les concede un crédito fiscal por las retenciones y, a veces, por los impuestos subyacentes. España concede este beneficio del impuesto subyacente con requisitos algo más débiles (no se exige, por ejemplo, que el impuesto sea al menos del 10 por 100 ni se establecen provisiones especiales para sociedades *holding*) que la exención. En todo caso, los convenios entre países pueden modificar sustancialmente el tratamiento de los beneficios no sujetos a exención participativa. Por ejemplo, Finlandia que limita la exención a países dentro del área económica europea, tiene un sistema de convenios que extiende la exención (con un 10 por 100 de propiedad) a muchos otros países.

Finalmente, la mayoría de los países, incluida España, eximen de tributación las ganancias de capital cuando se cumple el requisito de exención participativa. En algunos casos, la exención no es, sin embargo, total. Así, Alemania e Italia gravan el 5 por 100, Francia el 12 por 100 y Bélgica tiene un impuesto del 0,412 por 100 para las plusvalías de las grandes empresas, aunque lo va eliminar a partir del año 2018. En el otro

CUADRO N.º 13
COMPENSACIÓN DE PÉRDIDAS, 2017

	ADELANTE	ATRÁS	LÍMITES
Austria	Indefinida	No	75% de la base.
Bélgica	Indefinida	No	Algunos elementos de la base no son compensables.
Dinamarca	Indefinida	No	Todo hasta 1,1 millones de €. El resto con el límite del 60% de la BI. No deducibles si cambio de control del 50% de la empresa.
Finlandia	10 años	No	No compensables si cambia el 50% de la propiedad el año de las pérdidas o el siguiente.
Francia	Indefinida	1 año ¹ . Limitado a 1 millón de €	Límite 1 millón de €, más 50% del exceso de beneficios gravables sobre esta cantidad. Si hay un cambio brusco del nivel actividad (ventas, activos, etc.) se pueden perder los derechos.
Alemania	Indefinida	1 año ²	Límite 1 millón de € más 60% del exceso de beneficios gravables sobre esta cantidad. Si en los cinco años siguientes se transfiere un 25% de la propiedad de la empresa con pérdidas, se pierde la parte proporcional de la compensación. Si se transfiere un 50%, todo.
Grecia	5 años	No	Pérdida de la compensación beneficios si más del 33% de la empresa cambia de propiedad.
Irlanda	Indefinida	1 año	
Italia	Indefinida	No	Límite del 80% de la base
Luxemburgo	17 años	No	
Holanda	9 años	1 año	Restricciones para compañías para las que el 90% de la actividad es de tipo financieras y holdings.
Portugal	5 años (12 para pymes)	No	Límite 70% BI. Si 50% de la empresa ha sido trasferida se necesita permiso del Ministerio de Finanzas para compensar pérdidas.
España	Indefinida	No	Límite 70% de la base si la cifra de negocios es inferior a 20 millones de €, 50% si está entre 20 y 60 millones de € y 25% si está por encima de los 60 millones de €. En todo caso, siempre hasta un millón sin restricciones. Limitaciones cuando una empresa adquirida tiene pérdidas y cambia de actividad.
Suecia	Indefinida	No	Límites si hay cambios de propiedad.
Reino Unido	Indefinida	1 año	Una cantidad fija (que como máximo son 5 millones de £) más el 50% de lo que excede de ese fijo.

Notas: ¹ Compensable solo con la parte de base que son beneficios no distribuidos. ² Solo para la parte central del impuesto.

Fuentes: IBFD (2017), Deloitte (2017) y Ernst & Young (2017).

extremo, Grecia grava todas las plusvalías en acciones y Austria hace lo propio, aunque solo en lo relativo a acciones de empresas nacionales. España sigue la tendencia dominante y exige las plusvalías de empresas con exención participativa (filiales).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la tendencia general en la UE es la exención de los dividendos y plusvalías de participaciones que supongan el 10 por 100 del capital y un crédito fiscal por las retenciones en origen a los dividendos no exentos. Se establecen cautelas para evitar países de baja tributación, instrumentos híbridos y dividendos cobrados

de sociedades *holding* y similares. España se ajusta a esta tendencia general aunque exige participaciones menores para la exención y, además, bajo ciertas condiciones permite la imputación en los dividendos de fuente extranjera. Por eso, tiene un sistema que es más generoso que el promedio.

3. Compensación de pérdidas

La compensación de pérdidas operativas en el IS es razonable desde la perspectiva de la empresa como organización plurianual. El problema es cuando esas pérdidas no provienen de actividades

de explotación, cuando las bases negativas se derivan de la normativa fiscal (más que de pérdidas económicas), cuando las pérdidas se generan artificialmente (comprando empresas con pérdidas, por ejemplo) o cuando se utilizan como mecanismo para no pagar ningún impuesto durante amplios períodos de tiempo. Este último problema se ha puesto de manifiesto de forma palmaria tras la crisis económica. Muchas empresas han acumulado pérdidas cuya compensación permite no pagar impuestos durante bastante tiempo. Para evitar estos problemas, los países introducen normas diversas que acotan elementos como las bases compen-

sables, los elementos contra los que se pueden compensar o la cantidad máxima compensable en cada ejercicio.

El cuadro n.º 13 compara las reglas de compensación de pérdidas en los países de la UE-15. Todos los países permiten compensar las pérdidas de un año con los beneficios de los siguientes aunque cinco países limitan el número de años durante los cuales puede llevarse a cabo la compensación. Los más estrictos son Grecia y Portugal que limitan la compensación a cinco años. Holanda llega a los nueve y Finlandia a los diez años. Luxemburgo permite compensaciones durante diecisiete años. El resto de los países, incluida

España, permite compensar sin límite temporal. Por otro lado, otros cinco países (Francia, Alemania, Holanda, Irlanda y el Reino Unido) permiten compensar las pérdidas de un año con las ganancias del año previo.

Casi todos los países imponen algún tipo de restricción al tipo o cuantía de las pérdidas compensables. Por ejemplo, para evitar la elusión fiscal, casi todos los países ponen restricciones a los cambios de propiedad o de actividad de las empresas con pérdidas compensables. Además, la mayoría de los países (ocho de los quince) limita el porcentaje de la base positiva que se puede compensar con pérdidas. El límite oscila entre el 50 por 100 de la base que per-

miten compensar con pérdidas Francia y el Reino Unido hasta el 80 por 100 que permite compensar Italia. España ha diseñado una limitación singular que varía con el nivel de ventas. El límite es del 70 por 100 para las empresas pequeñas, 50 por 100 para las medianas y 25 por 100 para las grandes. Al mismo tiempo, España, como otros cuatro países, permite una deducción mínima. Tomando todo en cuenta, España es uno de los países que más limita la compensación de pérdidas, al menos para las empresas grandes.

4. Tratamiento de grupos

La consolidación de los resultados de grupos es una prácti-

CUADRO N.º 14

TRATAMIENTO DE GRUPOS, 2017

	CONSOLIDACIÓN	% PARTICIPACIÓN REQUERIDO	COMENTARIOS
Austria	Sí	50% C + 50% DV	
Bélgica	No		Se introduce a partir del 2018.
Dinamarca	Sí	50% DV	Obligatoria para grupos nacionales.
Finlandia	No		Hay un régimen de aportaciones intragrupo que permite transferir beneficios entre sociedades mercantiles que tengan relaciones de propiedad de al menos el 90%.
Francia	Sí	95% C	La entidad dominante no puede ser un 95% o más propiedad de otras empresas.
Alemania	Sí	50% DV	
Grecia	No		
Irlanda	No	75% C	No obstante, se permite compensación de pérdidas dentro de un grupo si son empresas dentro de la UE. Se considera grupo si la entidad dominante tiene el 75% de la propiedad o todas son propiedad al menos al 75% de otra empresa.
Italia	Sí	50% C + 50% B	
Luxemburgo	Sí	95% C	
Holanda	Sí	95% derechos económicos y legales	
Portugal	Sí	75% capital 50% DV	
España	Sí	75% (70% si en bolsa) + 50% DV	Se debe presentar declaración separada para cada empresa y conjunta para el grupo.
Suecia	No	90% C	Bajos ciertas condiciones, los ingresos pueden redistribuirse entre empresas de un grupo
Reino Unido	No	75% C	No obstante, se permite compensación de pérdidas de la actividad dentro de un grupo.

Notas: C: Capital. DV: Derechos de voto. B = Beneficios.

Fuentes: IBFD (2017), Deloitte (2017) y Ernst & Young (2017).

ca que tiene un coste fiscal sustancial para la hacienda (39). El cuadro n.º 14 presenta algunas propiedades de la tributación consolidada en los países de la UE-15. El único país que no permite ningún tipo de consolidación entre empresas de un mismo grupo es Bélgica, aunque esto va a cambiar porque partir del 2018 permitirá la consolidación.

Grecia, Suecia, Finlandia, Irlanda y el Reino Unido no permiten la consolidación, pero permiten la traslación de pérdidas o ingresos dentro del grupo. Los países que tienen requisitos más estrictos de propiedad para permitir la consolidación de resultados son Francia y Holanda que exigen que el 95 por 100 de las filiales sea propiedad de la empresa dominante. En el otro extremo, Austria, Italia, y Dinamarca permiten la consolidación con solo un 50 por 100 de la propiedad. Evidentemente, cuanto menor sea el porcentaje de propiedad de la empresa dominante, menos justificada está la declaración consolidada y mayores son las vías de elusión. España ocupa una posición intermedia y exige, según los casos, un 75 por 100 o un 70 por 100 de propiedad para permitir la consolidación.

5. Incentivos fiscales

Para analizar los incentivos fiscales primero se analizan los que se dan a la explotación de patentes y similares, y a la inversión en investigación y desarrollo (I+D). A continuación se revisan las bonificaciones más importantes que se dan en otros ámbitos.

5.1. Rendimientos de la propiedad intelectual e investigación y desarrollo

El criterio fundamental en el diseño del IS debe ser la eficiencia. Y según este criterio úni-

camente se deben incentivar aquellas actividades que, por imperfecciones de mercado, se infraproducen. Por ejemplo, los incentivos al gasto en I+D solo estarían justificados si en el libre mercado la cantidad de I+D fuera baja en relación al óptimo social. De igual forma, en términos de eficiencia, solo estaría justificado bonificar los rendimientos de la propiedad intelectual (*patent box*) si, nuevamente por imperfecciones del mercado, la rentabilidad de esta actividad fuera inferior al valor de su productividad marginal y, por tanto, se infraprodujera propiedad intelectual. En ausencia de imperfecciones, la justificación de estas ayudas habría que buscarla en la competencia fiscal. Esto es, en el deseo de los países de reducir los costes o aumentar la rentabilidad de determinadas actividades para, por un lado, favorecer en el mercado internacional a sus empresas y, por otro, atraer empresas al país al amparo de los beneficios fiscales que se conceden.

En la práctica, mientras que es posible pensar que puede haber razones de eficiencia para bonificar algunas actividades de I+D en algunos sectores, parece poco probable que las haya para bonificaciones generales al I+D en cualquier actividad. Tampoco parece haber muchas razones de eficiencia para bonificar los rendimientos de cualquier propiedad intelectual (PI). Por ello, muchas veces el argumento de competencia parece explicar los beneficios que se conceden más que el argumento de eficiencia. Y esto es especialmente cierto para el régimen de *patent box*.

El cuadro n.º 15 recoge los beneficios que se dan en los países de la UE-15 tanto a los rendimientos de la PI (patentes y

otras) como al I+D. Obviamente, ambos no son excluyentes por lo que muchas empresas primero se benefician de subvenciones al coste de la crear una patente y luego de que los rendimientos de la patente pagan menos impuestos. El cuadro n.º 15 pone de manifiesto, en primer lugar, que hay cuatro países que no conceden este tipo de beneficios o lo hacen a niveles anecdóticos. Suecia, Finlandia y Alemania no bonifican la I+D ni tienen una *patent box*. Dinamarca, por su parte, se limita a conceder una depreciación inmediata a ciertos activos y a las patentes adquiridas.

Austria y Grecia, no tienen *patent box*, pero conceden beneficios al I+D. Estos beneficios son, no obstante, moderados en comparación con otros países. Luxemburgo tiene *patent box*, pero no incentivos al I+D. Sus beneficios a la PI están entre los más altos de la UE-15 porque bonifican los rendimientos de la PI un 78,2 por 100. Únicamente Bélgica y Holanda dan mayores bonificaciones. Los ocho países restantes, incluida España, conceden ayudas tanto al I+D como a los rendimientos de la PI.

Los rendimientos de la PI están bonificados en ocho países. La OCDE, dentro del programa BEPS, ha intentado limitar el alcance de estos beneficios considerando que pueden ser (de hecho lo son) competencia fiscal dañina. Para ello ha recomendado que los beneficios se limiten a las patentes en sentido amplio y el *software* con derechos de autor (excluyendo, por ejemplo, explotación de marcas y otras) y que cada país solo bonifique la parte de los rendimientos que corresponde al I+D desarrollado dentro del país (enfoque de sustancia o del nexo). Los países de la UE-15 se han comprometido a

CUADRO N.º 15

BENEFICIOS EN EL IS A LA PROPIEDAD INTELECTUAL Y EL I+D, 2017

PAÍS	PATENT BOX ¹			BONIFICACIÓN I+D			
	B	TIPO	AHORRO	B	DC	COMENTARIO	OTROS BENEFICIOS EN EL IS
Austria	No			Sí	12%	14% en 2018, reembolsable.	
Bélgica	Sí	5,1	85,0	Sí	4,58%-6,97%	DB instantánea del 13,5% o del 20,5% si se distribuye durante la amortización. Se pueden transformar en DC (4,58/6,97%, aplicando a la DB el tipo del impuesto). Reembolsable.	Amortización acelerada de activos intangibles de I+D. Devolución del 80% de las retenciones en salarios de personal dedicado a I+D. Incentivos regionales en I+D y para pymes calificadas de innovadoras.
Dinamarca	No		0,0	No	No		Amortización inmediata de activos y patentes. Si hay pérdidas derivadas del I+D y lo anterior no se puede aplicar, se puede pedir una devolución del 22% de la base negativa (límite devolución 740.000 €).
Finlandia	No		0,0	No	No		
Francia	Sí	15	55,1	Sí	30%	En la cuota. 30% hasta 100 millones de €, 5% resto. Reembolsable.	Amortización acelerada para equipamiento en I+D. Para pymes innovadoras de reciente creación: exención de impuestos (100% el primer año con beneficios, 50% el segundo) y deducción de la cuota del 20% de algunos gastos en innovación (límite de gastos de 400.000 €).
Alemania	No		0,0	No	No		
Grecia	No		0,0	No	No		Algunos gastos en I+D se aumentan en un 30% al deducirlos de la base. Esto equivale a una deducción de la cuota del 8,70%.
Irlanda	Sí	6,25	50,0	Sí	25%	Reembolsable.	La deducción de la base supone otro 12,5%.
Italia	Sí	13,95	49,8	Sí	50%	Solo se aplica a los aumentos del gasto en relación al promedio de los últimos tres años. Máximo 20 millones por año. No reembolsable.	
Luxemburgo	Sí	5,76	78,7	No	No		
Holanda	Sí	5,00	80,0	No	No		Reducción del impuesto sobre los salarios del 32% los primeros 350.000 € de salarios (y costes asociados) para I+D, 16% para el exceso. La bonificación no puede ser mayor que el impuesto sobre los salarios. Costes de propiedad intelectual deducibles inmediatamente. No reembolsable.
Portugal	Sí	11,5	45,2	Sí	32,5%-82,5%	DC del 32,5% del gasto más 50% de los aumentos de gasto en relación al promedio de los dos años anteriores. 15% adicional para pymes.	
España	Sí	10	60,0	Sí	25%-75%+18%/8%	DC del 25% inversiones más 42% del exceso del último año sobre el promedio de los dos últimos años más 17% gastos investigadores en exclusiva y 8% en activos dedicados exclusivamente a I+D. Reembolsable, bajo ciertas condiciones (con límites) .	12% en gastos de innovación. Amortización libre de elementos afectos a I+D (salvo edificios).
Suecia	No		0,0	No	No		
Reino Unido	Sí	10	47,4	Sí	11%-24,7%	DC del 11% para empresas grandes, DB del 230% para pymes (súper deducción), equivalente a una deducción de la cuota del 24,7% (correspondiente al 130% extra). Reembolsable.	Amortización instantánea de inversiones en I+D.

Notas: DB: Deducción de la Base. DC: Deducción de la Cuota. B: Si existe (o no) beneficio fiscal. ¹ Rendimiento de la propiedad intelectual. ² En relación al tipo nominal del impuesto sobre sociedades.

Fuentes: Elaboración a partir de PWC (2017^a y 2017b), ECDE (2017) y IBFD (2016).

cambiar sus sistemas para cumplir el enfoque del nexo y casi todos lo cumplen ya. El régimen español tras su modificación del 2015, cumple los principios de la OCDE. El régimen de la PI que tiene es de los más generosos ya que reduce la tributación en un 60 por 100. Solamente tres países (Luxemburgo, Holanda y Bélgica) bonifican la PI más que España.

En cuanto a la I+D, España tiene también uno de los sistemas de bonificación más generosos, con deducciones de la cuota para la inversión, los aumentos de inversión, el personal investigador, amortizaciones libres, etc. Además, al igual que Francia, Portugal y el Reino Unido establece una bonificación extra para las pymes.

En suma, España es uno de los países que más bonifica la I+D y las rentas de la PI. Reduce los rendimientos de la PI un 60 por 100 y financia entre un 25 por 100 y un 75 por 100 del gasto en I+D. Esto se parece a lo que hacen países como Francia, Bélgica o Portugal, pero contrasta ampliamente con lo que hacen los países nórdicos y Alemania que, en lo esencial, no bonifican ni los rendimientos de la PI ni el I+D. Cabe señalar que la Comisión Europea, en su propuesta de una base común, introduce incentivos a la I+D, pero no una *patent box*.

5.2. Otras deducciones

Los incentivos en el IS tienen el objetivo de estimular la utilización de factores productivos (inversión o trabajo) o la realización de determinadas actividades. La efectividad de los incentivos generales es limitada. Probablemente son poco efectivos en términos absolutos y ciertamente

lo son en relación a su coste. Son poco efectivos porque es poco probable que las empresas contraten trabajadores o inviertan por un incentivo fiscal. De hecho, es mejor que no lo hagan porque si la rentabilidad de un factor o actividad depende de las ayudas fiscales, quizá no sea deseable que se lleve a cabo. En todo caso, incluso si son efectivas estas ayudas son caras en relación a la efectividad. Por ejemplo, en el caso de una ayuda a la inversión, se beneficia de ella no solo la inversión adicional que pueda generar la ayuda (probablemente poca), sino todas las inversiones, incluidas las que se hubieran producido sin el incentivo. Y lo mismo es cierto para otras actividades bonificadas. Peor aún, bonificar unas actividades en detrimento de otras puede llevar a un uso excesivo de las actividades bonificadas. Por ejemplo, un uso excesivo de capital (en relación al trabajo). Dado lo anterior, la teoría sugiere que los incentivos deben limitarse, como siempre, para corregir ineficiencias de mercado. Por ejemplo, subvencionar trabajadores a los que el mercado infravalora la productividad o equipamientos que se infrautilizan.

La idea de que los incentivos fiscales no aportan demasiado ha ganado momento entre las autoridades fiscales, y en las últimas décadas muchos países, como por ejemplo Alemania, han depurado, en algún caso incluso eliminado, los incentivos fiscales en el IS. En todo caso, el cuadro n.º 16 resume las deducciones más importantes en el IS de los países de la UE-15. Al igual que con el I+D y las rentas de la PI los países nórdicos y Alemania no dan ninguna deducción significativa. En un sentido básico sus impuestos de sociedades son los menos distorsionadores porque

se limitan a gravar los beneficios generados.

Por otro lado, solo cinco países (Francia, Grecia, Luxemburgo, Portugal y España) ofrecen incentivos a la contratación de trabajadores. En casi todos los casos son deducciones selectivas para favorecer a determinados grupos (salarios bajos, parados, discapacitados). En Grecia se bonifica el mantenimiento del empleo.

También son minoría los países que ofrecen incentivos generales a la inversión. En Luxemburgo y Holanda son de carácter bastante general; en Bélgica y Portugal se limitan a ciertos activos. Grecia, por su parte, ha creado un amplio plan de ayudas fiscales y de otra índole a inversiones aprobadas. Austria, sin tener una deducción por inversión, tiene un presupuesto fijo para subvencionar, vía solicitud previa, los aumentos de inversión.

La deducción por capital empresarial (*allowance for corporate equity*, ACE), consiste en permitir deducir de la base el coste de oportunidad del capital aportado a la empresa. El objetivo es, en teoría, igualar el coste de financiar las empresas con capital ajeno (que es deducible de la base) o con capital propio (que en casi ningún país es deducible). Esto eliminaría el sesgo a financiarse con capital ajeno, reduciría el endeudamiento de las empresas y aumentaría la neutralidad del impuesto (40). El problema fundamental de la ACE es que reduciría sustancialmente la recaudación salvo que, al introducirla, se subieran los tipos (41). A pesar de sus supuestas ventajas, pocos países de la UE-15 permiten una ACE. Bélgica es quien más se aproxima y permite deducir el coste de oportunidad (me-

CUADRO N.º 16

OTRAS DEDUCCIONES E INCENTIVOS EN EL IS, 2017

EMPLEO	DEDUCCIÓN	AMORTIZACIÓN ACELERADA	COSTE NOCIONAL	NUEVAS EMPRESAS	OTROS
Austria					Bono fiscal por aumento de la inversión. Se puede pedir entre el 10% y el 15% de la inversión (por encima del promedio de los tres últimos años) en activos nuevos ¹² .
Bélgica	13,5% de la base. Se puede optar por una deducción del 20% al depreciarse ¹ .		1,131% ² (1,631% para pymes) del capital ajustado.	Las pymes de nueva creación se quedan entre el 10% y el 20% de las retenciones a sus trabajadores ³ .	Deducción de la base del 310% de las inversiones audiovisuales (equivalente a una deducción de la cuota del 105,37%). Límite de las reservas o 750.000 €.
Dinamarca					
Finlandia		Temporalmente, edificios industriales nuevos, nueva, maquinaria (2016).			
Francia	7% de los salarios inferiores a 2,5 veces el SMÍ ⁴ .	Temporalmente, aumento del 40% de lo amortizable en algunos elementos industriales, manufactureros y científicos. Renovación de ciertos edificios.			Inversiones en algunas regiones.
Alemania					
Grecia	Rebaja de tres puntos en el IS para empresas que han reducido sus ventas dos años consecutivos sin despedir.	Exenciones y otros beneficios fiscales según Ley de incentivos ⁴ .			Diferimiento a instituciones supervisadas por el Banco de Grecia. Ley de incentivos ⁵ .
Irlanda		Equipos de ahorro energético.		Tres años de vacaciones fiscales para cuotas inferiores a 40.000 €. Entre 40.000 € y 60.000 € reducción parcial.	DC del 32% de algunos costes de las producciones cinematográficas (límite 70 millones de €). Amortización del coste ciertos activos intangibles. Empresas que se dedican a la gestión de activos pueden reducir su tipo efectivo al 0%.
Italia			2,70% ⁶ .	DB del 30% de los invertidos en start ups innovadoras que sean pymes (límite 1,8 millones de €).	Incentivos regionales.
Luxemburgo	DC de 15% del salario de quienes estaban parados.	Medio ambiente, eficiencia energética, creación de empleo para discapacitados.			Beneficios fiscales para diversas compañías financieras. DC del 30% para ciertas inversiones de las sociedades de capital riesgo. DC del 14% de los costes de formación.
Holanda		a) DC del 13% del incremento de la inversión ⁷ en activos tangibles depreciables (no edificios). b) 8% del valor de las nuevas inversiones hasta 150.000 € y 2% del exceso. Aumenta al 9%/4% para determinadas inversiones ⁸ .			DB del 55% con un máximo de 118 millones de € de inversiones en eficiencia energética que cumplan determinados requisitos. DB de 36%, 27%, o 13,5% (según clasificación medioambiental del activo) las inversiones en activos de mejora medioambiental.
		Inversiones medioambientales, o en determinadas regiones.			

CUADRO N.º 16

OTRAS DEDUCCIONES E INCENTIVOS EN EL IS, 2017 (Continuación)

	EMPLEO	DEDUCCIÓN	AMORTIZACIÓN ACCELERADA	COSTE NOCIONAL	NUEVAS EMPRESAS	OTROS
Portugal	DB del 150% del coste neto de contratos para la creación de empleo indefinido para menores de 35 años.	DC de entre 10% y 25% en inversiones estratégicas ⁹ .		DB del 7% de las ampliaciones de capital. Límite de 2 millones de €. Se puede aplicar una vez cada seis años.		Régimen especial para instituciones de inversión colectiva. Fondos de pensiones exentos. Contratos de infraestructuras para la OTAN exentos. Beneficios para la adquisición de empresas con problemas. Incentivos regionales. Régimen especial para sociedades de alquiler inmuebles.
España	a) Empresas que contraten a primer trabajador por tiempo indefinido, que sea menor de 30 años, 3.000 €. b) Empresas con menos de 50 trabajadores. Por cada trabajador despedido, 50% de la prestación por desempleo pendiente con límite 12 mensualidades. c) 9.000 € o 12.000 € (según grado discapacidad) por trabajador discapacitado contratado indefinidamente a tiempo completo.	Inversiones pymes.		Reserva de capitalización: reducción de la base del 10% del incremento de fondos propios.	Tipo del 15% para el primer período impositivo en que obtienen una base imponible positiva y el siguiente. Deducción de bases negativas sin límites.	Incentivos regionales. Ejercicio 99% plusvalías para las sociedades de capital riesgo. Bonificaciones para pymes ¹⁰ . Beneficios para entidades de tenencia de valores extranjeros. DC por inversiones cinematográficas y audiovisuales. Bonificación a las entidades de arrendamiento de viviendas ¹¹ .
Suecia						
Reino Unido			Amortización libre cada año de 200.000 £ de inversión. Amortización libre en equipos de ahorro de energía, coches no contaminantes y otro. Amortización acelerada en equipos y maquinaria.			DB del 150% de gasto en recuperación de tierras contaminadas. Bonificación para la industria audiovisual. Régimen especial para fondos de inversión inmobiliaria.

Notas: DB: Deducción de la base. DC: Deducción de la cuota. ¹ Patentes aprobadas, I+D para protección del medio ambiente e inversiones que ahorran energía. ² El tipo de interés se basa en los bonos del Gobierno a 10 años. Cambia cada año (0,237/0,537) en 2018. ³ Los inversores tienen ventajas en el IRPF. ⁴ SMI: Salario mínimo, 1.480 € en 2017. ⁵ La ley de incentivos concede ayudas fiscales, subvenciones y financiación a inversiones sustanciales, compra de maquinaria, creación de pymes, pymes innovadoras, intermediarios financieros y fondos de capital etc. ⁶ La deducción nacional se aplica al nuevo capital aportado (aportaciones en efectivo + beneficios no distribuidos + derechos financieros a los que renuncian los accionistas). ⁷ En relación al promedio de los cinco años previos. ⁸ Protección del medioambiente, ahorros energéticos e inversiones para favorecer la contratación de minusválidos. La deducción no se aplica a edificios y terrenos, activos intangibles y vehículos. ⁹ La inversión tiene que crear empleo, reducir las desigualdades regionales, ser de más de 3 millones de euros y pertenecer a determinados sectores. ¹⁰ Reserva para compensar pérdidas futuras, libertad de amortización, amortización acelerada, pérdidas por insolvencias. ¹¹ La ley de mecenazgo permite bonificar las donaciones en el IS. ¹² El presupuesto es fijo y se conceden los bonos hasta que se agote.

Fuentes: Elaboración a partir de PWC (2017b) y IBFD (2016).

dido por el rendimiento del bono a diez años) del capital propio. Italia y Portugal permiten deducir el coste de oportunidad de las nuevas aportaciones de capital aunque en el caso de Portugal el límite es pequeño y se puede aplicar solo una vez de cada seis años. España, sin llegar a una ACE, ha establecido una reserva de capitalización que bonifica el 10 por 100 del aumento de fondos propios.

Hay cuatro países que dan beneficios fiscales a las empresas de nueva creación. Irlanda opta por las vacaciones fiscales. España por un tipo más bajo y mayor generosidad en la compensación de pérdidas. Bélgica por subvenciones al trabajo e Italia por bonificaciones a la inversión. Además, algunos países dan incentivos para inversiones en eficiencia energética o de carácter medioambiental, para favorecer sectores como el audiovisual, el financiero o el inmobiliario. Algunos países favorecen la inversión en regiones concretas.

Tomado todo en cuenta, España es un país en el que hay un número considerable de deducciones, ciertamente más que en la mayoría de los países. Tiene deducciones por crear ciertos tipos empleo, bonifica las nuevas empresas y algunos sectores y ha establecido un principio de deducción por el coste de oportunidad del capital propio adicional que se aporte. Varias de estas deducciones tienen, no obstante, un coste pequeño, pero el coste global de todas ellas no es despreciable.

6. Medidas antielusión

El cuadro n.º 17 explora tres cuestiones relacionadas con la lucha contra la elusión y la des-

localización ficticia de beneficios. En primer lugar, si los países aplican reglas de subcapitalización o limitan de alguna forma los intereses deducibles. En segundo lugar, si hay normativas relativas a las sociedades extranjeras controladas (SEC). Finalmente se reproduce un estudio de la UE en el que analizan las medidas que tiene cada país y que favorecen la elusión fiscal.

Una de las formas más sencillas de trasladar beneficios es endeudarse con otras empresas relacionadas directa o indirectamente con la que se endeuda. Para evitar esto y, de paso, la subcapitalización de las empresas muchos países ponen límites a los intereses deducibles. El único país que tiene una ratio endeudamiento/capital explícita a partir de la cual no pueden deducirse los intereses es Dinamarca. Austria, Bélgica y Luxemburgo tienen límites informales que suelen usarse como guía. En todo caso, todos los países salvo Luxemburgo y Bélgica tienen algún tipo de restricción cuantitativa o cualitativa a los intereses deducibles. Seis países, entre ellos España, limitan los intereses a un 30 por 100 del EBDITA (beneficio antes de intereses e impuestos, depreciaciones y amortizaciones) cuando los intereses sobrepasan un determinado valor prefijado. La regla del 30 por 100 es más un límite al perfil temporal de deducciones que a la cuantía de las deducciones porque lo no deducido un año puede trasladarse a los siguientes. Francia solo permite deducir el 75 por 100 de los intereses si estos exceden de tres millones de euros. Además, tiene restricciones para pagos de intereses entre empresas vinculadas. El resto de los países no tiene restricciones generales, sino reglas concretas para limitar o incluso no permitir las deducciones de intereses entre empresas vincu-

ladas. En algunos casos, como Suecia, las restricciones son severas mientras que en otros, como Irlanda, la deducibilidad entre partes vinculadas se permite con mayor generosidad. Luxemburgo y Bélgica son las excepciones y no hay limitaciones a la deducción de intereses más allá de unos límites al endeudamiento que se derivan de la práctica tributaria.

Las SEC son empresas radicadas en países de baja tributación y cuya mayoría de acciones pertenece a una empresa nacional. Son un mecanismo habitual para deslocalizar beneficios (o evitar repatriarlos) y por ello muchos países, incluida España, aplican la transparencia fiscal internacional a todas o parte de las rentas obtenidas a través de una SEC. Tal y como muestra el cuadro n.º 17, diez de los quince países de la UE, incluida España, aplican reglas especiales de tributación a las SEC. En la mayoría de los casos, la aplicación de reglas a las SEC se limita a las rentas pasivas que obtienen. En el caso de España, la normativa SEC se aplica no solo a las rentas pasivas sino también a algunas rentas activas. Sin embargo, según se señala en Ramboll y Corit (2015), es una normativa débil que puede ser eludida con cierta facilidad y que, por tanto, debería hacerse más dura.

Los cinco países que no aplican reglas de control a las SEC son Austria, Bélgica, Irlanda, Luxemburgo y Holanda. Esto no es extraño porque precisamente estos son cinco de los países más activos en la competencia fiscal para atraer multinacionales y ayudar a las multinacionales a deslocalizar beneficios. Esto refuerza la necesidad de introducir normas de control de la SEC obligatorias en toda la UE si realmente se desea eliminar la competencia

CUADRO N.º 17

MEDIDAS ANTIELUSIÓN EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA, 2017

	REGLA SUBCAPITALIZACIÓN	LIMITACIONES DE INTERESES	NORMAS SEC ¹	NÚMERO MEDIDAS AGRESIVAS ²
Austria	No. Una referencia frecuente es el 4/1. En todo caso, bajo ciertas condiciones, los préstamos pueden ser reclasificados como aportaciones de capital.	Intereses en deuda para aumentar la participación en empresas afiliadas no es deducible. Tampoco los intereses y cánones pagados a empresas afiliadas que no paguen un IS de al menos un 10%.	No	9
Bélgica	No, salvo préstamos directos de accionistas (1/1) o préstamos intragrupo (5/1).		No	16
Dinamarca	Ratio máximo 4/1.	Doble limitación. a) No pueden superar el 3,2% del valor de determinados activos (b) No pueden superar el 80% del EBIT.	Sí	4
Finlandia	No	Intereses entre empresas vinculadas limitados al 25% de la base del pagador. La regla se aplica a los intereses netos. No obstante, siempre se puede deducir hasta 500.000 € de intereses netos. La regla no se aplica si la ratio capital/activos de la empresa es igual o mayor que la del grupo.	Sí	12
Francia	No	Si los intereses exceden de 3 millones de €, solo se puede deducir el 75% de los intereses. Además hay tres limitaciones aplicables a empresas vinculadas. a) La ratio deuda (vinculada) capital tiene que ser inferior a 1,5. b) Debe cumplirse el principio de competencia (arm's length). c) 25% EBDITA. Además solo se pueden deducir el 75% de los intereses netos.	Sí	8
Alemania	No	Límite de deducción de los intereses netos del 30% del EBDITA. No se aplica cuando los intereses son inferiores a 3 millones de € y cuando lo pagado a cualquier accionista que tenga más de un 25% de la empresa sea menos del 10% del total de los intereses. Para que esto se aplique la empresa pagadora debe tener una ratio capital/activos que no sea dos puntos inferior a la del grupo.	Sí	8
Grecia	No	Límite de deducción de los intereses netos del 30% del EBDITA. No se aplica cuando los intereses son inferiores a 3 millones de €.	Sí	9
Irlanda	No	Los intereses pagados a matrices o cofiliales que posean el 75% de la empresa pagadora y que no estén en países con convenio pueden ser reconvertidos a dividendos y, por tanto, no ser deducibles.	No	10
Italia	No	Límite de deducción de los intereses netos del 30% del EBDITA. No se aplica a instituciones financieras, que pueden deducir el 96% de los intereses.	Sí	9
Luxemburgo	No, pero las autoridades fiscales tienden tomar como límite una ratio endeudamiento/capital de 85/15.		No	13
Holanda	No	Limitaciones para intereses deducibles en ciertas operaciones: a) Conversión de participaciones en deuda intragrupo. b) Adquisición de acciones de una empresa vinculada (límite de 750.000 € de intereses deducibles). c) Adquisición de una empresa holandesa que luego se integra con la adquirente (1 millón de € y los intereses no pueden ser mayores que los beneficios de la compradora).	No ³	17
Portugal	No	Límite de intereses netos del 30% del EBITDA. No obstante 1 millón sin limitación.	Sí	10
España	No	Límite de intereses netos del 30% del EBITDA. No obstante, 1 millón sin limitación. Salvo que se demuestre razón económica válida, no deducción de intereses en préstamos intragrupos destinados a comprar participaciones a otras empresas del grupo. Restricciones adicionales para la adquisición de participaciones en el capital o fondos propios de cualquier tipo de entidades.	Sí	7/54
Suecia	No	Los intereses entre partes vinculadas no son deducibles. Excepciones: a) Si la empresa beneficiaria de los intereses está gravada al menos al 10% y el préstamo no tiene razones fiscales. b) Si está gravada a menos, pero el préstamo se basa en razones económicas sólidas.	Sí	8
Reino Unido	No	Límite para empresas que pertenecen a grupos cuando el endeudamiento de la empresa excede del endeudamiento mundial del grupo. Se espera que pronto se introduzca un límite a los intereses netos del 30% del EBITDA. Los grupos podrán aplicarlo a nivel mundial.	Sí	8

Notas: EBIT: Beneficio antes de intereses e impuestos. EBITDA: Beneficio antes de intereses e impuestos, depreciaciones y amortizaciones.

¹ Reglas relativas a sociedades extranjeras controladas, que en España se denominan normas de transparencia fiscal internacional. ² Normas que favorecen la planificación estratégica de las empresas. Datos de 2015. ³ Obligación de analizar participaciones del 25 por 100 o más en empresas en países de baja tributación con al menos un 90 por 100 de renta pasiva. ⁴ En la reforma del año 2015 se eliminaron dos de las medidas.

Fuentes: IBFD (2017), DELOITTE (2017) y ERNST & YOUNG (2017). Para medidas agresivas, RAMBOLL y CORIT (2015).

fiscal dañina y los privilegios de las multinacionales.

El cuadro n.º 17 recoge, en su última columna, los resultados de un análisis comparativo realizado por encargo de la UE (Ramboll y Corit, 2015) sobre las medidas fiscales nacionales que favorecen la elusión de las empresas multinacionales. El estudio encuentra hasta 33 medidas que potencialmente favorecen la planificación fiscal agresiva de las empresas y determina cuántas de ellas tiene cada país. El resultado es que, de forma poco sorprendente, los países cuyo sistema fiscal favorece más la elusión fiscal y la ingeniería financiera son Holanda, Bélgica y Luxemburgo. Holanda, con su especialización en favorecer las compañías *holding* tiene en su legislación, de hecho, más de la mitad de las normas analizadas. En el otro extremo, Dinamarca tiene el sistema fiscal que menos favorece la elusión. España, tras la reforma del año 2015, es uno de los países menos proclives a favorecer la elusión de las multinacionales. Según el informe, solo tiene cinco medidas favorecedoras de la elusión de las que exclusivamente una, la existencia de un régimen de propiedad intelectual (42), es activa.

Con todo lo anterior, España es un país que está entre los que menos favorecen la elusión fiscal. Por un lado, como casi todos los países, tiene una cláusula general antielusión y normas que tratan de evitar equiparar los precios de transferencia a los de competencia. Por otro, aunque es mejorable, está entre los países que tiene reglas de control de las SEC (transparencia fiscal internacional). Finalmente, es uno de los países que tiene menos normas en el IS favorecedoras de la elusión.

7. Comparación global

Realizar una comparación global de los IS de varios países es una tarea complicada porque lo que se paga por el impuesto es el resultado de muchos factores. Y lo más probable es que en la mayoría de los casos el sistema de un país sea más favorable para algunas actividades y el de otro para otro tipo de actividades. En todo caso, y admitiendo la subjetividad inherente al ejercicio de resumir el IS en un número, el cuadro n.º 18 compara para los países de la UE-15 y los EE.UU. el índice global de interés del IS para las empresas elaborado por el Instituto Fiscal Contable de Múnich. El índice se construye dando el mismo peso a veinte indicadores, cada uno de los cuales se valora entre 0 (nada atractivo para las empresas) a 1 (muy atractivo para las empresas).

Como muestra este cuadro, en general los IS de la UE-15 no son especialmente favorables para las empresas ya que, en promedio, ocuparían la posición 42 en una clasificación de 100 de países. Peor es el caso de los EE.UU. que en base a los parámetros que se toman en cuenta en este análisis sería, entre los analizados, casi el país con peor fiscalidad empresarial ya que ocuparía el lugar 97. Esta posición mejorará, no obstante, de forma sustancial tras reforma del año 2018 que incluye una rebaja de 14 puntos en el tipo, mejoras en el tratamiento de rentas exteriores y otros beneficios. Dentro de la UE-15, sin embargo, hay diferencias notables. Holanda (índice de 0,56 y *ranking* 16), Reino Unido (0,52 y 18), Irlanda (0,52 y 18) y en menor medida Austria (0,51 y 22) y Luxemburgo (0,5 y 23) son quienes tienen impuestos empresariales más favorables para las empresas. En el otro extre-

mo, aunque por causas distintas, Grecia (0,27 y 90), Portugal (0,33 y 72) y Finlandia (0,38 y 61) son quienes tiene impuestos menos favorables para las empresas.

España tiene un régimen empresarial relativamente favorable (índice de 0,46). Ocupa el sexto lugar de la UE-15 y el 33 del *ranking* global. Sus mayores ventajas (tratamientos más favorables que la media) están en el tipo impositivo, el tratamiento de las sociedades *holding* (43), la traslación de pérdidas hacia delante, el tipo del IRPF, el régimen de la propiedad intelectual, los incentivos al I+D, el tratamiento de los dividendos y las ganancias de capital y la amplitud de la red de tratados. Sus mayores desventajas están en los elementos armonizados (normas antielusión, reglas de subcapitalización, precios de transferencia) y en las retenciones a ciertos rendimientos.

8. El proyecto BEPS

El proyecto BEPS, quizá sería mejor decir antiBEPS, es un conjunto de medidas elaborado por la OCDE a instancias del G20 destinadas a evitar que las empresas deslocalicen artificialmente sus beneficios para reducir su factura fiscal. El proyecto BEPS es muy ambicioso en sus objetivos y en el tipo de medidas que propone. Por ello, entra en conflicto con los intereses de muchos países que han hecho fortuna por la vía de atraer beneficios generados fuera. Ante esto, la OCDE ha optado por un enfoque pragmático y ha limitado las medidas obligatorias para ser miembro del proyecto BEPS al cumplimiento de unos mínimos en diversas áreas del proyecto:

- a) *Reducción de medidas perjudiciales.* Hay dos

CUADRO N.º 18

ÍNDICE DE INTERÉS PARA LAS EMPRESAS DEL IS, 2016

	AUSTRIA	BÉLGICA	DINA-MARCA	FINLANDIA	FRANCIA	ALEMANIA	GRECIA	IRLANDA	ITALIA	LUXEMBURGO	HOLANDA	PORTUGAL	ESPAÑA	SUECIA	REINO UNIDO	MEDIA UE-15	ESTADOS UNIDOS
Reglas Antielusión	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00
Reglas SEC	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,33	0,00
Tipo impositivo	0,36	0,13	0,44	0,49	0,12	0,24	0,26	0,68	0,20	0,26	0,36	0,25	0,36	0,44	0,49	0,34	0,00
Amortizaciones	0,59	0,70	0,78	0,65	0,59	0,70	0,78	0,78	0,70	0,51	0,59	0,59	0,38	0,59	0,00	0,60	0,67
Fiscalidad grupos	1,00	0,00	1,00	0,50	0,50	0,50	0,00	0,50	1,00	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,53	0,50
Holdings	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,07	0,00
Traslación pérdidas atrás	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,33	1,00
Traslación pérdidas adelante	1,00	1,00	1,00	0,50	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,50	1,00	1,00	1,00	0,83	0,50
Propiedad intelectual	0,36	0,83	0,44	0,49	0,62	0,24	0,26	0,84	0,44	0,85	0,87	0,62	0,75	0,44	0,75	0,59	0,00
Tipos del IRPF	0,04	0,06	0,09	0,12	0,00	0,17	0,21	0,16	0,15	0,23	0,09	0,01	0,21	0,00	0,21	0,12	0,15
Incentivos I+D	0,50	0,50	0,50	0,00	0,50	0,00	0,50	0,50	0,50	0,00	0,50	0,50	0,50	0,00	1,00	0,40	0,50
Tributación ganancias de capital	1,00	1,00	1,00	1,00	0,88	0,95	0,00	1,00	0,95	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,92	0,00
Tributación dividendo recibidos	1,00	0,95	1,00	1,00	0,95	0,95	1,00	0,00	0,95	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,85	0,00
Reglas subcapitalización	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,50	0,00	0,50	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,17	0,00
Precios transferencia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Red de tratados	0,71	0,74	0,60	0,60	1,00	0,75	0,44	0,56	0,77	0,60	0,73	0,52	0,74	0,65	1,00	0,69	0,52
Retenciones dividendos	0,21	0,23	0,23	0,43	0,14	0,25	0,71	0,43	0,26	0,57	0,57	0,29	0,46	0,14	1,00	0,39	0,14
Retenciones intereses	1,00	0,23	0,37	1,00	1,00	1,00	0,57	0,43	0,26	1,00	1,00	0,29	0,46	1,00	0,43	0,67	0,14
Cánones/derechos	0,41	0,21	0,35	0,41	0,02	0,54	0,41	0,41	0,34	1,00	1,00	0,26	0,29	1,00	0,41	0,47	0,12
Índice interés fiscal	0,51	0,40	0,41	0,38	0,44	0,44	0,27	0,52	0,40	0,50	0,56	0,33	0,46	0,46	0,52	0,44	0,22
Ranking¹	22	54	51	61	40	42	90	18	55	23	16	72	33	30	18	42	97

Nota: ¹Puesto en una clasificación que incluye 100 países.Fuente: Institute for Taxation and Accounting (<http://www.taxindex.de/>).

medidas obligatorias. La primera, el intercambio automático de consultas tributarias (*tax rulings*) siempre que tengan trascendencia para terceros países. Segunda, la aplicación del principio del nexo (*nexus approach*). La idea es que un país solo puede aplicar regímenes fiscales beneficiosos a las actividades que efectivamente se han realizado en el país (actividad económica sustancial). El primer caso donde se ha aplicado este principio es a los rendimientos de la propiedad intelectual donde, por un lado, se ha limitado el tipo de actividades que pueden recibir bonificaciones dentro de un *patent box* y, por otro, el porcentaje de los beneficios que pueden bonificarse. El principio del nexo debe, sin embargo, aplicarse no solo a la PI, sino a todos los regímenes preferenciales (sedes empresariales, centros de distribución y servicios, navieras, gestión de fondos, seguros y banca, *holdings*). Que se acabe aplicando de forma general, está por ver.

- b) *Eliminación de abusos en los convenios*. Se trata de impedir que las empresas multinacionales (EMN) recurran a sociedades canalizadoras de rentas (tipo *conduit*) en países con convenios fiscales favorables para beneficiarse de tipos de gravamen reducidos. Para ello, los países deben incluir en sus tratados cláusulas antiabuso.
- c) *Información país por país*. Las EMN que facturen más

de 750 millones de euros, deberán presentar en el país de su sede un informe detallado de su actividad país por país. Esta información no podrá hacerse pública ni utilizarse en investigaciones fiscales. Únicamente podrá usarse para análisis estadísticos y económicos relacionados con los precios de transferencia. También puede utilizarse como indicio para buscar prueba de irregularidades fiscales.

- d) *Mecanismo de Resolución de Conflictos*. Los países deben agilizar la resolución de conflictos en la aplicación de convenios mediante un procedimiento amistoso que, en promedio, no se dilate más de veinticuatro meses.

El proyecto BEPS es un comienzo para reducir la deslocalización. Sin embargo, está plagado de limitaciones y problemas como la voluntariedad del cumplimiento, los intereses nacionales divergentes, la ausencia de mínimos en elementos importantes (híbridos, transparencia fiscal internacional, declaración de estrategias fiscales agresivas, etc.) y la existencia de muchos países que no han firmado el acuerdo. Además, de momento, la limitación de regímenes preferenciales excesivos se aplica solo a la propiedad industrial. Está por ver cómo se aplica o incluso si se aplica a los sectores financieros (*holdings*, banca, fondos de inversión, etc). Por ello, el fin de la elusión fiscal de las EMN está lejos.

La aplicación de BEPS en la UE está condicionada porque los países de la UE distan mucho de tener una actitud unánime en

relación a la fiscalidad en general y al IS en particular. Algunos, como Irlanda y Holanda, creen que lo mejor es una competencia fiscal que les beneficia. Otros, como el Reino Unido, piensan que los intereses nacionales son prioritarios. Finalmente hay países, como Alemania, que preferirían una amplia armonización y la eliminación de toda competencia fiscal. En este contexto, la aplicación de BEPS en la UE ha requerido muchos equilibrios y se ha traducido en medidas flexibles que muchas veces reducían considerablemente el alcance de las propuestas iniciales de la Comisión. Con todo, se han logrado acuerdos importantes en poco tiempo que pueden abrir la vía para que la UE acabe siendo un área con una fiscalidad más justa y más eficiente que permita a cada país obtener los recursos necesarios para mantener el Estado de bienestar que desee.

El cuadro n.º 19 resume las medidas adoptadas, o en proceso de adopción, por la UE en materia de BEPS. La UE ha ido más allá de los estándares mínimos y ha establecido normas sobre híbridos, limitación de intereses, sociedades extranjeras controladas. Ha presentado una propuesta para, a diferencia de lo acordado en la OCDE, hacer que la información país a país de las EMN sea pública. También quiere establecer un mecanismo para que las autoridades fiscales tengan conocimiento de las estrategias fiscales elusivas controlando a los intermediarios financieros y, si no son residentes, a las empresas que usan estas estrategias. La publicidad de los informes país a país y el control de los intermediarios financieros están aún pendientes de aprobación. Cabe señalar, por otro lado, que la aplicación del principio del nexo a la propiedad industrial no se apoya en ninguna directiva de

CUADRO N.º 19

LA APLICACIÓN DE BEPS EN LA UNIÓN EUROPEA, 2017

PRO PUESTA	MEDIDA	ACCIÓN BEPS	ENTRADA EN VIGOR	COMENTARIO
2014	Regímenes de Propiedad Industrial (<i>Patent Box</i>)	5	Junio 2021	Acuerdo dentro del Grupo de Conducta de que los países que tengan <i>patent boxes</i> las ajustarán al principio del nexo de BEPS. Los sistemas actuales no admitirán nuevos beneficiarios y se abolirán para todos en junio del 2021.
Octubre 2015	Intercambio automático de <i>tax rulings</i> ¹	5	Vigente	Intercambio automático de información sobre acuerdos previos (sobre aplicación o interpretación de la normativa) con efectos transfronterizos y sobre precios de transferencia.
Enero 2016	Información país a país de las EMN ²	13	Vigente	EMN con volumen mundial de operaciones superior a los 750 millones de €. Se debe aportar para cada país en el que opere el grupo información agregada relativa al importe de los ingresos, los beneficios (pérdidas) antes del impuesto sobre la renta, el impuesto sobre la renta pagado, el impuesto sobre la renta devengado, el capital declarado, los resultados no distribuidos, el número de empleados y los activos materiales distintos del efectivo y equivalentes de efectivo.
Enero 2016	Limitación de los intereses ³	4	1 Enero 2019	Los intereses excedentarios (intereses pagados menos intereses recibidos) serán deducibles hasta 3 millones de €. Lo que exceda de esto será deducible en tanto no supere el 30% de los beneficios del contribuyente antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones (EBITDA). Hay cualificaciones que permiten flexibilizar esta regla a los Estados si quieren. Así, si no se forma parte de un grupo, se puede permitir deducir todo. Si se forma, hay dos vías de flexibilización (una tiene que ver con el capital de la empresa en relación al grupo, la otra con las ventas del grupo al que pertenece). La parte no deducida de intereses se puede trasladar hacia delante.
Enero 2016	Cláusula general contra las prácticas abusivas ³	6	1 Enero 2019	Se deben ignorar todas las transacciones o mecanismos que no tengan una razón empresarial válida. Es decir, cuya única justificación sea reducir impuestos. Los Estados pueden imponer, si quieren sanciones.
Enero 2016	Sociedades extranjeras controladas ³	3	1 Enero 2019	Cuando se tenga más del 50% de la propiedad, del control o de los beneficios de una empresa sita en un país con un tipo que sea inferior al 50% del tipo en el Estado miembro, las rentas no distribuidas de la sociedad o establecimiento permanente se gravarán en base de la sociedad propietaria. También se gravarán las rentas derivadas de mecanismos falseados para obtener ventajas fiscales.
Enero 2016	Asimetrías híbridas ³	2	1 Enero 2019	Se aplica a instrumentos financieros y a la clasificación de entidades. Deniega la deducción de un pago cuando resulte en doble deducción o una deducción sin inclusión. Se limita a operaciones entre Estados miembros.
Enero 2016	Imposición de salida ³		1 Enero 2020	La base gravable igual al valor de mercado de los activos trasladados menos su valor fiscal. Si es otro país de la UE se puede diferir.
Abril 2016	Publicidad de la información país a país ⁴	13	En proceso	Se debe hacer pública la información país a país. Además, se debe detallar la información relativa a países fuera de la UE que tengan un sistema fiscal dudoso. Las de los países fuera de la UE que no sean dudosos en sus prácticas fiscales pueden agregarse.
Octubre 2016	Ampliación de medidas contra asimetrías híbridas ⁵	2	Vigente	Extiende las reglas sobre híbridos dentro de la UE a terceros países. Además, introduce nuevas provisiones sobre híbridos relativas a establecimientos permanentes, residentes duales, desajustes importados e híbridos reversos
Octubre 2016	Nuevo mecanismo de resolución de conflictos de doble imposición ⁶	14	30 Junio 2019	Nuevo mecanismo obligatorio para resolver disputas sobre doble imposición. Establece reglas más claras, plazos más estrictos y la participación de los tribunales nacionales cuando hay un bloqueo. Aumenta la seguridad y reduce el coste para las empresa.
Junio 2017	Reglas de transparencia para intermediarios	12	En proceso	Los asesores fiscales, bancos, abogados e intermediarios que diseñan planes fiscales con ciertas características de elusión (delimitadas en la directiva) y satisfagan un test de objetivo principal, deben informar a las autoridades fiscales. Si quienes diseñan el plan fiscal no residen en la UE, la obligación de información recae en el contribuyente. Idealmente debe aplicarse el 1 de enero del 2019 y los países intercambiarían esta información.
España	No			Límite de intereses netos del 30% del EBITDA. No obstante, 1 millón sin limitación. Salvo que se demuestre razón económica válida, no deducción de intereses en préstamos intragrupos destinados a comprar participaciones a otras empresas del grupo. Restricciones adicionales para la adquisición de participaciones en el capital o fondos propios de cualquier tipo de entidades.

Notas: ¹ Directiva (UE) 2015/2376. ² Directiva (UE) 2016/881. ³ Directiva antielusión (ATA); directiva (UE) 2016/1164. ⁴ COM(2016)0198. ⁵ ATAD2 2016/0339 (CNS). ⁶ COM(2016)686. ⁷ COM/2017/0335 final.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 20

PROPUESTA DE BASE IMPONIBLE COMÚN CONSOLIDADA DE LA COMISIÓN EUROPEA

Ámbito de aplicación	Obligatoria para los grupos con ventas mundiales consolidadas por encima de los 750 millones de €. Optativa para el resto de empresas, que puede escogerlo por períodos quinquenales.
Exención participativa	Exención de los dividendos, participaciones en beneficios y ganancias de capital en empresas en la que se tenga desde al menos hace dos años al menos un 10% del capital o de los derechos de votación.
Exención de los establecimientos permanentes en el extranjero	Exención obligatoria, sin elección por parte de la sociedad.
Deducción nocional en los aumentos de capital propio	Se aplica a las nuevas aportaciones de capital propio. El tipo de interés aplicable en la deducción es el de los bonos a diez años más un 2% de prima de riesgo. El suelo será del 2%.
Amortización	En general, la amortización será lineal durante la vida útil del activo. Los intangibles son depreciables en el período que tengan protección legal. Si no se puede determinar, quince años.
Patent box	No está prevista.
Superdeducción por I+D	Deducción inmediata de los gastos en I+D. Se pueden aumentar en un 50% hasta 20 millones de € y un 25% en el exceso. Las pymes de menos de cinco años pueden pedir un aumento de hasta el 100% en los primeros 20 millones.
Impuesto de salida obligatorio	La base será igual al valor de mercado de los activos transferidos menos su valor a efectos fiscales.
Precios de transferencia	Principio de plena competencia (arm's length principle).
Cláusula antiabuso	Ignora las operaciones realizadas solo por motivos fiscales.
Medidas contra híbridos	Afectan a operaciones financieras, establecimientos permanentes y definiciones de residencia.
Sociedades extranjeras controladas	Se aplica la transparencia fiscal cuando al menos el 50% la sociedad o establecimiento permanente en el extranjero paga impuestos efectivos que son la mitad o menos de los que pagaría en el Estado miembro del contribuyente.
Cláusula de inversión (switch-over clause)	Se cambia el régimen de exención por el de deducción de la cuota para las sociedades participadas en un país cuyo tipo sea menos de la mitad del que se aplica en el Estado miembro de su residencia fiscal. No se aplica cuando haya convenios bilaterales que lo prohíban.
Pérdidas	No hay límite anual. Traslación hacia adelante indefinida. No traslación hacia atrás.
Límite a la deducción de intereses	30% de EBITDA con un máximo de 3 millones de euros.
Reparto de la base común	La base consolidada se reparte en proporción a las ventas, el empleo y los activos, cada uno con una ponderación de un tercio. El empleo se subdividirá en número de trabajadores y salarios, cada uno con un peso de un medio. En los activos solo se tendrán en cuenta activos fijos materiales. Al país j le corresponde un porcentaje de la base consolidada, P_j , igual a: $P_j = \frac{1}{3} \frac{V_j}{V} + \frac{1}{3} \left(\frac{1}{2} \frac{N_j}{N} + \frac{1}{2} \frac{S_j}{S} \right) + \frac{1}{3} \frac{A_j}{A}$ <p>donde V son la ventas, N el número de trabajadores y A los activos. Con subíndice se refieren al valor en el país j. Sin él, al total.</p>

Fuentes: Elaboración a partir de COM (2016) 683 final y COM (2016) 685 final.

cumplimiento obligatorio, sino en la presión que se pueda ejercer a través de la actuación del grupo del Código de Conducta (44).

La eficacia de estas medidas dependerá, como siempre, de los detalles de su aplicación. Está por ver, por ejemplo, si el principio del nexo se aplicará a todas las estructuras financieras creada por muchas empresas (empresas

holding y similares) y que benefician a países como, por ejemplo, Holanda y Luxemburgo. Por otro lado, hubiera sido mejor reconocer que las *patent boxes* son instrumentos distorsionadores y de competencia fiscal y eliminarlos en vez de simplemente limitar su aplicación. De igual forma, hubiera sido deseable ir más lejos en la aplicación de la transparencia fiscal internacional o, incluso, apro-

bar una base imponible común para las EMN que se distribuyera exclusivamente entre países exclusivamente en base a las ventas.

9. Una base común para el impuesto sobre sociedades

La base imponible común consolidada (BICC) es una propuesta según la cual las EMN tributarían

por todas sus operaciones en la UE según una base común que luego se repartiría entre los Estados miembros en proporción a indicadores adecuados (una combinación de las ventas, empleados y activos en cada país). Cada país podría aplicar a su porción de base el tipo que quisiera. La justificación de la BICC es evitar que los países favorezcan deslocalizaciones físicas o de beneficios porque lo que pagará una EMN será ampliamente independiente de donde sitúe su actividad. Las EMN que tributen según la BICC obtendrían un ahorro de costes de cumplimiento, una certeza jurídica mucho mayor y se simplificaría la expansión transfronteriza. Según la Comisión, es posible que estas ventajas aumenten el empleo y el PIB de la UE.

En el 2011, la CE presentó una propuesta de directiva de BICC (Comisión Europea, 2011) que no tuvo grandes apoyos. Ante la falta de avances en 2016 la CE ha realizado una nueva propuesta. La nueva Directiva (Comisión Europea, 2016) establece que la base común es obligatoria para las empresas más grandes (que facturan más de 750 millones de euros) y voluntaria para las demás empresas transnacionales. Además, descompone el paso a una BICC en dos pasos. En la primera fase se establecería una base común (BIC) que se aplicaría en todo los países. No habría, sin embargo, consolidación de resultados entre países. En la segunda fase se produciría la consolidación y la base consolidada (BICC) se repartiría entre países en proporción a ventas, empleo y activos. Si se aprobaran estas directivas, la BIC sería obligatoria a partir del 2019 y la BICC desde 2021.

El cuadro n.º 20 resume las características de la BIC propuesta

por la CE. Sirve, cuando menos, para ver lo que la CE considera un buena definición de base. En primer lugar, cabe destacar que la aplicación de la BIC sería obligatoria para los grupos más grandes. Esto es un avance porque si, como en la propuesta de 2011, fuera optativa solo sería elegida si diera lugar a menos impuestos que los del promedio de los países donde actúa el EMN. En todo caso, al igual que ocurre con la información país a país de BEPS, el límite de 750 millones de euros excluye a demasiadas empresas. Sería más razonable que la obligación se extendiera a todas las empresas transnacionales.

Por otro lado, la definición de base tiene dos elementos importantes.

a) Una superdeducción por I+D, que permite deducirse de la base más del 100 por 100 de lo efectivamente gastado en I+D. El objetivo es, en teoría, incentivar el I+D. Como ya se ha señalado, que esto se logre y sea legítimo, es otra cuestión.

b) Una deducción nocial del coste de oportunidad del capital nuevo propio aportado. Esto trata de equilibrar el coste fiscal de financiar las inversiones con capital propio o ajeno. Puede, no obstante, suponer una merma considerable de recaudación.

Cabe resaltar que no se prevé ninguna bonificación a los rendimientos de la propiedad industrial (*patent box*) y que se incluyen muchas de las recomendaciones de BEPS ya incorporadas a directivas (medidas contra híbridos, limitación de deducción de intereses, cláusula antiabuso, etcétera).

La fórmula de repartición da un peso igual a las ventas, el

capital y el empleo. Como cada país aplica el tipo que quiera a su parte de la base, esto implica que, aunque menores que ahora, seguirá habiendo ciertos incentivos para situar las empresas (capital y trabajo) donde los tipos sean más bajos. La única forma de hacer los impuestos independientes de la ubicación de la empresa sería que la única variable que se usara para distribuir las bases fuera las ventas. Esto, además, sería globalmente eficiente porque las empresas escogerían su ubicación por razones económicas y no por razones fiscales.

Las probabilidades de que esta nueva propuesta llegue a buen puerto son escasas porque cambiaría la distribución de ingresos por el IS entre países e iría contra los intereses de los países que se están beneficiando de la competencia fiscal.

V. CONCLUSIONES PARA ESPAÑA

No existe un sistema fiscal representativo en la UE-15. Aunque hay algunas tendencias, al final cada país diseña el nivel y estructura los impuestos según las preferencias colectivas o, quizá, según la eficacia de algunos grupos de presión. En comparación con la UE-15 España es un país con tipos impositivos medios (IVA, sociedades, cotizaciones) o bajos (IRPF). El promedio en el total de cotizaciones se alcanza con tipos altos para los empresarios y muy bajos para los trabajadores. En los dos impuestos más importantes (IRPF e IVA) la recaudación queda, sin embargo, por debajo de lo que cabría esperar de los tipos.

Según su recaudación, España está entre los países con

fiscalidad más baja de la UE-15. La presión fiscal está 5,3 puntos por debajo del promedio de este conjunto de países (un 15 por 100 más baja) y diez puntos por debajo de países como Dinamarca, Francia, Italia o Suecia. Toda la diferencia de impuestos de España está en los impuestos generales, no en las cotizaciones sociales, que son algo superiores a la media. Sin cotizaciones, la presión fiscal está 6,0 puntos por debajo del promedio de la UE (20 por 100 menos).

El IRPF en España recauda un 30 por 100 menos que el promedio de la UE-15. Solo Grecia recauda significativamente menos que España. Esto se debe a unos tipos medios que a todos los niveles de renta están por debajo del promedio de la UE-15. Además, las diferencias de tipos son mayores para las rentas más altas, lo que revela que el IRPF en España es menos progresivo. El tipo marginal al máximo del IRPF en España, 46,6 por 100 (incluyendo el tramo autonómico), es uno de los más bajos de la UE-15. Hay cierto margen para subir el tipo marginal, pero para evitar cuasi confiscaciones los tipos marginales no debe superar el 50 por 100. Los tipos medios para todos los niveles de renta están por debajo del promedio de la UE-15. Las diferencias son además mayores para las rentas altas. Esto sugiere que hay un margen para subir los tipos medios de las clases medias y especialmente las altas.

En casi todos los países de la UE-15 los rendimientos del capital tributan menos que los del trabajo. A pesar de que sea contrario a la tendencia dominante, eliminar la dualidad aumentaría la recaudación y mejoraría la equidad del impuesto sin costes significativos de eficiencia. Alternativamente se deberían

subir los tipos sobre intereses y dividendos. En cuanto a las plusvalías, salvo en Luxemburgo y en Francia, todos los países de la UE-15 las bonifican en el corto plazo. En Bélgica y de facto en Luxemburgo están exentas las de acciones y en Holanda todas las plusvalías. Además, siete países reducen los impuestos de las plusvalías a largo plazo. En el largo plazo están exentas todas las plusvalías en Bélgica y las inmobiliarias en Francia, Alemania e Italia. En España, por el modelo dual, las plusvalías tributan la mitad que las rentas del trabajo. Habría que reintegrar las plusvalías a la base del impuesto, actualizar el valor de adquisición y corregir por la acumulación temporal de las rentas.

Todos los países (salvo Austria, Suecia y Grecia) bonifican las aportaciones voluntarias a planes de pensiones. En España el límite de 8.000 euros es relativamente alto y únicamente lo superan Alemania, Holanda, Irlanda y el Reino Unido. La justificación de esta deducción es cuestionable porque solo los mejor situados pueden adquirir planes de pensiones sustantivos. Por ello, la deducción debería eliminarse o en su defecto reducirse.

Prácticamente todos los países están reduciendo las ayudas fiscales a las hipotecas, y varios, incluida España, las han eliminado. Salvo Grecia y Suecia, todos los países eximen las plusvalías en la vivienda propia (a veces con límites). Por otro lado, Holanda y Grecia son los únicos países que gravan la renta imputada a la vivienda propia. Las deducciones por vivienda son regresivas e inefectivas y contribuyen al aumento del precio de la vivienda. Es razonable que se hayan eliminado en España para las nuevas viviendas y que se mantengan para quienes la

compraron en el pasado contando con la ayuda fiscal.

En los rendimientos del trabajo, España ha optado por un modelo limitado en las deducciones justificadas y relativamente generoso en las deducciones a tanto alzado. A diferencia de otros países, España no permite deducciones justificadas por gastos que, en principio, parecen razonables. Se debería eliminar la actual deducción ofreciendo, en su lugar, una deducción fija menor con la posibilidad de aplicar deducciones justificadas. Esto se debería completar con un aumento del mínimo exento y una reducción de la escala en los tramos bajos. Solo hay dos países (Reino Unido y Francia) que tengan esquemas de cierta entidad de beneficios a las rentas bajas (*in work benefits*). En ambos casos, estos esquemas se están integrando con otros beneficios públicos para producir un mecanismo global y unificado de beneficios a los trabajadores de renta bajas. Otros cinco países tienen esquemas similares, pero son de entidad menor o no se ajustan al diseño estricto de un sistema de *in work benefits*. No tiene sentido que se establezca este tipo de mecanismo en España.

España es más restrictiva en otras deducciones en el IRPF que la mayoría de los países. Sin embargo, tiene una deducción singular como es la de maternidad. Habría que eliminar esta deducción y analizar si se deben introducir otras nuevas.

El impuesto sobre sociedades de España tiene una generosidad con las empresas similar al promedio de la UE-15. El tipo nominal, el tipo efectivo, la recaudación (en porcentaje del PIB) y el índice de interés para las empresas están todos en el

promedio de la UE-15. Por otra parte, España es uno de los países que demuestra una mayor voluntad en la lucha contra la elusión en el IS.

Los elementos del impuesto más favorables para las empresas del IS español son el tipo impositivo, el tratamiento de las sociedades *holding*, la traslación de pérdidas hacia delante, el régimen de la propiedad intelectual, los incentivos al I+D, el tratamiento de los dividendos y las ganancias de capital y la amplitud de la red de tratados. Sus mayores desventajas están en los elementos armonizados (normas antielusión, reglas de subcapitalización, precios de transferencia) y en las retenciones a ciertos rendimientos

España tiene un tipo impositivo similar al promedio de la UE-15. Aunque la crisis ha ralentizado el proceso de reducción de tipos en la UE-15, no está claro que haya terminado. España puede que tenga que volver a reducir su tipo en el medio plazo. Nueve países permiten la consolidación de resultados entre grupos, y otro (Bélgica) lo hará a partir del 2018. Los restantes, salvo Grecia, permiten algunos tipos más o menos amplios de redistribuciones de los ingresos o, a veces, de las pérdidas. España debe endurecer los requisitos y los términos del régimen de consolidación.

La Comisión Europea ha establecido en el 10 por 100 el porcentaje de propiedad que da derecho a la no retención en origen de los dividendos y la no tributación en destino (exención participativa). Diez países de la UE-15 mantienen este porcentaje. España la ha reducido al 5 por 100. Además aplica la exención participativa dentro del país y, como otros Estados, la extiende a

las plusvalías. Se debería ampliar el porcentaje de participación exigido al 10 por 100, revisar la corrección de la doble imposición cuando no hay exención participativa y gravar las plusvalías en la venta de participaciones incluso si se cumple el porcentaje de exención participativa.

En diez de los quince países de la UE-15, incluida España, se permite la compensación indefinida hacia delante de las pérdidas. En los demás, el período oscila entre cinco y diecisiete años. Nueve países de la UE-15 limitan lo deducible anualmente a porcentajes de la base positiva que oscilan entre el 20 por 100 y el 80 por 100. España lo limita (según el tamaño de la empresa) a entre el 20 por 100 (grandes) y el 70 por 100 (pequeñas). Los porcentajes de limitación son razonables, pero sería conveniente limitar temporalmente el período de compensación a, como máximo, diez años.

España debería eliminar las *patent box* y limitar los incentivos al I+D a aquellos casos en los que, por imperfecciones de mercado, la inversión de las empresas fuera ineficientemente baja. No es razonable pagar cualquier I+D y luego no gravar los resultados del I+D. Eliminar estos incentivos y la *patent box* no sería ninguna rareza en la UE-15. Alemania, Dinamarca, Suecia y Finlandia no los tienen.

Bélgica e Italia permiten deducir el coste de oportunidad del capital aportado a las empresas (*allowance for corporate equity*). Portugal y España permiten, con limitaciones, deducir el coste de oportunidad del capital nuevo que se aporta. Esta deducción (reserva de capitalización) tiene una justificación más que dudosa y España debería eliminarla.

Dado que, en el mejor de los casos, la cooperación en la UE reducirá la ingeniería fiscal en el medio plazo se debe introducir, como medida defensiva, un impuesto sobre los beneficios deslocalizados. Este impuesto debe tomar en cuenta la relación entre las ventas en el país y los beneficios declarados por las empresas, estableciendo una ratio mínima. En otro orden de cosas, se deberían eliminar todos los incentivos a la inversión y al empleo salvo en los casos que haya una imperfección de mercado que los justifique. También se deberían eliminar los elementos competitivos (como los beneficios a las entidades de tenencia de valores extranjeros) y los regímenes especiales que favorecen a sectores concretos.

En el caso del IVA, España es uno de los países donde más se reduce la recaudación como resultado de las bonificaciones y las exenciones. Dado que estas bonificaciones tienen un coste elevado y, a cambio, aportan poco en términos de equidad, convendría tender de forma progresiva hacia un IVA como el de Dinamarca con unas pocas exenciones y el resto de la base gravado a un tipo único.

Por otro lado, la imposición sobre la riqueza neta (patrimonio) aunque solo exista en unos pocos países de la ODCE, no debe minusvalorarse. Es un elemento redistributivo esencial que, además, puede garantizar la estabilidad social y la recaudación necesaria en una economía en la que los rendimientos de capital tienen un peso creciente en el PIB. Por ello, España no debe eliminar el impuesto sobre el Patrimonio aunque debería reformarlo sustancialmente para que gravara todas las formas de riqueza.

NOTAS

(*) Este artículo se basa en un trabajo más amplio Zubiri (2017), realizado gracias a la financiación de Funcas.

(1) *Base Erosion and Profit Shifting* (erosión de la base y deslocalización de los beneficios).

(2) Las normas laborales, medio ambientales y de otro tipo, junto con el idioma (en el caso de las empresas de EE.UU.) juegan también un papel importante.

(3) Véase, por ejemplo, MELGUIZO y GONZÁLEZ PÁRAMO (2013) y las referencias allí citadas.

(4) La traslación puede llevar cierto tiempo y mientras tanto los empresarios soportan parte de las cotizaciones lo que puede afectar al empleo. Por otro lado, las leyes de salarios mínimos pueden limitar o impedir la traslación por reducción del salario a los grupos de salarios bajos.

(5) Se paga un 8 por 100 del salario de los empleados y los autónomos.

(6) Se puede hacer subiendo las cotizaciones del empresario, las del trabajador, reduciendo el fraude, etcétera.

(7) El tipo efectivo es el cociente entre lo recaudado y el valor y la base teórica del impuesto. Difiere del tipo nominal en las deducciones y bonificaciones (por unidad de base teórica).

(8) Es aquél que grava de forma conjunta todas las rentas de los contribuyentes. También se denomina *comprehensive* o *global*.

(9) Holanda tiene un sistema singular. Para la mayoría de los contribuyentes lo que se grava como rentas del capital es un rendimiento ficticio imputado a la riqueza en vez del efectivamente obtenido (véase la sección 4.3).

(10) Dentro de la UE también lo tienen Lituania y Rumania. Fuera, el país importante que lo tiene es Rusia.

(11) Son tipos medios aplicables a los asalariados solteros.

(12) Cada Estado tiene un IS estatal distinto. Seis de los 50 estados no aplican un IS estatal. Los restantes aplican tipos que en 2016 oscilaban entre el 3 por 100 (Carolina del Norte) y el 12 por 100 (Iowa).

(13) Contribución social generalizada, contribución de solidaridad, contribución para el pago de la deuda social.

(14) Los empresarios y trabajadores pagan algunas cotizaciones de cuantía fija para enfermedades y garantía de salarios, que no están incluidas en el cuadro n.º 4. Por otro lado, la cotización del 8 por 100 de los trabajadores se materializa vía IRPF.

(15) El nivel de vida de una persona no depende de su renta, sino de la renta de la familia en la que se integra.

(16) Con un impuesto progresivo la suma de la renta de los cónyuges lleva a tipos medios más altos.

(17) Con el *income splitting* cada cónyuge tributa por la mitad de la renta familiar y luego se suman los impuestos. El *quotient* hace lo mismo, pero incluyendo parcialmente (con un peso entre cero y uno) a los hijos en la división.

(18) Es aquel que grava de forma conjunta todas las rentas de los contribuyentes. También se denomina *comprehensive* o *global*.

(19) Cuando el contribuyente junto con su pareja tiene al menos el 5 por 100 del capital empresarial o de cierto tipo de acciones.

(20) Las retenciones liberatorias siempre favorecen a las rentas más altas, porque suelen tener tipos marginales más altos que el tipo de retención liberatoria.

(21) Las cargas sociales sobre los rendimientos del capital son un 15,5 por 100 mientras que sobre los salarios son un 8 por 100.

(22) No obstante, para paliar la doble imposición solo se grava el 60 por 100 del dividendo. Esto reduce el tipo efectivo sobre los dividendos al 36 por 100.

(23) También se podrían argumentar razones de equidad horizontal en términos vitalicios porque el tipo de interés solo es el precio de trasladar el consumo entre períodos.

(24) Obsérvese que hay corrección siempre que los dividendos estén gravados a tipos más bajos que los intereses.

(25) No obstante esto, cuando se trata de actividades empresariales o de participaciones sustanciales en las empresas (el declarante y el cónyuge tienen al menos un 5 por 100 de la propiedad del total de acciones), se gravan las cantidades efectivamente percibidas.

(26) La exención de 1.500 euros de dividendos cumplía marginalmente este papel, pero fue eliminada en el año 2015.

(27) Al nuevo sistema se le denomina «la pensión estatal nueva». En el año 2017 todos los que hayan cotizado al menos 35 años reciben 155,59 libras por semana. Si se han cotizado menos años (pero al menos 10) se recibe la proporción correspondiente.

(28) En Luxemburgo, no obstante, las aportaciones de los empresarios a planes voluntarios están agravadas a un 20 por 100 que debe pagar el propio empresario.

(29) Suecia, no obstante, las bonifica para aquéllos que no tengan un plan de empleo ofrecido por su empresario.

(30) Como muestra el cuadro n.º 9 Irlanda prevé, no obstante, introducir un nuevo tipo de ayuda que afecta a los impuestos pasados.

(31) Estrictamente hablando, cualquier bien duradero que se use tiene una renta imputada.

(32) Para una revisión de los estudios empíricos y de los efectos de los programas de beneficios al trabajo véase, por ejemplo, VAN DER LINDEN (2016) y CRANDALL-HOLLOCK (2016).

(33) Existe un cierto consenso acerca de que los beneficios aumentan el número de personas que trabajan (margen extensivo), pero no tanto las horas trabajadas por quienes tienen empleo (margen intensivo).

(34) Si es superior a la cuota del impuesto se recibe una transferencia por la diferencia.

(35) Cero para los beneficiarios sin hijos, 397 euros semanales para los que tienen hijos.

(36) Con un tipo del IS del 25 por 100, esto supone que lo que pagan las empresas por IAE es un 22,5 por 100 de lo que pagan por el IS. En términos de recaudación en 2015, el IAE apenas llega al 7 por 100 de lo que se recauda por el IS (si bien es cierto que ese IAE no lo pagan todas las empresas). En momentos de beneficios altos (2007) era poco más del 3 por 100.

(37) Directiva 2011/96/UE.

(38) Se denomina así al impuesto de sociedades pagado por los dividendos.

(39) La suma de lo que pagarían las empresas de un grupo declarando de forma separada es siempre inferior a lo que pagan cuando se consolidan los resultados y se permite una declaración única.

(40) Esto es cierto en los contextos más simples. Cuando se toman en cuenta la existencia de otros impuestos, las restricciones al crédito, la importancia de la política de dividendos como señal, o la incertidumbre, las ganancias son menos claras.

(41) En realidad si el objetivo es la neutralidad, bastaría con no permitir deducir el coste del capital ajeno para eliminar cualquier sesgo en la financiación de las empresas. A esta propuesta se le denomina impuesto de sociedades *comprehensive*.

(42) Las medidas pasivas que se señalan en el informe son la posibilidad de obtener incentivos sobre gastos en I+D que luego reembolsan otras empresas del grupo, la deducción del coste de los cánones intragrupo,

<p>la posibilidad de consolidar una sociedad <i>holding</i> con otra adquirida por ésta y la posibilidad de que la calificación fiscal de un socio extranjero no sea la misma que en el otro Estado (desajuste híbrido).</p> <p>(43) A diferencia de otros países, España tiene un régimen específico para sociedades <i>holding</i> (tenencia de valores extranjeros).</p> <p>(44) El grupo del Código de Conducta se creó en 1998 para evaluar el código creado por la UE para eliminar las medidas fiscales perjudiciales. El Código de Conducta no es legalmente vinculante, pero los países se han comprometido a retirar las medidas que lo incumplan y no introducir medidas contrarias al Código. Las discusiones del grupo son secretas y sus acuerdos están llenos de compromisos, pero una vez alcanzados los países los cumplen.</p> <p>BIBLIOGRAFÍA</p> <p>AGENCIA TRIBUTARIA (2010), <i>Informe anual de Recaudación Tributaria 2009</i>. Disponible <i>online</i>, en la página de la AET.</p> <p>ALSTADSÆTER, A.; BARRIOS, S.; NICODEME, G.; SKONIECZNA, A., y A. VEZZANI (2015), «Patent Boxes Design, Patents Location and Local R&D», <i>Taxation and Customs Union Working Paper</i>, n.º 57.</p> <p>BARGAIN, O., y A. PEICHL (2016), «Own-wage labor supply elasticities: variation across time and estimation methods IZA», <i>Journal of Labor Economics</i>, 5: 10.</p> <p>BCE (2011), «Fiscal Devaluation – A Tool For Economic Adjustment», <i>Monthly Bulletin</i>, pp. 101-102</p> <p>Comisión Europea (2001), COM (2001), <i>Towards an Internal Market without tax obstacles</i>. Disponible <i>online</i>.</p> <p>— (2011), COM (2011) 121, 16 marzo 2011.</p> <p>— (2016), COM (2016) 683 final y COM (2016) 685 final.</p> <p>CPB y otros (2013), «Study on the Impacts of Fiscal Devaluation», <i>Taxation and Customs Union Working Paper</i>, n.º 36.</p> <p>CRANDALL-HOLLICK, M. (2016), <i>The Earned Income Tax Credit (EITC): An Economic Analysis</i>, Congressional Research Service, 7-5700, R44057.</p> <p>CREEDY, J., y J. F. SANZ (2010), «Revenues elasticities in complex income tax structures: an application to Spain», <i>Fiscal Studies</i>, 31: 535-561.</p>	<p>ERNST AND YOUNG (2017), <i>Worldwide Corporate Tax Guide</i>.</p> <p>— (2017b), <i>Worldwide Personal Tax and Immigration Guide</i>.</p> <p>FELD, L., y J. HECKEMEYER (2008), «FDI and Taxation. A Meta-Study», <i>ZEW Discussion Paper</i>, n.º 08-128.</p> <p>IBFD (2017), <i>European Tax Handbook</i>, Amsterdam.</p> <p>KEEN, M.; KIM, Y., y R. VARSANO (2008), «The ‘flat tax(es)’: principles and experience», <i>International Tax Public Finance</i>, 15: 712-751.</p> <p>KOSKE, I (2013), «Fiscal Devaluation – Can It Help To Boost Competitiveness?», <i>OCDE Economics Department Working Paper</i>, n.º 1089.</p> <p>KRCHNIVA, K. (2014), «Comparison of European, Canadian and U.S. formula apportionment on real data», <i>Procedia Economics and Finance</i>, 12: 309-318.</p> <p>MARTÍNEZ, B. (2011), «How Does a Fiscal Reform Affect Elasticities of Income Tax Revenues? The Case Of Spain, 2003-2008», <i>Instituto de Estudios Fiscales P.T.</i>, n.º 4/2011.</p> <p>MATSAGANIS, M., y F. FIGARI (2016), <i>Making work pay A conceptual paper</i>. Research note 3/2016. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Disponible <i>online</i>.</p> <p>MEGHIR, C., y D. PHILLIPS (2010), «Labour supply and taxes», en J. MIRRLEES, J.; ADAM, S.; BESLEY, T.; BLUNDELL, R.; BOND, S.; CHOTE, R.; GAMMIE, M.; JOHNSON, P.; G. MYLES, G., y POTERBA, J. (eds.): <i>Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review</i>, Oxford University Press.</p> <p>MELGUIZO, A., y J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO (2013), «Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach», <i>SERIEs</i>, 4: 247-271.</p> <p>OCDE (2015a), <i>Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 - 2015 Final Report</i>, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, París. http://dx.doi.org/10.1787/9789264241190-en</p> <p>— (2015b), <i>Stocktaking of the tax treatment of funded private pension plans in OECD and EU countries</i>, OCDE, París. Disponible <i>online</i>.</p>	<p>— (2015c), <i>The tax treatment of funded private pension plans: OECD and EU country profiles</i>. OCDE, París. Disponible <i>online</i>.</p> <p>— (2016), <i>OECD Pensions Outlook 2016</i>, OECD Publishing, París, cap. 2.</p> <p>— (2017a), <i>Taxing wages 2017</i>, OCDE, París.</p> <p>— (2017b): <i>.Compendium Of R&D Tax Incentive Schemes: OEDC Countries and Selected Economies</i>, 2016. Diponible <i>online</i>.</p> <p>— (2017c), <i>Affordable Housing Database</i>. Disponible <i>online</i>.</p> <p>PWC (2017a), <i>Global Research &Development Incentives Group</i>. Disponible <i>online</i>.</p> <p>— (2017b), <i>PwC Worldwide Tax Summaries</i>. Disponible <i>online</i>.</p> <p>Ramboll Management Consulting and Corit Advisory (2015), «Study on Structures of Aggressive Tax Planning and Indicators Final Report», <i>Taxation Papers and Customs Union Working Paper</i>, n.º 61.</p> <p>SÁEZ, E.; SLEMROD, J., y S. (2012), «The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review», <i>Journal of Economic Literature</i>, 50.</p> <p>TAXAUD (2017), <i>VAT rates applied in the Members States of the European Union</i>. Disponible <i>online</i>.</p> <p>Unión Europea (2015), «Tax reforms in EU Member States 2015. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability», <i>Taxation and Customs Union, Working Paper</i>, n.º 58.</p> <p>— (2017), <i>Taxation Trends in the European Union</i>, Luxemburgo. Diponible <i>online</i>.</p> <p>VAN DER LINDEN, B. (2016), «Do in-work benefits work for low-skilled workers?», <i>IZA World of Labor</i>, 246.</p> <p>ZEW (2016), <i>Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology</i>, TAXUD/2013/CC/120. Final Report. Disponible <i>online</i>.</p> <p>ZUBIRI, I. (2014), «El Sistema Fiscal Español: Las Reformas Necesarias», <i>Mediterráneo Económico</i>, 25: 117-145.</p> <p>— (2017), <i>Tendencias Fiscales en la UE</i> (mimeo).</p>
---	---	--