

La mejora de la competitividad y la estructura impositiva española

Madrid
27 de abril de 2006

EDICIONES
CÍRCULO DE EMPRESARIOS



1. Resumen ejecutivo	5
2. La competitividad: el gran problema	9
2.1. Fiscalidad y competitividad	10
2.2. Comparativa internacional	12
<i>Presión fiscal</i>	12
<i>Tendencias en la estructura impositiva</i>	14
3. El ahorro	17
3.1. La importancia del ahorro privado	17
3.2. Situación española actual: un ahorro insuficiente	18
3.3. Aspectos de un mejor tratamiento fiscal del ahorro	21
3.4. Algunos comentarios al proyecto de reforma	25
4. La inversión	29
4.1. La importancia de la inversión	29
4.2. Fiscalidad y vivienda: fuente de vulnerabilidad	31
<i>La vulnerabilidad de la economía española: construcción y crecimiento</i>	31
<i>Fiscalidad</i>	33
4.3. Internacionalización de la producción y fiscalidad	35
<i>Fiscalidad: situación comparada</i>	35
<i>La Inversión Extranjera Directa (IED)</i>	38
4.4. Algunos comentarios al proyecto de reforma	39
5. Efectos sobre el factor trabajo	42
5.1. La importancia del factor trabajo	42
<i>Situación de partida</i>	43
5.2. Fiscalidad y trabajo	44
5.3. Algunos comentarios al proyecto de reforma	46
6. Bibliografía	51

1. Resumen ejecutivo

El presente Documento tiene por **objetivo analizar las vías a través de las cuales el marco fiscal puede contribuir a alcanzar uno de los grandes objetivos de la política económica actual: el incremento de la competitividad de la economía española**. La cesión de competencias al BCE en materia de política monetaria y la existencia de un sistema europeo de coordinación presupuestaria han convertido el sistema tributario en uno de los instrumentos clave para la mejora de la competitividad.

En consecuencia, se propone una serie de **líneas estratégicas que, precisamente, pretenden abordar los problemas de competitividad desde un punto de vista tributario**. Todo ello tomando en consideración no sólo la carga fiscal global que pesa sobre nuestra economía sino, especialmente, la estructura del marco tributario en relación con los principales factores de producción: el capital, en su doble vertiente de ahorro e inversión, y el trabajo.

Problemas tan relevantes como la insuficiencia de ahorro nacional (y su correlato, la dependencia de flujos de financiación procedentes del resto del mundo y el correspondiente déficit corriente) o la concentración de la inversión en un sector muy específico han de encontrar reflejo en las decisiones en materia tributaria. **No puede por tanto desligarse el marco impositivo de la política económica general.**

En este sentido, la reforma fiscal actualmente en tramitación parece ser una oportunidad perdida de contribuir a la solución del problema de la competitividad.

Este es el caso de la insuficiente generación de ahorro privado. Como pone de manifiesto el elevadísimo déficit corriente de la Balanza de Pagos, en nuestro país se produce un agudo desequilibrio entre los flujos de ahorro e inversión que nos conduce a elevar enormemente la dependencia de financiación procedente del resto del mundo. Esta insuficiencia de ahorro nacional es especialmente preocupante a la luz de una serie de consideraciones: en primer lugar, el hecho de que las decisiones de la política monetaria (que tanto afectan al coste de financiación de esos flujos) no giren en torno a las necesidades específicas de nuestra economía; en segundo lugar, la caída del ahorro de los hogares, tradicionales acreedores del resto de los sectores; en tercer lugar, el fenómeno del envejecimiento de la población, que, a pesar de que afectará de

manera diferencial a nuestro país, no está siendo abordado adecuadamente a través de una mayor acumulación de ahorro financiero a largo plazo.

Ante esta situación, **el marco impositivo tiene un claro campo de actuación considerando la fiscalidad comparada** (dado el entorno de libre circulación de capitales) y teniendo por objetivo una mejora clara de la tributación del ahorro en general y el de largo plazo en particular. Estas preocupaciones deben caracterizar por tanto la aplicación del principio de neutralidad en el tratamiento fiscal del ahorro.

Frente a esta postura, **la reforma en trámite parlamentario no parece responder a ese objetivo necesario de fomento del ahorro**, ya que diversos aspectos contradicen tal objetivo. Cabe mencionar, en el caso del IRPF, la elevación del tipo impositivo aplicado a los rendimientos del ahorro, el empeoramiento del tratamiento del ahorro a largo plazo (a través del cambio de tratamiento de las prestaciones de planes de pensiones percibidas en forma de capital o el establecimiento de límites comunes a los planes individuales y de empresa) o el cambio de tratamiento en la tributación por dividendos. Asimismo, esta reforma deja pasar la oportunidad de eliminar el Impuesto sobre el Patrimonio que, además de excepcional en el marco europeo, tiene efectos claros de desincentivo al ahorro. Tampoco parece seguirse el objetivo de fomento del ahorro (en este caso empresarial) con la eliminación de la reducción de tributación en caso de reinversión de plusvalías en el Impuesto sobre Sociedades.

Otro de los aspectos preocupantes de la economía española, y que debería ser acometido también desde la perspectiva tributaria, es la evolución de la inversión. Y ello en un doble sentido: por un lado, por la **concentración de la inversión nacional en un sector muy específico -la construcción-** y la vulnerabilidad que ello genera en términos de crecimiento, creación de empleo y situación financiera de las familias. Por otro lado, **la necesidad de mejorar nuestra posición relativa en el muy competitivo mercado de flujos internacionales de inversión.**

Indudablemente, el marco tributario puede contribuir a equilibrar el destino de la inversión nacional eliminando el actual sesgo favorable a la adquisición de vivienda en propiedad (contradictorio, además, con el proclamado objetivo de potenciación del segmento de alquiler). En el caso de la inversión directa extranjera, nuestra situación fiscal comparada no es favorable, dado que tenemos tipos impositivos nominales e implícitos más elevados que la mayoría de los países europeos.

De nuevo, en este ámbito la reforma en tramitación no sigue la dirección adecuada. Así, se mantiene el tratamiento diferencialmente ventajoso de la inversión en vivienda habitual en el IRPF. En el Impuesto sobre Sociedades la reducción de tipos nominales es escasa, lenta y de un confuso resultado cuantitativo, dada la simultánea eliminación de las deducciones. No se entiende la supresión de la deducción por inversiones en I+D+i, dado que la promoción de este tipo de actividades juega teóricamente un papel muy relevante en la política económica actual y está presente en el marco fiscal de la inmensa mayoría de los países de la OCDE.

El tercer aspecto abordado en este Documento es la **fiscalidad sobre el trabajo, relevante en términos de evolución de la productividad individual y de la población activa**. Así, una imposición excesivamente gravosa puede inducir a que los trabajadores reduzcan su oferta de trabajo o incluso se queden fuera del mercado laboral (atrapados en lo que la Comisión Europea denomina la *tax-benefit trap*). Para contrarrestar estos efectos, pueden reducirse los tipos impositivos nominales máximo y mínimo, así como el número de tramos. Además, también debería mejorarse la equidad horizontal en el tratamiento de este tipo de rendimientos, dada la concentración de la carga tributaria en un grupo muy específico de contribuyentes. Para evitar que los efectos recaudatorios de este tipo de medidas se traduzcan en un empeoramiento del saldo presupuestario, cabe avanzar en la senda marcada por otros países desarrollados (en muchos casos especialmente por aquellos que más crecen) de **reducir el peso relativo de la recaudación por imposición directa y sustituirla por indirecta**.

La reforma actual adopta una modestísima reducción del tipo impositivo marginal (que, además, incrementa la distancia entre éste y el del Impuesto sobre Sociedades) y del número de tramos. Además, este cambio se combina con la modificación del tratamiento del mínimo vital que creará “ganadores” y “perdedores”.

En suma, **la reforma en tramitación es una oportunidad perdida**, puesto que **carece de dirección estratégica global** y no se centra en la resolución (o, al menos, mejora) de los problemas que estructuralmente aquejan a la economía española y que son de sobra conocidos. **Tampoco están claros los resultados cuantitativos** de la reforma, difíciles de prever y distribuidos de manera que parece ser asimétrica y, en ocasiones, arbitraria.

No obstante, **puesto que todavía se encuentra en fase de discusión parlamentaria, sería muy deseable introducir cambios que permitan aportar**

elementos de mejora de la competitividad de nuestra economía en un sentido amplio. Entre estos elementos cabe destacar los siguientes:

- Dadas las evidentes dificultades políticas de eliminar totalmente la deducción por adquisición de vivienda habitual, se puede abordar una cierta moderación de esa deducción. Por ejemplo, a través de una reducción de sus máximos cuantitativos absolutos.
- Conviene llevar a cabo una mayor reducción de los tipos impositivos nominales tanto en el IRPF como en el Impuesto sobre Sociedades, evitando además elevar la distancia entre ambos impuestos.
- Han de replantearse los cambios introducidos en el tratamiento del ahorro y, en particular, los que suponen un incremento de la carga tributaria de los seguros, así como de los fondos y planes de pensiones (sea en el caso de la recuperación en forma de capital o a través de los máximos de deducción). La perspectiva del envejecimiento demográfico y el propio debate en torno a la dependencia requieren un fomento fiscal activo de la acumulación de ahorro a largo plazo.
- También debe cambiarse el tratamiento previsto para la imposición de dividendos, difícilmente comprensible en términos económicos y que tampoco parece que vaya a promover la acumulación de ahorro y su dedicación a la inversión financiera.

2. La competitividad: el gran problema

Existe una coincidencia casi unánime a la hora de señalar que el **problema más acuciante para la economía española es el deterioro de su competitividad**, en todas y cada una de las vertientes de esta compleja variable. Aunque se trata de un problema cuya corrección requiere de los esfuerzos del conjunto de la sociedad, **la estructura impositiva es uno de los principales instrumentos con que cuenta la Administración para mejorar la posición competitiva de las empresas y del país en su conjunto**. La cesión de las competencias en materia de política monetaria ha incrementado la relevancia de la política fiscal en general y de la tributaria en particular.

No se debe olvidar que la competitividad es un problema inmediato que requiere soluciones de corto y medio plazo. La **política fiscal** permite actuar en ambos horizontes temporales. A corto plazo, la política presupuestaria puede permitir la mejora del ajuste entre los flujos de ahorro e inversión mediante un **mayor ahorro público**. En el medio plazo, una reforma fiscal puede enfocarse a incentivar decisiones positivas para los grandes factores de producción. Por un lado, el capital, a través de la **atracción de inversión extranjera** y la **promoción** de la inversión en I+D, y de incentivos a la **generación de ahorro privado**; por otro, el trabajo, mediante la **reducción de incentivos al ocio** y la **eliminación de mecanismos perversos** que concentran la **carga fiscal** en determinadas fuentes de renta. Cómo abordar

Además, la estructura fiscal que se aplique no puede ser diseñada sin considerar la situación comparada en los demás países europeos. Esta comparativa resulta pertinente por varias razones. En primer lugar, la libertad de movimientos de capital hace que la fiscalidad comparada sea muy relevante, y más en el caso español en el que tenemos necesidad de financiación exterior. En segundo lugar, la integración económica mundial hace que no sólo sea relevante la comparativa del tratamiento fiscal del capital en busca de inversiones financieras, sino también del tratamiento fiscal del trabajo, dados sus efectos en términos de competitividad y de capacidad de atracción de inversiones.

2.1 Fiscalidad y competitividad

En los últimos años se han intensificado las señales que alertan del **progresivo agotamiento del modelo de crecimiento español**. Si bien es cierto que el PIB sigue registrando un crecimiento notable en comparación con la media europea, también lo es que lo hace acompañado de **un problema persistente (y creciente) de falta de competitividad, reflejado en los dos grandes desequilibrios que aquejan a la economía española: el déficit exterior y el diferencial de inflación**.

La preocupante evolución de los precios relativos se ve además agravada por otra de nuestras carencias: el débil incremento de la productividad de la economía. Esta circunstancia pone en cuestión nuestra capacidad de seguir mejorando en términos de renta per cápita en el medio plazo.

El Círculo hacía un diagnóstico de esta situación en un documento reciente¹. La tesis que allí se defendía establece que nuestra economía necesita evolucionar hacia un nuevo modelo competitivo, en el que primen factores como el capital humano, la innovación y el conocimiento. España debe convertirse en un destino atractivo para aquellas actividades que, dentro del proceso productivo, generen un mayor valor añadido. La clave de la competitividad reside en saber adaptarse a las exigencias de la globalización de la economía y la internacionalización de las empresas. En este sentido, la fiscalidad puede desempeñar un importante papel. Evidentemente, el sistema fiscal no constituye por sí solo la solución a los problemas de la economía española; sin embargo, sí tiene la capacidad de crear incentivos adecuados para que las decisiones de los agentes económicos vayan en la dirección requerida por un patrón más moderno de crecimiento.

Cualquier reforma del actual marco tributario deberá por tanto diseñarse a la luz de estas consideraciones. Debe señalarse desde un principio que la búsqueda de una mayor competitividad **no requiere tanto de una disminución indiscriminada de impuestos como del establecimiento de una buena estructura impositiva que genere los incentivos adecuados**. Este es, por ejemplo, el punto de vista que adoptan instituciones como el *IMD (International Institute for Management Development)* para valorar la fiscalidad en la elaboración de sus respectivos índices de competitividad.

¹ Véase Círculo de Empresarios (2005) "España ante el nuevo paradigma de la competitividad".

Existen tres ámbitos en los que una adecuada estructura impositiva puede contribuir decisivamente al impulso de la competitividad: **el ahorro, la inversión y la oferta de trabajo**. La competitividad, la capacidad de crecer de una economía depende de su dotación de factores, de cómo se gestionen éstos y de la inversión que se realice para aumentar esa dotación e incrementar la eficiencia en su uso. Por ello, la reforma fiscal debe aspirar a crear incentivos propicios para el fomento del ahorro, el impulso a la inversión productiva y la mayor participación en el mercado de trabajo.

Además, la **reforma** debe ser **coherente** en todos sus elementos, tener **vocación de estabilidad** y, respetando todos los **principios deseables** (ver recuadro adjunto), aspirar abiertamente a la mejora de nuestra competitividad.

PRINCIPIOS DE UN SISTEMA IMPOSITIVO

Un sistema fiscal moderno ha de respetar no sólo los principios tradicionales de la hacienda pública (equidad, suficiencia, eficiencia...), sino también otros que se han desarrollando en las últimas décadas. Esos principios son:

Simplicidad, de forma que la normativa tributaria pueda ser fácilmente entendida y asimilada por el contribuyente. En la presentación de la reforma fiscal de 1985, el Presidente de los Estados Unidos formuló con claridad este elemento básico, al afirmar que *“si los impuestos son pagados por todos los ciudadanos, su comprensión debe estar al alcance de todos ellos, cualquiera que sea su profesión, especialidad, o nivel de formación”*.

Transparencia, que permita a los ciudadanos un cálculo racional, inmediato y sencillo de las consecuencias fiscales de las decisiones económicas que cada uno de ellos pueda adoptar en cualquier momento.

No contradicción, para evitar el contrasentido -tan frecuente- que supone subvencionar (o penalizar) fiscalmente algunas actividades y sus contrarias. La compraventa de viviendas (penalizada en transmisiones patrimoniales y subvencionada en el IRPF), la doble tributación de dividendos, la concentración fiscalmente subvencionada de PYMES (que, por lo mismo, dejarán de serlo) o el tratamiento favorable de ciertos rendimientos para gravarlos después como patrimonio, son algunos de los muchos ejemplos que pueden aducirse.

Neutralidad, que evite las distorsiones económicas y la mala asignación de recursos que, con tanta frecuencia, vienen provocados por condicionamientos fiscales.

Mínimo coste de cumplimiento de las obligaciones tributarias. Blumenthal y Slemrod calcularon que el contribuyente americano emplea un promedio de 27,4 horas anuales en responder a los requerimientos del Fisco, lo que vendría a suponer un coste total de unos 125.000 millones de dólares *“No tiene sentido -afirmaba, en su día, Ronald Reagan- un sistema en el que el propio Einstein necesitaba de asesor fiscal”*.

Eficiencia recaudatoria, íntimamente vinculada a los principios anteriores, en cuanto que la complejidad tributaria constituye campo abonado para la elusión fiscal, al menos por parte de aquellos que pueden acogerse a las lagunas del sistema.

2.2 Comparativa internacional

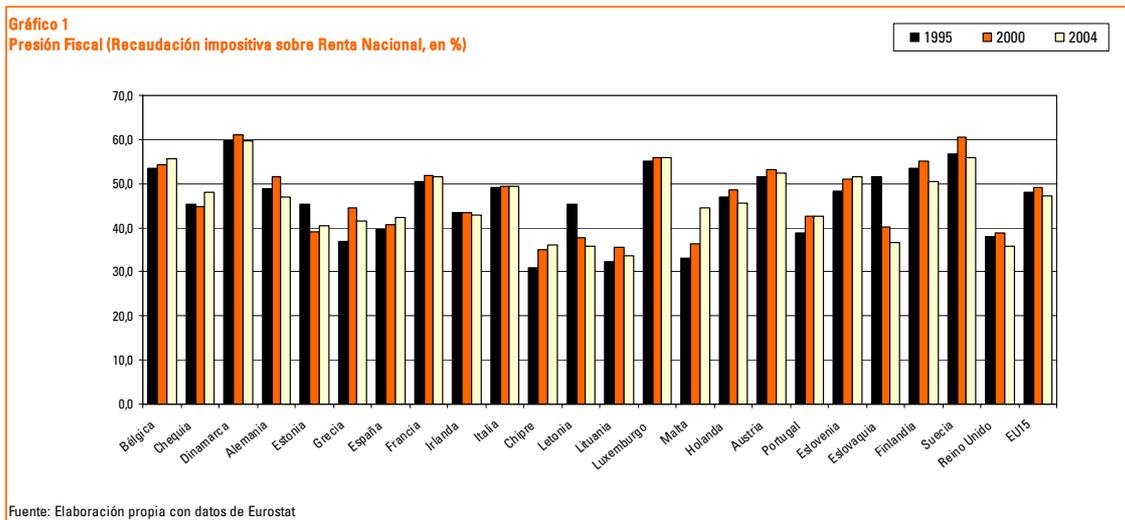
La competitividad de una economía es, en gran medida, un concepto relativo en el que prima la posición que cada nación ocupa con respecto al resto. Todas las recomendaciones que se suelen dar para mejorar la posición competitiva de un país tienen su origen en las lecciones aprendidas de la experiencia de otros. Parece recomendable, por tanto, **comparar la fiscalidad española con** las tendencias que se observan en **otras naciones**, incluso aunque sea fijando la atención únicamente en las grandes variables.

Presión Fiscal

Uno de los indicadores que más atención recibe en los análisis comparativos de los sistemas fiscales es el de la **presión fiscal**, definido como la ratio **recaudación impositiva total sobre PIB**². En este sentido, la presión fiscal española, aun cuando ha experimentado un ligero repunte en el último decenio, pasando del 33,4% el PIB a 35,6% en el periodo 1995-2003, se mantiene por **debajo de la media europea**. Por su parte, y en ese mismo periodo, la presión fiscal media de la Europa de los quince se elevó en algo más de medio punto hasta situarse en el 41,2% del PIB, mientras que los nuevos estados miembros la reducían hasta el 36% (dos puntos porcentuales).

² Por su sencillez este indicador está aquejado de ciertas limitaciones dadas las diferencias en las estructuras impositivas de los países y la manera en que definen sus impuestos. Véase al respecto Comisión Europea 2005, pág. 29. Zubiri (2001) argumenta que este indicador debe utilizarse con cierta cautela por dos motivos. El primero es que no todo el PIB está gravado y el porcentaje de PIB sujeto a impuestos puede diferir entre países. Segundo, porque la recaudación fiscal es el resultado de aplicar los tipos efectivos a la renta de la economía. Así, es posible que a pesar de que produzca una reducción de tipos efectivos –presión fiscal individual- aumente la presión global.

Otras medidas adicionales para evaluar la carga fiscal que soportan las economías conducen a un diagnóstico muy parecido. El gráfico 1 revela que la presión fiscal es mayor si utilizamos la ratio **recaudación impositiva total sobre renta nacional**. De nuevo España ha aumentado ese cociente entre 1995-2004, permaneciendo aún así por debajo de la media de los países de la Europa de los 15.

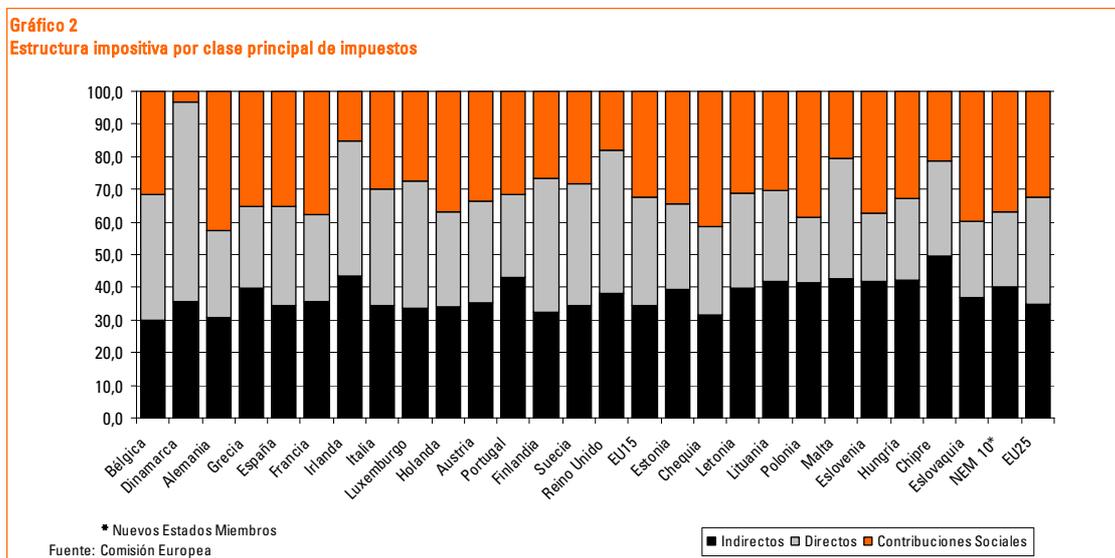


Sin embargo, hay que aclarar que **la presión fiscal que soporta un país no es el único factor determinante de sus niveles de competitividad y crecimiento económico**. Por ejemplo, los países nórdicos aparecen siempre en las primeras posiciones de los ranking de competitividad siendo su presión fiscal también de las más altas. De la misma forma, países con baja presión fiscal (por debajo del 30% sobre PIB en 2003) como Irlanda o EEUU crecen a buen ritmo, con mejoras de productividad y manteniéndose en el grupo de las economías más competitivas.

Por tanto, parece más importante **la estructura tributaria que la cuantía de la recaudación impositiva total**. Las decisiones económicas se toman en función de incentivos. A su vez, estos incentivos se ven distorsionados por el modo en que se gravan las distintas opciones objeto de elección. Por tanto, **el impacto económico final de la imposición depende de cómo recaiga sobre los distintos hechos impositivos**.

Tendencias en la estructura impositiva³

En España la imposición indirecta es relativamente menos importante que en la mayoría de países de la UE-25 en términos de porcentaje de la recaudación total. Además, las cotizaciones sociales representan un porcentaje de la recaudación mayor en nuestro país que en el resto de Europa (ver gráfico 2).



La presión fiscal y la estructura de la recaudación atendiendo a los diversos factores de producción permiten hacerse una primera idea de las diferencias entre países. Pero la incidencia final de los impuestos depende fundamentalmente del modo en que afectan a los diversos grupos de contribuyentes. Tras la estructura comentada se observan distintas tendencias en la imposición según factores de producción.

- **Situación actual:** los impuestos sobre el factor trabajo (impuestos y cotizaciones sociales) representan la principal fuente de ingresos tributarios en la **Unión Europea**, con más de un 50% de la recaudación total. En segundo lugar se encuentran los impuestos sobre el consumo, cuya participación en la recaudación total oscila entre un 25% y 33% en la mayoría de países. Por último, los gravámenes sobre el capital proporcionan alrededor de un 20% del total recaudado.

En **España** la estructura es ligeramente distinta. Mientras que el factor trabajo genera un 47,1% de la recaudación total, el factor capital hace una aportación sustancialmente mayor que en Europa, al alcanzar un porcentaje de

³ La comparativa se limita al periodo 1995-2003, único para el que existen datos comparables en Eurostat.

26,3. Por su parte, la recaudación por impuestos sobre el consumo se sitúa en España en la banda baja de la horquilla europea, con un 28,3% del total ingresado.

- **Evolución reciente:** desde mediados de los años 90, la tasa implícita con que se grava el factor trabajo ha venido disminuyendo en muchos de los países de la UE con el objetivo de alentar la demanda de trabajo e impulsar los incentivos para trabajar. A pesar de que España ha sido una excepción a esa tendencia, el tipo español se situaba en 2003 claramente por debajo de la media de la UE-15 (7 puntos) y de la UE-25 (6,1 puntos).

España también se ha desmarcado de las tendencias europeas recientes en la imposición sobre las **rentas del capital**. Así, mientras que el conjunto de la UE-25 ha incrementado en 1,4 puntos el tipo implícito con que grava esas rentas, España lo ha hecho en una cuantía mayor (6,3 puntos), para situar ese tipo por encima de la media europea. Algo similar puede decirse de los **impuestos sobre el consumo**. Durante el periodo reseñado, el tipo implícito sobre el consumo ha crecido en España 2,2 puntos, muy por encima de los 0,3 puntos en que aumentó para la media de la UE-25. Sin embargo, en este caso el tipo resultante se mantiene por debajo de la media europea (cuadro 1).

Cuadro 1
Tipos implícitos en %

	Tipo implícito sobre consumo			Tipo implícito sobre factor trabajo			Tipo implícito sobre factor capital		
	2003	Promedio 1995-2003	Diferencia en puntos porcentuales entre 1995 y 2003	2003	Promedio 1995-2003	Diferencia en puntos porcentuales entre 1995 y 2003	2003	Promedio 1995-2003	Diferencia en puntos porcentuales entre 1995 y 2003
España	16,5	15,6	2,2	29,8	29,1	0,9	20	17,5	6,3
UE-15	22,9	22,7	0,8	36,8	37	0,3	19,2	19,4	3
UE-25	22	21,7	0,3	35,9	36,2	0	17,9	18,1	1,4

Fuente: Eurostat

- Por tanto, en términos comparativos cabe concluir lo siguiente:
 - La **presión fiscal española es menor que la media europea pero superior a la de países muy competitivos como EEUU y Japón.**
 - Aunque la **carga fiscal implícita sobre el trabajo es menor en España** que en el conjunto de la UE, la participación de **las cotizaciones sociales** en el total recaudado es **mayor en nuestro país.**
 - En lo que se refiere a la **fiscalidad implícita sobre el capital**, nuestro país se sitúa por encima de la media europea.

- En España se observa un **menor peso de la imposición indirecta**, especialmente del **consumo**, lo que se entiende difícilmente en un país que crece con un sesgo muy pronunciado hacia el consumo doméstico y con un problema creciente de pérdida de mercados también internos (lo que conlleva un aumento del peso de las importaciones).

3. El ahorro

3.1 La importancia del ahorro privado

El binomio ahorro-inversión constituye una de las claves en el crecimiento de una economía en el medio y largo plazo. Por un lado, la inversión en capital físico y humano no sólo aumenta el stock de ambos factores de producción, sino que también permite un uso más eficiente de los recursos a lo largo del tiempo. Por otro lado, si bien es cierto que no parece haber una correlación directa entre ahorro e inversión nacionales (en el entorno de libre circulación de capitales y, especialmente en el área euro), también lo es que **la excesiva dependencia del ahorro exterior es una fuente de vulnerabilidad** .

- La pérdida de confianza en un país o el deterioro de su atractivo como destino deseado para la inversión financiera internacional mermaría su capacidad para acometer inversiones productivas, bien por el incremento de los tipos de interés reales con los que retribuir al ahorrador foráneo (**prima de riesgo**), bien por la disminución de los flujos de entrada de capital extranjero.
- Incluso aun cuando esta situación no se produjera, la dependencia de financiación exterior de una cierta entidad generaría **flujos de pago hacia el exterior** (la retribución a las inversiones) que agravarían la situación de balanza de pagos. Este es el caso de la economía española en la actualidad, en el que la balanza de rentas muestra un creciente déficit explicado en gran parte por la dependencia financiera del exterior.
- Además, hay que tener en cuenta la vulnerabilidad que supone que el **coste del ahorro** –dada la cesión de competencias monetarias al BCE- **evolucione de manera absolutamente independiente** del devenir de la economía española. Esta circunstancia puede conducir a situaciones en las que la política monetaria genere impulsos procíclicos, lo que endurecería las condiciones de financiación del endeudamiento exterior (e interior) en el que hubieran incurrido los agentes españoles.

El ahorro nacional se compone, a su vez, de ahorro privado, efectuado por familias y empresas, y ahorro público⁴. Así, aunque la cultura de la estabilidad presupuestaria haya permitido un saneamiento de las cuentas públicas en muchos países, sigue siendo imprescindible disponer de ahorro privado. El ejemplo del crecimiento de algunos países asiáticos sobre la base de unas elevadísimas tasas de ahorro es suficientemente ilustrativo del impulso económico que genera el ahorro.

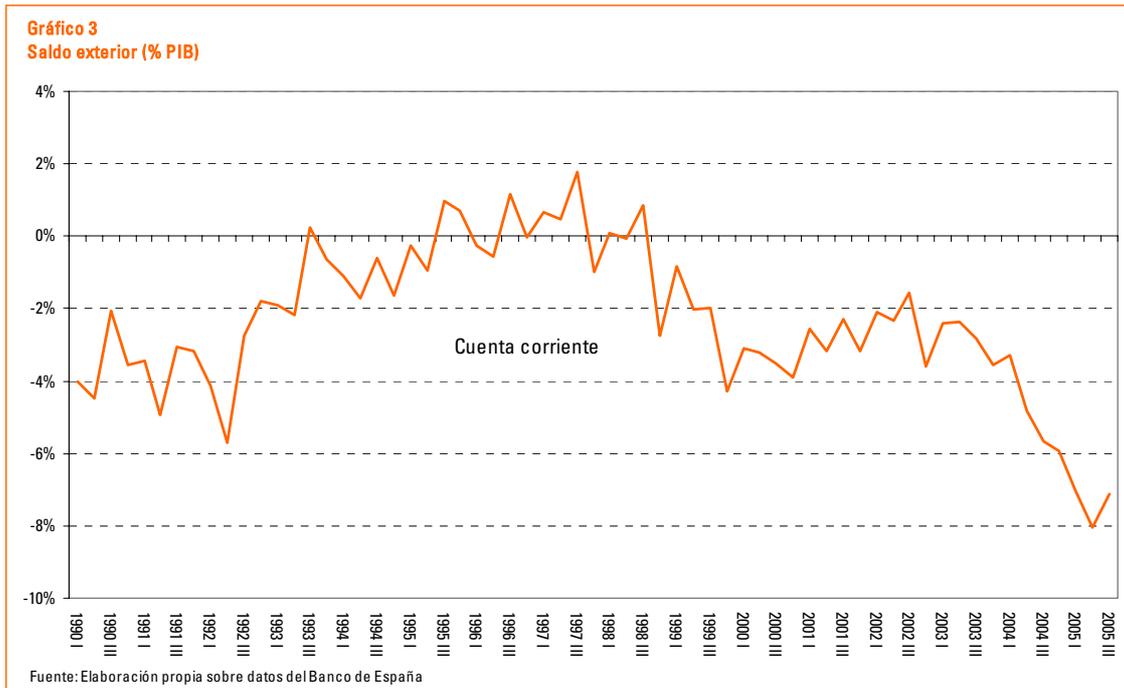
No es extraño entonces que los análisis internacionales incluyan el ahorro como uno de los determinantes de la competitividad. En el caso del Growth Competitiveness Index (World Economic Forum 2005, The Global Competitiveness Report), la tasa de ahorro aparece como uno de los componentes del subíndice de estabilidad macroeconómica. En otros, la promoción del ahorro privado se defiende como una de las reglas de oro de la competitividad (IMD World Competitiveness Yearbook, 2005).

3.2 Situación española actual: un ahorro insuficiente

El patrón de crecimiento español de estos últimos años se está caracterizando por varios elementos que constituyen un motivo de preocupación, y no sólo desde el punto de vista del ahorro:

- Sin duda, el elemento más destacable se encuentra en el **fuerte déficit exterior** (uno de los más importantes del mundo medido a través de la balanza por cuenta corriente en proporción al PIB) que, a partir de la identidad básica de la contabilidad nacional, ha de interpretarse como una capacidad de generación de ahorro nacional insuficiente para afrontar la inversión que se realiza en nuestro país. Esta situación, muy presente en la economía española a lo largo de su historia, se ha visto agudizada en estos últimos años (gráfico 3).

⁴ Aunque hay una extensa literatura en torno a la teórica sustituibilidad entre ambos (la denominada “equivalencia ricardiana” ,según la cual las variaciones en el ahorro público se verían exactamente compensadas por variaciones idénticas del ahorro privado, pero de signo contrario), la evidencia empírica no avala esta hipótesis (véase, por ejemplo, García y otros (2003) y García y Ramajo (2002), donde también se incluye evidencia para el caso español. Aun así, en determinados casos podría haber una sustitución parcial (véase Raymond, 1997, que estima que a corto plazo un aumento de un euro del ahorro público nacional a través de reducción de gastos corrientes genera una reducción del ahorro privado de 0,5 euros. Si ese mayor ahorro nacional se consiguiera vía incremento de impuestos, la disminución del ahorro privado alcanzaría un valor de 0,8 euros. El FMI (1995) estimó las mismas proporciones y obtuvo valores de 0,3 y 0,6 respectivamente.



Además de los problemas de competitividad comercial que esta evolución pone de manifiesto, la **insuficiencia de ahorro privado** se ha visto agudizada por el entorno de tipos de interés nominales muy reducidos y un diferencial de inflación que los convierte en negativos en términos reales. Ello explica la preferencia de los agentes españoles por consumo presente (frente a ahorro, es decir, consumo futuro).

En este ámbito, las **perspectivas** españolas para 2006 y 2007 no son **nada halagüeñas**. La Comisión Europea prevé un déficit corriente de 8,3% sobre el PIB para 2006 y de 9,1% en 2007. Por su parte, la OCDE cifra en un valor incluso más abultado tal déficit, nada menos que un 10% para 2007. La ampliación del déficit exterior es una preocupación que comparten los organismos internacionales.

- **El crecimiento de la economía española está siendo protagonizado por el consumo privado** (el correlato del escaso ahorro generado) y **por una inversión extraordinariamente concentrada en el sector inmobiliario**.

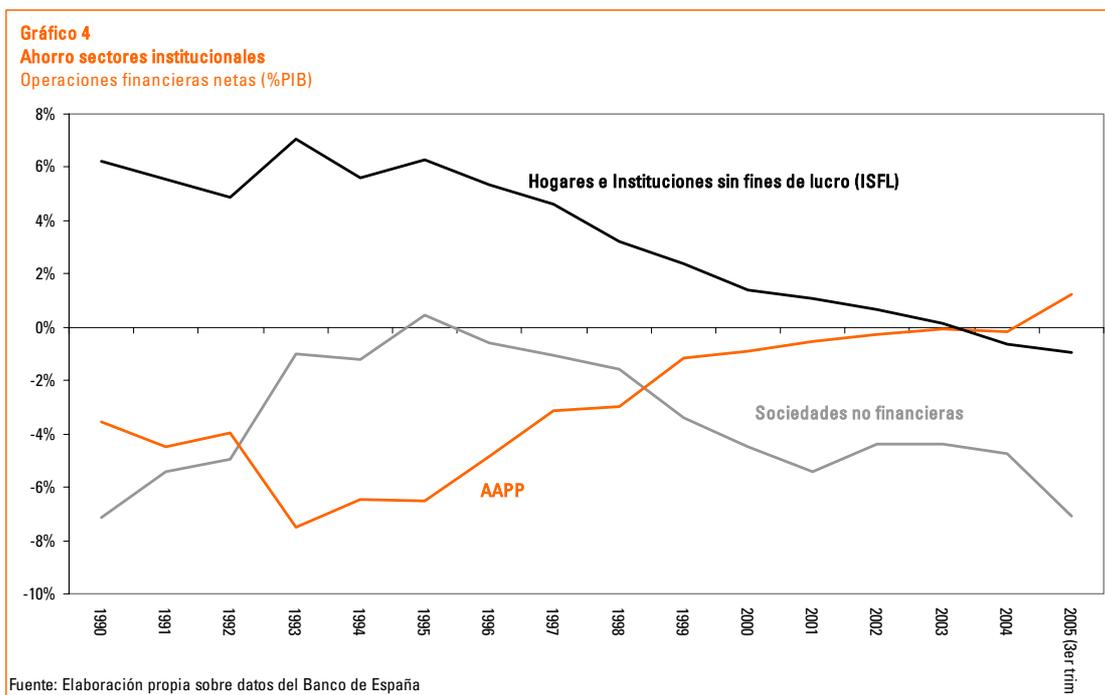
En España, el ahorro financiero acumulado por las familias supone un 161% del PIB (cuadro 2) y representa sólo un 20% del ahorro familiar; frente al 80% restante, que se destina a la adquisición de vivienda. La distribución media del ahorro total en los países desarrollados resulta ser menos extrema, con un 50% del total dedicado a cada una de las dos formas de ahorro.

Cuadro 2
Activos Financieros de las familias en % PIB (2004)

	Total	PIB	% PIB
Reino Unido	4.825,2	1.717	281%
Holanda	1.239,1	489	253%
Bélgica	714,1	288	248%
Italia	3.108,7	1.351	230%
Portugal	297,4	142	209%
Francia	3.285,2	1.648	199%
Alemania	4.100,3	2.216	185%
España	1.348,6	837	161%
Dinamarca	315,0	196	161%
Suecia	448,6	282	159%
Austria	321,5	237	136%
Finlandia	163,8	150	109%
Noruega	215,5	204	106%

Fuente: Inverco

- Finalmente, en el transcurso del último decenio se ha producido un **vuelco en la situación financiera de los sectores institucionales** de la economía española. Como se observa en el gráfico 4, **las AAPP**, que acostumbraban a necesitar financiación del resto de sectores, **son ahora acreedoras de los demás**. Han pasado de un déficit que llegó a superar el 6% del PIB a un superávit de más del 1% del PIB. Esto ha sido provocado por una mejora del ahorro, ya que la formación bruta de capital se ha mantenido.



Simultáneamente, se ha vivido una **progresiva caída del ahorro** del agente que tradicionalmente financiaba a los demás: **las familias**. Éstas han transformado una capacidad de financiación del entorno del 7% del PIB en

una necesidad de financiación del 2% a consecuencia de un descenso del ahorro y de un espectacular aumento de la inversión residencial.

Por su parte, el **sector empresarial** ha experimentado en los últimos 15 años una **constante reducción de su capacidad de ahorro**.

3.3 Aspectos de un mejor tratamiento fiscal del ahorro

Si bien es cierto que la fiscalidad no es el único determinante del ahorro (ya se ha comentado el papel de los tipos de interés reales), es sin duda un instrumento de las administraciones públicas para tratar de corregir el desequilibrio financiero exterior que padece la economía española.

Por tanto, **no parece que quepa duda alguna sobre la conveniencia de adoptar un tratamiento fiscal favorable al ahorro**. Pero además, para el diseño de dicho tratamiento fiscal será necesario tomar en consideración **otros aspectos adicionales**:

- **Fiscalidad comparada**: en un entorno de libre movilidad de capitales (y más en ausencia de riesgo de tipo de cambio), el tratamiento fiscal comparado es uno de los elementos que condicionan el destino geográfico de los flujos de ahorro (nacionales e internacionales).

Europa cuenta hoy con un mercado de capitales más amplio, profundo, líquido y competitivo, en el que se han reducido los diferenciales de tipos de interés y, en muchos casos, se han suprimido los riesgos y costes cambiarios. Todo ello hace que cada vez resulte más relevante el tratamiento fiscal que se da a los rendimientos del capital.

Según las estimaciones de González Páramo y Badenes Plá (2003) en Europa se pueden distinguir tres grupos de países en cuanto al nivel de la tributación marginal del ahorro. Un grupo de tributación reducida para la mayoría de contribuyentes (Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Reino Unido); un grupo con imposición elevada (Dinamarca, Holanda y Suecia); y, entre ambos, un grupo de fiscalidad marginal intermedia (España, Italia y Portugal).

Sin embargo, la posición española no es especialmente favorable por una serie de circunstancias adicionales. Por un lado, la existencia de un Impuesto sobre el Patrimonio que se añade a la carga tributaria derivada del IRPF. Por otro lado, la persistencia de restricciones adicionales que dificultan artificialmente y de una manera única en Europa el acceso a una tributación homologable a los estándares de los miembros de la UE.

Por tanto, sería conveniente reducir la imposición sobre el ahorro (nominal y efectiva) y eliminar el Impuesto sobre el Patrimonio (que además, tenía inicialmente un carácter transitorio).

- **Envejecimiento y ahorro previsión:** además de la conveniencia de incrementar el ahorro en términos absolutos, también ha de destacarse la necesidad de promover la generación de ahorro a largo plazo, dada la singular exposición de nuestro país al fenómeno del envejecimiento de la población⁵.

La situación de partida no es halagüeña: en primer lugar, **la sociedad española se enfrenta a un proceso de envejecimiento más agudo que el del resto de países de la UE** (es más, Naciones Unidas prevé que en 2050 la mediana de edad en España sea la más alta del mundo).

En segundo lugar, parece evidente que **el sistema público de pensiones en su configuración actual no va tener capacidad de responder a esa situación** (en el año 2050 la proporción entre la población entre 20 y 64 años respecto a la de 65 años o más se habrá reducido hasta 1,47, frente al 3,77 actual). Así, si la Seguridad Social contabilizase por el criterio de devengo los derechos no vencidos de los actuales cotizantes, en sus cuentas se registraría un fuerte déficit. Un déficit que, a la vista de las perspectivas de envejecimiento de la población, sí saldrá a la superficie cuando aquellos derechos venzan, poniendo en riesgo todo el sistema de pensiones.

En tercer lugar, **los hogares españoles están entre los europeos que menos ahorro financiero a largo plazo han acumulado** (ver cuadro 3). Además de tender a concentrar su ahorro en bienes inmuebles, las familias españolas dedican un porcentaje menor (7%) de su ahorro financiero a los seguros de vida y planes de pensiones.

⁵ Ver cuadro 4, página 29 del Documento Círculo de Empresarios (2006): Un sistema sanitario sostenible.

Cuadro 3
Activos Financieros de las familias (2004)
Tipos de Activos (miles de millones de euros)

	Fondos de Pensiones y Seguros	PIB	% PIB
Reino Unido	2.588,8	1.717	151%
Holanda	708,5	489	145%
Dinamarca	145,6	196	74%
Francia	1.006,7	1.648	61%
Suecia	167,2	282	59%
Bélgica	143,4	288	50%
Alemania	974,8	2.216	44%
Italia	527,5	1.351	39%
Portugal	54,3	142	38%
Noruega	75,1	204	37%
Austria	66,9	237	28%
España	215,7	837	26%
Finlandia	37,7	150	25%

Fuente: Inverco

En suma: **habría de considerarse una mejora del tratamiento fiscal del ahorro con especial énfasis en el generado a medio y largo plazo, así como por aquél acumulado por personas que se van acercando a su edad de jubilación**, de manera que se alcanzara una situación al menos similar a la de otros países de nuestro entorno.

- **Neutralidad:** en principio, el marco fiscal no debe primar unos instrumentos de ahorro frente a otros. Aunque a priori puede parecer que este aspecto entra en contradicción con el que se acaba de exponer (la conveniencia de promover el ahorro a largo plazo), no es así.

En efecto, como se expone con mayor detalle en el recuadro adjunto, **la neutralidad perfecta no debe ser un objetivo absoluto, sino que debe haber la posibilidad de adoptar decisiones que rompan esa neutralidad pero sólo si existen razones suficientes (y explícitas) de política económica**. Este es el caso del ahorro a largo plazo.

EL PRINCIPIO DE LA NEUTRALIDAD EN LA FISCALIDAD DEL AHORRO⁶

La no discriminación o neutralidad constituye un principio atractivo pero de difícil aplicación al marco impositivo. De hecho, la neutralidad total es un imposible que incluso no siempre resulta deseable, aunque un sistema tributario eficiente haya de ser neutral por definición. Esta paradoja se explica del siguiente modo. El principio de neutralidad con auténtico valor normativo es aquél que establece que un gravamen eficiente de los distintos activos debe ser neutral en sus efectos. Pero esto no implica

⁶ Este recuadro se basa íntegramente en González Páramo y Badenes Plá (2003).

que el sistema fiscal también deba ser totalmente neutral en su diseño, con la excepción de situaciones concretas, como la de activos muy sustitutivos entre sí.

No puede olvidarse que la política fiscal aspira al logro de distintos objetivos (distribución equitativa de la riqueza, corrección de fallos de mercado, estabilización económica, etc.) que podrían exigir la no neutralidad en los objetivos y diseño del sistema fiscal. Por tanto, la neutralidad perfecta no debe ser un objetivo absoluto en sí misma sino un principio impositivo tanto más valioso cuanto más clara su definición y mayor su contribución a la racionalidad económica de la imposición. Así, si entendemos por neutralidad que los rendimientos del ahorro serán objeto de tributación uniforme independientemente de los activos de que procedan, cualquier decisión por la que se rompa la uniformidad en los tipos impositivos debería justificarse explícita y rigurosamente en términos de otros objetivos de política fiscal.

En ausencia de una justificación sólida, la no neutralidad fiscal tiene efectos negativos porque distorsiona la decisión de colocación del ahorro, porque aumentan los costes de cumplimiento de normas más complejas y porque tiende a una mayor inestabilidad de los tipos impositivos fijados. Además, estas distorsiones tienen un coste en términos de eficiencia porque la ventaja fiscal puede hacer atractiva la inversión en activos cuya gestión es ineficiente y porque los ahorradores se ven obligados a incurrir en un mayor coste de información tributaria para decidir sobre la estructura de su ahorro. Por último, la discriminación impositiva entre distintos activos financieros puede conducir a que ahorradores con iguales renta y ahorro total terminen pagando cantidades distintas en función de cómo se componga su cartera, con lo que también se infringe el principio de equidad horizontal.

En la práctica la mayoría de los países desarrollados interpretan la neutralidad como un criterio relativo. Así, el propósito con el que se han emprendido distintas reformas en esos países ha sido alcanzar un grado razonable de neutralidad no diferenciando fiscalmente productos con similar finalidad. No parece, sin embargo, que esos objetivos hayan cuajado en una tributación más neutral del ahorro.

Sin embargo, con esa excepción, es conveniente que la estructura fiscal respete el principio de neutralidad. Los impuestos no sólo pueden afectar al volumen del ahorro privado, sino que también influyen decisivamente en su composición a causa de las diferentes fiscalidades efectivas que soportan las distintas clases de rendimientos.

La evidencia empírica disponible concluye que **la composición de cartera del ahorro es muy sensible al trato fiscal diferenciado**, de modo que las distorsiones fiscales pueden desencadenar procesos de arbitraje notables (Fundación de Estudios Financieros, 2005). Ello redundaría en situaciones como la que en la actualidad se da en España, donde se favorece claramente el ahorro en inmuebles frente a otros activos (como se desarrolla más ampliamente en un apartado posterior de este documento). No sólo eso. El caso de nuestro país es un ejemplo ilustrativo de cuán difícil es la aplicación práctica del principio de neutralidad a las distintas fórmulas de ahorro financiero, dada la enorme variabilidad de los tipos aplicables a los productos financieros.

Por tanto, **dentro de los instrumentos de ahorro a largo plazo, sería conveniente que la fiscalidad les concediera un tratamiento neutral, que evitara que las autoridades tributarias adoptaran de forma arbitraria medidas de fomento de determinadas figuras de ahorro frente a otras, con los consiguientes efectos distorsionadores de los mercados (y de las decisiones de los agentes)**. Se trata así de evitar la recurrente tentación de llevar a cabo una suerte de ingeniería social que implica un prejuicio sobre lo que deben o no hacer los agentes.

Además, en la aplicación de este concepto de neutralidad no sólo deben incluirse los diversos instrumentos de ahorro financiero a largo plazo⁷ (fondos y planes de pensiones individuales y colectivos, seguros de vida o dependencia...), sino también ha de considerarse el tratamiento comparado de las cotizaciones sociales.

3.4 Algunos comentarios al proyecto de reforma

- La reducida capacidad mostrada por la economía española de generar ahorro y la actual dependencia del crecimiento respecto al consumo privado hacen difícilmente comprensible la decisión de **elegir el tipo nominal aplicado al ahorro**, incluso considerando los efectos del establecimiento de una base

⁷ Se considera que la desviación de la regla de uniformidad en los tipos de gravamen está justificada cuando se diferencia el tratamiento del ahorro finalista de otras formas de ahorro. Es mucho más dudoso si se trata de diferenciar entre productos de ahorro ordinario o entre vehículos de ahorro finalista (González Páramo y Badenes Plá, 2003).

imponible dual⁸. El efecto conjunto de ambas decisiones es incierto en términos cuantitativos (dependerá del tramo de renta en que se sitúe cada contribuyente).

- Respecto a la **base dual** cabe resaltar algunos aspectos positivos, como la mayor capacidad para hacer frente a la competencia fiscal de otros países y el hecho de que implica el reconocimiento explícito de que la renta dedicada al ahorro ya ha sido gravada con anterioridad (y que, por tanto, ha de recogerse en una base imponible diferenciada).

Sin embargo, también tiene aspectos negativos, entre los que cabe destacar las dificultades técnicas de definición práctica de lo que es ahorro y los consiguientes problemas de gestión del impuesto. Por ejemplo, llama la atención la no consideración como “rendimientos del ahorro” de los rendimientos del capital inmobiliario, tan masivamente utilizados por los contribuyentes españoles como forma preferente de ahorro. Se incurre así en una contradicción con la permanencia de la deducción por inversión en vivienda habitual (respecto a la que nos extenderemos más adelante).

- La eliminación de **deducciones para los fondos de pensiones que se recuperen en forma de capital**, a pesar de perseguir en teoría la neutralidad, consigue de facto lo contrario. En efecto, con ello se agudiza extraordinariamente el efecto de la progresividad del impuesto, lo que supone, en la práctica, una ausencia de neutralidad (se trata claramente mejor a los productos que se recuperen en forma de renta, puesto que a éstos la progresividad les afecta en mucha menor medida).
- Algo similar sucede en el caso de la **eliminación de las deducciones sobre rendimientos financieros plurianuales** generados en periodos superiores a dos años. Dicha eliminación, lejos de aumentar la neutralidad, conduce al efecto contrario, puesto que hace recaer una progresividad mucho más aguda a los productos con mayores plazos de amortización.
- La **eliminación** del procedimiento para reducir la **doble imposición sobre los dividendos** empresariales (ya gravados en el Impuesto sobre Sociedades) y su sustitución por una exención de 1.000 euros es difícil de entender (no parece

⁸ Se forman dos bases imponibles distintas en función de que los rendimientos procedan del trabajo o de otras fuentes.

basarse en ningún fundamento económico) y supone la introducción de incertidumbre respecto a los efectos cuantitativos de la reforma, puesto que la situación comparativa de cada contribuyente dependerá de elementos ajenos a los propios dividendos (por ejemplo, el volumen de renta percibido a través de otras fuentes).

- Considerando los argumentos expuestos respecto a la necesidad de generar ahorro a largo plazo no se comprende **la reducción del límite máximo de aportación a planes de pensiones ni la consideración de ese límite como conjunto incluyendo planes individuales y colectivos**. Es más, en países con gran desarrollo de los productos y mercados de ahorro a largo plazo (Reino Unido, por ejemplo), el pilar de los planes de empresa juega un papel fundamental, cosa que no se produce en el caso español.
- En **términos cuantitativos** los resultados de la reforma del IRPF son difíciles de calcular (dada la multiplicidad –y diferente signo- de los cambios propuestos). Sin embargo, autores como Manuel Lagares⁹ afirman que, por ejemplo, perderán los contribuyentes que perciban dividendos si sus ingresos por trabajo no superan determinados umbrales.
- Por otra parte, **la reforma deja pasar la oportunidad de eliminar el Impuesto sobre el Patrimonio**, figura absolutamente excepcional que sólo existe en muy pocos países europeos –Francia y los nórdicos- y con tipos bastante inferiores al nuestro. Cabe señalar que, además de su inicial vocación transitoria y de control, el efecto combinado de los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio provoca incentivos muy negativos a la generación de ahorro (no comparables, además, a los de otros países desarrollados). Dada la repetida insuficiencia del ahorro, la persistencia de esta negativa combinación es difícil de entender.
- Tampoco la anunciada reforma del **Impuesto sobre Sociedades** parece ir en la dirección adecuada en lo que a ahorro se refiere. En efecto, la **eliminación de la reducción de plusvalías empresariales por reinversión** atenta contra la pretendida neutralidad. En efecto, la situación anterior establecía una similar carga fiscal sobre el ahorro, independientemente del agente que lo generara (personas físicas o sociedades). Sin embargo, el cambio propuesto nos remite a

⁹ Una nueva reforma del IRPF. Manuel Lagares Calvo.

una posición en la que el tratamiento del ahorro depende de la naturaleza jurídica del agente que lo acumula.

Esta situación no se entiende ni desde el punto de vista de la teoría económica ni a la luz de la evolución descendente del ahorro de las sociedades no financieras.

4. La inversión

4.1 La importancia de la inversión

La competitividad de un país, entendida como su capacidad de crecer y generar prosperidad de un modo sostenido en el tiempo, depende de una infinidad de factores. Sin lugar a dudas, algunos de los más importantes son los relativos a las decisiones que se toman hoy pero con vocación de futuro. Decisiones que pueden encuadrarse bajo el concepto de inversión, y que comprenden categorías tan diversas como la inversión en capital humano, en capital físico o en I+D.

Todos los estudios sobre competitividad coinciden en destacar la relevancia de la inversión. Por ejemplo, el IMD (*Internacional Institute for Management Development*, 2005) le dedica un amplio espacio en su decálogo de reglas de oro para la competitividad. Recomienda, en concreto, invertir en infraestructuras tradicionales y tecnológicas, promover la inversión doméstica, reforzar los atractivos para la Inversión Extranjera Directa e invertir decididamente en el sistema educativo y en la formación continua de los trabajadores.

Dos son, al menos, los aspectos que otorgan gran relevancia a la inversión:

- La inversión es **la clave del incremento sostenido de la productividad**, es decir, de la competitividad en el medio plazo. Lo es tanto en su vertiente física, que en el caso del sector privado corresponde a la inversión en bienes de equipo, como en su vertiente tecnológica. Estas formas de inversión no sólo incrementan el stock de factores productivos disponibles, sino que también llegan a promover la innovación y la adopción de tecnología, elevando así la productividad. El caso de la inversión inmobiliaria es distinto, puesto que no incrementa directamente la productividad de la economía.
- Puede ser financiada con fondos procedentes bien del ahorro nacional bien del exterior. Además, esa financiación puede adoptar formas muy diversas – financiera o de cartera y directa. En un apartado anterior ya tratábamos la inversión extranjera en cartera (los flujos de ahorro), pero no la inversión directa, de gran importancia económica. **La Inversión Extranjera Directa (IED)** contribuye al bienestar del país receptor, tanto por la actividad y empleo

que genera como a través de su capacidad de difusión de la tecnología y el conocimiento.

En ambos casos, la **fiscalidad es un factor relevante que puede impulsar la inversión en determinados sectores y, además, mejorar el atractivo del país** como lugar para inversiones productivas por parte de nacionales y extranjeros.

COMPETENCIA FISCAL

El debate sobre la competencia fiscal tiene su origen en el modelo desarrollado por Tiebout (1956). Este modelo examina la competencia entre regiones de acuerdo con la movilidad de los hogares sobre la base de las preferencias impositivas y el gasto público ejecutado en cada región. Tiebout concluye que la competencia, entendida en esos términos, aumenta el bienestar de los hogares. Familias e individuos “votan con los pies”, esto es, se instalan allí donde encuentran la mejor combinación de impuestos y provisión de bienes y servicios públicos. Los trabajos desarrollados a posteriori han aplicado la misma idea para la movilidad de los demás factores productivos.

Durante los años 80 proliferaron normas que fomentaron la liberalización de los movimientos de capital. El resultado no fue otro que el aumento de la competencia entre países con el objetivo de atraer ese capital. El debate de política económica surgido de estas experiencias tuvo también su reflejo en el terreno teórico, donde se encuentran tanto modelos que atribuyen efectos beneficiosos a la competencia fiscal como modelos que concluyen que esa competencia es dañina. Estos últimos modelos son los que sirven de base para muchas de las propuestas encaminadas a lograr una armonización fiscal.

La única conclusión posible es que este debate está lejos de cerrarse. Si bien es cierto que una parte de la literatura teórica atribuye ganancias de bienestar a una mayor cooperación fiscal entre países, también lo es que la competencia fiscal resulta positiva según otros muchos modelos. Sin olvidar que estos últimos se basan en supuestos realistas como la existencia de estructuras de mercado con competencia imperfecta, la aparición de problemas de compromiso y credibilidad de los gobiernos o la presencia en el sector público de actividades de búsqueda de rentas (*rent seeking*).

4.2 Fiscalidad y vivienda: fuente de vulnerabilidad

En la mayoría de sociedades desarrolladas, la disponibilidad de un hogar por parte de los ciudadanos se considera un objetivo básico de política, si no un derecho reconocido constitucionalmente. Esto explica que la vivienda sea uno de los activos que mejor trato fiscal recibe en varios países. Ahora bien, **estas ventajas fiscales, como ocurre con todos los impuestos, introducen distorsiones** en los incentivos a que se enfrentan los contribuyentes. Así, un tratamiento fiscal favorable para la compra de vivienda resta atractivo a otras formas de inversión, por ejemplo en activos financieros, a la vez que inhibe el alquiler de viviendas.

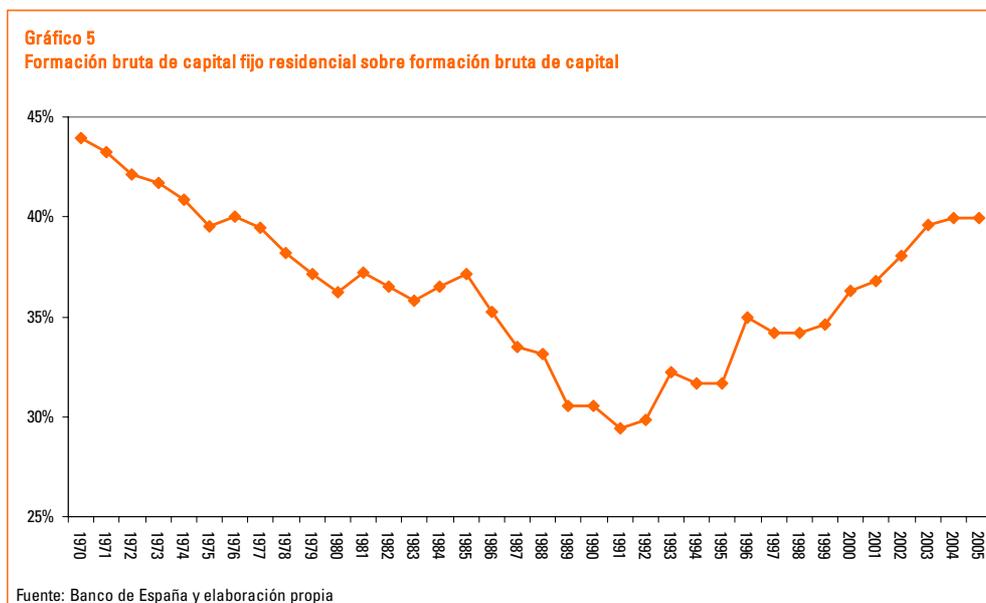
En España se ha vivido en años recientes un episodio de crecimiento del sector construcción y de fuerte encarecimiento de la vivienda que aún continúa. Una compleja serie de variables explica la fortísima expansión experimentada por la construcción residencial en nuestro país: desde factores demográficos y sociológicos (la inmigración y el aumento de las familias monoparentales) hasta la notabilísima mejora de las condiciones financieras a las que tienen acceso las familias, pasando por la menor rentabilidad relativa de otras inversiones.

Además, a esta tendencia ha contribuido la existencia de un marco fiscal que favorece la adquisición de vivienda. De hecho, **el caso español destaca a escala internacional por el tratamiento fiscal comparativamente muy favorable que reciben los activos inmobiliarios** (Van den Noord, 2003), así como por el elevado porcentaje de hogares que habitan una vivienda principal en propiedad (más de un 80%, la proporción más alta dentro de la OCDE).

La vulnerabilidad de la economía española: construcción y crecimiento

Durante los últimos años se aprecia con creciente preocupación la evolución del sector de la vivienda en España. El sector español de construcción residencial ha sido capaz de producir en los últimos años más del 40% de las viviendas construidas en Europa, a pesar de lo cual los precios siguen experimentando un continuo crecimiento.

Desde mediados de los años 90, la inversión residencial ha ido ocupando una posición crecientemente relevante dentro de la formación bruta de capital fijo. En el año 2005, casi el 40% del total de inversión se realizó dentro del subsector residencial (gráfico 5).



Los riesgos que origina una excesiva concentración de la inversión en la construcción residencial y así, en el mercado de la vivienda, son cada vez de mayor entidad¹⁰. Ante situaciones de elevación rápida de los tipos de interés o de empeoramiento de la evolución del empleo, la economía española mostrará **vulnerabilidad en diversas áreas:**

- **Crecimiento económico:** a lo largo de los últimos ocho años una parte relevante del crecimiento del PIB español ha estado basada en el sector de la construcción (ver cuadro adjunto), lo que se ha traducido en un extraordinario volumen de viviendas iniciadas (más de 700.000 en 2004), y más cuando se compara con otros países europeos de mayor población.

Cuadro 4
Estructura sectorial del PIB en España
(en %, a precios corrientes)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Agricultura	11,7	10,3	7,5	6,4	5,1	4,6	3,7	3,3
Industria	33,4	30,5	28,1	27,9	25,4	23,1	21,5	17,9
Construcción	8,4	8,5	7,5	6,3	9,1	7,9	8,7	11,6
Servicios	46,6	50,7	56,9	59,4	60,4	64,4	66,1	67,2

Fuente: INE (Base 1995)

- **Creación de empleo:** sólo en 2004 la construcción creó algo más de 150.000 puestos de trabajo, empleando así a más de dos millones de personas (más del

¹⁰ La teoría económica ha establecido la existencia de relaciones significativas entre el mercado de la vivienda y el comportamiento de la economía en general. La evidencia empírica confirma la existencia de esas relaciones, aun cuando las mismas se ven condicionadas por multitud de factores. Así, pueden producirse derivaciones macroeconómicas de importancia, fundamentalmente en forma de una mayor vulnerabilidad ante los avatares del ciclo económico

12% del total de ocupados), con una fuerte aportación a la generación de nuevos puestos de trabajo (cerca de 1 de cada 5 empleos generados entre 1997 y 2004) y de renta.

Se agudiza así una tendencia al mayor peso de este tipo de empleo en el mercado de trabajo español; baste mencionar que si en 1985 el empleo en la construcción suponía algo menos del 8% del total, ese peso se había elevado hasta cerca del 14% en 2005.

- El **endeudamiento de las familias**, aunque acercándose a medias europeas, ha registrado una tasa de crecimiento verdaderamente excepcional. Si se suma el hecho de que la inmensa mayoría de ese endeudamiento está referenciado a tipos de interés variable, de todo ello se deduce la elevada exposición de este sector a riesgos de naturaleza financiera. Ello redunda en una mayor vulnerabilidad del consumo privado y, por ende, del crecimiento.

Fiscalidad

Como ya se ha mencionado, hay una multiplicidad de factores tras la expansión del sector residencial en España. Uno de ellos es la fiscalidad, que ha actuado potenciando la demanda de vivienda en propiedad (también en fases de auge del sector, comportándose así de manera procíclica), perjudicando al alquiler (en abierta contradicción con los permanentes objetivos de desarrollo de dicho subsector) y distorsionando las decisiones de inversión de los agentes (en detrimento de la inversión de naturaleza financiera):

- **Fomento de la adquisición de vivienda:** en España tradicionalmente se ha incentivado fiscalmente la compra de vivienda. Autores como García-Vaquero y Martínez (2005) han destacado que los incentivos tributarios para la adquisición de inmuebles en España¹¹ han supuesto una subvención neta que, lógicamente, ha impulsado la demanda de vivienda.

¹¹ En concreto, miden la cuña existente entre el coste que supone la tenencia de un inmueble (el denominado coste de uso) una vez incorporados los distintos impuestos y deducciones que afectan al comprador, y el correspondiente coste antes de impuestos. Concluyen que entre 1986 y 2004 se produjo una cuña fiscal negativa. No obstante, los autores advierten de las limitaciones de sus resultados, ya que el análisis que realizan adopta un enfoque de equilibrio parcial que deja fuera algunas cuestiones relevantes. De todos modos, sus estimaciones “constituyen una medida representativa del impacto agregado del tratamiento fiscal de las adquisiciones de viviendas (...)” (García-Vaquero y Martínez, 2005, p. 27).

No debe dejar de señalarse que **este fomento de la demanda se traslada en última instancia a los precios**¹² y, de esta forma, a la oferta (por lo que el objetivo teórico de apoyar a los demandantes resulta en un fracaso).

A ello se suma el **elevado coste fiscal** de esta política; para 2006, el Ministerio de Economía y Hacienda prevé un gasto fiscal de 3.332 millones de euros en concepto de deducción por inversión en vivienda habitual (nótese que es el segundo concepto más caro en términos de beneficio fiscales previstos en el marco del IRPF).

- **Sesgo frente al alquiler:** hay por tanto un sesgo fiscal persistente en favor de la compra de vivienda frente al alquiler que ha llegado incluso a favorecer la tenencia de viviendas secundarias de uso propio frente a las arrendadas¹³.

Esta situación entra en abierta contradicción con el reconocimiento explícito por parte de las autoridades de la conveniencia de potenciar la vivienda en alquiler, para lo que se han tomado medidas que se han simultaneado con el trato fiscal más positivo que recibe la tenencia en propiedad.

- **Distorsión de las decisiones de inversión:** el enorme peso de la inversión en construcción respecto al resto de los sectores, así como la elevada concentración del ahorro de las familias en activos inmobiliarios, son elementos que hacen pensar en que la fiscalidad, lejos de ayudar a compensar esos desequilibrios, los está acentuando.

Es por tanto necesario eliminar este tratamiento fiscal tan sesgado hacia la demanda de vivienda en propiedad. Evidentemente, el cambio en la fiscalidad no resolverá por sí solo el actual problema de la vivienda porque éste no es de carácter exclusivamente fiscal, sino que tiene numerosas ramificaciones que se manifiestan tanto en los procedimientos de generación del suelo como en la escasa oferta de vivienda en alquiler. **Por tanto, la corrección de los sesgos fiscales debería formar**

¹² Se estima que durante los años 90, el subsidio a la compra de vivienda representó entre un 20% y un 50% del precio final dependiendo de la Comunidad Autónoma, del nivel de renta del comprador y del año a que nos refiramos, Montalvo (2003).

¹³ García-Vaquero y Martínez (2005) concluyen además que los incentivos para adquirir vivienda de uso propio tienden a ser mayores para las familias de rentas elevadas sujetas a tipos impositivos marginales más altos, dado el bajo o nulo gravamen que soportan las rentas implícitas.

parte de un paquete más amplio de medidas, en el que se incluyeran mejoras en el funcionamiento de los mercados de suelo y de alquiler.

4.3 Internacionalización de la producción y fiscalidad

Una de las tendencias más significativas del proceso de globalización en que vive la economía mundial es el de la internacionalización de la producción. Las empresas buscan en cada país las mejores condiciones para el establecimiento de los distintos eslabones de su cadena de valor. La economía española, en su búsqueda de un modelo de crecimiento para el futuro, debe procurar atraer la inversión empresarial en capacidad productiva de alto valor añadido. Una fiscalidad onerosa, en tanto que añade costes a la actividad de las empresas, resulta un gran inconveniente para el logro de ese objetivo.

Fiscalidad: situación comparada

La decisión entre invertir dentro o fuera del país viene obviamente condicionada, entre otros factores, por la fiscalidad existente en relación con el de otras economías. **Es difícil exagerar la importancia del impuesto sobre beneficios societarios en una zona de libre movilidad de capitales, bienes y servicios.** De hecho, la aparición de fuertes contrastes entre los esquemas fiscales vigentes en los Estados miembros está haciendo de la fiscalidad un elemento diferenciador, con un peso creciente en las decisiones empresariales de localización de la actividad productiva. Esto es, la fiscalidad gana terreno como elemento integrante de la estrategia competitiva de cualquier economía.

De hecho, de un tiempo a esta parte está creciendo la atención prestada a la imposición sobre los beneficios de las sociedades a pesar que no supone la principal fuente de recaudación. En 2003, los ingresos por esta vía no alcanzaban el 5% del PIB. En la última década, la **tendencia** que ha seguido el impuesto sobre sociedades en la UE y sobre todo, en los países de reciente acceso, presenta dos características fundamentales:

- En primer lugar, **los tipos de gravamen han sido cada vez más bajos** (ver cuadro 5).

Cuadro 5
Evolución de los tipos impositivos del Impuesto sobre Sociedades

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Diferencia 2005-1995
Alemania	56,8	56,7	56,7	56,0	51,6	51,6	38,3	38,3	39,6	38,3	38,6	-18,2
Italia	52,2	53,2	53,2	41,3	41,3	41,3	40,3	40,3	38,3	37,3	37,3	-15,0
España	35,0	0,0										
Malta	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	0,0
Bélgica	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	34,0	34,0	34,0	-6,2
Francia	36,7	36,7	36,7	41,7	40,0	36,7	36,4	35,4	35,4	35,4	33,8	-2,8
Grecia	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	37,5	35,0	35,0	35,0	32,0	-8,0
Holanda	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	34,5	34,5	34,5	31,5	-3,5
Luxemburgo	40,9	40,9	39,3	37,5	37,5	37,5	37,5	30,4	30,4	30,4	30,4	-10,5
Dinamarca	34,0	34,0	34,0	34,0	32,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	-4,0
Reino Unido	33,0	33,0	31,0	31,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	-3,0
Suecia	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	0,0
Portugal	39,6	39,6	39,6	37,4	37,4	35,2	35,2	33,0	33,0	27,5	27,5	-12,1
Chequia	41,0	39,0	39,0	35,0	35,0	31,0	31,0	31,0	31,0	28,0	26,0	-15,0
Finlandia	25,0	28,0	28,0	28,0	28,0	29,0	29,0	29,0	29,0	29,0	26,0	1,0
Austria	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	25,0	-9,0
Eslovenia	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	0,0
Estonia*	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	24,0	-2,0
Polonia	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	29,0	29,0	25,0	25,0	19,0	19,0	-21,0
Eslovaquia	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	29,0	29,0	25,0	25,0	19,0	19,0	-21,0
Hungría	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	17,6	17,5	-2,1
Letonia	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	22,0	19,0	15,0	15,0	-10,0
Lituania	29,0	29,0	29,0	29,0	29,0	24,0	24,0	15,0	15,0	15,0	15,0	-14,0
Irlanda	40,0	38,0	36,0	32,0	28,0	24,0	20,0	16,0	12,5	12,5	12,5	-27,5
Chipre	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	29,0	28,0	28,0	15,0	15,0	10,0	-15,0
EU25	35,0	35,0	34,7	33,9	33,3	32,1	31,1	29,7	28,7	27,4	26,3	-8,8
EU15	38,0	38,1	37,8	36,7	35,9	35,3	33,8	32,6	31,9	31,4	30,1	-7,9
EU-NMS10	30,6	30,4	30,2	29,6	29,4	27,4	27,1	25,5	23,8	21,5	20,6	-10,0

* Estonia: a partir de 2000, el tipo de Estonia se refiere únicamente a los beneficios repartidos; el tipo impositivo sobre los beneficios retenidos es cero.
Fuente: Eurostat

Esta reducción se ha hecho más notable desde el año 2000. Entre 1995 y 2005, el tipo medio de gravamen –incluyendo impuestos locales y otros recargos- ha disminuido para los países de la Europa de los 15 en prácticamente 8 puntos porcentuales. A pesar de ello, en el año 2005, el nivel medio del impuesto supera en 10 puntos el tipo medio de gravamen de los países de reciente incorporación.

- En segundo lugar, **la escala de reducciones y deducciones también se ha atenuado**. Quizá esta segunda característica responde a la necesidad de adoptar las reglas que la UE impone a cada uno de los países limitando las ayudas que el Estado otorga a las empresas.

Sin embargo, **el tipo impositivo nominal español (35%) es el más elevado de la Unión Europea ampliada**, en claro contraste con lo que sucede en otros países como Irlanda (12,5%), Suecia (28%) y, sobre todo, con los nuevos Estados miembros.

Si bien es cierto que la existencia de reducciones, desgravaciones, y tratamientos especiales para pymes reduce el tipo efectivo del impuesto, España sigue siendo poco competitiva. Según los últimos datos publicados por Eurostat, **el tipo implícito del Impuesto sobre Sociedades en 2003 alcanzaba para España un valor de 25,7%**,

situándose únicamente Chequia por encima del mismo. El tipo implícito¹⁴ medio de la UE-25 era del 19% (ver cuadro 6).

Cuadro 6
Evolución de los tipos implícitos del Impuesto sobre Sociedades

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Diferencia 2003-1995
Chequia	31,4	24,5	33,4	24,5	26,5	23,5	26,5	30,8	32,6	1,1
España	12,7	14,1	18,6	17,5	21,4	23,3	20,9	25,2	25,7	12,9
Francia	16,4	19,5	21,3	20,5	24,6	26,9	30,2	25,8	24,1	7,7
Holanda	19,0	23,3	24,8	25,3	25,6	22,6	23,4	22,0	20,2	1,2
Grecia	15,1	13,1	18,5	21,9	26,1	31,4	23,5	24,6	20,1	5,0
Suecia	15,7	18,2	20,0	20,5	25,2	34,9	26,1	24,4	19,5	3,8
Finlandia	16,7	19,6	21,6	23,6	25,0	29,6	19,1	22,7	19,2	2,5
Portugal	14,9	17,2	18,4	17,5	19,3	23,0	20,6	20,7	19,0	4,1
Bélgica	14,3	16,2	17,5	19,8	19,6	19,1	20,5	19,5	18,5	4,2
Italia	14,0	16,1	18,5	14,0	16,4	14,4	16,8	15,6	18,3	4,3
Austria	16,2	17,4	16,8	17,2	16,7	16,2	22,0	17,8	16,6	0,4
Dinamarca	21,6	23,5	23,8	25,9	27,6	18,4	19,4	16,8	15,3	-6,3
Reino Unido	18,1	19,4	23,3	22,0	23,3	22,6	23,7	17,6	14,9	-3,2
Letonia	n.d	n.d	n.d	n.d	10,8	7,4	8,0	7,2	n.d	n.d
Estonia	22,9	11,8	13,4	15,3	15,0	5,8	3,9	5,6	8,3	-14,5
Lituania	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	3,5	2,3	2,5	5,7	n.d
Irlanda	n.d									
Alemania	n.d									
EU25	17,8	18,1	20,7	20,4	21,5	202,0	19,7	19,6	19,2	1,4
EU15	16,2	18,1	20,3	20,5	22,6	23,5	22,2	21,1	19,3	3,1
NMS10	27,1	18,1	23,4	19,9	17,4	10,0	13,9	16,1	19,0	-8,2

Fuente: Eurostat

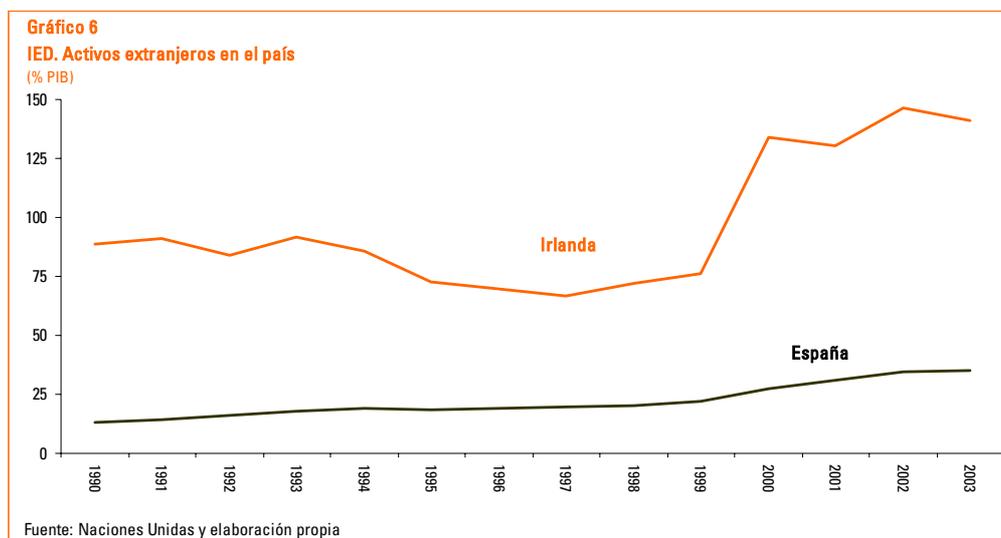
Y no es ésta una cuestión que sea sólo relevante a efectos de atracción de inversión extranjera. También la economía española está formando parte del proceso de internacionalización de la producción, de manera que para nuestras empresas la fiscalidad comparada es muy relevante. No debe olvidarse que las fronteras entre mercados están diluyéndose, factor que influye no sólo en el destino de la producción, sino también en la forma en que ésta se puede estructurar geográficamente.

En este sentido, **la propia estructura del impuesto es casi tan relevante como su tipo nominal**. Citando de nuevo un argumento ya mencionado, si bien es cierto que la fiscalidad no es el determinante último de decisiones como dónde localizar actividades de elevado valor añadido (por ejemplo, I+D+i), también lo es que es uno de los factores relevantes a considerar.

¹⁴ Como aproximación al tipo impositivo efectivo, Eurostat calcula el tipo impositivo implícito como la ratio entre la recaudación total impositiva y la base imponible.

La Inversión Extranjera Directa (IED)

La convergencia fiscal no ha sido el resultado de una armonización *strictu sensu*, sino que ha venido impulsada por la propia competencia fiscal y la tendencia a la reducción de tipos impositivos, en la que España no ha participado, pues no ha modificado su tipo en los últimos 10 años. Irlanda quizá sea, junto con los países de Europa del Este, el ejemplo más claro de reducción progresiva de tipos impositivos.



Sin que podamos atribuir una relación causa-efecto lo suficientemente clara, el caso es que el IED dirigido a Irlanda ha experimentado un crecimiento muy relevante en porcentaje del PIB desde 1999, incluso partiendo de niveles ya elevados, tal como muestra el gráfico 6; España, por su parte, a pesar de mostrar un comportamiento positivo en este terreno, queda muy rezagada en capacidad para atraer IED .

Por tanto, aunque no cabe esperar que una mera reducción de impuestos sea la única solución para atraer un mayor volumen de capitales (ver recuadro adjunto), España debería sumarse decididamente a la tendencia de reducción de la fiscalidad sobre la actividad empresarial.

FISCALIDAD E INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA

En un entorno de perfecta movilidad del capital, la fiscalidad no es el único condicionante de los movimientos internacionales de capital. Hay otros elementos que son tomados en consideración.

En primer lugar, prácticas habituales, como las operaciones de deuda intra-empresa, permiten a las empresas situar los beneficios donde la fiscalidad sea menos onerosa. Se desconectan así actividad y beneficios (Swensson, 2001), es decir, los desplazamientos de los beneficios sustituyen parcialmente a la movilidad del capital.

En segundo lugar, las decisiones de IED dependerán de la combinación de impuestos y bienes públicos ofrecidos por los correspondientes gobiernos. Los gobiernos eficientes, capaces de una baja presión fiscal y una alta calidad en la provisión de bienes y servicios públicos, serán los preferidos.

En tercer lugar, los mercados reales no son perfectamente competitivos. La competencia imperfecta puede hacer compatible que un país con tipos impositivos más elevados atraiga más IED. Elementos como las economías de escala y los costes de transacción pueden inducir un sesgo, haciendo que la IED de las multinacionales se dirija a economías o países grandes. Por tanto, economías de gran tamaño pueden permitirse mantener altos tipos impositivos y seguir siendo competitivos en la atracción de IED. A esto habría que añadir que las *economías de aglomeración* introducen cierta inercia en la localización de los factores móviles de producción. Por ejemplo, los factores productivos pueden ser insensibles a ciertos cambios impositivos si están “atrapados” en un *cluster* industrial.

Por último, hay que tener en cuenta que las multinacionales pueden estar sujetas a una doble imposición (en el país de origen y en el de destino de la IED). El modo en que los países apliquen medidas para reducir o eliminar esa doble carga puede tener muy diversos efectos sobre los flujos de IED (Desai y otros, 2004).

En cualquier caso, **la influencia de todos esos condicionantes no impide que los diferenciales de tipos impositivos afecten a los flujos de IED**. Por ejemplo, Bénassy-Quéré y otros (2003) encuentran que esos diferenciales ejercen un efecto, aunque éste no es simétrico: mientras que márgenes estrechos no desincentivan de modo significativo la entrada de IED, diferenciales más pronunciados provocan salidas de IED proporcionalmente mayores. También encuentran que esos efectos dependen de la estructura del impuesto en los países origen de la inversión, esto es, del tratamiento que se dé a los beneficios repatriados. Su conclusión de política económica es que sólo los países con tipos más elevados tienen un incentivo suficiente para reducir sus gravámenes sobre la renta de las empresas. Ése es precisamente el caso de nuestro país.

4.4 Algunos comentarios al proyecto de reforma

La combinación de la lenta y escasamente intensa reducción de los tipos nominales con la eliminación de determinadas deducciones introduce una elevada incertidumbre respecto a los resultados cuantitativos y cualitativos de la reforma aprobada por el Gobierno.

- Por un lado, **la reducción de los tipos impositivos nominales parece a todas luces escasa y de muy lenta aplicación**, lo que no nos permitirá situarnos en los niveles de otros países europeos de un perfil de crecimiento o estructura productiva similar al nuestro. Esta situación podría acentuar la delicada posición competitiva en que se encuentra la economía española, al perder la ocasión de mejorar su capacidad de atracción de inversiones.
- Por otro lado, la coincidencia con una modesta reducción de tipos nominales y la desaparición de las deducciones de diverso tipo abre una **incógnita sobre los efectos cuantitativos reales** de la medida.
- En términos más cualitativos, **la desaparición de determinadas deducciones** (como las que afectan a las plusvalías o a las actividades de I+D+i) **puede tener efectos negativos**.

El caso del tratamiento de plusvalías en el marco del Impuesto sobre Sociedades ya fue tratado en el capítulo anterior.

Por su parte, **la supresión de las ventajas fiscales asociadas a las actividades de I+D+i** no es una medida adecuada, a la vista de los elementos que se exponen a continuación. En primer lugar, el tratamiento fiscal es uno de los factores que conforman el marco de condiciones objetivas que cualquier empresa toma en consideración a la hora de decidir su estrategia y sus inversiones en el ámbito de la I+D+i. No en vano todos los países de la OCDE desarrollan políticas fiscales de apoyo a este tipo de actividades. Tanto el reducido coste presupuestario¹⁵ de estos beneficios fiscales en el caso español como el hecho de que complementa un marco a todas luces escaso, justificaría su permanencia en el Impuesto sobre Sociedades.

En segundo lugar, la eliminación de este beneficio fiscal entra en abierta contradicción con el proclamado objetivo de política económica de promover el desarrollo de actividades de I+D+i. La consecución de tal objetivo requiere una política coherente que contemple una multiplicidad de instrumentos, dada la complejidad del problema y la dificultad que tiene España para competir en este ámbito.

¹⁵ Según el Ministerio de Economía y Hacienda, 260 millones de euros en 2006.

En tercer lugar, su sustitución por cotizaciones sociales no es satisfactoria, dado que produce efectos indeterminados, circunstancia que también se produce en otros ámbitos de la reforma propuesta. Estos resultados son inciertos tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativos. Piénsese, además, que no todas las actividades de I+D+i son desarrolladas por investigadores en sentido puro, sino que cabe un amplio margen para la innovación, que puede ser llevada a cabo por otro tipo de personal.

- En lo que se refiere al IRPF, cabe señalar la **permanencia de la deducción por inversión en vivienda habitual**. Por una parte, esta deducción tiene los efectos económicos perversos ya comentados. Quepa así mencionar que la Comisión Europea, uniéndose a lo planteado por OCDE y FMI, acaba de abogar por la eliminación de este tratamiento por su impacto sobre el mercado de la vivienda. Es evidente que una medida de estas características (muy delicada políticamente) debería adoptarse de manera prudente y gradual, además de venir acompañada de otras que mejoren el funcionamiento del citado mercado.

Por otra parte, esta deducción tiene un notable impacto recaudatorio (más de 3.000 millones de euros en 2006), lo que hace reflexionar sobre las posibilidades que su paulatina desaparición traería consigo.

5. Efectos sobre el factor trabajo

5.1 La importancia del factor trabajo

Hemos visto en apartados precedentes que variables como el ahorro o la inversión se constituyen en piezas clave de la competitividad de toda economía. A ellas hay que sumar el principal recurso de todo país: las personas y su capacidad para el trabajo.

El crecimiento del PIB per cápita, indicador básico del avance que experimenta una sociedad en términos de bienestar material, puede descomponerse en dos variables fundamentales. Por un lado, el comportamiento de la productividad del trabajo. Por otro, la evolución de la cantidad de trabajo realizado con respecto a la población total del país. Esta oferta relativa de trabajo depende a su vez de varios factores: la demografía (qué parte de la población está en edad de trabajar), la tasa de actividad (qué parte de la población en edad de trabajo accede al mercado laboral) y la tasa de empleo (qué porcentaje de los activos encuentra un empleo).

El buen comportamiento reciente de nuestro PIB per cápita, que ya se sitúa al nivel del promedio de la UE-25, se ha debido esencialmente a los excelentes resultados cosechados en la creación de empleo. Pero es un patrón de crecimiento vulnerable, pues el dinamismo de la actividad puede ir diluyéndose en ausencia de ganancias de productividad.

Aunque eso no signifique que haya que renunciar a la creación de puestos de trabajo, dado que empleo y productividad no implican necesariamente una disyuntiva. Es más, es posible que ambos se refuercen (Barro y Sala-i-Martin, 2003), por ejemplo, porque la situación de desempleo deteriora el capital humano y la capacidad de mayor productividad futura. Lo deseable es crecer porque lo hacen la productividad del trabajo y la oferta de este factor, cosa que se ha producido en otros países, como Estados Unidos e Irlanda, donde la reducción del desempleo fue compatible con aumentos de la tasa de actividad y fuertes crecimientos de la productividad. Una evolución de esas características es especialmente deseable en un país como el nuestro, en el que las tasas de actividad son menores que en la mayor parte del mundo desarrollado, mientras que la evolución de la productividad (medida tanto sobre el factor trabajo como en términos de la productividad total de los factores) es muy modesta.

Situación de partida

La fiscalidad del trabajo es uno de los condicionantes de varias de las decisiones importantes a efectos de lo comentado. La carga que los impuestos establezcan sobre las rentas del trabajo alterará los incentivos en la toma de decisiones como la entrada en el mercado laboral, la búsqueda activa de empleo o la cantidad de horas de trabajo ofrecidas:

- **Una imposición gravosa puede inducir a los trabajadores a ofrecer menos tiempo de trabajo o incluso a quedarse fuera del mercado laboral.** En principio, y al igual que ocurre con la decisión de ahorrar o gastar, mayores impuestos pueden provocar tanto un aumento como una disminución de la cantidad ofrecida de trabajo, pues el efecto renta (más impuestos obligan a trabajar más para mantener el mismo poder adquisitivo) y el efecto sustitución (más impuestos abaratan el precio del ocio porque reducen los ingresos por hora trabajada) operan en sentidos opuestos.

Los análisis empíricos sugieren que los trabajadores con ingresos bajos, las mujeres casadas y los hogares monoparentales ofrecen menos trabajo cuando aumentan los impuestos. Por el contrario, los hombres y quienes reciben salarios elevados parecen poco sensibles a modificaciones en los impuestos sobre las rentas del trabajo (European Commission, 2004). No se trata de un efecto derivado únicamente de este tipo de imposición, sino de la combinación de ésta con el sistema de beneficios sociales, lo que se denomina "*tax-benefit trap*" y que tanto preocupa a la Comisión Europea y a los Estados miembros (como se ha puesto de manifiesto en sucesivas conclusiones de los Consejos Europeos).

En efecto, el retraso que Europa manifiesta con respecto al PIB per capita estadounidense se debería, según algunos autores (Prescott, 2004), a la menor oferta de trabajo en el viejo continente. Es más, son precisamente las diferencias tributarias las que explican la mayor parte de las divergencias en la oferta de trabajo entre los países del G-7.

- Se produce una **ausencia de equidad horizontal**, puesto que dos contribuyentes que perciben el mismo volumen de renta pero a través de fuentes diferentes tributan de manera muy distinta. Además, esta situación

genera un fuerte incremento de la progresividad, puesto que la Hacienda Pública concentra su recaudación en un grupo determinado de contribuyentes.

Según La Caixa, los contribuyentes con rentas entre 21.000 y 60.000 euros representaron en 2003 el 22% de todos los declarantes y su aportación a las arcas públicas se situó en el 48% de la recaudación total. Además, en ese mismo año, las rentas del trabajo representaron el 80% del rendimiento neto total declarado, frente al porcentaje (67%) que representaron las rentas salariales sobre la renta bruta de las familias.

5.2 Fiscalidad y trabajo

A la hora de diseñar la fiscalidad sobre el factor trabajo (entendido en un sentido global, incluyendo por tanto trabajo asalariado y servicios profesionales) ha de analizarse la situación de éste en nuestro país.

Por un lado, es evidente que la imposición sobre el empleo no se limita al IRPF, sino que en ella juegan un papel fundamental (incluso más que en otros países) las contribuciones a la Seguridad Social. Sin embargo, nos ceñiremos en este documento al IRPF, no sin apuntar que cualquier cambio en las cotizaciones sociales debería tomar en consideración la situación actual del sistema público de pensiones y la perspectiva de fuerte envejecimiento de la población que se cierne sobre la economía española.

Por otro lado, a la hora de diseñar este tipo de imposición directa deberán considerarse los siguientes factores:

- **Equidad horizontal:** tratar por igual a todas las rentas producto de cualquier forma de oferta de trabajo, independiente de cuál sea. Es fundamental evitar las grandes diferencias entre rendimientos del trabajo personal y otras fuentes de renta del trabajo, como servicios profesionales.

En la actualidad se produce una clara discriminación por el origen (también por el uso) de la renta, que hay que subsanar, empezando por un tratamiento más homogéneo en el cálculo de los rendimientos y de los correspondientes gravámenes. En la práctica, podría decirse que el IRPF no es realmente un impuesto sobre la renta de las personas físicas, sino que se ha convertido en un impuesto sobre la renta del trabajo dependiente, pues un

porcentaje elevadísimo (alrededor del 80%) de la base y recaudación por este tributo procede de la tributación por rentas del trabajo asalariado.

- **Tipos impositivos:** a este respecto cabe plantear varias cuestiones. En primer lugar, siempre debe tenderse a la reducción del número de tipos impositivos (y tramos), puesto que, como está ampliamente desarrollado por la teoría de la hacienda pública, la progresividad del impuesto no sólo puede producirse a través de estos mecanismos, sino que hay otros igualmente aplicables y bastante más sencillos. Con ello se eliminarían los efectos umbral, se simplificaría el impuesto y se reduciría la carga administrativa de cumplimiento de los contribuyentes.

En segundo lugar, es conveniente reducir los tipos marginales máximos, lo que nos permite unirnos a una tendencia internacional y reducir incentivos negativos sobre la oferta de trabajo (y su contraparte, la demanda de ocio). Como puso de manifiesto Olivier Blanchard hace ya unos años, el problema de Europa no es tanto la productividad por hora (no lejana a la norteamericana), sino el hecho de que trabajamos menos horas que los estadounidenses. Probablemente este fenómeno guarda alguna relación con el hecho de que en la UE la carga fiscal sobre el factor trabajo es cerca de un 50% superior a la de Estados Unidos (La Caixa, 2006).

En tercer lugar, también deben reducirse los tipos mínimos (o, de forma equivalente, elevar el mínimo exento), lo que incentivaría la incorporación al mercado de trabajo de personas que permanecen inactivas. Recordemos que, a pesar de su espectacular evolución a lo largo de los últimos años, la tasa de actividad española sigue siendo reducida atendiendo a estándares europeos.

LA EXPERIENCIA NORTEAMERICANA

Hay experiencias internacionales que pueden servir de ejemplo y orientación de las políticas a aplicar a la hora de diseñar una combinación adecuada de imposición y beneficios sociales. Una de las más estudiadas es, probablemente, la del *earned income tax credit* (EITC) estadounidense.

Se trata de un crédito fiscal reembolsable para quienes obtienen rentas del trabajo y cumplen una serie de condiciones. El ingreso bruto del contribuyente no puede superar una cierta cantidad (en 2004, el máximo para un contribuyente con dos o más hijos fue de 34.458\$). En segundo lugar, el contribuyente debe tener a su cargo un

hijo menor de 19 (o de 24 si el hijo estudia) o con alguna incapacidad permanente y residiendo con el contribuyente al menos durante 6 meses al año.

El programa se inició de forma muy modesta en 1975 para ir creciendo hasta convertirse en el programa más importante de transferencias monetarias a las familias norteamericanas pobres con niños. En los últimos años, el programa se ha ido ampliando, lo que ha ofrecido una valiosa evidencia acerca de sus efectos. Los estudios realizados sobre esa información son concluyentes en los efectos positivos que la percepción de este crédito fiscal ha tenido para el empleo. En concreto, se demuestra que el EITC ha incentivado la participación en el mercado laboral (aunque no el aumento de las horas trabajadas), especialmente entre algunos grupos, como los padres o madres solteras¹⁶.

- **Los sistemas de estimación indirecta:** la persistencia de los módulos (régimenes objetivos de tributación), que pretenden facilitar y simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a pequeños contribuyentes, tiene sin embargo varios inconvenientes. Primero, puede ampliar el riesgo de fraude, ya que es posible emitir facturas falsas para otros empresarios o profesionales sin ningún coste fiscal. En segundo lugar, pueden conducir a una ausencia de equidad horizontal teóricamente poco justificable, puesto que el diferente tratamiento fiscal se deriva exclusivamente del sector en el que se desarrolla la actividad (hasta un cierto volumen de facturación, en todo caso). Por tanto, la progresiva reducción del peso de esta figura sería positiva, aunque no sencilla, dados los riesgos de cierta pérdida recaudatoria.

5.3 Algunos comentarios al proyecto de reforma

La reforma planteada es muy modesta en término de sus efectos cuantitativos globales, corre el riesgo de afectar de manera notablemente desigual a determinados grupos de contribuyentes y puede agudizar las asimetrías del sistema.

- **Efectos cuantitativos globales:** como han puesto de manifiesto las autoridades tributarias, es de esperar que el impacto recaudatorio de la

¹⁶ Hotz, V. J., Mullin, C. y Scholz, J. K (2006) Examining The Effect Of The Earned Income Tax Credit On The Labor Market Participation Of Families On Welfare. NBER Working Paper 11968.

reforma sea moderado. Si bien es cierto que el mantenimiento de un superávit en las cuentas públicas es muy importante, cabe señalar algunas cuestiones al respecto.

Por un lado, dicho resultado no depende sólo del lado de los ingresos, sino que también puede contribuirse a él a través del control del gasto, lo que otorgaría un mayor margen de maniobra en el ámbito tributario.

Por otro lado, en España el peso relativo de la imposición sobre el trabajo respecto al total recaudado permanece en niveles superiores a los de otros países europeos (ver cuadro 7).

Cuadro 7
Peso relativo de la imposición sobre el trabajo respecto a la recaudación total

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Chipre	37,0	37,2	38,2	35,4	35,0	32,6	31,6	31,7	29,9
Irlanda	40,9	39,8	39,2	38,0	36,8	36,1	37,0	35,5	33,9
Malta	36,0	36,7	37,0	36,3	36,0	36,5	37,6	35,0	34,7
Reino Unido	39,6	38,1	36,8	37,7	37,6	38,3	38,6	38,5	39,0
Luxemburgo	41,9	41,3	39,9	38,5	39,0	38,7	39,9	38,6	39,1
Grecia	36,1	37,0	37,4	37,1	36,6	35,9	36,9	38,4	39,8
Portugal	41,8	41,3	41,3	40,7	40,0	40,8	42,2	41,7	42,2
Eslovaquia	n.d	n.d	n.d	n.d	46,1	43,7	46,6	44,9	43,8
España	50,0	50,2	48,7	48,2	46,1	46,2	47,9	47,7	47,1
Italia	45,1	47,2	47,3	48,5	47,5	47,0	48,1	48,7	47,7
Hungría	49,9	50,4	52,3	51,1	49,4	49,6	50,6	51,3	48,5
Holanda	54,5	51,8	50,3	50,1	50,4	51,0	46,7	48,0	49,3
Chequia	47,3	49,1	49,8	50,5	48,8	49,6	49,3	50,2	49,5
Letonia	52,0	51,7	49,8	48,5	50,5	51,7	50,9	51,8	50,9
Lituania	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	54,5	54,1	52,5	51,9
Finlandia	56,7	56,6	53,1	51,2	51,6	50,1	53,2	52,6	52,7
Francia	52,5	51,8	51,6	51,4	51,2	51,4	51,7	52,2	52,8
Estonia	55,5	54,6	52,6	55,0	57,4	56,1	55,2	54,4	54,3
Bélgica	55,5	54,6	54,4	53,9	53,5	53,6	54,8	54,9	54,8
Eslovenia	56,6	55,1	55,5	54,4	53,6	55,5	56,3	55,3	54,8
Dinamarca	57,1	56,6	55,9	54,2	54,0	55,5	55,6	54,9	55,0
Austria	56,9	55,1	55,0	54,7	55,3	54,9	53,0	54,4	55,5
Alemania	61,0	60,5	60,9	60,1	58,5	59,0	61,0	61,4	61,0
Suecia	62,5	63,0	62,3	63,0	62,0	60,5	63,1	63,1	63,1
Polonia	n.d								
EU25	52,8	52,2	51,4	51,2	50,3	50,2	50,9	51,1	51,2

Fuente: Comisión Europea

No sólo estamos por encima de países tan significativos como Irlanda o Reino Unido, sino que, además, éstos junto con Holanda y Finlandia se hallan inmersos en una tendencia de caída de la importancia relativa de este tipo de imposición bastante más aguda que la nuestra.

Además, esta situación contrasta notablemente con lo que sucede en el ámbito de la imposición sobre el consumo. Como se pone de manifiesto en el cuadro adjunto, en España los tipos implícitos sobre el consumo permanecen en niveles llamativamente inferiores a los de casi todos los demás países europeos. Esta circunstancia (muy destacable si se combina con la analizada

insuficiencia del ahorro y la dependencia diferencial del crecimiento español respecto al consumo) permite afirmar que existe margen recaudatorio para acercarse más a lo que sucede en nuestro entorno en lo que se refiere a los pesos relativos de la imposición directa e indirecta.

Cuadro 8
Tipos impositivos implícitos sobre el consumo

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Malta	14,6	13,6	14,7	14,1	14,7	15,3	16,0	16,8	16,1
España	14,3	14,5	14,8	15,6	16,3	16,3	15,9	16,1	16,5
Italia	17,6	17,2	17,5	17,9	18,1	18,0	17,4	17,1	17,0
Lituania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	17,7	17,7	18,1	17,1
Letonia	19,3	16,5	17,8	19,8	17,9	17,4	16,3	16,5	17,2
Grecia	17,5	17,5	17,0	17,2	17,7	18,1	18,7	18,6	17,9
Alemania	18,8	18,1	17,9	18,0	18,7	18,5	18,3	18,3	18,5
Chipre	12,2	11,9	10,8	11,0	10,8	12,3	13,9	15,0	18,5
Portugal	19,5	19,7	19,5	19,8	19,8	19,7	19,4	20,1	20,0
Chequia	22,4	21,7	20,1	19,4	20,5	20,1	19,4	19,8	20,5
Estonia	22,2	18,9	19,8	18,0	17,6	19,1	19,4	19,8	20,7
Francia	22,9	23,4	23,3	23,0	22,9	22,0	21,5	21,2	21,4
Bélgica	21,2	21,7	22,0	21,7	22,5	22,2	21,4	21,9	21,5
Austria	20,5	21,5	22,1	21,9	22,3	21,7	21,4	21,9	21,7
Eslovaquia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	23,1	24,4	20,9	22,1	21,7
Reino Unido	21,7	21,6	21,8	21,6	21,9	21,6	21,3	21,4	21,8
Holanda	22,6	22,9	23,1	23,1	23,3	23,7	23,7	23,1	23,8
Luxemburgo	22,0	21,7	22,5	23,4	24,2	24,3	27,1	23,6	24,8
Eslovenia	25,5	25,2	23,7	24,9	26,0	24,1	23,6	24,9	24,9
Irlanda	25,3	25,2	25,8	26,2	26,6	27,1	25,0	26,0	26,1
Finlandia	28,2	27,8	29,7	29,5	29,8	29,0	27,6	28,1	28,3
Hungría	30,7	29,3	27,0	27,4	27,6	28,0	26,0	25,9	28,5
Suecia	28,4	28,0	28,2	28,9	28,9	28,6	29,5	30,8	30,5
Dinamarca	31,3	32,2	32,4	33,2	33,7	33,9	33,8	33,6	33,9
Polonia	n.d.								
EU25	20,6	20,4	20,6	20,6	21,0	20,8	20,4	20,4	20,6

Fuente: Comisión Europea

- **Resultados asimétricos por grupos de contribuyentes:** el cambio en el tratamiento del mínimo vital (transformando la reducción en la base en mecanismo equivalente a una deducción sobre la cuota) puede generar impactos muy diferentes sobre la carga recaudatoria de determinados casos.

Así, habrá contribuyentes ganadores y perdedores y, salvo modificaciones en el trámite de aprobación de la norma, entre los segundos pueden incluirse personas con varios hijos y perceptoras de rentas medias, circunstancia difícilmente comprensible. Según Manuel Lagares, el cambio en el tratamiento del mínimo vital perjudicará a los contribuyentes que se encuentren en niveles medios de renta y opten por la tributación conjunta. No parece que este resultado sea el teóricamente buscado por la reforma.

- **Otras asimetrías:** la ampliación de la diferencia entre el tipo marginal superior del IRPF y el tipo nominal del Impuesto sobre Sociedades acentúa una asimetría tradicional del sistema fiscal español. Tal asimetría generará distorsiones en el tratamiento de determinadas rentas o contribuyentes, así

como arbitrajes regulatorios (como los que dieron lugar a la aparición de regímenes tan peculiares como la transparencia fiscal).

6. Bibliografía

Barro, R.J. and Sala-i-Martin, X. (2003). *Economic growth*, 2nd ed., New York et al.

Banco Central Europeo (2003). *Structural factors in the EU Housing Markets*.

Bénassy-Quéré, A., Fontagné, L. y Lahrèche-Révil, A.(2003) *Tax Competition and Foreign Direct Investment*. CEPII working paper 03-17.

Coakley, J., Kulasi, F. y Smith, R. (1998): *The Feldstein–Horioka Puzzle and Capital Mobility: A Review*. *International Journal of Finance and Economics*, 3, pp. 169–188.

Desai, M.A. Foley, C.F. y Hines, J.R. 2004 *Foreign Direct Investment in a World of Multiple Taxes*. *Journal of Public Economics*, 88(12), pp. 2727-44.

European Commission (2004): *European Competitiveness Report 2004*. Commission Staff Working Document.

European Commission (2004): *Structures of the taxation systems in the European Union 2005*.

Fundación de Estudios Financieros (FEF) (2005): *Pensiones y ahorro a largo plazo: Un viejo problema en busca de nuevas soluciones*. Papeles de la Fundación, n° 9.

FMI (1995), *World Economic Outlook*, junio.

García A., Ramajo J. y Piedraescrita, I. (2003): *Equivalencia Ricardiana y tipos de interés*, Papeles de Trabajo, n.º 27/03. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda.

García A. y Ramajo J. (2002): *Los efectos de la política fiscal sobre el consumo privado: Nueva evidencia para el caso español*, Papeles de Trabajo, n.º 13/02. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda.

García Montalvo (2003). *La vivienda en España: desgravaciones, burbujas y otras historias*. Banco Mundial, IVIE, Universitat Pompeu Fabra.

Gentry, W.M. and Hubbard, R.G. (2002): *The Effect of Progressive Income Taxation on Job Turnover*, NBER Working Paper 9226.

González Páramo, J.M y Badenes Plá, N. (2003) *La fiscalidad efectiva de los productos de ahorro en Europa y EEUU, y el principio de neutralidad: Análisis comparado y evaluación de la reforma del IRPF de 2003*. Estudios de la Fundación. FUNCAS.

González Páramo, J.M y Badenes Plá, N. (2002) *Un lustro de reformas en la fiscalidad del ahorro. (1999-2003) ¿Hacia un sistema más neutral?* Círculo de Empresarios. Madrid.

Haufler, Andreas, and Ian Wooton. (1999). *Country Size and Tax Competition for Foreign Direct Investment*. *Journal of Public Economics*, 71, 121-139.

Hotz, V. J., Mullin, C. y Scholz, J. K (2006) *Examining The Effect Of The Earned Income Tax Credit On The Labour Market Participation Of Families On Welfare*. NBER Working Paper 11968.

IMD *World Competitiveness Year Book 2005*.

Jakubiak, M. y Markiewicz, M (2005) *Capital mobility and tax competition in the EU enlargement*. 2nd EUROFRAME conference on economic policy issues in the European Union.

La Caixa (2006): *Informe Mensual*, marzo 2006.

Noord, P. Van Den (2003): *Tax incentives and house price volatility in the euro area: theory and evidence*, Economics Department Working Paper n.º 356, OCDE.

Prescott, E.C. (2004): *Why do Americans work so much more than Europeans?*, NBER Working Paper 10316.

García Vaquero, V. y Martínez, J. (2005): *Fiscalidad de la vivienda en España*. Documento Ocasional 0506. Banco de España.

Raymond, J.L. (1997): *Una aproximación macroeconómica al ahorro. Del círculo virtuoso de la riqueza al círculo vicioso de la pobreza*. Papeles de Economía Española, 70.

Swensson, Deborah. (2001). *Tax reforms and evidence of transfer pricing*. National Tax Journal, 14, 1.

Zubiri, I. (2001): *Las reformas fiscales en los países de la Unión Europea: causas y efectos*. Hacienda Pública Española, Monografía 2001, pp. 13-25.

