

## «La justificación y los efectos económicos del Impuesto de Sociedades»

*En este artículo se revisa, en primer lugar, la justificación teórica del Impuesto de Sociedades para a continuación ocuparse de la evolución del Impuesto de Sociedades en España y en la CAPV, las tendencias recientes del Impuesto de Sociedades en los países de la Unión Europea y los efectos económicos del Impuesto de Sociedades. El artículo concluye con una serie de reflexiones sobre las reformas recientes del Impuesto de Sociedades en España y en la CAPV. El argumento fundamental del artículo es que, aparte de que en la práctica la abrumadora mayoría de las empresas pagan poco o nada por el Impuesto de Sociedades, este impuesto tiene efectos muy reducidos —si alguno— sobre el nivel de actividad o la competitividad de las empresas. En base a ello se cuestionan las reformas recientes del Impuesto de Sociedades, especialmente, por los de incentivos y bonificaciones fiscales que introducen y por las ventajas que conceden a las PYMES.*

Artikulu honetan aztertzen da, lehenengo eta behin, Elkarteen gaineko zergaren justifikazio teorikoa eta, jarraian, Elkarteen gaineko zergak Espainian eta EAEn izan duen bilakaera, Elkarteen gaineko zergak Europako Batasuneko herrialdeetan gaur egun erakusten dituen joerak eta Elkarteen gaineko zergaren ondorio ekonomikoak. Artikuluaren amaieran, Espainian eta EAEn Elkarteen gaineko zergan berriki egin diren erreformei buruzko hausnarketak azaltzen dira. Artikuluaren argudio nagusia, praktikan enpresa gehienek Elkarteen gaineko zergan oso gutxi edo ezer ere ez dutela ordaintzen alde batera uzten badugu, honako hau da: zerga honek oso eragin txikia —edo batere ez, behar bada— dauka enpresen jardura mailan edo lehiakortasunean. Hori dela eta, Elkarteen gaineko zergan berriki egin diren erreformen eraginari buruz zalantza agertzen da, bereziki, sartu dituzten zerga pizgarri eta hobariei dagokienean eta enpresa txiki eta ertainei ematen dizkien abantaileri dagokienean.

*This article begins by reviewing the theoretical justification for Corporate Income Tax and goes on to deal with the development of Corporate Tax in Spain and in the Autonomous Community of the Basque Country, recent trends in EU countries and its economic effects. The article concludes with a series of reflections on recent reforms in Company Tax in Spain and in the Autonomous Community of the Basque Country. The article's basic argument is that apart from the fact that in practice the vast majority of companies pay little or no Corporate Tax, this tax has very reduced effects —if any— on the companies' level of activity and competitiveness. On this basis, the article questions recent reforms in Corporate Tax, especially because of the incentives and bonuses introduced and the advantages offered to SMEs.*

- 1. Introducción**
  - 2. Justificación del IS**
  - 3. Importancia económica del IS**
  - 4. Comparación internacional**
  - 5. Efectos económicos**
  - 6. Conclusión**
  - 7. Indicaciones para el IS en España**
- Referencias bibliográficas**

Palabras clave: Impuesto de Sociedades, efectos económicos.  
Nº de clasificación JEL: H25.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Tradicionalmente el Impuesto de Sociedades (IS) ha sido considerado un elemento básico de cualquier sistema fiscal avanzado. El IS no sólo aportaba una cantidad considerable de recursos sino que, además, reforzaba la equidad del sistema tributario. Sin embargo, desde hace unos años esta concepción tradicional del IS ha sido cuestionada de forma creciente y, especialmente en el ámbito de la Unión Europea (UE), bastantes países han reducido sustancialmente su IS.

Este cambio ha sido el resultado de varias causas. En primer lugar, el arraigo creciente de la visión *integracionista*. Según esta visión, las empresas no tienen entidad separada de sus propietarios y, por tanto, lo natural sería que el IS desapareciera y los beneficios de las empresas se integraran en el IRPF de sus propietarios. Consecuentemente, según la visión integracionista, el IS es un impuesto

injusto ya que conlleva una doble imposición de la renta para quienes invierten en empresas sujetas al IS. La eliminación de la doble imposición de los dividendos —y por extensión la exención de facto en el IS de los beneficios distribuidos— es, por ejemplo, una consecuencia inmediata del integracionismo.

La segunda causa es la creencia de que el IS es un elemento que puede reducir la competitividad de las empresas y desalentar el crecimiento económico. Esta idea, siempre controvertida en el ámbito teórico, ha encontrado un apoyo creciente en los ámbitos políticos debido a que muchos países experimentan una ralentización económica y temen que la mayor competitividad asociada al proceso de integración europea conlleve una reducción de la actividad de sus empresas. Ante esto, algunos países han optado por disminuir los tipos efectivos del IS por la vía de las reducciones de tipos nominales o mediante la introducción de incentivos, exenciones u otras bonificaciones.

En tercer lugar, la falta de armonización en el IS en el proceso de integración europea. Esta falta de armonización se ha traducido en que algunos países hayan optado por reducciones del IS (generales o limitadas a nuevas empresas o a determinados tipos de empresas) para intentar atraer empresas a su ámbito territorial.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar tres cuestiones. Primero, hasta qué punto es cierto que el IS es un obstáculo para el crecimiento económico. Segundo, cual ha sido la evolución del IS en España, en la CAPV y en los países de la UE en el pasado reciente. Tercero, evaluar las reformas recientes del IS que se han realizado tanto en Territorio Común (TC) como en la CAPV. Para ello el punto de partida será determinar cual es la justificación del IS y, si en última instancia es un elemento esencial de la equidad tributaria.

## 2. JUSTIFICACIÓN DEL IS<sup>1</sup>

El IS surgió como un impuesto sobre los beneficios de las empresas. Con el tiempo, sin embargo, este impuesto ha venido a ser cuestionado porque, como es obvio, las empresas carecen de entidad separada de sus propietarios y, por ello, en realidad el IS es un impuesto que recae sobre los propietarios de las empresas<sup>2</sup>. De hecho, en la práctica, es simplemente un sobreimpuesto que pagan quienes invierten en empresas societarias en relación a quienes invierten su capital en otros usos,

ya que los rendimientos obtenidos a través de una sociedad tributan dos veces, primero a través del IS y luego en el IRPF del inversor —en tanto los restantes rendimientos sólo tributan una vez— en el IRPF.

Para algunos, esta sobreimposición es legítima ya que se puede interpretar como el pago por obtener la renta con las ventajas que conlleva el status societario<sup>3</sup>. Así incluso en países con sistemas fiscales desarrollados como, por ejemplo, Luxemburgo, Holanda y EE.UU., no se establece ninguna medida que minore la doble imposición de las rentas societarias. Sin embargo, la opinión dominante tal y como se refleja, por ejemplo, en el informe de la Comisión Ruding<sup>4</sup> es que la doble imposición es inequitativa horizontalmente (es decir, discriminatoria entre quienes invierten en empresas sujetas al IS y en otras actividades) e ineficiente (ya que distorsiona las decisiones de inversión entre actividades) y que, por tanto, debe eliminarse. Como reflejo de esto, muchos países han establecido medidas para eliminar, o cuando menos paliar, la doble imposición de los dividendos. Así, por ejemplo, en la UE Alemania, Italia, Finlandia, Francia, Suecia y Grecia eliminan totalmente la doble imposición de los dividendos y, con las excepciones ya señaladas de Holanda y Luxemburgo, los restantes países de la UE han adoptado medidas si no para eliminar, al menos para atenuar esta doble imposición. En España desde 1995 se ha mejorado notablemente el grado de corrección de la

<sup>1</sup> Para una discusión más amplia, véase Zubiri(1996).

<sup>2</sup> Esta afirmación se refiere a la incidencia legal del impuesto. La incidencia económica —esto es, quien ve disminuir su renta como resultado del impuesto— es una cuestión controvertida, aunque quizá el punto de vista dominante sea que el IS recae sobre los propietarios del capital (invertido en sociedades o no).

<sup>3</sup> La principal ventaja de actuar mediante una empresa sujeta al IS es la responsabilidad limitada.

<sup>4</sup> La Comisión Ruding fue una Comisión creada por la CEE a principios de los 90 para analizar las diferencias más importantes entre los IS de los estados miembros y estudiar las líneas por las que debería discurrir una coordinación futura entre los IS de los países comunitarios. Estaba presidida por el holandés Otto Ruding. Una versión reducida de las conclusiones de esta comisión puede encontrarse en Informe Ruding (1992).

doble imposición aunque, a pesar de que el objetivo declarado es eliminarla totalmente, la realidad es que los dividendos siguen soportando un exceso de imposición de en torno al 25%.

En todo caso, una vez que se acepta que se debe eliminar la doble imposición de los dividendos, el IS queda reducido básicamente, aunque no exclusivamente, a un impuesto sobre los beneficios no distribuidos por las empresas. ¿Está esto justificado o, por contra se debería eliminar también la tributación por cuenta del IS de los beneficios no distribuidos? La respuesta es que, aparte que dejar exentos los beneficios no distribuidos abriría múltiples vías de elusión y evasión en el IRPF, gravarlos se apoya en la misma lógica que eliminar la doble imposición. Simplemente los beneficios no distribuidos son ahorro de los propietarios de la empresa, y de la misma forma que en base al principio de la capacidad de pago se grava el ahorro que realizan los individuos a partir de, por ejemplo, las rentas del trabajo también se debe gravar el ahorro que realizan a partir de su participación en los beneficios empresariales.

Ciertamente lo ideal sería que este ahorro empresarial tributara en el IRPF. Es decir que se aplicara un régimen de transparencia fiscal a todas las empresas y, consecuentemente, se imputara a cada propietario una renta igual a su participación en los beneficios no distribuidos y que esta renta se añadiera a su base del IRPF. En este caso el IS sobre los beneficios no distribuidos dejaría de estar justificado y se produciría lo que se denomina una integración total del IS en el IRPF. Sin embargo, al igual que ocurre con las ganancias de capital no realizadas, gravar los beneficios no distribuidos en el IRPF de los propietarios de las empresas es inviable porque

podría a forzarles a vender parte de su participación en la empresa para poder pagar los impuestos resultantes<sup>5</sup>. Estas ventas forzadas de activos son ineficientes y, probablemente, inaceptables por parte de los contribuyentes. Por ello la integración de los beneficios no distribuidos en el IRPF es inaplicable, y el IS sobre esta porción de los beneficios se justifica como instrumento de perfeccionamiento del IRPF.

Que el IS se interprete como un impuesto a cuenta sobre los beneficios no distribuidos tiene implicaciones significativas. La más importante que, a fin de evitar discriminaciones, a aquellas empresas individuales o sujetas a transparencia fiscal se les debería permitir que los beneficios mantenidos en la empresa no tributaran al tipo marginal sobre la renta de los propietarios de la empresa sino al tipo del IS. Esto es al 35%. De hecho, algunos países como Dinamarca, Suecia y Noruega han optado ya por esta solución.

### 3. IMPORTANCIA ECONÓMICA DEL IS

#### 3.1. Recaudación

El Cuadro n.º 1 recoge la importancia económica y recaudatoria del IS en España, en la CAPV y en Navarra.

A la hora de interpretar este Cuadro, lo primero que hay que señalar es que, en realidad, la recaudación real por el IS es inferior a la que se recoge en el Cuadro n.º 1 porque parte del IS pagado por las

<sup>5</sup> Por ejemplo una persona que tuviera una participación del 10% en un empresa que ha obtenido beneficios pero no ha repartido dividendos (porque ha reinvertido todos los beneficios) tendría que incluir en su IRPF el 10% de los beneficios de la empresa. Al no haber recibido ninguna renta (ningún dividendo) es posible que tuviera que vender parte de sus acciones para poder pagar los impuestos debidos en su participación en los beneficios no distribuidos.

Cuadro n.º 1. **Recaudación del Impuesto de Sociedades**

Año	Como % del VABcf			Per Cápita (en pesetas)			Como % de los Impuestos Concertados*		
	TC	CAPV	Navarra	TC	CAPV	Navarra	TC	CAPV	Navarra
1982	1,1	0,9	0,5	5.255	5.493	2.816	11,0	8,0	5,6
1983	1,3	1,2	0,8	6.922	8.260	5.489	11,6	10,2	9,1
1984	1,3	1,1	0,9	7.867	8.577	6.761	11,6	8,4	9,6
1985	1,4	1,0	1,0	9.741	9.022	8.431	12,5	7,9	9,8
1986	1,7	1,3	0,8	13.150	12.393	7.084	12,2	8,7	6,3
1987	2,2	1,5	1,0	18.535	16.030	11.033	13,2	9,0	7,3
1988	2,4	1,7	1,3	22.577	19.151	14.950	14,4	9,2	9,1
1989	3,4	2,1	1,5	35.516	26.944	20.202	18,0	11,3	10,4
1990	3,4	2,1	1,8	39.652	29.120	27.107	18,9	10,9	11,8
1991	3,0	1,9	1,9	37.770	29.869	31.111	16,4	10,0	11,7
1992	2,5	1,9	2,0	34.310	30.534	34.355	13,7	9,6	12,5
1993	2,2	1,5	1,9	30.585	25.928	32.981	11,3	8,0	12,6
1994	2,0	1,1	1,4	29.106	19.881	24.714	11,5	6,2	8,4
1995	2,1	1,0	2,0	33.481	20.052	38.744	10,5	5,8	10,6

VABcf: Valor Añadido Bruto al Coste de los Factores

TC: Territorio Común, CAPV: País Vasco

\* En TC sólo se ha incluido la recaudación por impuestos concertados con la CAPV y con Navarra

Fuentes: *Elaboración propia a partir de INE (1996) y DGT (1996).*

empresas se devuelve en el IRPF de sus accionistas. Así, hasta 1995 se devolvía un 18% del IS pagado por los dividendos<sup>6</sup>. A partir de esa fecha se devuelve hasta casi el 75% del IS pagado por los dividendos.

Con esta cualificación en mente, el Cuadro n.º 1 pone de manifiesto que en TC hasta mediados la década de los 80 la recaudación por el IS ha permanecido relativamente estable en torno al 1,1% del Valor Añadido Bruto al coste de los factores (VABcf)<sup>7</sup> y el 11-12% de los

ingresos fiscales concertados. A mediados de la década de los 80, comenzó un proceso de crecimiento de la recaudación estimulado tanto por algunos cambios normativos<sup>8</sup> como, fundamentalmente, por una época de crecimiento económico y una mejor fiscalización impulsada por el IVA<sup>9</sup>. De esta forma en poco más de 5 años, la presión fiscal por el IS más que se duplicó hasta llegar en 1990 al 3,5% del VAB. En el camino, España pasó de ser un país

<sup>6</sup> Hasta 1995 había una deducción de la cuota del IRPF del 10% de los dividendos, con lo que el porcentaje de impuestos devueltos era  $(0,1)(0,65)/0,35 = 18\%$ .

<sup>7</sup> El VABcf es una medida de la renta privada creada en una región. En lo esencial es igual al PIB menos los impuestos indirectos.

<sup>8</sup> Se realizó una depuración de las deducciones en la cuota que se tradujo en un aumento del tipo efectivo del impuesto que pasó del 18% en 1985 al 24% en 1990.

<sup>9</sup> Debido a la introducción del IVA y, especialmente, un clima favorable a la actividad empresarial el número de declarantes pasó de 54.885 en 1985 a más del doble, 141.643, en 1990.

con una presión fiscal que en 1985 era el 50% del promedio comunitario a tener una presión fiscal exactamente igual al promedio de la UE<sup>10</sup>.

Sin embargo, la década de los 90 ha invertido la tendencia y, debido probablemente —aunque no exclusivamente— al proceso de estancamiento económico, la presión fiscal por el IS ha comenzado a disminuir hasta situarse en 1995 en poco más 2% del VAB, equivalentes al 10,5% de los ingresos fiscales concertados. Como veremos, este, sin embargo, no ha sido un proceso exclusivo de España, sino general en la UE donde, por ejemplo, en Alemania, Francia y el Reino Unido la presión fiscal ha disminuido en un 30%.

En el futuro, el IS ciertamente no va a aumentar su importancia por encima de la actual y, probablemente, va a disminuir. La razón fundamental estriba en que, más allá de algunos acuerdos para facilitar la actividad de empresas que operan simultáneamente en varios países, el proceso de integración europea se está produciendo sin ningún acuerdo significativo en materia de armonización del IS. Como resultado los países que mantengan un IS relativamente elevado pueden ver perjudicada la competitividad de sus empresas<sup>11</sup> o, más importante, pueden encontrarse con que la actividad empresarial se traslada a países de fiscalidad más benigna. Ante esto, es probable que se produzca una convergencia del IS de todos los países hacia el de aquellos que tengan una fiscalidad más liviana. Este proceso, denominado armonización competitiva, acabará reduciendo la fiscalidad empresarial en general y el IS en particular en la mayoría de los países.

<sup>10</sup> Véase Cuadro n.º 3.

<sup>11</sup> La relación entre IS y competitividad se analiza en la sección 5.2.

Esta tendencia de medio plazo a reducir el IS se ve reforzada por el temor de muchos países a que los aumentos en el IS desalienten la actividad económica en un momento como el actual en el que las economías crecen a tasas muy bajas.

De hecho, la reforma del IS que se aprobó en TC en 1995 ha introducido modificaciones e incentivos que tienden a reducir el IS de las empresas. Y la Ley de presupuestos para 1997 incluye nuevas rebajas fiscales, especialmente para las empresas pequeñas y medianas.

En todo caso, conviene resaltar que las cifras de recaudación del IS distan mucho de ser prohibitivas para las empresas. Así, por ejemplo, si el 30% del VAB se dedicara a excedente de las empresas, una recaudación del 2% del VAB significaría que el IS supone un 6% del beneficio económico de las empresas. Una cantidad ciertamente muy distante del tipo impositivo nominal (el 35%).

En la CAPV la evolución del IS ha sido, a grandes rasgos, similar a la de TC. Estabilidad hasta 1985, crecimiento elevado entre 1985 y 1990 y descenso a partir de dicho año. Las perspectivas de la evolución futura del IS en la CAPV son similares a las de TC, y se resumen en una continuación de la tendencia a la disminución en la importancia recaudatoria del impuesto. En todo caso merece la pena señalar que como la nueva normativa del IS aprobada por la CAPV es más generosa que la aprobada en TC<sup>12</sup>, es probable que la reducción de la recaudación sea más acentuada.

Quizá el rasgo más distintivo del IS en la CAPV es que su recaudación siempre ha sido inferior a la de TC y, especialmente en los últimos años, a la de Navarra.

<sup>12</sup> Véase la sección 7.

Que la recaudación sea inferior a la de TC es razonable por al menos dos razones:

1. La existencia de tipos efectivos menores que en el resto de España debido, entre otras causas, a la existencia de bonificaciones fiscales más amplias.

2. La determinación de los puntos de conexión en el IS. Los puntos de conexión son los criterios establecidos en el Concierto Económico para determinar qué empresas deben tributar a las Haciendas Forales y por cuánto. El diseño de los puntos de conexión durante el período cubierto por el Cuadro n.º 1, implicaba que determinadas empresas que operaban en la CAPV debían tributar a la Hacienda del Estado<sup>13</sup>. A esto hay que añadir que los puntos de conexión para las restantes empresas (cifra relativa de negocios, volumen de operaciones, etc) no siempre responden a una lógica económica bien definida sino al consenso político y a la facilidad de gestión. Por ello no está claro que la parte sometida al IS en la CAPV sea igual a la parte del VAB que generan las empresas que producen en la CAPV.

En todo caso hay que apresurarse a señalar que probablemente el primer efecto es mucho más importante que el segundo porque Navarra tiene unos puntos de conexión similares y, a pesar de ello, en los últimos años su recaudación ha sido superior a la de la CAPV e incluso en términos per capita a la del TC.

La conclusión es que el IS tras un periodo de expansión importante en el segundo lustro de los 80 ha comenzado un proceso de retroceso que,

<sup>13</sup> Esto incluía a la Banca Oficial, las Empresas Concesionarias de Monopolios del Estado y las Sociedades no residentes. La desaparición de los monopolios del estado y la concertación a partir de 1996 de la tributación de no residentes hace que en la actualidad prácticamente todas las empresas que operan en la CAPV tributen a las Haciendas forales.

probablemente, se va a acentuar en el medio plazo. En la CAPV este proceso puede ser incluso más acusado porque las normas forales aprobadas en 1996 conllevan bonificaciones para las empresas más altas que las de la normativa aprobada en TC<sup>14</sup>.

### 3.2. Distribución del IS entre empresas

Las cifras del IS de la sección 3.1 se refieren al global de la recaudación por este impuesto. Sin embargo, el IS tiene una incidencia muy diferente entre empresas y, en realidad, la mayoría de ellas no se ven afectadas de forma significativa por el impuesto. Para ver esto, los Gráficos n.º 1 y 2 recogen algunos datos sobre la distribución del IS entre empresas en TC y en Bizkaia<sup>15</sup>.

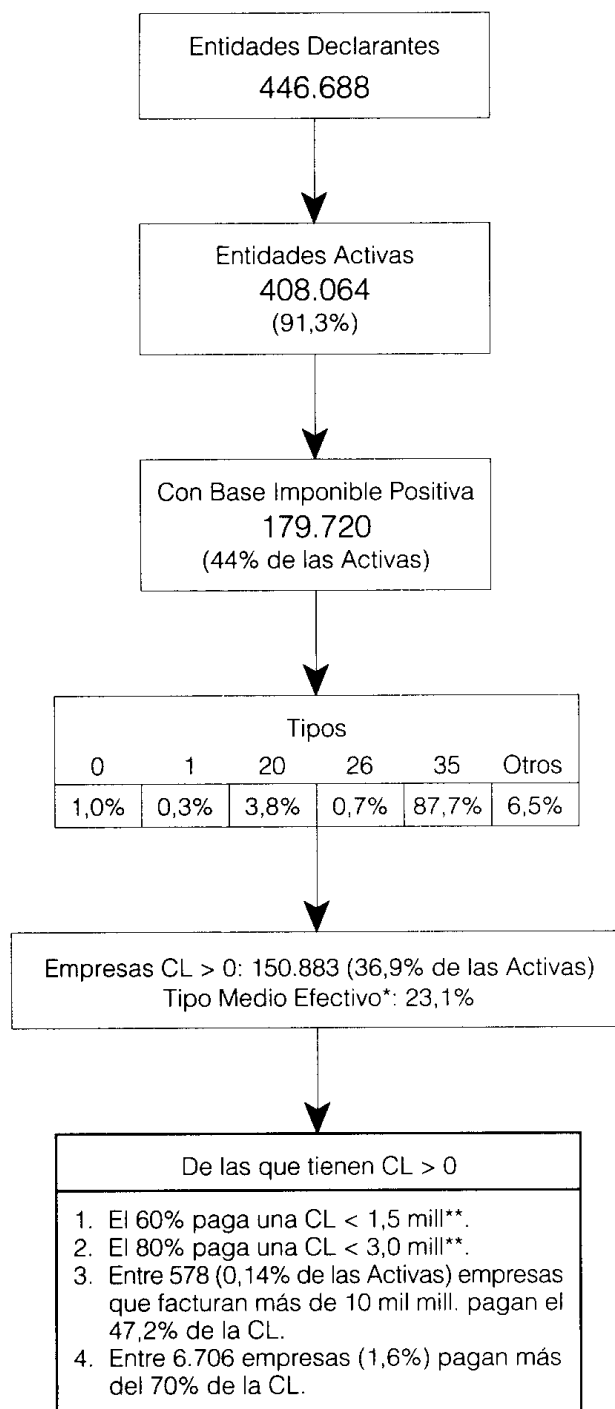
En el caso del TC, tal y como muestra el Gráfico n.º 1 en el año 1992 presentaron la declaración por cuenta del IS casi 450.000 empresas. De ellas, sin embargo, sólo estaban activas poco más del 90%; es decir algo más de 400.000 empresas. Sin embargo de estas empresas activas, casi el 45% declararon una Base Imponible (BI) negativa. De esta forma su Cuota Integra fue nula. Del resto, la mayoría —casi el 90%— estaban sujetas al tipo nominal del 35%. No obstante, algunas empresas soportaban tipos nominales considerablemente más bajos.

No todas las empresas con Cuota Integra positiva pagaron el IS. Debido al juego de deducciones de la cuota, muchas redujeron su factura fiscal a cero y al final del total de empresas con actividad sólo el 37% pagaron algo por cuenta del IS (su Cuota Líquida (CL) era positiva). Las que pagaron una CL positiva se

<sup>14</sup> Estas ventajas incluyen tipos nominales más bajos, exenciones y deducciones más amplias, etc.

<sup>15</sup> No ha sido posible construir un Cuadro comparable para toda la CAPV

Gráfico n.º 1. **El impuesto de Sociedades a nivel microeconómico en España (1992)**



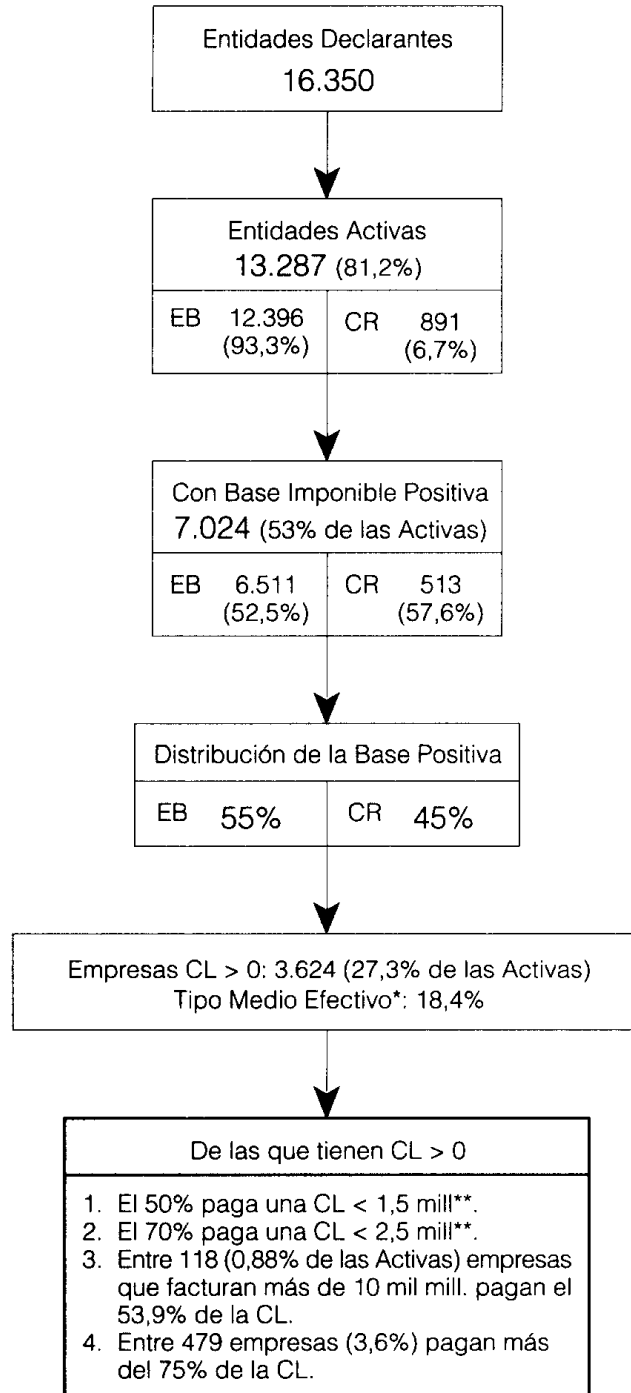
\* CL/BI ( de las que tienen BI > 0 )

\*\* Estimación

Fuente: Elaboración a partir de Mayo, F, Melis, F. y Castillo, J. (1996), y MEH (1994).



Gráfico n.º 2. **El Impuesto de Sociedades a nivel microeconómico en Bizkaia (1992)**



\* CL/BI ( de las que tienen BI > 0 )

\*\* Estimación

Fuente: Elaboración a partir de DFB (1997).

beneficiaron también de forma importante de las deducciones e incentivos del IS ya que el tipo medio efectivo que soportaron fue del 23%, considerablemente por debajo del 35% de tipo impositivo nominal. Más aún, entre las empresas que tuvieron una CL positiva, la mayoría pagó relativamente poco por el IS. Así, 60% de las que tenían CL positiva no superó el millón y medio en impuestos y el 80% no llegó a los 3 millones. De hecho, el IS se concentró en unas pocas empresas; entre algo menos de 600 empresas que facturaron más de 10.000 millones de ptas. aportaron casi el 50% de la CL. De igual forma, entre algo menos de 7.000 empresas pagaron el 70% de lo recaudado por el IS.

Por tanto, partiendo de más de 400.000 empresas activas, al final casi la mitad del IS la pagan entre menos de 600 grandes empresas y entre menos de 7.000 pagaron el 70% del IS. Es decir que, al final, la mayor parte de las empresas pagaron poco o nada por el IS y entre sólo unas pocas empresas grandes pagaron la mayor parte del IS.

¿A qué se deben estas disparidades? Pues fundamentalmente a dos causas. Por un lado que existe un nivel de fraude muy considerable que algunas estimaciones —probablemente incluso cautas— situaban por encima del 36%. Por otro, a que las empresas puede beneficiarse de forma muy distinta de las deducciones e incentivos que se han establecido en el IS.

A la vista de lo anterior, no parece aventurado señalar que el IS, lejos de ser un impuesto general sobre las rentas de todas las empresas, es un impuesto sobre algunas rentas de las empresas más grandes.

En el caso de Bizkaia las cosas son similares. Partiendo de más de 16.000 declarantes, entre 118 de ellos pagan más del 50% de la CL. En el otro extremo,

más del 45% de la empresas activas no paga nada por el IS. En Bizkaia hay, no obstante, dos rasgos que merece la pena destacar. En primer lugar, el tipo medio efectivo del IS está cinco puntos por debajo del de TC. El factor fundamental determinante de estas diferencias de tipos efectivos es, probablemente, que la normativa foral del IS es bastante más generosa que la que se aplica en TC.

En segundo lugar, a pesar de que más del 90% de las empresas tributan exclusivamente en Bizkaia, esta empresas aportan sólo el 55% de la Base Imponible positiva. Esto significa que las empresas sujetas a normativa foral tienen bases negativas con mucha mayor frecuencia que las sujetas a cifra relativa. Esto se debe a una doble razón. Primero, nuevamente, la mayor generosidad de la normativa foral. Segundo, que las empresas que tributan exclusivamente en Bizkaia son de dimensiones más reducidas que las que tributan en cifra relativa lo que, como ya se ha señalado, suele estar asociado a bases declaradas más bajas.

La conclusión es sencilla. A pesar de las quejas de los empresarios, la realidad es que la mayoría de las empresas no pagan demasiado (si algo) por el IS y la parte esencial de este impuesto la soportan unas cuantas empresas de tamaño grande. Esta pauta se repite tanto en TC como en Bizkaia (y probablemente en los restantes Territorios Forales). En todo caso, merece la pena señalar que el tipo medio efectivo en los territorios forales es bastante inferior al que se aplica en TC.

#### 4. COMPARACIÓN INTERNACIONAL

¿Cómo se compara el IS vigente en España con el de otros países? Podemos buscar una primera aproximación a esta

cuestión comparando los tipos impositivos nominales a los que se gravan los beneficios empresariales. Estos datos están recogidos en el Cuadro n.º 2.

Los datos del Cuadro n.º 2 se refieren a los tipos impositivos nominales aplicados por el gobierno central a la mayoría de las empresas. Sin embargo existen cuatro cualificaciones a estos tipos. Primero, en algunos países como Alemania y Grecia, figuran dos tipos impositivos. El primero se refiere al tipo aplicable a los beneficios

no distribuidos y el segundo a los distribuidos. Segundo, algunos países utilizan el IS para la financiación de los gobiernos locales. Este es el caso de, por ejemplo, Luxemburgo, Suecia. Alemania e Italia. Cuando al tipo del gobierno central se le añade el de los gobiernos locales el tipo global puede aumentar considerablemente. Por ejemplo en Italia el tipo aumenta desde el 36% hasta el 43,36%.

Tercero, en España el tipo impositivo es proporcional. Esto es T= tBI. En algunos

Cuadro n.º 2. Tipos del Impuesto de Sociedades

	1986	1990	1995	A95/85	A95/90	PR	IL	RT
Luxemburgo	40	34	33	-7	-1	0/50	9,09	4
Suecia		40	28	ND	-12		7,2	
Dinamarca	50	40	34	-16	-6			
Alemania	56/36	50/36	45/30	-11/-6	-5/-6		13	7,5
Finlandia		33	25	ND	-8		16	
Francia	45	37/42	33,33	-11,67	-367/-8,67			
Austria		30	34	ND	4		12,9	
Bélgica	45	39	39	-6	0	28/39		
Holanda	42	35	35	-7	0	40/35		
Italia	36	36	36	0	0		16,2	
Reino Unido	36	34	33	-3	-1	25/33		
España	35	35	35	0	0			
Irlanda	50	40	40	10	0			
Grecia	49/0	46/0	35/0	-14	-11			
Portugal		36	36	ND	0		10	
UE exc. España	45	38	35	-10	-3			
Estados Unidos	46	34	35	-11	1		Var	
Japón	43/32	37,5	37,5	-5,5/5,5	0		18,49	

- Notas: — a/b indica un sistema de doble tipo. El primero se aplica a los beneficios retenidos y el segundo a los dividendos.
- PR: Indica que los tipos varían con la base. Se indica máximo y mínimo.
- IL: Indica la existencia de impuestos locales. Los tipos generalmente se aplican a la CL. Así, por ejemplo, en Italia existe un recargo municipal del 16,2% que da lugar a un tipo global del 46,37%. En EE.UU. depende del estado y del municipio. En Nueva York, por ejemplo, el tipo global es el 45,25%.
- RT: Indica la existencia de un recargo temporal. En Alemania se debe a la unificación y en Luxemburgo a la creación de empleo

- Observaciones: 1. Desde 1996 el tipo del IS en la CAPV es el 32,5%. Las pequeñas empresas tributan al 30%. En TC las PYMES tributarán también al 30% a partir de 1998.
2. El comité Ruding recomienda un tipo impositivo entre el 30% y el 40% incluidos impuestos locales.

países esto no es así y el tipo se diferencia por niveles de base imponible. La segunda columna recoge el rango de variación de tipos en aquellos países donde no existe proporcionalidad. Por ejemplo, en Bélgica el rango es 28-39. Merece la pena señalar que en la mayoría de los países el tipo no es creciente con el nivel de beneficios. Es decir, que beneficios más altos no están asociados con tipos más elevados.

Cuarto, algunos países como Alemania y Luxemburgo tienen recargos temporales en el IS. En Alemania esto se ha establecido para financiar el coste de la reunificación y en Luxemburgo para financiar la creación de empleo.

Finalmente, para poner en perspectiva los tipos reflejados en el Cuadro n.º 2 conviene recordar que el Comité Ruding recomendó un tipo del IS entre el 30% y el 40% (incluidos impuestos locales).

Con estas cualificaciones en mente y centrándonos en el caso de los tipos aplicados por el gobierno central, el cuadro 3 sugiere dos características importantes de los tipos impositivos del IS:

1. A pesar de que no ha existido una armonización cooperativa, en el ámbito de la UE se ha producido una convergencia considerable de tipos en torno al 35%. Así 11 países, incluida España, tienen sus tipos en el intervalo (33%-37%) y sólo Alemania conserva un tipo claramente superior al resto —el 45%— eso sí, limitado a beneficios distribuidos.

En el otro extremo, los tipos más bajos del IS del gobierno central corresponden a Finlandia y Suecia donde los tipos no llegan al 30%. No obstante en ambos países existen impuestos locales de sociedades de cuantía importante de tal forma que cuando el tipo local se añade al tipo del gobierno central, el total resultante supera en ambos casos el 35%.

De hecho, al incluir los tipos impositivos de los gobiernos locales la convergencia de tipos se difumina rápidamente y en algunos países (por ejemplo Alemania e Italia) el tipo total del IS supera el 50%.

2. La convergencia de tipos de los gobiernos centrales se ha producido como resultado de un proceso de competencia fiscal entre países a la baja ya que, como se sigue del Cuadro n.º 2 en todos los países —excepto España e Italia— el tipo del IS ha experimentado descensos considerables entre 1986 y 1994. En el caso de Suecia y Finlandia la reducción del IS se ha producido en los últimos años, probablemente como anticipación a su ingreso en la UE.

3. En 1986 España tenía el tipo del IS más bajo de la UE y también inferior al de los EE.UU. y Japón. En promedio se encontraba 10 puntos por debajo de la media comunitaria. Como ya se ha señalado, desde esa fecha la mayor parte de los países han realizado una reducción progresiva de sus tipos impositivos que no ha sido imitada en España. El resultado es que en 1994 el tipo en España es mucho más próximo al de la mayoría de los países comunitarios e incluso supera al de países como el Reino Unido, Francia y Luxemburgo. Este proceso de aproximación (por constancia en España y disminución en el resto) se traduce en que el tipo en España es igual a la media comunitaria.

4. No está claro que el proceso de reducción de tipos haya finalizado. Después de todo, sigue sin haber ninguna perspectiva de armonización cooperativa en el IS y la mayoría de los países de la UE siguen experimentando tasas de paro elevadas. Por ello, los países continúan teniendo incentivos para seguir reduciendo su IS.

La conclusión es inmediata. El tipo del IS en España no puede considerarse

elevado en relación al de la mayoría de los países de la UE. En realidad es similar al aplicado en la mayoría de ellos. Con todo esta igualación se ha producido porque los demás países han rebajado su impuesto y España lo ha mantenido. Esto, probablemente, ha reducido el atractivo de España como país para invertir. Por otro lado, es posible que en el futuro continúe esta tendencia a la baja en los tipos del IS.

Los tipos nominales del impuesto no son demasiado significativos porque un tipo elevado acompañado de una bonificación generosa en la base y en la cuota puede traducirse al final en una fiscalidad baja. Por ello es más significativo comparar los niveles de recaudación que los niveles de tipos impositivos nominales. Esta comparación se realiza en el Cuadro n.º3.

Esta cuadro confirma buena parte de lo ya sugerido y permite obtener algunas conclusiones adicionales.

1. En primer lugar, en los países más ricos de la UE el IS tiende a recaudar menos que en los países más pobres. Así, en los primeros (entre los que se incluyen Francia y Alemania) el IS no llega al 2% del PIB en tanto en los segundos supera, a veces con amplitud, el 2,5% del PIB. Las excepciones son Luxemburgo, donde el IS produce una recaudación notable debido a la importancia del sector bancario y Suecia.

En todo caso el resultado, quizá paradójico, es que países como Portugal o Grecia recaudan por el IS (como porcentaje del PIB) más del doble que Alemania.

2. Tras el intermedio del periodo 1985-90 en el que la recaudación por IS creció espectacularmente, en la actualidad España tiene un IS que, en términos de recaudación es bajo en relación a otros países de la UE. De esta

forma el IS español se aproxima más al de los países ricos (Alemania, Francia, Dinamarca, Austria, etc.) que la de los pobres.

En términos globales la recaudación por IS está 1,1 puntos del PIB por debajo de la media de la UE y la aportación del IS a los ingresos fiscales es 1,5 puntos inferior a la media.

3. La evolución de la recaudación ha sido dispar. Los tres países con más peso específico en la UE —Alemania, Francia y el Reino Unido— son precisamente en los que se ha producido una reducción más significativa de la recaudación del IS en el periodo 1985/95. No obstante en Alemania y Francia la reducción se ha concentrado en la década de los 90 mientras que en el Reino Unido la reducción ha sido sistemática a lo largo de todo el periodo. Frente a esto, la recaudación por el IS ha aumentado en la mayoría de los restantes países. En algunos casos, como por ejemplo, Irlanda, Grecia y Suecia los aumentos han sido de una cuantía considerable.

El resultado final es que en el promedio de la UE la recaudación por el IS en el periodo 1985/1994 aumentó en 0,7 puntos del PIB, equivalente a un 30% de la recaudación. No obstante la tendencia no ha sido constante en el periodo ya que todo el aumento se concentró entre 1985 y 1990. A partir de ese año se rompe la tendencia alcista y a lo largo de la década de los 90 la recaudación no ha aumentado. Este hecho, la estabilidad de la recaudación entre 1990 y 1994, combinado con que los países de mayor peso específico han reducido su IS en este periodo sugiere que, quizá, en el futuro los demás países puedan imitar a los de mayor peso y reducir su IS.

4. La evolución en España ha sido más similar a la de los países ricos que a la de los países pobres. Así, entre 1985 y 1990 el IS en España creció de forma

Cuadro n.º 3. Recaudación del Impuesto de Sociedades

	Como % del PIB						Como % de Ingresos Fiscales
	1985	1990	1994	A90/85	A94/90	A90/85	1994
Luxemburgo	8,3	6,9	7,6	-1,4	0,7	-0,7	16,9
Suecia	1,7	1,7	2,8	0,0	1,1	1,1	5,4
Dinamarca	2,4	1,6	1,9	-0,8	0,3	-0,5	3,7
Alemania	2,1	2,3	1,1	0,2	-1,2	-1,0	2,9
Finlandia	1,4	2,1	1,9	0,7	-0,2	0,5	3,9
Francia	2,0	2,3	1,6	0,3	-0,7	-0,4	3,7
Austria	1,5	1,5	1,3	0,0	-0,2	-0,2	3,1
Bélgica	2,6	2,4	2,8	-0,2	0,4	0,2	6,0
Holanda	3,1	3,4	3,3	0,3	-0,1	0,2	7,3
Italia	3,2	3,9	3,7	0,7	-0,2	0,5	8,9
Reino Unido	4,7	3,9	2,7	-0,8	-1,2	-2,0	8,0
España	1,5	3,0	1,7	1,5	-1,3	0,2	4,8
Irlanda	1,2	1,7	3,3	0,5	1,6	2,1	8,8
Grecia	1,0	2,0	2,4	1,0	0,4	1,4	2,4
Portugal		2,5	2,3	ND	-0,2	ND	7,1
Media UE <sup>1</sup>	2,1	2,7	2,8	0,7	0,0	0,7	6,3
Estados Unidos	2,0	2,1	2,5	0,1	0,4	0,5	8,9
Japón	5,8	6,8	4,1	1,0	-2,7	-1,7	14,8

<sup>1</sup> Excluida España

Fuente: OCDE(1996)

importante pasando de estar un 30% debajo de la media de la UE en 1985 a estar un 10% encima de la media. Esta tendencia cambió totalmente entre 1990 y 1994 y en este período el IS ha disminuido sustancialmente hasta situarse a niveles similares a los de 1985, considerablemente por debajo de la media de la UE. El entorno económico y, quizá, el fraude pueden explicar este descenso tan importante de la recaudación en un periodo de tiempo tan corto.

La conclusión de lo anterior es simple. En relación a la UE, el IS en España no puede considerarse elevado ni en términos de tipos nominales (donde está

en la media) ni en términos de recaudación (donde está casi un 40% debajo de la media) ni en términos de aportación a los ingresos fiscales (donde está casi un 25% por debajo de la media).

Por otro lado, en la UE si bien los tipos nominales han disminuido en la última década en prácticamente todos los países, la recaudación ha tenido una evolución dispar. De hecho en algunos países ha aumentado de forma considerable. No obstante a partir de 1990 los países más importantes (Alemania, Francia y Reino Unido) han reducido su recaudación de forma significativa y es posible que en el futuro otros países sigan esta tendencia.

España, sin embargo, ya ha seguido esta tendencia y entre 1990 y 1994 la recaudación por el IS ha disminuido hasta los niveles (bajos) que tenía a principios de la década de los 80.

## 5. EFECTOS ECONÓMICOS

En principio los criterios para valorar el IS deberían ser la eficiencia y la equidad. La equidad, sin embargo, es un concepto esencialmente personal y por ello carece de sentido aplicarlo en el ámbito del IS. Simplemente, uno puede encontrar razones éticas para igualar los niveles de vida de las personas, pero difícilmente se puede justificar igualar los niveles de beneficio de las empresas. Más aún en la medida que las empresas son propiedad de las personas la progresividad a nivel empresarial puede implicar regresividad a nivel personal<sup>16</sup>. Por ello, a la hora de valorar el IS las consideraciones de equidad vertical son irrelevantes porque carecen de sentido. Esto es, es absurdo establecer tarifas progresivas en el IS.

El criterio básico para juzgar la bondad o maldad de un IS es, entonces, la eficiencia. Y desde la perspectiva de la eficiencia del IS hay tres cuestiones que han recibido una atención especial. Primero su neutralidad en la asignación de recursos y en la política financiera de las empresas. Segundo, sus efectos

---

<sup>16</sup> Consideremos el siguiente caso. Una persona de renta baja compra unas pocas acciones del BBV que le reportan 2.000 pesetas al año de dividendos. Tres amigos fundan una empresa que obtiene 300 millones de beneficios anuales. Dado que el BBV tiene unos beneficios que pueden ser varios cientos de veces superiores a los de la empresa pequeña, con un IS progresivo, los ingresos de la persona de renta baja estarían tributando por el IS a un tipo medio superior a los ingresos de las personas de renta alta.

sobre la asignación internacional de capital. Tercero, sus efectos sobre la competitividad.

### 5.1. Neutralidad

En cuanto a la neutralidad, existe un amplio consenso acerca de la idea de que el IS debe buscar dos objetivos. Primero no distorsionar ni la asignación del capital entre sectores, ni las decisiones reales de las empresas, ni las decisiones financieras. Segundo gravar exclusivamente los beneficios reales obtenidos por las empresas. Desde la perspectiva de estos objetivos el IS existente actualmente en España —y de hecho el de muchos otros países— adolece de bastantes problemas. Así:

1. En primer lugar el IS distorsiona la asignación de capital entre sectores porque los tipos efectivos —es decir los impuestos realmente pagados por unidad de beneficio económico— difieren considerablemente entre sectores.

Esta diferencia de tipos efectivos se deriva de dos fuentes. Primero de la existencia de tipos impositivos nominales diferentes ya que si bien la mayoría de las empresas están sujetas al tipo general del 35%, existen actividades que legalmente tributan tipos más bajos, incluso cero, o a tipos más altos —como las entidades dedicadas a la explotación de hidrocarburos que tributan al 40%.

Segundo, al juego de deducciones de la cuota y de provisiones de amortización que, al ser utilizables de forma muy diferente por sectores distintos, dan lugar a reducciones de impuestos muy diferentes. Así, según se deduce de los datos de la central de balances del Banco de España<sup>17</sup>, el tipo efectivo expresado

---

<sup>17</sup> Véase Banco de España (1994)

como porcentaje de los recursos generados por las empresas puede llegar a tener una disparidad de 10 a 1 según sectores. De igual forma, los tipos efectivos difieren según el tamaño de la empresa y, no digamos ya, entre empresas.

2. En segundo lugar, el IS distorsiona las técnicas productivas y la composición de la inversión. Aunque a partir de 1990 se ha producido una cierta depuración de los incentivos fiscales en TC —no así en los TF que incluso los han reforzado— cuantitativamente siguen siendo importantes y, en general estimulan la utilización de técnicas intensivas en capital. De igual forma como estos incentivos no han sido uniformes sino selectivos han primado determinadas formas de inversión frente a otra. Así, por ejemplo, en España a lo largo de la década de los 80 se subvencionaba fuertemente la inversión en Material de transporte y bienes de equipo frente a los edificios y las existencias<sup>18</sup>.

3. Tercero, el IS no trata adecuadamente la inflación, con lo que la BI tienen un componente monetario.

Las reformas del IS realizadas en TC y en los Territorios Forales han eliminado algunos componentes monetarios de la Base del IS. Así, al permitir actualizar el valor de adquisición se ha eliminado el componente monetario en el cálculo de las ganancias de capital y al permitir la utilización del método LIFO el que se derivaba de la valoración de existencias según el método del coste medio de adquisición.

No obstante subsisten dos elementos de la base donde, de no ajustarse por la inflación, se estarían considerando como beneficios reales incrementos de valor meramente nominales: las amortizaciones y los intereses.

En el caso de las amortizaciones el problema es que, en tanto las amortizaciones sólo permitan recobrar el coste histórico de adquisición, serán insuficientes para recuperar el coste real de adquisición. Para solventar esto habría cuatro tipos de soluciones. Primero, indiciar las amortizaciones. Segundo, permitir amortizar según el coste de reposición o, tercero, como se hace en algunos países como, por ejemplo, los EE.UU., permitir sistemáticamente amortizaciones aceleradas para que las ganancias de esta amortización acelerada compensen las pérdidas debidas a lo no indicación. Finalmente una cuarta solución consistiría en permitir actualizaciones periódicas de balances. De esta forma las amortizaciones se realizarían a partir del valor revalorizado de los activos en vez de hacerlo a partir de los costes históricos de adquisición.

El IS español no admite ninguna de estas vías. En el ámbito de la UE ocurre lo mismo excepto en Dinamarca donde se admite una cierta indicación de las amortizaciones. En la CAPV, por su parte, se permiten actualizaciones de balances pero, estas actualizaciones no son automáticas ni periódicas sino que dependen de la discrecionalidad de las Administraciones Forales.

El problema con los intereses percibidos por las empresas es el mismo que con los intereses percibidos por las personas físicas: Simplemente la mayor parte de estos intereses no son aumentos reales de renta sino meras compensaciones de la pérdida de valor del principal. La solución sería descontar los intereses por la inflación. En el IS e IRPF actuales, al igual que ocurre en los restantes países de la UE, no se permite sin embargo ningún ajuste por la inflación.

4. Se favorece la financiación de las inversiones mediante endeudamiento

<sup>18</sup>Veáse Espitia, Lecha y Salas (1988).



frente a financiación mediante beneficios no distribuidos o las ampliaciones de capital.

La razón está en el hecho de que, en tanto los intereses de los capitales ajenos tomados prestados son deducibles de la base, el coste de oportunidad del capital propio no lo es. De esta forma es más barato recurrir al endeudamiento para financiar las inversiones, y repartir a los accionistas los beneficios generados por las empresas para que los accionistas los inviertan en usos ajenos a la empresa (o incluso se los presten a la propia empresa). La forma adecuada de eliminar estos incentivos al endeudamiento excesivo sería permitir la deducción de la base del coste de oportunidad del capital propio o, si una solución tan extrema no es aceptable, cuando menos bonificar fiscalmente las inversiones financiadas mediante capital propio o beneficios no distribuidos.

## 5.2. Competitividad

Un segundo factor importante, adicional a la neutralidad, a la hora de valorar el IS es sus efectos sobre la competitividad. En un sentido general podemos definir la competitividad empresarial como la capacidad de las empresas para defender sus mercados interiores y ganar parte de los exteriores. Y, según esta definición, las empresas españolas han mostrado una competitividad muy limitada en el conjunto de la UE. Así, desde la adhesión de España a la UE la tasa de cobertura del comercio intracomunitario<sup>19</sup> se ha reducido desde un 113% en 1985 hasta un 89% en 1995. Es decir que se ha pasado de un superávit a un déficit. Y las cosas serían peores si no se hubiera producido una depreciación de la peseta en 1994 y 1995

<sup>19</sup> Esta magnitud es igual al porcentaje de las importaciones a los restantes países de la UE que se financia con las exportaciones a esos mismos países.

ya que hasta que se produjo esta depreciación la tasa de cobertura no llegaba al 75%. De hecho en 1995 el déficit comercial de España (como porcentaje del PIB) sólo era superado por Grecia, Portugal y Austria<sup>20</sup>.

Este deterioro de la competitividad española es especialmente preocupante debido a que el proceso de integración y, por ende, de competencia en los mercados nacionales está lejos de terminar y además en el futuro esta integración debe afectar más a España que a otros países porque, en porcentaje del PIB, España tiene una de las cifras de comercio intracomunitario más baja de la UE.

En este contexto, no es sorprendente que la competitividad empresarial en general y los efectos de la fiscalidad sobre la competitividad, en particular, sean objeto de una atención considerable. Desde el principio debe quedar claro, sin embargo que la relación entre competitividad y fiscalidad empresarial —tanto en lo relativo al IS como a las cotizaciones a la seguridad social— es cuando menos difusa. La razón es, que la competitividad depende de forma compleja de una amplia gama de factores y dentro de unos amplios márgenes las reducciones de impuestos, incluso si permiten reducir costes y aumentar excedentes, pueden no ser, ni con mucho, el factor más importante. Simplemente vender más barato y obtener más beneficios no significa quitar mercado a otras empresas con mayor capacidad de innovación y de gestión empresarial, que ofrecen productos de mejor calidad, que tienen estrategias de marketing más agresivas, etc. Máxime cuando las reducciones de costes y los aumentos de excedentes no se derivan de aumentos en la productividad sino de reducciones en los impuestos. De hecho,

<sup>20</sup> Véase el anexo estadístico de Economie Européenne(1996).

por ejemplo en 1991, a pesar de que el coste real por trabajador era un 16% inferior a la media de la UE. y el excedente por trabajador un 20% superior, el déficit comercial era muy elevado y no se habían logrado aumentos significativos de las exportaciones. Por ello poner un énfasis excesivo en la relación entre competitividad y fiscalidad es una aproximación demasiado simplista que ignora otros tipos de medidas que pueden ser mucho más efectivas como, por ejemplo, preocuparse de mejorar la gestión del gasto público y de las empresas, aumentar la dotación de infraestructuras, mejorar la cualificación del trabajo, promover la innovación y la calidad de la producción o, incluso, flexibilizar el mercado de trabajo.

Con estas cualificaciones en mente cabe plantarse si, aunque sea en grado menor, el IS está perjudicando la competitividad en términos absolutos o, al menos, más que la de otros países. Y la respuesta es que, probablemente no, porque como ya he señalado, globalmente considerado el IS en España no es elevado en relación al vigente en la mayoría de los países de la UE. Sin embargo, el impuesto de sociedades español es muy poco neutral. Por un lado, no afecta de igual forma al capital invertido en todos los sectores. Por otro, al incluir en la definición de su base un componente monetario, y al limitar la posibilidad de deducciones de pérdidas, se aleja considerablemente de la definición económica de beneficios. Por ello, para mejorar la competitividad sería necesario, en primer lugar, aumentar su neutralidad. Es decir que fuera la productividad y no la fiscalidad la que guiara las inversiones.

### 5.3. Los Incentivos Fiscales

Al margen de las modificaciones del IS para mejorar su neutralidad, dentro de

una estrategia competitiva cabe plantearse la reducción del IS como instrumento favorecedor de las empresas nacionales. Esta reducción puede materializarse bien de forma general (reduciendo, por ejemplo el tipo impositivo), bien tratando de incentivar actuaciones concretas (incentivos fiscales). Con estas medidas se puede intentar lograr reducciones del precio del productor, y aumentos en la acumulación de capital (debido al incremento de excedentes en el primer caso, y en el segundo al abaratamiento del coste del capital).

El problema es que dentro de unos márgenes razonables es poco probable que se logren estos objetivos por diferentes razones:

a) En competencia perfecta, el efecto en precios depende de en qué medida habían sido trasladados a éstos los impuestos reducidos. A este respecto, ni la teoría ni la evidencia empírica ofrecen una respuesta clara. Con todo, la opinión dominante en la literatura económica es que quien soporta el IS es el capital. Si esto es así, una reducción del IS no se traducirá en reducciones de precios, sino en aumentos de excedentes.

b) Es natural que un incremento de excedentes generado por una mejora en la situación del mercado o en las expectativas, de lugar a inversiones mayores. De hecho, lo que probablemente explica que los aumentos de excedentes den lugar a mayores inversiones es, precisamente, que los empresarios asocian excedentes elevados con expectativas futuras halagüeñas. Pero, lo que está bastante menos claro es que los aumentos de excedentes debidos meramente a razones fiscales, al no estar ligados a expectativas de mercado alcistas, se traduzcan en algo más que en mejoras en la retribución al capital propio. Simplemente, es dudoso que las

reducciones fiscales puedan inducir a invertir a un empresario en una coyuntura de mercado mala.

c) En cuanto a los incentivos fiscales a la inversión, la teoría sugiere que al abaratar el coste del capital, la estimulan. En la práctica, por contra, la mayoría de los estudios coinciden en señalar que los incentivos fiscales parecen haber sido poco efectivos a la hora de generar nuevas inversiones probablemente porque, como ya se ha indicado, el determinante fundamental de la inversión son las expectativas de mercado. De esta forma los incentivos fiscales, en vez de generar nuevas inversiones, pueden simplemente bonificar las que se hubieran realizado en cualquier caso, transformándose de forma casi inmediata en excedentes en vez de en nuevas inversiones. En el mejor de los casos, los incentivos fiscales, si se prevén temporales, pueden adelantar inversiones que se planeaban en el futuro para así poder acceder a estos beneficios que se estiman temporales. La idea de que los incentivos fiscales estimulan poco las inversiones y simplemente las adelantan en el tiempo está reflejada, por ejemplo, en el informe de la Comisión Ruding.

En contraposición a esta efectividad limitada, el coste de los incentivos es considerable especialmente en relación a la inversión lograda. La razón es clara. Cuando se dan incentivos, se acogen a ellos no sólo las inversiones nuevas, sino también aquellas que incluso sin incentivos se hubieran realizado. El resultado es, entonces, que buena parte de los incentivos fiscales se trasladan directamente a la cuenta de resultados. Sobre la magnitud del coste de los incentivos es revelador el hecho de que, por ejemplo en 1988 la CL del IS se redujo en más de un 35% debido a los incentivos a la inversión en la cuota del impuesto. En

1991 incluso tras una primera depuración de los incentivos en vigor el coste seguía siendo superior al 15% de la CL del impuesto. En el País Vasco, por contra, debido a que en aplicación del concierto económico se han introducido incentivos fiscales específicos más generosos que en TC, el coste recaudatorio de los incentivos no ha disminuido en la década de los 90. Así, por ejemplo, en Guipúzcoa en 1992 los incentivos fiscales supusieron una minoración de la CL de casi el 32%.

Estas cifras son, de hecho, una infraestimación porque ignoran otros beneficios fiscales como, por ejemplo, los derivados de planes de amortización acelerada. Según algunas estimaciones basadas en una muestra de empresas incluidas en la base de datos de la central del banco de España, algunos autores han llegado incluso a afirmar que el valor presente de todas las deducciones incentivadoras supera el valor del IS pagado por estas empresas dando lugar a tipos marginales efectivos negativos<sup>21</sup>.

En realidad el problema de las políticas de incentivos no es sólo que sean costosas y probablemente poco efectivas. A esto hay que añadir que, además, por diversas razones no está claro que sean deseables desde el punto de vista económico.

a) En primer lugar, los mecanismos de inversión pueden inducir inversiones ineficientes. Si una inversión no se puede financiar, o no es deseable, en ausencia de ayudas fiscales es posible que se deba a que, simplemente, no es suficientemente productiva. Entonces los incentivos estarán propiciando inversiones poco rentables desde el punto de vista económico.

b) En segundo lugar, como ya se ha señalado, los mecanismos de incentivos generalmente producen una dispersión

<sup>21</sup> Veáse, por ejemplo, Cuervo y Trujillo (1986)

importante en los tipos marginales aplicables a los rendimientos de inversiones diferentes. En última instancia, esta dispersión distorsiona la asignación de recursos entre inversiones y produce asignaciones ineficientes.

c) La incentivación de la inversión al favorecer técnicas productivas intensivas en capital (quizá más intensivas de lo eficiente) puede perjudicar el funcionamiento del mercado de trabajo.

A la vista de estos problemas, no es sorprendente que, de hecho, la mayoría de los países que a comienzos de la década de los 80 establecieron una política activa de estímulos fiscales a la inversión, hayan dado marcha atrás en esta postura. Si lo que realmente se quiere es estimular la inversión rentable, lo que debe hacer el sector público es, probablemente, establecer mecanismos de financiación a los que tengan acceso especialmente las empresas pequeñas y medianas, pero a costes de mercado.

#### 5.4. Incentivos fiscales y Competencia Fiscal

Todo lo anterior, sin embargo, no significa que las políticas de incentivos no tengan ningún papel que jugar como instrumento de política económica ya que si bien es cierto que los incentivos no afectan demasiado al nivel de inversión, pueden afectar de forma significativa a la ubicación espacial de las nuevas inversiones. Esto es, un proyecto que se iba a instalar en la región A puede decidir instalarse en la B simplemente porque el entorno general es similar (en términos de infraestructuras, cualificación de la mano de obra, etc.) y le ofrece incentivos fiscales importantes como, por ejemplo, exenciones de impuestos u otras. A este respecto es ilustrativa la encuesta realizada por el Comité Ruding entre

empresas europeas. Un 48% de las empresas industriales respondieron que los impuestos son un factor importante en la decisión de dónde localizar una planta productiva. En el caso de un centro de venta el 38% consideraron los impuestos importantes, el 41% en el de un centro de investigación y el 78% para un centro financiero. En realidad esto es natural. Después de todo, una vez que una empresa ha decidido crear un nuevo proyecto empresarial, siendo lo demás igual, es lógico que se decida por donde encuentre mejores condiciones fiscales.

Por tanto, si bien los incentivos no afectan demasiado al nivel de inversión, pueden jugar un papel importante en la ubicación espacial de las nuevas inversiones.

Cuando estos incentivos los aplica una región de un país que, quizá porque está especialmente deprimida, cuenta con el consentimiento y apoyo de las demás regiones, el resultado será un aumento de la inversión en dicha región (eso sí, en gran medida a expensas de inversiones que se podían haber ubicado en otras regiones). El problema surge cuando una región unilateralmente aplica estos incentivos para atraer inversiones. En este caso, el resultado final será ineficiente. La razón es clara. Si una región aplica incentivos, las restantes regiones, o por lo menos las que están próximas, deberán reaccionar a su vez concediendo incentivos si no quieren ver que parte de las inversiones que de otra forma se ubicarían en su región se trasladan a la región que concede los incentivos. Cuando todas las regiones reaccionan, acaban aplicando los mismos incentivos. Pero una vez que todas lo hacen, los incentivos dejan de ser efectivos porque las empresas, como tienen los mismos beneficios fiscales en todas las regiones, dejan de tomarlos en cuenta a la hora de decir donde instalar la inversión.

El resultado final es claramente ineficiente. Las empresas se ubican de igual forma que lo hubieran hecho en ausencia de incentivos, pero la recaudación de todas las regiones disminuye debido al coste de los incentivos. Esta pérdida de recaudación a su vez se traduce en una disminución de la oferta de bienes y servicios públicos. Por ello una política de desarrollo regional basada en los incentivos fiscales sólo será efectiva si se deriva del consenso de todas las regiones de un país. Por contra, en el medio plazo será inefectiva y costosa si la adopta unilateralmente una región del país.

La conclusión entonces es simple. Si se quiere mejorar la competitividad empresarial de todas las empresas de un país vía IS, se debe avanzar en el camino de aumentar la neutralidad del impuesto, la capacidad de gestión e innovación de las empresas, etc. Por contra, buscar la competitividad vía reducción del impuesto de sociedades, es probable que sólo sirva para aumentar los excedentes empresariales, pero no para reducir los precios del productor, ni fomentar la inversión. Por otro lado, si se desea fomentar el desarrollo de una región, el IS puede jugar un cierto papel, siempre que exista un consenso de todas las regiones para favorecer el desarrollo de dicha región.

### **5.5. El IS y la Deslocalización de las Inversiones**

Las inversiones directas pueden verse afectadas por el IS y, especialmente, por el tratamiento dado a las empresas propiedad de no residentes. Ciertamente la decisión de dónde invertir no va a depender exclusivamente de los consideraciones fiscales pero, como ya he señalado antes, entre ubicaciones alternativas, esta consideraciones pueden ser decisivas.

En todo caso, en opinión del Comité Ruding, de momento no parece haberse desarrollado una competencia general entre países para atraer inversiones. Las cosas, sin embargo, no están tan claras porque algunos países sí que están estableciendo regímenes fiscales para atraer empresas en determinados sectores —fundamentalmente el financiero— y la reducción general de tipos en todos los países de la UE no es un buen presagio. Ciertamente esta reducción de tipos se ha detenido en un umbral común entorno al 35% debido, probablemente, a las necesidades recaudatorias de los estados. Sin embargo, si en el medio plazo no se establecen acuerdos sobre los elementos básicos del IS, incluido un tipo mínimo e intercambios de información, no es descartable que en el futuro la competencia fiscal a la baja acabe por vaciar de contenido el IS en el ámbito de la UE.

En todo caso, en las condiciones actuales, con un IS en España similar al promedio de la UE, no es razonable esperar deslocalizaciones significativas de inversiones debidas al IS. Pero que en el futuro sea necesario reducir el IS o establecer determinados beneficios a las empresas extranjeras es una posibilidad real. No obstante, si se llega a este punto será en un contexto de una competencia fiscal que, no está claro, que vaya a desarrollarse de forma generalizada ya que, como se ha señalado en la sección 5.3., al final todos los países acabarían perdiendo.

## **6. CONCLUSIÓN**

Las principales ideas expuestas en las secciones anteriores se resumen de la siguiente forma:

1. El IS se justifica como un impuesto sobre los beneficios de las empresas que

al no distribuirse no se incluyen en la base del IRPF de estos accionistas y, por tanto, de gravarse en el IS quedarían exentos (o se diferiría su pago, quizá de forma permanente).

2. El IS en España no es elevado según los niveles de la UE. Los tipos nominales son iguales a la media de la UE, la recaudación está casi un 40% debajo de la media y la aportación a los ingresos fiscales está casi un 25% por debajo de la media.

3. En realidad las quejas de los empresarios por el IS son un tanto sorprendentes ya que la mayoría de ellos pagan poco o nada por cuenta de este impuesto. Así, en TC existen más de 400.000 empresas activas. Sin embargo, al final casi la mitad del IS la pagan entre menos de 600 grandes empresas y entre menos de 7.000 pagan el 70% del IS. En los Territorios forales, las cosas son similares.

4. En la UE los tipos nominales han disminuido en la última década en prácticamente todos los países. Sin embargo la recaudación ha tenido una evolución dispar. De hecho en algunos países ha aumentado de forma considerable. No obstante, a partir de 1990 los países más importantes (Alemania, Francia y Reino Unido) han reducido su recaudación de forma significativa y es posible que en el futuro otros países sigan esta tendencia. España, sin embargo, ya ha seguido esta tendencia y entre 1990 y 1994 la recaudación por el IS ha disminuido hasta los niveles (bajos) que tenía a principios de la década de los 80.

5. El IS actual distorsiona la asignación de recursos por varias causas. Primero, porque los tipos efectivos difieren considerablemente entre sectores. Segundo porque los incentivos fiscales distorsionan la adopción de técnicas productivas. Tercero porque la definición de base imponible contienen elementos

monetarios, especialmente en la definición de amortizaciones. Cuarto, porque se favorece la financiación de inversiones mediante capital ajeno.

6. El IS, si algo, tiene un efecto muy limitado sobre la competitividad de las empresas. Simplemente la competitividad depende mucho más de otros factores —capacidad de innovación, agresividad comercial, calidad de la producción, etc.— que de los impuestos.

7. Los incentivos fiscales a la inversión o al empleo son costosos, ineficientes y poco efectivos a la hora de aumentar el nivel de actividad empresarial. Por ello lo ideal sería que el IS no estableciera incentivos.

8. Las decisiones de ubicación espacial de las empresas pueden depender de los beneficios fiscales. Sin embargo, introducir estos incentivos para atraer empresas de otras regiones y/o países puede acabar conduciendo a una competencia fiscal. El resultado de esta competencia será que el IS se vaciará de contenido y, además, no servirá a nadie para atraer empresas a su jurisdicción.

9. A los niveles actuales, no se puede decir que el IS desaliente el establecimiento de empresas extranjeras en España. Por ello no parece necesario reducir el IS para equipararse a otros países en una supuesta competencia fiscal.

## **7. IMPLICACIONES PARA EL IS EN ESPAÑA Y EN LA CAPV**

Tanto el TC como los Territorios Forales han realizado recientemente reformas del IS. Estas reformas han avanzado significativamente en la solución de algunos problemas que tenía el IS anterior. Así, por ejemplo, se ha aproximado la definición de base imponible al resultado contable y se han eliminado algunos elementos

meramente monetarios de la base del impuesto (permitiendo, por ejemplo, la actualización del valor de adquisición en el cálculo de las variaciones patrimoniales y admitiendo —allí donde no lo estaba— el sistema UFO de valoración de existencias).

Con todo, los IS aprobados han dejado algunos problemas sin resolver. Este es el caso de, por ejemplo, la unificación de tipos impositivos o la indiciación de las amortizaciones. Sin embargo, quizá el mayor problema de la reforma del IS es que en buena medida recoge la idea de que es necesario reducir los impuestos para favorecer la competitividad de las empresas. En el caso de TC esto se ha traducido, entre otras medidas, en la introducción de incentivos fiscales permanentes a la inversión en Investigación y Desarrollo, exportación y formación profesional y en concesión de bonificaciones fiscales a la pequeñas y medianas empresas (PYMES). Estos beneficios a las PYMES se han ampliado en la Ley de presupuestos de 1997, en la que se establece una reducción del tipo impositivo nominal para estas empresas.

En el caso de la CAPV las cosas han ido bastante más lejos. Quizá por una creencia mayor en los posibles efectos expansivos de una reducción del IS, quizá por el deseo de atraer empresas que de otra forma se hubieran establecido en TC o quizá por otras causas, la CAPV en general y Bizkaia en particular han diseñado un IS que contiene bonificaciones fiscales de mucho mayor alcance que las establecidas en TC. Sin ánimo de exhaustividad<sup>22</sup>, las medidas

de bonificación fiscal incluidas por la CAPV incluyen una reducción del tipo general, una reducción de tipos incluso mayor para las PYMES, exenciones totales o parciales del IS para empresas de nueva creación, deducciones para incentivar la financiación de las empresas (reserva para inversiones productivas y adquisición de valores de renta variable), etc.

Si el objetivo de las bonificaciones (tanto en TC como en los Territorios Forales) es estimular la actividad de las empresas, en mi opinión, es un intento estéril y caro. Simplemente como ya se ha argumentado los efectos de los recortes fiscales sobre la competitividad, la producción y el empleo son, como mucho, muy reducidos y, por contra, el coste fiscal es muy elevado (especialmente en relación a la efectividad).

Por otro lado si el objetivo de la CAPV al aumentar las bonificaciones fiscales es atraer empresas que de otra forma se hubieran establecido en otras regiones (o países), probablemente será efectivo en el corto e incluso medio plazo. Sin embargo en el largo plazo otras administraciones se verán forzadas a tomar medidas equivalentes y, como ya se ha señalado al final todos saldrán perdiendo.

Por tanto en mi opinión sería deseable que en un plazo de tiempo razonable se depuraran los incentivos que se han introducido, incluyendo los beneficios a las PYMES, de tal forma que el IS recuperara su papel recaudatorio y conceptual.

<sup>22</sup> Para un análisis detallado de las diferencias entra las normas torales del IS y la norma de TC, véase Ortiz de Urbina (1996).

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO DE ESPAÑA (1994): *Resultados Anuales de las Empresas no Financieras*, 1993.
- CUERVO, C. y TRUJILLO, J.A. (1986): *Estructura Fiscal e Incentivos a la Inversión*. FEDEA.
- DGT (1996): *Recaudación y Estadísticas de la Reforma Tributaria, 1985-95*. Dirección General de Tributos.
- ÉCONOMIE EUROPÉENNE (1996): Anexo estadístico del número 65.
- ESPITIA, A., HUERTA, M, LECHA, E. y SALAS, V. (1988): *Estímulos Fiscales a la Inversión a través del Impuesto de Sociedades*. Instituto de Estudios Fiscales.
- INE (1996): *Contabilidad Regional de España*, base 1986.
- INFORME RUDING (1992), publicado en *Hacienda Pública Española*, 2/1992, 205-259.
- OCDE (1996): *Revenue Statistics of Member Countries, 1965-1995*. OCDE, Paris.
- ORTIZ DE URBINA, R. (1996): Principales Diferencias del Impuesto sobre Sociedades en el País Vasco respecto a la Normativa de Territorio Común. *Zergak*, 37-55.
- ZUBIRI, I (1995): *El Impuesto de Sociedades: Análisis Económico*. Notas del Master en Hacienda y Finanzas Públicas (mimeo).