

Fedea Policy Papers - 2017/13

**Comentarios al trabajo de Emilio Albi,
*Criterios para una reforma del Impuesto sobre Sociedades****

Salvador Barrios
(European Commission, Joint Research Centre)

David López Rodríguez
(Banco de España)

Eduardo Sanz Gadea
(Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración)

Septiembre de 2017

fedea

Popular

* Publicado en la serie Fedea Policy Papers, nº 2017/12.

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.

Índice

- Salvador Barrios pag. 1
(European Commission, Joint Research Centre)
- David López Rodríguez pag. 10
(Banco de España)
- Eduardo Sanz Gadea pag. 30
(Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración)

Comentarios al trabajo de Emilio Albi,
Criterios para una reforma del Impuesto sobre Sociedades

Salvador Barrios*
(European Commission, Joint Research Centre)

* Las opiniones expresadas en este documento son enteramente las del autor y no deben atribuirse a la Comisión Europea. Los posibles errores y omisiones son únicamente responsabilidad del autor.

El trabajo del Prof. Albi constituye un análisis completo y actualizado del Impuesto de Sociedades (IS) en España desde una perspectiva internacional. El estudio está en línea con las discusiones de BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) llevadas a cabo en la OCDE y con las propuestas de armonización y de lucha contra la elusión fiscal discutidas en la Unión Europea. El IS es un impuesto cuestionado con frecuencia por múltiples razones. ¿Por qué gravar las rentas de capital si ya existe una imposición de las mismas en el IRPF? ¿Por qué mantener tipos impositivos nominales altos cuando en la práctica las empresas se benefician de todo tipo de devengos que reducen significativamente los tipos efectivos del IS? ¿Tiene sentido dedicar una gran cantidad de recursos al control administrativo de un impuesto que supone una baja recaudación para el Estado? El Prof. Albi da respuesta a estas cuestiones al recordarnos algunas funciones del IS que hacen de esta figura impositiva un elemento esencial del sistema fiscal. El IS cumple funciones tan importantes como el de retención en origen de las rentas de capital, lo que resulta particularmente relevante en un contexto de creciente internacionalización de las economías. Además parece lógico pensar que las empresas se benefician del gasto público (por ejemplo, en infraestructuras) para desarrollar sus actividades y que por tanto deben contribuir también a cubrir sus costes. Por otro lado, a pesar de tener poca capacidad recaudatoria, el IS sigue siendo necesario como “backstop”. Es decir, este impuesto actúa como contrapartida al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Este es el caso de inversores o empresarios que pueden decidir cambiar su base imponible declarando ingresos bajo una u otra categoría impositiva con el objetivo de reducir su carga fiscal. La existencia de estos dos impuestos, el IS y del IRPF, permite al menos poner coto a estas prácticas. Por tanto, de una manera u otra, el IS y el IRPF deben estar conectados entre sí. Saber si la función de “backstop” del IS se cumple de manera satisfactoria es, tal y como resalta el profesor Albi, una pregunta particularmente relevante en un contexto con alta diversificación en las formas de inversión y con una gran internacionalización y movilidad de capitales, siendo éste último aspecto especialmente importante en la UE. No obstante, esta función de “backstop” no debería obviar la necesidad de minimizar las distorsiones introducidas por el IS en las decisiones de inversión y en la recaudación de impuestos. Al fin y al cabo, esas decisiones deberían estar basadas *exclusivamente* en criterios de eficiencia económica y el IS debería gravar las rentas “extraordinarias” (es decir, las rentas por encima de los retornos normales del capital). En resumen, el IS debe recaudar pero no obstaculizar la inversión empresarial, motor esencial del crecimiento y el

empleo. Cualquier distorsión a estas decisiones a través del IS puede tener efectos negativos en términos de eficiencia y resultar económicamente muy costosa, superando con diferencia la recaudación efectiva del impuesto. Por lo tanto, el IS cumple funciones esenciales, pero también incide significativamente en la actividad económica, mucho más allá de su peso real en términos de recaudación.

El IS afecta al coste y el uso del capital, y consecuentemente a la inversión en actividades productivas. En general, los efectos de este impuesto pueden ser de diversa índole. Por un lado pueden ser discriminatorios con respecto a los sectores productivos, al afectar de forma indirecta a los sistemas de financiación de la economía y también al grado de intermediación financiera. Puede afectar a la retribución de otros factores productivos, en particular al factor trabajo, ya que las empresas pueden repercutir su coste de forma parcial mediante salarios más bajos o con una menor inversión que reduzca la demanda de trabajo y su retribución. Por otro lado, los países pueden competir reduciendo su tipo impositivo u ofreciendo ventajas fiscales generosas para atraer capital inversor altamente móvil, lo que puede desencadenar una "carrera hacia abajo" de los tipos impositivos. En este juego son muy pocos los países que pueden acabar ganando mientras las empresas multinacionales obtienen ventajas sustanciales. El IS también influye en la distribución del capital entre países y es una pieza clave para atraer inversores extranjeros, especialmente en países con escasas capacidades de financiación. Por todas estas razones, el IS es un impuesto complejo y su eventual reforma debe ser cuidadosamente considerada tratando de equilibrar sus ventajas y desventajas.

El Prof. Albi explica también que el IS permite gravar a accionistas residentes y no residentes de empresas españolas. Esto plantea el problema de la doble imposición para los contribuyentes residentes ya que en el caso de los no residentes el IS permite gravar rentas económicas que de otra manera no contribuirían con el pago de ese impuesto. Para el contribuyente residente, la imposición combinada de la rentas del capital a través del IRPF o del IS puede resultar en una tributación excesiva por parte del capital y, consecuentemente de la inversión, que posiblemente derive en un comportamiento de optimización fiscal por parte de los contribuyentes. Además, con la gran variedad de formas jurídicas que existen para fomentar la inversión productiva puede resultar ineficaz gravar las rentas económicas de las empresas si existe a su vez una cierta opacidad en la propiedad de las mismas. En un contexto de alta sofisticación en cuanto

a los modos de financiación resulta por lo tanto necesario asegurar la transparencia de las fuentes de inversión para que el IS pueda desempeñar su papel de contrapartida al IRPF anteriormente mencionado. El Prof. Albi nos recuerda también que resulta imprescindible distinguir entre rentas normales del capital que deben exonerarse de impuestos, ya que son esenciales para la inversión, y las rentas económicas (o de beneficio puro) que se pueden atribuir a situaciones de privilegio debido por ejemplo a su localización geográfica, a la explotación de recursos naturales o a la explotación de activos intangibles como marcas o patentes. Esta distinción es aún más necesaria en el análisis económico ya que la noción de eficiencia económica es central (al menos desde el análisis económico) para determinar la idoneidad de un sistema o reforma fiscal. El Prof. Albi menciona que el IS puede distorsionar la financiación de la inversión privada favoreciendo el endeudamiento de las empresas ya que tradicionalmente, los pagos por intereses se pueden deducir mientras que los pagos por dividendos no. Esto genera una dependencia mayor de la economía con respecto al sistema bancario. Esta mayor dependencia se ha mencionado en diversas ocasiones como un posible elemento desestabilizador, especialmente en el caso español donde la reciente crisis bancaria tuvo una particular incidencia. No obstante, a mi juicio, este argumento debería matizarse. Tal y como muestran Ruscher y Wolff (2012) la deuda corporativa en Europa se incrementó rápidamente a partir de los años 2003-2004, siendo estos incrementos muy significativos en países como Irlanda, Portugal, Bélgica y España. En este último país, además, los ratios de deuda sobre recursos propios se incrementaron sustancialmente a partir de 2007-2008, destacando la financiación a través de préstamos bancarios y el endeudamiento del sector de la construcción. Maudos y Fernández de Guevara (2014) muestran que éste sector ha sido, con diferencia, el más expuesto a los excesos de la deuda bancaria, mucho más que otros sectores productivos y con una marcada diferencia si se compara a España con los países de su entorno. Los efectos a medio plazo de un endeudamiento excesivo suelen estar acompañados de períodos con inversión reducida, muy costosos en términos de crecimiento y de empleo. Sin embargo, parece que el sesgo fiscal hacia el endeudamiento ha desempeñado un papel menor en España, por lo menos en lo referido al IS. De otra forma, cabría preguntarse por qué otros sectores y otros países que otorgan ventajas comparables no han estado tan expuestos a la crisis financiera. De lo anterior se puede deducir que el sesgo del sistema impositivo hacia la financiación bancaria no debería considerarse independiente de otros factores, como por ejemplo normativas u otros elementos estructurales que

favorecen el surgimiento de burbujas inmobiliarias. Es importante insistir en que las reformas del IS no pueden pretender corregir desequilibrios generados por todo tipo de factores (incluidos regulatorios, demográficos, sociales, etc.) ya que existe el riesgo de implementar reformas demasiadas drásticas que puedan resultar incluso contraproducentes.

El Prof. Albi repasa las distintas alternativas al IS que permitirían corregir sus imperfecciones, especialmente el sesgo de la deuda. Éstas propuestas suelen ser en general bastante teóricas y no tienen en cuenta los efectos de su "*aplicabilidad*", lo que debería considerarse siempre como condición *sine qua non*, por muy elaborada o sofisticada que cualquier propuesta sea sobre el papel. Entre las alternativas destaca en particular el IS con el denominado Allowance for Corporate Equity (ACE). Si bien el Prof. Albi incide en las ventajas de un IS tipo ACE y en particular en su versión europea con el Allowance for Growth and Investment (AGI) propuesto por la Comisión Europea en el marco de la Base Imponible Consolidada Común del Impuesto sobre Sociedades (BICCIS), en la versión inglesa, Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB).¹ El AGI reduciría el sesgo fiscal hacia el endeudamiento al aplicar una ventana limitada en el tiempo (de 10 años) para el cómputo de los incrementos de capital que darían derecho a deducciones fiscales. La ventaja del AGI sobre el ACE es que fomentaría la inversión sin los efectos adversos que el ACE podría tener sobre la recaudación fiscal. Además, el enfoque del AGI añadiría una prima de riesgo del 2% al tipo de interés de referencia utilizando para su cálculo los retornos normales del capital (siendo la referencia el tipo de interés de los bonos del tesoro a 10 años) para evitar la compensación de pérdidas por riesgos. Este sistema también sería preferible a otros sistemas que teóricamente podrían generar menos distorsiones sobre la inversión (tipo "cash-flow", es decir, basados en el flujo de caja de las empresas) pero que serían más difíciles de poner en práctica. Entre todas las propuestas, el AGI aparece como el menos distorsionador, tanto en términos de seguridad jurídica, ya que está más próximo al sistema actual, como desde el punto de vista recaudatorio, el cual no debe ser objeto de menosprecio en tiempos de escasez presupuestaria. Sin embargo, debería considerarse el posible incentivo a la acumulación de capital que tal sistema pueda generar

¹ También existe la versión BICIS (en vez de BICCIS) a la propuesta de la Comisión europea, omitiéndose la "C" de consolidación, que se refiere a la consolidación de las bases fiscales, ausente en este caso.

indirectamente, especialmente cuando las empresas tienden a acumular cantidades excesivas de fondos propios en detrimento de la inversión productiva, véase Azar et al. (2016). Investigaciones recientes relacionan asimismo la acumulación de efectivo por parte de las empresas a la inseguridad jurídica relacionada con el IS. En un estudio reciente para EEUU, Hanlon et al. (2017) muestran que la retención de liquidez por parte de las empresas puede atribuirse a la incertidumbre de la política fiscal. En concreto, las medidas anti-evasión, que intentan reducir las prácticas de ingeniería fiscal de las empresas, pueden fomentar comportamientos estratégicos por parte de las mismas de tal manera que decidan retener beneficios y acumular liquidez por la incertidumbre del IS o simplemente por el temor a verse penalizadas al movilizar estos fondos. El AGI debería limitar estos excesos en cierta medida al aplicar un régimen preferente por aumento de fondos propios con un límite temporal. Otro aspecto poco estudiado es el de la disponibilidad de fuentes de financiación de la inversión empresarial alternativas al endeudamiento. Si se quiere fomentar la auto-financiación o la acumulación del capital propio, y de manera general promover otras fuentes de financiación alternativas al endeudamiento, también estas deben estar suficientemente desarrolladas para promover la inversión. De lo contrario podría incrementarse el coste de financiación de la inversión. ¿Está España, y el resto de Europa, preparada para favorecer la financiación de la inversión productiva a través de fuentes alternativas a la deuda? En este sentido el Plan de acción para la unión de mercados de capital en Europa (conocido como “Capital Market Union”) debería considerarse un complemento esencial de las medidas que como el AGI pretenden equilibrar las ventajas otorgadas a los distintos tipos de financiación.

La propuesta del BICCIS prevé también incorporar los estándares anti-evasión, o ATAD (Anti-Avoidance Directive) en su versión anglófona, por la que dichos estándares pasarían a ser normas. La armonización de las bases fiscales promovida por el BICCIS, siendo obligatoria para las empresas de gran tamaño, junto con las medidas anti-evasión que se están implementando en el contexto del ATAD deberían dar más claridad y estabilidad jurídica al IS y reducir los sesgos y distorsiones de los sistemas actuales. Estas medidas tienen como objetivo fomentar la inversión en el marco del Mercado Único, y evitar que la diversidad de reglas fiscales represente una barrera a la inversión transfronteriza que fomente comportamientos de optimización fiscal en empresas multinacionales. El BICCIS se enmarca en un contexto de lucha contra la

erosión de las bases fiscales al mismo tiempo que permite reducir la carga administrativa de empresas con actividades transfronterizas en la UE.

Como destaca el Prof. Albi, el IS tiene que ser lo más sencillo, transparente y estable posible. Debe proporcionar seguridad jurídica, es decir, no cambiar con mucha frecuencia y su reforma debe evitar atender objetivos presupuestarios transitorios. El IS debe evitar la discriminación entre empresas, en particular, las discriminaciones basadas en su tamaño ya que el crecimiento económico de un país depende del desarrollo empresarial, y en particular de las actividades innovadoras y de alto contenido tecnológico. La discriminación de ventajas fiscales basadas en el tamaño de las empresas puede influir negativamente en el crecimiento económico si, tal y como muestran estudios recientes, las empresas rehúyen posibles desventajas fiscales que se les aplicaría al sobrepasar cierto tamaño. Como bien muestra el reciente trabajo de Almunia y López-Rodríguez (2017) para España, esto puede generar efectos perversos cuando la cifra de negocio de una determinada empresa roza el umbral por el cual dejarán de beneficiarse de ciertas ventajas o si de acuerdo con Halon et al. (2017), tendrían una mayor probabilidad de ser auditadas por las autoridades fiscales. El Prof. Albi sugiere que el sistema ideal es el que no discrimina según el tamaño de las empresas. Sin embargo, es bien conocido que las grandes empresas tienen muchos más medios para poder reducir su carga fiscal que las PYMES, en particular porque pueden explotar diferencias e inconsistencias entre regímenes fiscales de distintos países o bien pueden dedicar menos recursos en términos relativos al cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Por lo tanto sigue sin solventarse realmente la desigualdad de las empresas frente al IS lo que supone un freno al desarrollo económico al penalizar a las PYMES. Es por esta razón que, en mi opinión, un cierto grado de diferenciación podría seguir siendo necesario en la práctica.

Entre las inversiones que dan derecho a rebajas fiscales destacan las inversiones en I+D y otras ventajas que pretenden fomentar la innovación. El Prof. Albi discute brevemente el caso de las “patent boxes” que ofrecen ventajas fiscales a los ingresos derivados de las patentes (y en algunos casos de otros bienes intangibles como marcas, copyrights, diseños y modelos, etc.). El Prof. Albi defiende la necesidad de establecer un nexo de unión entre la actividad investigadora que se pretende fomentar y la ventaja fiscal otorgada a través de tipos impositivos inferiores. Este nexo se recoge también en las recomendaciones de la OCDE, véase OCDE (2015). Las patentes pueden tener un

carácter altamente estratégico para las empresas y su localización geográfica no tener necesariamente una vinculación clara con la actividad investigadora. Estudios recientes muestran que las “patent boxes” no suelen generar actividades investigadoras reales en los países que adoptaron tales regímenes fiscales sino que lo que realmente consiguen es atraer patentes con un alto valor económico y una alta capacidad de generar rentas futuras, véase en particular el trabajo reciente de Alstadsæter et al. (2016). La Comunicación sobre la armonización de las bases fiscales del BICIS propone también armonizar las reglas del juego y simplificar los sistemas vigentes para fomentar la I+D, lo cual debería permitir una mayor claridad y efectividad de las ventajas fiscales que se le otorgan, European Commission (2016).

El análisis del profesor Albi sugiere que España es un “buen alumno” en la aplicación de las recomendaciones de la OCDE y en las respectivas transposiciones del marco comunitario promoviendo la lucha contra la evasión fiscal. Estas medidas representan avances sin precedentes en Europa y favorecen la transparencia del IS así como la inversión productiva. No obstante, aunque estas medidas son necesarias y permitirán a los Estados seguir fijando sus tipos impositivos, también se presentan nuevos desafíos para los Estados Miembros. España parece estar en una buena posición de partida ya que ha ido adoptando las normas ATAD tal y como resalta el Prof. Albi aunque surgen aquí varias preguntas ¿Cuál es la mejor estrategia para España en este contexto? ¿Es España realmente una “pequeña economía abierta” en el marco de la UE tal y como defiende el Prof. Albi? ¿Debería España tener una estrategia similar a la de Irlanda, Bélgica o Portugal? ¿O el caso español se asemeja más al de Alemania, Francia o Italia? Es decir países con tipos impositivos del IS tradicionalmente más elevados motivados por su tamaño ¿Hasta qué punto las empresas españolas podrán competir con las demás empresas europeas para obtener financiación asequible con mercados de capital muy integrados? ¿Podrán las empresas españolas financiarse a precios competitivos si se reducen las ventajas fiscales resultado del sesgo al endeudamiento? ¿Se conseguirá reducir la evasión fiscal sin penalizar la inversión, incluida la extranjera? Son muchas las preguntas e inciertas las respuestas. Lo que sí es seguro es que el IS está siendo objeto de cambios sustanciales porque nuestro entorno cambia, las empresas crecen y la actividad económica está cada vez más globalizada. Es evidente que para ser más eficaces las reformas del IS deben adaptarse también a la economía globalizada y coordinarse más allá de la UE. Con todo, el análisis del Prof Albi proporciona con

eficacia los elementos teóricos y prácticos que permiten entender mejor los desafíos que se avecinan y sus posibles soluciones. Sin duda un trabajo que habrá que tener bien cerca para entender mejor las preguntas que siguen abiertas y diseñar las futuras reformas del IS.

Referencias

Almunia, M. y D. López-Rodríguez (2017), “Under the Radar: The Effects of Monitoring Firms on Tax Compliance” *American Economic Journal: Economic Policy*, forthcoming.

Alstadsæter, A., Barrios, S., Nicodème, G., Skonieczna, A., & Vezzani, A. (2015). Patent Boxes Design, Patents Location and Local R&D Taxation Papers 57, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission.

Azar, J.A. Kagy, J.F. Schmalz, M.C. (2016), “Can Changes in the Cost of Carry Explain the Dynamics of Corporate “Cash” Holdings?” *Review of Financial Studies* 2016; 29 (8): 2194-2240.

European Commission (2016), Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base, COM(2016) 685 final.

Hanlon, M. and E. Maydew, and D. Saavedra (2017), The Taxman Cometh: Does Tax Uncertainty Affect Corporate Cash Holdings?. *Review of Accounting Studies*, Forthcoming.

OECD (2017) Action 5: Agreement on Modified Nexus Approach for IP Regimes, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.

Ruscher, E., and G.B. Wolff (2013). Corporate balance sheet adjustment: stylized facts, causes and consequences. *Review of Economics*, 64(2), 117-138.

Comentarios al trabajo de Emilio Albi,
Criterios para una reforma del Impuesto sobre Sociedades

David López Rodríguez*
(Banco de España)

*Las opiniones y las conclusiones recogidas en este documento representan exclusivamente las ideas del autor, con lo que no necesariamente tienen que coincidir con las del Banco de España o el Eurosistema.

Abstract: El artículo del profesor Albi presenta, en primer lugar, un diagnóstico exhaustivo de los principales problemas que afectan tanto al diseño normativo como a la implementación práctica del Impuesto sobre Sociedades (IS) en España. Una vez identificadas las principales debilidades del impuesto, el artículo discute un conjunto de recomendaciones que, a juicio del autor, deberían guiar su futura reforma. Estas recomendaciones se encuentran enmarcadas, de manera más que oportuna, en el contexto del desarrollo de un nuevo marco jurídico a nivel de la Unión Europea que pretende coordinar y armonizar la tributación societaria de las grandes corporaciones que operan en su territorio. En este documento se discuten de manera crítica las debilidades del IS planteadas en el artículo que se consideran más relevantes, así como un análisis de las principales recomendaciones para su reforma. Posteriormente, se proponen tres cuestiones para el debate que, a juicio de este analista, deberían discutirse con mayor profundidad antes de aprobar una nueva reforma del IS en España. En concreto, 1) el impacto cuantitativo del IS en la estructura de capital de las empresas españolas; 2) los efectos no deseados asociados a la aplicación de una tributación societaria dependiente del tamaño empresarial; y 3) un mayor énfasis en los métodos empíricos de evaluación del impacto del IS en las decisiones empresariales y en la actividad económica.

1. Diagnóstico y principales propuestas de reforma

El artículo del profesor Albi presenta un diagnóstico exhaustivo de los principales problemas de los que adolece el Impuesto sobre Sociedades (IS) en España. El diagnóstico revisa tanto el diseño normativo del mismo como su implementación efectiva, combinando el análisis teórico de la imposición óptima con relevantes aspectos prácticos del derecho tributario. Entre el amplio conjunto de cuestiones analizadas destacan dos elementos fundamentales sobre los que versa buena parte de la discusión contenida en el artículo: i) las distorsiones que diseños alternativos de IS generan, a nivel teórico, tanto en la estructura de capital como en el nivel de inversión de las empresas; y ii) la relevancia de las cuestiones de tributación internacional, que afectan principalmente a las grandes corporaciones, como condicionantes tanto del diseño como de la capacidad recaudatoria futura del IS. Una vez identificadas las principales debilidades del IS y sus diseños alternativos, el artículo discute un conjunto de

recomendaciones que, a juicio del autor, deberían guiar su futura reforma. En esta sección se presenta una discusión crítica de las debilidades y propuestas de reforma del IS consideradas de mayor relevancia.

El IS actualmente vigente en España, de acuerdo con el diagnóstico crítico del profesor Albi, es un impuesto de aplicación y gestión compleja, distorsionador de la actividad económica y generador de incertidumbre e inseguridad jurídica fruto de sus sucesivas modificaciones. Las deficiencias en el diseño del impuesto se complementan con la insatisfacción de su capacidad recaudatoria, dados los objetivos fijados para el mismo en los sucesivos Presupuestos Generales del Estado y la mayor recaudación relativa en términos de PIB observada en las principales economías de la UE (Eurostat 2017).¹ El eje central de una futura reforma del IS que ataje los problemas diagnosticados consiste según Albi en una notable simplificación del impuesto que mejore su eficiencia ampliando su base imponible y adopte los criterios de armonización de la base del impuesto establecidos en la propuesta de Directiva Comunitaria de Base Imponible Común Consolidada (BICIS). En esta reforma debe jugar un papel central el tratamiento fiscal a los fondos propios, proponiendo la introducción de una deducción en la base que resulte de la aplicación de un interés nocional sobre el capital (*Allowance for Corporate Equity, ACE*) o sobre el incremento del patrimonio neto (*Allowance for Growth and Investment, AGI*). Esta medida eliminaría la distorsión más relevante introducida por el IS: la discriminación positiva existente a favor de la financiación ajena que genera un excesivo sesgo al endeudamiento empresarial. Las medidas adoptadas para ampliar la base deberían compensar la pérdida recaudatoria generada por la deducción ACE o AGI, y al mismo tiempo permitir una reducción del tipo nominal del impuesto a niveles competitivos en el contexto internacional, situándose éste en el 20%. La reforma debería ser duradera, generando seguridad jurídica para la toma de decisiones empresariales en el medio plazo, y satisfactoria en términos recaudatorias

¹ La capacidad recaudatoria del IS tanto en la UE como en la eurozona en el promedio de los 5 últimos años se sitúa en el 2,5% del PIB. Si bien la recaudación del IS en España en 2016 se sitúa, en términos de Contabilidad Nacional (CN), en una magnitud cercana (2,3% del PIB), la recaudación devengada del impuesto es inferior. El análisis de la capacidad recaudatoria del IS requiere ajustar la recaudación en términos de CN por los excesos de ingresos a cuenta, determinados en función del resultado contable, anticipados en los pagos fraccionados. En concreto, en el año 2016 deben ajustarse las medidas extraordinarias de carácter transitorio que incrementaron los pagos fraccionados del IS de las grandes empresas (RDL 2/2016) con un impacto estimado por la AEAT de 9 mil millones de euros, y que en buena medida es un anticipo de un impuesto no devengado.

con un objetivo de ingresos del IS fijado en el 2,5% del PIB, es decir, en la media actual de su capacidad recaudatoria en la UE.

La propuesta de simplificación y ampliación de las bases fiscales de los tributos combinada con la reducción del tipo nominal constituye la receta clásica de mejora de la eficiencia impositiva (véase por ejemplo la discusión contenida en *The Mirrless Review* 2010). Esta propuesta de ampliación de las bases fiscales que permita financiar reducciones de los tipos marginales es particularmente deseable en el IS dada la relevancia del tipo nominal en las decisiones de localización e inversión de las empresas y la creciente competencia fiscal existente en áreas con libertad de movimiento de capitales (Devereux y Griffith 2003, Devereux et al. 2008). Por lo tanto, tal como propone el profesor Albi, la futura reforma del IS debería considerar la eliminación plena de todas aquellas deducciones, exenciones y regímenes especiales cuya efectividad para alcanzar los objetivos enunciados es más que dudosa y que erosionan la base del impuesto.

La simplificación de la estructura del impuesto propuesta por Albi supone la eliminación de todas las deducciones y exenciones, exceptuando la de I+D+i. No obstante, esta excepción no es una cuestión menor dado que, de acuerdo con las estimaciones contenidas en los Presupuestos de Beneficios Fiscales de 2015 a 2017, las deducciones por I+D+i en la cuota del IS constituyen desde la reforma de 2015 el mayor incentivo fiscal del impuesto y el que presenta mayor margen de aumento ante la futura recuperación de la base fiscal. La justificación de estos incentivos tiene unos objetivos ampliamente compartidos, el estímulo de la innovación y el crecimiento de la productividad empresariales. No obstante, sería deseable disponer de una evaluación rigurosa del impacto de los incentivos fiscales a la I+D+i en la innovación de las empresas españolas que permita evaluar su idoneidad como instrumento complementario de política industrial.²

Por otro lado, la propuesta de simplificación del IS no sólo implicaría una ganancia de eficiencia vía ampliación de la base si no una ganancia adicional a través de la reducción de los costes de gestión y administración tributaria. La complejidad en la

² La evaluación de las medidas vigentes debería adoptar el rigor analítico de los trabajos recientes que, utilizando microdatos fiscales de empresas, cuantifican los efectos positivos de diversos esquemas de incentivos fiscales a la I+D+i en los EEUU (Rao 2016) y el Reino Unido (Guceri i Liu 2017). En la sección 2.3. se discute con mayor detalle la relevancia de la evaluación empírica del impacto de los impuestos en las decisiones de los agentes como instrumento de evaluación de la política económica.

aplicación del IS hace particularmente deseable dicha simplificación. En el caso español, el exceso de litigiosidad en el IS generada por la diferencia de criterios interpretativos entre la administración tributaria y las empresas es un buen ejemplo de las ganancias administrativas que supondría simplificar el impuesto. Si bien el IS no es un impuesto diseñado para proporcionar una elevada recaudación, su complejidad tiene un gran potencial distorsionador de las decisiones empresariales. La simplificación supondría un ahorro de los costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias que soportan las empresas, así como de los costes de gestión y control tributarios que realiza la AEAT. La magnitud de dichos costes de gestión tributaria, públicos y privados, acostumbra a infravalorarse en los debates sobre la modificación de las figuras impositivas y la creación de incentivos fiscales en España. No obstante, la evidencia internacional acumulada muestra su relevancia práctica (Shaw et al. 2010) y, por lo tanto, la necesidad de interiorizar la importancia de esos costes de gestión tributaria en el debate sobre las propuestas de reforma tributaria en España.

La actividad empresarial precisa de un marco jurídico-tributario estable que proporcione la seguridad jurídica y la certidumbre fiscal necesarias para la toma de decisiones de inversión y contratación en el medio plazo. Por ese motivo, resultan particularmente severas las críticas del profesor Albi a la inseguridad jurídica e incertidumbre económica generadas por la sucesión de modificaciones legislativas del IS. Si bien el impuesto fue reformado de manera integral por la Ley 27/2014, efectiva desde el 1 de enero de 2015, en el breve plazo de dos años se han producido múltiples cambios normativos. A pesar de que una parte relevante de estos cambios corresponden a la obligatoria adaptación de la normativa comunitaria relativa al IS, los cambios más sustanciales introducidos reflejan la insatisfacción del legislador con la capacidad recaudatoria del impuesto en relación con los objetivos presupuestarios. Estos cambios se han producido de manera sorpresiva, concentrado en el segmento de grandes empresas y con un impacto agregado en la recaudación muy significativo. La futura reforma del IS deberá tener entre sus objetivos alcanzar la estabilidad normativa compatible con un objetivo recaudatorio del impuesto a lo largo del ciclo económico.

El elemento central en la discusión del profesor Albi sobre el diseño óptimo del IS consiste en la valoración de las distintas alternativas que podrían reducir las distorsiones que el IS crea en la estructura de capital de las empresas. El autor muestra cómo se ve afectado en las múltiples propuestas el mecanismo distorsionador, el trato preferencial

que el IS otorga a los costes de financiación con fondos ajenos en detrimento al coste de oportunidad de los fondos propios al no ser éstos últimos fiscalmente deducibles. El resultado de esta discriminación fiscal se asume que genera un excesivo endeudamiento de las empresas españolas y una composición de su estructura de capital no óptima. Con el objetivo de eliminar este sesgo, el autor se decanta por la propuesta ACE que supone introducir una reducción en la base por el coste de oportunidad estimado de los fondos propios. No obstante, dado el coste recaudatorio de esta medida, valora positivamente la alternativa AGI recogida en la propuesta de Directiva BICCIS, a pesar de la no deseable discriminación positiva que esta alternativa supone al capital nuevo frente al ya acumulado. La propuesta AGI acota la base sobre la que se aplica el tipo de interés nocial, que aproxima el coste de oportunidad del capital propio, al incremento del patrimonio neto. De este modo, se reduce la pérdida recaudatoria de la propuesta de deducción en la base pero también disminuye su potencial efecto corrector sobre las distorsiones del IS en la estructura de capital de las empresas.

La aplicación de cualquiera de las deducciones propuestas, ACE o AGI, supone estrechar la base impositiva del IS, introduce complejidad adicional en el diseño del impuesto y hace más difícil la reducción de los tipos impositivos dado los objetivos recaudatorios establecidos. Por ése motivo, una vez cuantificado el sesgo al endeudamiento empresarial creado por motivos fiscales³, sería más apropiado profundizar en la limitación de los gastos financieros fiscalmente deducibles. En concreto podría extenderse la limitación vigente, el 30% del margen operativo cuando estos superen el 1 millón de euros, que afecta principalmente a las grandes corporaciones, y converger progresivamente hacia la no deducibilidad fiscal de estos gastos. De este modo se elimina con certeza la ventaja fiscal al capital ajeno, su implementación es técnicamente sencilla sin necesidad de determinar los criterios para fijar los tipos nocials medios de ACE o AGI, y la ampliación de la base que supone genera ganancia recaudatoria y de eficiencia que permitirían aprobar otras medidas como la reducción de tipos impositivos. La persistencia de un elevado nivel de endeudamiento en el conjunto del tejido empresarial español aconseja una extensión gradual de esta limitación. Esta implementación gradual evitaría los potenciales

³ En la sección 2.1. se discute con más detalle la necesidad de cuantificar empíricamente la magnitud del potencial sesgo al endeudamiento creado por el IS en España, así como la relevancia de los factores de naturaleza financiera para explicar el elevado apalancamiento de las empresas españolas.

problemas de solvencia creados por la reforma fiscal en las empresas altamente apalancadas, aunque estos se verían amortiguados por los menores tipos que pudieran aprobarse. Finalmente, los riesgos que esta medida pudiera generar, a través de la reducción del nivel de inversión y de la acumulación de capital por el incremento de su coste de financiación, deben ponderarse con los estímulos a la inversión empresarial creados tanto por las posibles rebajas de tipos del IS como por las condiciones financieras vigentes. En concreto, el coste financiero de la inversión de las empresas españolas se encuentra afectado positivamente por la pertenencia a una área monetaria en la que los tipos de interés a los que se financian, en ausencia de fragmentación financiera, si sitúa en niveles históricamente reducidos estimulando la inversión empresarial.

Finalmente, el artículo del profesor Albi concede especial atención a las cruciales cuestiones de tributación internacional y al proceso de armonización del IS en el seno de la UE. La problemática surgida por la elusión del pago del IS por parte de las empresas multinacionales que operan en Europa ha generado un intenso debate público traducido en relevantes medidas legislativas. La pieza analítica fundamental para articular tanto el debate como la actuación legislativa en la UE ha sido el proyecto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) desarrollado desde 2013 por la OCDE a instancias del G20. El Proyecto ha identificado las prácticas de planificación fiscal estratégica más comunes realizadas por las multinacionales para reducir sus base fiscal y trasladar sus beneficios a jurisdicciones con menor tributación. Entre todas ellas, tal como se recoge en el artículo del profesor Albi, destacan las prácticas relativas el abuso de los mecanismos híbridos que aprovechan las diferencias o asimetrías existente en el tratamiento fiscal aplicado entre jurisdicciones, el desplazamiento de los gastos financieros fiscalmente deducibles de un grupo a las jurisdicciones en las que opera con mayor tributación y, de especial relevancia, la distorsión de los precios de transferencia o precios de las transacciones entre filiales de un grupo de empresas de manera que éstos no se corresponden a la generación de valor transaccionado.

La Comisión Europea, basándose en el trabajo analítico de la OCDE, ha liderado el debate político insistiendo en la necesidad urgente de adoptar medidas legislativas que limiten la planificación fiscal agresiva de las multinacionales.⁴ Entre el conjunto de

⁴ Véase la Comunicación de la Comisión Europea relativa al paquete de lucha contra la elusión fiscal en Europa: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0023&from=EN>

medidas aprobadas recientemente por el Consejo Europeo destacan la relevante Directiva “Anti-abuso” (ATAD) o las medidas en materia de transparencia fiscal entre los Estados Miembros que ampara la transmisión periódica de información entre agencias tributarias. La transmisión automática de información entre agencias tributarias es particularmente relevante para conocer éstas los criterios interpretativos y la metodología utilizada en cada país para determinar los precios de transferencia que utilizan en sus declaraciones tributarias las empresas multinacionales para justificar el valor monetario de transacciones transfronterizas entre sus filiales. El objetivo de estas medidas consiste en reducir la amplia capacidad de las empresas multinacionales para eludir el pago de impuestos, aprovechando tanto las diferencias entre los marcos legales de los Estados Miembros como la falta de coordinación entre sus agencias tributarias, y evitar una competencia fiscal abusiva en el seno de la UE. Al mismo tiempo, se pretende la armonización de la base imponible del IS a nivel de la UE como instrumento fundamental para impedir la planificación fiscal agresiva de las multinacionales. La armonización propuesta se detalla en las sucesivas propuestas de Directivas de Base Imponible Común (BICIS) y Base Imponible Común Consolidada (BICCIS). Si bien el profesor Albi se muestra partidario tanto del diseño técnico de las propuestas de armonización de la base imponible como de la necesidad de la misma, existen problemas de implementación práctica que dificultan la efectividad de estas medidas. La cuestión fundamental radica en la dificultad de lograr armonizar la tributación efectiva de un impuesto excluyendo de este proceso la armonización del tipo impositivo, los incentivos fiscales aplicados en la cuota o la gestión tributaria del mismo. La dificultad de armonización se agrava por las reticencias de buena parte de los Estados Miembros a perder parcelas de su soberanía tributaria, cuya cesión requiere de la unanimidad de todos ellos, y de manera significativa a perder la capacidad de atracción de inversiones reduciendo el tipo del IS o las limitaciones en el diseño de los incentivos fiscales más relevantes para atraer inversiones como las *patent box*. Por otro lado, la efectividad en la implementación de un impuesto depende en buena medida de las prácticas de la agencia tributaria que lo gestiona y controla. La posibilidad de los grupos corporativos de gestionar el IS en la administración tributaria que se escoja, posibilidad de *ventanilla única* incluida en las sucesivas propuestas de Directiva, abre la puerta a incentivos perversos en la localización empresarial e introduce complejidad en el control dada la no armonización del marco jurídico, administrativo y penal, en materia tributaria en el seno de la UE. Si bien las iniciativas de lucha contra la

planificación fiscal agresiva y la armonización fiscal son loables y deseables, quizás fuera más efectivo, en lugar de una armonización parcial compleja de la base, avanzar en el proceso de integración europea planteando la creación de un impuesto sobre sociedades comunitario, diseñado y aprobado por las instituciones europeas, y gestionado por una agencia tributaria europea bajo un marco legislativo y jurídico unificado.

En cualquier caso, la discusión presentada en el artículo traslada un condicionante clave para el debate de la futura reforma del IS en España: la relevancia fundamental que las cuestiones de tributación internacional y armonización a nivel europeo tienen como determinantes tanto del diseño como de la capacidad recaudatoria del impuesto. Este condicionante es particularmente importante en España dada la probable relevancia del desplazamiento de beneficios al exterior como mecanismo erosionador del IS por un doble motivo. En primer lugar, por la existencia de un generoso sistema de exención por beneficios obtenidos en el exterior por parte de las empresas españolas. Un indicio de este canal es la notable caída, anterior a la crisis económica, de la base imponible del IS sujeta a tributación en España en relación al resultado contable, y la consiguiente caída del tipo efectivo sobre este último de las grandes empresas y grupos (AEAT, Estadística por partidas del Impuesto de Sociedades). En segundo lugar, la adopción del criterio de generación del valor como determinante de la asignación de la base del impuesto entre las distintas jurisdicciones en las que venden sus bienes y servicios las empresas multinacionales mermará la capacidad recaudatoria del IS en relación a las ventas de esas empresas en España. En particular, los problemas de crecimiento de la productividad de la economía española y la escasez relativa de grandes empresas que vendan sus bienes a escala global pero generen en España un elevado valor añadido supondrán, ante la falta de nuevas reformas estructurales, una limitación a la futura capacidad recaudatoria del impuesto.

2. Cuestiones para el debate: 3 claves para una reforma exitosa del IS en España

En esta sección se discuten tres cuestiones de especial relevancia que, a juicio de este analista, deberían considerarse antes de una nueva reforma del IS en España. En concreto, el debate público sobre una reforma del IS debería examinar con mayor profundidad 1) el impacto cuantitativo del IS en la estructura de capital de las empresas españolas; 2) los efectos no deseados asociados a la aplicación de una tributación

societaria dependiente del tamaño empresarial; y 3) un mayor énfasis en los métodos empíricos de evaluación del impacto del IS en las decisiones empresariales y en la actividad económica.

2.1. El impacto del Impuesto de Sociedades en la estructura de capital societaria

La discusión contenida en el artículo del profesor Albi muestra de manera exhaustiva como el impacto del IS en la elección de la estructura financiera de la empresa constituye una de las principales preocupaciones analíticas sobre el efecto distorsionador del impuesto (Auerbach et al. 2011). Esta preocupación no sólo se circunscribe al ámbito académico si no que ha sido motivo de preocupación por parte del legislador español, como por ejemplo en la reciente reforma del IS aprobada en 2014 (Ley 27/2014). En el caso español, se ha asociado el elevado apalancamiento de las sociedades no financieras a la ventaja fiscal que el IS generaba a la financiación ajena en detrimento de la propia. Un IS con tipos nominales elevados como el vigente en España habría contribuido a generar un exceso de endeudamiento debilitando la estructura financiera de la empresa española. Este excesivo apalancamiento habría actuado como mecanismo amplificador del ciclo económico ante una restricción crediticia severa como la experimentada en el periodo 2009-2012.

Si bien los incentivos teóricos a un sesgo al endeudamiento generados por el IS son evidentes, no existe para la economía española ni una cuantificación precisa del sesgo causado por los incentivos fiscales ni una evaluación de las medidas aprobadas en los últimos años para reducir dicho sesgo. Sería conveniente disponer de un estudio como el de Devereux et al. (2015) para el Reino Unido en el que encuentran un significativo sesgo al endeudamiento creado por el IS utilizando el censo de microdatos fiscales de empresas británicas.⁵

⁵ En concreto, las estimaciones centrales obtenidas en este artículo suponen un crecimiento del 1% en el ratio de apalancamiento ante un incremento del 1% en el tipo impositivo. Las extrapolaciones de estos resultados para la economía española deben considerarse con mucha cautela dada la dependencia de los mismos del diseño del sistema fiscal en su conjunto y del resto de condicionantes estructurales y macroeconómicos (e.g. el tipo de interés real) de cada economía. Una discusión más extensa sobre la necesidad de un mayor enfoque empírico para la evaluación de las propuestas de reforma del IS en España se encuentra en la subsección 2.3.

Por otro lado, el debate sobre la reforma del IS otorga a éste impuesto un papel fundamental en el sesgo al endeudamiento de la empresa española sin considerar en exceso la relevancia que tienen otros factores de naturaleza financiera. Existe una amplia literatura en el ámbito de las finanzas corporativas en los EEUU que ha identificado las fricciones en los mercados de capital como un determinante fundamental para explicar la elección de la estructura de capital de las empresas (véase por ejemplo, Leary 2009 o Rauh y Sufi 2010).

En el caso de la economía española, la evidencia disponible señala a la caída de los tipos de interés reales, propiciada por la entrada en la UEM, como un factor determinante para explicar la entrada de capitales y el nivel de endeudamiento de las empresas (Gopinath et al. 2017). Al mismo tiempo, la dinámica alcista en el precio de los activos inmobiliarios durante la burbuja inmobiliaria habría generado un *boom* de la inversión no-residencial a través del incremento del valor del colateral (Basco, Lopez-Rodriguez y Moral-Benito 2017). La combinación de tipos de interés reales negativos y facilidad crediticia a través del colateral explicarían en gran parte el incremento del endeudamiento privado durante el *boom*. De manera simétrica, a lo largo de la Gran Recesión, el fuerte incremento de los tipos de interés reales al que podían financiarse las empresas en un contexto de restricción crediticia habrían contribuido a la sustancial caída del desapalancamiento privado observada desde 2010. Nótese que la caída sin precedentes del apalancamiento se produce con la misma estructura del IS y tipo del impuesto que habría generado el sesgo al endeudamiento. Esta discusión no descarta la posible contribución del IS a favorecer el uso de la financiación ajena en detrimento de los fondos propios y generar un exceso de apalancamiento. No obstante, el debate sobre la reforma del IS debería ponderar el excesivo énfasis que actualmente se asigna a los factores de naturaleza tributaria, en detrimento de los financieros, en la elección de la estructura de capital de la empresa y cuya discriminación en términos cuantitativos es una cuestión empírica no resuelta.

2.2. Tamaño empresarial y tributación en el Impuesto de Sociedades

La reforma del sistema tributario español, y en particular la del Impuesto sobre Sociedades, se encuentra condicionada por las demandas de mayor progresividad exigidas al legislador. Estas demandas emergen con fuerza debido a la percepción del desigual esfuerzo realizado durante la Gran Recesión por trabajadores, autónomos o

pymes frente a las agresivas prácticas de planificación fiscal realizadas por las grandes multinacionales.⁶ La respuesta a estas demandas a nivel europeo ha consistido en el acertado impulso a una ambiciosa agenda legislativa que pretende reducir la elusión y la evasión fiscal de las grandes corporaciones, alcanzando una mayor coordinación y armonización de la tributación empresarial en el ámbito de la Unión Europea. En el ámbito español, en un contexto de escasez relativa de los ingresos públicos necesarios para alcanzar los objetivos presupuestarios, la respuesta a las demandas de mayor progresividad fiscal ha implicado la aprobación de medidas extraordinarias que pretenden una mayor tributación efectiva de las grandes empresas.⁷

Sin entrar a valorar las preferencias sociales sobre las que se sustentan las demandas de mayor tributación a las grandes empresas, existen dos aspectos fundamentales que merecen mayor consideración en el debate público. Los dos aspectos, en mi opinión centrales, son el análisis de la incidencia del impuesto de sociedades y los efectos que en el medio plazo tendría una mayor tributación efectiva de las grandes empresas. Estas cuestiones son de gran relevancia porque condicionan la efectividad de las actuales propuestas de incrementar la tributación a los grandes grupos y corporaciones empresariales para alcanzar los objetivos tanto recaudatorios como distributivos democráticamente planteados.

En primer lugar, el debate en la opinión pública sobre la tributación empresarial omite de manera persistente la *incidencia* del impuesto de sociedades. Es decir, no se cuestiona quién paga realmente el impuesto porque se asume que éste es soportado exclusivamente por *las empresas*, o en el mejor de los casos por los propietarios del capital empresarial. Si bien son las sociedades mercantiles las que efectivamente ingresan el impuesto devengado en la agencia tributaria correspondiente, los impuestos no los soportan los entes jurídicos si no las personas físicas (véase, por ejemplo, Auerbach 2005). Por otro lado, los individuos que soportan el impuesto no son exclusivamente, ni necesariamente, los accionistas de dichas sociedades si no que

⁶ El conjunto de prácticas abusivas en materia de planificación y elusión fiscal por parte de las grandes corporaciones y las propuestas para su limitación y reforma del marco legal en el que se amparan se encuentra recogido en el proyecto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) dirigido por la OCDE e impulsado por el G20.

⁷ En concreto, el Real Decreto-ley 2/2016, de 30 de septiembre, que introduce modificaciones en los pagos fraccionados de la grandes empresas motivadas por la necesidad de reducción del déficit público; y el Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, en cuyo capítulo I se adoptan importantes medidas en el ámbito del IS justificadas por los compromisos de consolidación de las finanzas públicas.

pueden serlo, por ejemplo, sus trabajadores, soportando menores salarios, sus clientes, soportando mayores precios, o sus proveedores, soportando menores márgenes. La estructura competitiva del mercado en el que opera la empresa, el sector de actividad o en buena medida el grado de apertura de la economía determinará quién soporta el impuesto, siendo ésta una cuestión empírica de identificación compleja (Harberger 2008). Esta lección básica de incidencia impositiva debe tenerse muy presente ante propuestas de incrementos del impuesto de sociedades fundamentadas en objetivos redistributivos que pretenden compensar con el IS la caída de las rentas del trabajo en la renta total. Un incremento del impuesto que reduzca los salarios, desplace la producción a otras jurisdicciones con menor carga tributaria, y conlleve caídas del empleo, o incremente los precios al consumo obtendría resultados redistributivos opuestos a los planteados. Por ejemplo, el relevante trabajo teórico y empírico de Fuest et al. (2015) muestra como en Alemania alrededor del 40% de la carga tributaria del IS la soportan los trabajadores con una incidencia del IS en salarios superior al 50%. Esta incidencia es mayor para el grupo de trabajadores con menor cualificación y, por lo tanto, menor renta. El análisis presentado muestra como la incidencia en salarios depende de las instituciones del mercado de trabajo existentes, i.e. la capacidad de negociación salarial del trabajador, y el impacto en la base fiscal agregada del IS depende en buena medida de la capacidad de las grandes empresas de trasladar beneficios al exterior. Las lecciones de este trabajo más relevantes para el caso de España serían: i) en economías en las que el trabajador tiene menor poder de negociación, por ejemplo ante elevadas tasas de paro estructural o baja cualificación de los trabajadores, el IS recae en buena parte sobre los salarios; y ii) en economías en las que las grandes empresas tienen una elevada capacidad para trasladar beneficios al exterior, subidas del IS implican una caída de la base fiscal del IS, y por lo tanto de su capacidad recaudatoria, por el desplazamiento de beneficios que éstas generan.

En segundo lugar, el debate sobre la tributación empresarial no considera con suficiente atención los efectos en el medio y en el largo plazo que una mayor tributación sobre las grandes empresas tiene sobre el crecimiento y la productividad empresarial. Si bien la reforma aprobada en 2014 (Ley 27/2014) eliminó, con buen criterio, el mayor tipo nominal del impuesto para las grandes empresas, existen todavía componentes centrales de la estructura del impuesto que son dependientes del tamaño empresarial. En concreto, recientemente se han aprobado un conjunto de modificaciones legislativas que

suponen una importante discriminación de la tributación efectiva de las empresas en función de una definición arbitraria de su tamaño definido en términos de su cifra neta de negocios.⁸ Entre estas medidas, las que tienen un mayor impacto en la tributación efectiva son las relativas a los mayores pagos fraccionados de los grandes grupos, los menores límites a la compensación de pérdidas y a la deducibilidad de los gastos financieros para las grandes empresas, o la no aplicabilidad en función de la cifra de negocios de los favorables criterios de amortización fiscal o de provisiones de insolvencia de las *pymes*. A estas medidas, debe añadirse la discriminación en el control fiscal asociado al tamaño empresarial creado por el umbral arbitrario de 6 millones de cifra de negocios que determina la adscripción a las unidades de grandes contribuyentes de la AEAT.⁹

El debate sobre la tributación de las empresas en función de su tamaño debería considerar las distorsiones y efectos no deseados que estas medidas generan. En concreto, existe una amplia literatura que ha identificado las ineficiencias generadas por la aplicación de regulaciones que dependen del tamaño de la empresa. La discriminación regulatoria o tributaria por tamaño genera incentivos perversos a las empresas a no crecer o a dividirse artificialmente generando pérdidas de productividad y una relevante merma del bienestar social (Guner Ventura y Xu 2000, Restuccia y Rogerson 2008, Garicano et al. 2016).¹⁰ Los efectos agregados generados por estas distorsiones pueden ser particularmente relevantes dado que es en este segmento de empresas en los que se concentra la innovación, la productividad empresarial y la evolución del ciclo económico a nivel agregado (por ejemplo, véase Gabaix 2011, 2016).

En resumen, la apelación a una mayor tributación de las grandes empresas en el IS, creciente ante la necesidad de obtener nuevos ingresos públicos, no parece a la luz de la investigación económica disponible una propuesta a considerar en una futura reforma al

⁸ El documento del profesor Albi expone con detalle las discriminaciones existentes en el IS asociadas al tamaño empresarial.

⁹ Los importantes efectos positivos de la actuación de las Unidades de Grandes Contribuyentes sobre el cumplimiento tributario de las grandes empresas se discuten en Almunia y Lopez-Rodriguez (2017).

¹⁰ Una discusión de los potencial efectos y distorsionas creados por la creación de umbrales arbitrarios a los que se asocia la política tributaria puede encontrarse en Slemrod (2010). A modo de ejemplo, véase Keen y Mintz (2004) y Onji (2009) para una discusión de las respuestas de las empresas a la fijación de umbrales que determinan la tributación en el IVA.

no ser ésta efectiva para alcanzar los objetivos redistributivos que pretende ni deseable dadas las ineficiencias y pérdidas recaudatorias que pudiera generar.

2.3. La evaluación empírica del impacto del IS en las decisiones empresariales

Una futura reforma del IS en España debería considerar, como condición previa a la misma, una evaluación cuantitativa rigurosa de los efectos que el IS vigente tiene en las decisiones empresariales. El debate actual sobre las limitaciones del impuesto y sus propuestas de reforma se basa en buena medida en el análisis teórico-conceptual, la adaptación mecánica de las conclusiones de estudios empíricos realizados en otras economías o, en muchas ocasiones, en una discusión cualitativa que descansa, en exceso, en la evidencia anecdótica. Por ése motivo, el necesario debate sobre una posible reforma impositiva requiere impulsar un riguroso programa de análisis empírico que tenga como objetivo identificar y cuantificar el efecto causal del impacto del IS, y del resto de componentes del sistema fiscal español, en las decisiones de los contribuyentes y su efecto agregado en la actividad económica. El éxito de dicho programa depende de la disponibilidad, para el análisis empírico, de los microdatos fiscales declarados por los contribuyentes, adecuadamente anonimizados, y el cruce de los mismos con otras variables socio-económicas relevantes.

El acceso a datos administrativos anonimizados del censo de la población, y en particular datos fiscales, se ha convertido en una herramienta básica para la evaluación de políticas públicas en los países más avanzados en términos de calidad y transparencia institucional. Los países escandinavos fueron pioneros en entender las grandes ventajas que suponía para la discusión informada de las decisiones de política económica permitir a los investigadores especializados el acceso anonimizado a sus ricas bases de microdatos fiscales. El debate sobre la necesidad de evaluar la toma de decisiones públicas utilizando la mejor información disponible propiedad de los ciudadanos y gestionadas por sus gobiernos se extendió a los Estados Unidos¹¹ y al Reino Unido. Estos países aprobaron modificaciones legislativas que permitieron extender, bajo determinados supuestos, el acceso a datos públicos amparado por las leyes de libertad

¹¹ Una excelente discusión de los argumentos conceptuales y las ventajas asociadas a permitir el acceso a bases de microdatos administrativos confidenciales a los investigadores de centros de excelencia para la realización de estudios rigurosos de impacto de políticas públicas puede encontrarse en Card et al. (2010).

de información (*Freedom of Information Acts*), y regularon el acceso a datos administrativos para investigadores y ciudadanos garantizando la confidencialidad impuesta por la ley. El mejor ejemplo práctico de estas iniciativas fue la creación por parte de la agencia tributaria británica (HMRC) de un *Datalab*, o *laboratorio de datos*, en el que se apoya un ambicioso programa de investigación empírica que tiene como principal objetivo analizar y evaluar el impacto de la política tributaria en el Reino Unido.¹² En el *Datalab* británico los investigadores de centros de excelencia con proyectos de investigación aprobados¹³ tienen acceso al censo de datos fiscales anonimizados necesarios para realizar sus estudios. Los datos no pueden salir nunca de las dependencias de la agencia tributaria ni el declarante tributario puede ser identificado. Los resultados obtenidos con los datos fiscales son revisados por empleados públicos con el objetivo de confirmar que el tratamiento estadístico de los datos anonimizados no ha tenido como objetivo conseguir los resultados deseados. Este modelo garantiza la confidencialidad para el contribuyente, es compatible con los criterios de transparencia y rendición de cuentas de una administración democrática, y permite a la opinión pública y al legislador disponer de un análisis riguroso sobre el que basar sus preferencias y decisiones de política tributaria.

Esta apuesta por el acceso anonimizado al censo de datos fiscales para la evaluación de los efectos de la política fiscal en la actividad económica se está extendiendo rápidamente, con las modificaciones legislativas necesarias ajustadas al marco legal específico de cada país, a otros países europeos, como por ejemplo Francia o Alemania, o a multitud de países en desarrollo, como por ejemplo Ecuador, Uganda o Pakistán. Los resultados obtenidos están modificando y enriqueciendo la visión de los especialistas sobre efectos de la política tributaria en la actividad económica, y son particularmente novedosos los estudios empíricos realizados sobre el impacto del IS. A modo de ejemplo, investigación reciente con microdatos fiscales ha permitido analizar el efecto causal de los incentivos al I+D+i en la innovación del sector privado (Rao 2016 en EEUU y Guceri y Liu 2017 en RU); el impacto del IS en la estructura de

¹² Para una descripción del programa de investigación tributaria del HMRC y los resultados obtenidos véase: <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs/about/research>

¹³ Los programas de investigación tributaria son escogidos en función del interés general o de la relevancia científica de la cuestión planteada. Los analistas que ejecutan dichos proyectos deben formar parte de centros de excelencia y de ése modo acreditar su competencia técnica para realizar el análisis empírico propuesto y obtener conclusiones fiables que puede ser utilizadas en el debate público de toma de decisiones.

capital de las empresas (Devereux et al. 2015 en RU); la respuesta recaudatoria observada en las declaraciones tributarias presentadas por empresas e individuos ante la amenaza de un mayor control fiscal, amenaza evaluada gracias a la realización de experimentos aleatorios en colaboración con las agencias tributarias (Pomeranz 2015 en Chile; Kleven et al. 2011 en Dinamarca); o el efecto en la base declarada del IS que supone una tributación asociada al tamaño empresarial (Devereux et al 2014). La disponibilidad de estos resultados empíricos para estas economías permite a sus gobiernos mejorar la cuantificación y predicción de los efectos causados por cambios normativos de los impuestos; ajustar el diseño de la estructura tributaria de cada figura impositiva analizada para reducir las distorsiones creadas y aproximarla a los objetivos recaudatorios del impuesto fijados por el legislador; o mejorar las proyecciones de recaudación fiscal. En resumen, una mayor relevancia del análisis empírico riguroso permite un debate más informado sobre el que basar las propuestas de reforma fiscal.

Si bien la acumulación de análisis empírico a escala internacional sobre los efectos causales de los impuestos en la actividad económica es útil como marco de referencia, las extrapolaciones mecánicas de las conclusiones alcanzadas para el sistema fiscal español deben considerarse con cautela. La literatura empírica ha mostrado como los resultados sobre el impacto de incentivos fiscales en las decisiones de los agentes depende del diseño específico del sistema fiscal en el que éstos se integran (para una extensa discusión sobre este punto véase Slemrod y Gillitzer 2013).¹⁴ Por ése motivo, el análisis del sistema fiscal español, y muy especialmente el del IS, requiere de la modernización del marco legislativo actualmente vigente en España de manera que pueda compatibilizarse la confidencialidad de las declaraciones tributarias (art.95 LGT) con el acceso anonimizados a los mismos con fines científicos.¹⁵ Estos cambios

¹⁴ Por ejemplo, el efecto de un incentivo fiscal depende en buena medida de la definición de la base del impuesto en el que se aplica así como del diseño de otros impuestos complementarios a éste en los que puede realizarse un desplazamiento de la base fiscal (*tax base shifting*). Al mismo tiempo, el impacto agregado de una medida impositiva depende de la estructura productiva de la economía y su interacción con el sistema fiscal.

¹⁵ La disponibilidad de microdatos fiscales anonimizados en España se encuentra restringida a las muestras anuales y el panel de declarantes del IRPF, elaborada por el Instituto de Estudios Fiscales en colaboración con la AEAT, y a la Muestra Continua de Vidas Laborales, proporcionada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Estas muestras no alcanzan el 10% de la población objeto de estudio y están sujetas a los conocidos problemas estadísticos, entre otros, de desgaste de panel o de representatividad de una muestra dependiente de las variables de estratificación escogidas por la administración. Estos problemas, comunes en muestras creadas en otros países, son los que explican la tendencia generalizada nivel internacional de descartar la construcción de muestras y la necesidad de proporcionar a los analistas el censo de la población objeto de estudio.

legislativos abrirían la puerta a la adaptación, por ejemplo, del exitoso modelo británico del *Datalab*, permitiendo a investigadores con solvencia científica explotar la ingente cantidad de microdatos fiscales de calidad de los que dispone la AEAT (OCDE 2015). En su defecto, de manera transitoria y dada la relevancia de disponer de estos estudios, las administraciones públicas autorizadas al uso y explotación de los microdatos fiscales podrían realizar dichos análisis poniendo a disposición de la comunidad investigadora la metodología detallada utilizada en estos estudios. Hasta que España se incorpore al grupo de países avanzados en materia de evaluación de políticas públicas, el debate sobre la reforma tributaria, y en particular el del IS, sufrirá de las severas limitaciones creadas por la no explotación, de acuerdo con los estándares científicos, de las ricas bases de microdatos tributarios actualmente existentes.

3. Conclusiones

El diseño del Impuesto sobre Sociedades actualmente aplicado en España se encuentra sujeto a un profundo debate sobre su posible reforma debido a la insatisfacción que la implementación del mismo genera tanto en el legislador como en el sector empresarial. A pesar de la reciente reforma del impuesto, en vigor desde 2015 (Ley 27/2014), y las múltiples modificaciones del mismo realizadas en los dos últimos años, existe un creciente consenso sobre la necesidad de una nueva reforma. En este contexto, el artículo del profesor Albi supone una contribución relevante al diagnóstico de las principales debilidades del IS actual proporcionando un conjunto de principios generales para su reforma.

La futura reforma del IS debería resultar en un impuesto menos complejo de gestionar, con una amplia base fiscal que permitiera la reducción del tipo impositivo, armonizado y coordinado a nivel internacional, dotado de una estabilidad normativa que proporcionara seguridad jurídica al sector empresarial y compatible con el objetivo recaudatorio promedio a lo largo del ciclo económico fijado por el legislador. El debate sobre las medidas concretas que debería incorporar la nueva reforma del IS debería descansar en mayor medida en un análisis empírico riguroso que cuantificara el impacto de las diferentes propuestas de reforma. De este modo el debate público gozaría de un análisis más informado que facilitaría al legislador la toma de decisiones a través de los mecanismos democráticos de elección colectiva.

Referencias

- Almunia, Miguel, y David Lopez-Rodriguez. 2017. "Under the Radar: The Effects of Monitoring Firms on Tax Compliance." *American Economic Journal: Economic Policy*, en prensa.
- Auerbach, Alan. (2005). "Who Bears the Corporate Tax? A Review of what we know". *NBER Working Paper*, nº 11686.
- Auerbach, Alan, Michael Devereux y Helen Simpson. 2010. "Taxing Corporate Income", en *Dimensions of Tax Design*, J. Mirrlees (ed.). Oxford University Press.
- Basco, Sergi, David Lopez-Rodriguez, and Enrique Moral-Benito. 2017. "Housing Bubbles and Misallocation: Evidence from Spain", mimeo Banco de España.
- Card, David, Raj Chetty, Martin Feldstein, y Emmanuel Saez. 2010. "Expanding Access to Administrative Data for Research in the United States". *National Science Foundation White Paper* September 2010.
- Devereux, Michael, Ben Lockwood, y Michela Redoano. 2008. "Do countries compete over corporate tax rates?". *Journal of Public Economics*, 92: 1210–1235.
- Devereux, Michael, y Rachel Griffith. 2003. "Evaluating tax policy for location decisions". *International Tax and Public Finance*, 10: 107-126.
- Devereux, Michael, Li Liu and Simon Loretz. 2014. "The Elasticity of Corporate Taxable Income: New Evidence from UK Tax Records". *American Economic Journal: Economic Policy*, 6: 19-53
- Devereux, Michael, Giorgia Maffini, y Jing Xing. 2015. "Corporate tax incentives and capital structure: empirical evidence from UK tax returns," Working Papers 1507, Oxford University Centre for Business Taxation.
- Eurostat. 2017. "Taxation Trends in the European Union", en Eurostat Statistical Books.
- Fuest, Clemens, Andreas Peichl y Sebastian Siegloch. 2015. "Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages?". IZA Discussion Paper, nº 9606.
- Gabaix, Xavier. 2011. "The Granular Origins of Aggregate Fluctuations". *Econometrica*, 79: 733-772.
- Gabaix, Xavier. 2016. "Power Laws in Economics: An Introduction". *Journal of Economic Perspectives*, 30:185-206
- Garicano, Luis, Claire LeLarge, y John van Reenen. 2016. "Firm Size Distortions and the Productivity Distribution: Evidence from France." *American Economic Review*, 106: 3439-3479.
- Gopinath, Gita, Sebnem Kalemli-Ozcan, Loukas Karabarbounis, and Carolina Villegas-Sanchez. 2017. "Capital Allocation and Productivity in South Europe". *The Quarterly Journal of Economics*, en prensa.
- Guceri, Irem, and Li Liu. 2017. "How Effective are Fiscal Incentives in R&D-Intensive Sectors?" IMF Working Paper, 17/84.
- Guner, Nezih, Gustavo Ventura, y Yi Xu. 2008. "Macroeconomic Implications of Size-Dependent Policies." *Review of Economic Dynamics*, 11: 721–744.

Harberger, Arnold. 2008. "Corporation Tax Incidence: Reflections of What is Known, Unknown and Unknowable", en *Fundamental Tax Reform*, P. Diamond y G. Zodrow (eds). The MIT Press.

Keen, Michael, y Jack Mintz. 2004. "The Optimal Threshold for a Value-Added Tax." *Journal of Public Economics*, 88: 559–576.

Kleven, Henrik, Martin Knudsen, Claus Kreiner, Soren Pedersen, y Emmanuel Saez. 2011. "Unable or Unwilling to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark." *Econometrica*, 79: 651–692.

Leary, Mark. 2009. "Bank Loan Supply, Lender Choice, and Corporate Capital Structure." *Journal of Finance*, 64, 1143–1185.

Mirrlees, James, Stuart Adam, Tim Besley, Richard Blundell, Stephen R. Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Gareth Myles, y James Poterba. 2010. "*Tax by Design: the Mirrlees Review*". Oxford University Press.

OECD. 2015. Tax Administration in OECD and Selected non-OECD Countries: Comparative Information Series. Organisation for Economic Cooperation and Development.

Onji, Kazuki. 2009. "The response of firms to eligibility thresholds: Evidence from the Japanese value-added tax." *Journal of Public Economics*, 93: 766–775.

Pomeranz, Dina. 2015. "No Taxation Without Information: Deterrence and Self-Enforcement in the Value-Added Tax". *American Economic Review*, 105: 2539-69.

Rao, Nirupana. 2016. "Do tax credits stimulate R&D spending? The effect of the R&D tax credit in its first decade." *Journal of Public Economics*, 140, Pages 1-72.

Rauh, Joshua y Amir Sufi. 2010. "Capital Structure and Debt Structure". *Review of Financial Studies*, 23, 4242-4280.

Restuccia, Diego, y Richard Rogerson. 2008. "Policy Distortions and Aggregate Productivity with Heterogeneous Establishments." *Review of Economic Dynamics*, 11: 707–720.

Shaw, Jonathan, Joel Slemrod, y John Whiting. 2010. "Administration and Compliance", en *Dimensions of Tax Design*, J. Mirrlees (ed.). Oxford University Press.

Slemrod, Joel. 2010. "Buenas Notches: Lines and Notches in Tax System Design." Working Paper, University of Michigan.

Slemrod, Joel, y Christian I. Gillitzer. 2013. "Tax Systems". MIT Press.

Comentarios al trabajo de Emilio Albi,
Criterios para una reforma del Impuesto sobre Sociedades

Eduardo Sanz Gadea*
(Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración)

*La presente nota tiene por objeto primordial comentar algunos aspectos del trabajo del profesor Albi titulado *Criterios para una reforma del Impuesto sobre Sociedades*. Responde a la invitación realizada en tal sentido por FEDEA (apartados 1, 2 y 3). Adicionalmente reproduce la posición del autor del presente escrito respecto del Impuesto sobre Sociedades en el contexto de la globalización, formulada meses atrás en FEDEA, así como en el Instituto de Estudios Económicos de Barcelona, y hecha pública en la revista *Economía* (apartado 4). El autor agradece la citada invitación.

1. Introducción

El trabajo acometido por el profesor Albi procura una visión total de los problemas concernientes al Impuesto sobre Sociedades, al tiempo que formula documentadas sugerencias para su reforma.

La actualidad del tema es evidente. El proyecto BEPS, las directivas comunitarias recientemente aprobadas en relación con el mismo, las propuestas de directiva de base imponible común y de base imponible consolidada, las propuestas de reforma de los republicanos americanos, los anuncios de competencia fiscal ligados al Brexit y, en fin, las posturas críticas que han suscitado las medidas defensivas y recaudatorias contenidas en los decretos 3/2016 y 2/2016, configuran un marco propicio a para las iniciativas reformadoras.

El apartado 2 del escrito del profesor Albi, titulado *Alternativas al IS tradicional*, concluye afirmando que *un IS+ACE es una alternativa de futuro, bastante próximo, que requiere debate e investigación*, y el apartado 5, titulado *Conclusiones: Criterios para una reforma del IS español*, reafirma que *el enfoque ACE o AGI, constituye una alternativa muy válida al IS tradicional, que soluciona una parte básica de sus problemas y estimula la inversión y el crecimiento económico*.

La deducción ACE ha dado un gran paso hacia su establecimiento en los sistemas fiscales por el hecho de estar recogida en la propuesta de directiva relativa a una base imponible común¹.

De todas las propuestas que, en orden a una reforma del Impuesto sobre Sociedades desgrana el profesor Albi esta es, sin duda, la de mayor calado. Sencillamente, supone un cambio de modelo de Impuesto sobre Sociedades.

El profesor Albi es un experto conocedor de esta figura tributaria, por ello le ha sido fácil advertir las grandes diferencias que la separan de la reserva de capitalización establecida en el artículo 25 de la Ley 27/2014.

Los fundamentos teóricos de la deducción ACE fueron establecidos, como así lo indica el profesor Albi, por el Informe Mirrlees (2011), el cual fue traducido al castellano y enriquecido con un comentario introductorio por Julio Viñuela (2013), y que, posteriormente, dio pie a una obra colectiva, en la que tuve la satisfacción de participar.

¹ COM (2016)685 final.

En la misma formulaba la siguiente pregunta: *¿Podría implantarse en España la deducción ACE?*

Ahora, en caso de aprobarse la propuesta de directiva mencionada, España deberá implantar la deducción ACE, que en el texto comunitario, actualmente en debate, pero con visos apreciables de aprobación, se denomina *Bonificación por crecimiento e inversión*.

La cara de la deducción ACE es que no frena la realización de inversiones, en cuanto grava la renta económica, esto es, el exceso de la renta efectiva sobre la tasa normal de rendimiento libre de riesgo². La cruz es su coste recaudatorio y la complejidad regulatoria y de aplicación. Tal vez por ello su éxito práctico haya sido limitado, pero es verdad que, como señala el profesor Albi, ha disfrutado de una cierta expansión en el último quinquenio³.

2. Aspectos básicos a tomar en consideración ante una eventual implantación del modelo ACE

2.1 El cálculo de la deducción ACE

La deducción ACE es una partida extracontable, que debe ser calculada aplicando a los fondos propios la tasa de rendimiento de las inversiones libres de riesgo. Por tanto, los componentes del patrimonio neto que no pertenecen a los fondos propios no deberían computarse. Solamente las aportaciones de socios y los beneficios retenidos deberían tomarse en consideración. Las partidas integrantes de los fondos propios son las definidas como tales por las normas contables.

En este sentido, el artículo 11.2 de la propuesta de directiva sobre base imponible común remite a la Directiva 2013/34/UE y a las Normas Internacionales de Información Financiera.

Para evitar duplicidades, los fondos propios deben minorarse en el valor de adquisición de las participaciones mantenidas sobre otras entidades. Así, en una participación en cadena, los fondos propios de cada entidad habrán de ser minorados en el valor contable de las carteras que mantengan. Al tiempo, los dividendos cobrados y pagados por las

² John Isaac. A Comment on the Viability of the Allowance for Corporate Equity. Fiscal Studies (1997).

³ Notional interest deduction. EY.

entidades integrantes de esa cadena de participación engrosarán y menguarán, respectivamente, los fondos propios⁴, incluso si se trata de dividendos fiscalmente exentos.

En este sentido, el artículo 11.1 de la propuesta de directiva sobre base imponible común, establece que la base de cálculo de la deducción ACE (BCI, en las siglas de la propuesta) será *la diferencia entre los recursos propios de un contribuyente y el valor fiscal de su participación en el capital de empresas asociadas*.

Esta regla, en sí misma lógica, provoca que la adquisición de una participación determinante de la relación de asociación suponga una merma de la base de cálculo de la deducción, a menos que se financie mediante la captación de fondos propios.

Cuando la entidad tenga establecimientos permanentes, para evitar duplicidades, los fondos propios imputables a los mismos deberían ser excluidos⁵. No obstante, cuando los establecimientos permanentes se hallen en algún Estado miembro, debe tomarse en cuenta que la sentencia *Argenta* ha reputado inadmisibles tal exclusión. Ahora bien, si el establecimiento permanente también pudiera disfrutar de la deducción ACE, tal vez el criterio del Tribunal de Justicia podría ser superado.

Las reglas de minoración de los fondos propios anteriormente expuestas, podrían interferir, desincentivándolas, en las decisiones de inversión en participaciones o de constitución de sucursales.

En fin, no se ocultará que al ser gran parte de los deterioros y de las provisiones de pasivo fiscalmente no deducibles (arts 13 y 14 de la Ley 27/2014), al tiempo que minoran los fondos propios, la deducción ACE podría estimular comportamientos contables poco rigurosos en relación con las citadas parcelas contables.

Por lo que se refiere a la tasa de rendimiento de las inversiones libres de riesgo, debería vincularse a la rentabilidad de los bonos gubernamentales a largo plazo. No obstante, para evitar incertidumbres y efectos de volatilidad, podría ser fijada por la ley de presupuestos generales del Estado.

⁴ Business Tax Working Group (Australia). Discussion Paper (Agosto 2012). Anexo B.

⁵ Idem.

La propuesta de directiva sobre base imponible común no sigue estrictamente ese criterio, por cuanto añade al rendimiento de la deuda pública a diez años de la zona euro *una prima de riesgo de dos puntos porcentuales*.

Se sigue de lo anterior que la deducción ACE introduce un elemento de complejidad en el Impuesto sobre Sociedades.

2.2 La deducción ACE y la restricción a la deducción de intereses

En la medida en que la deducción ACE sea equivalente, por unidad de financiación, a la deducción de intereses derivados de los pasivos financieros, desaparece el incentivo fiscal al endeudamiento. Consecuentemente, las normas que restringen la deducción de intereses, y que lo hacen bajo la bandera de la neutralidad, perderían su fundamento.

¿Sería consistente simultanear la deducción ACE y la limitación a la deducción de intereses del artículo 16 de la Ley 27/2014?

Una estructura fiscal en la que coexistieran las dos medidas no sería deseable, por las siguientes razones:

- Privilegiaría a las entidades con elevada capacidad de captación o generación de fondos propios, al tiempo que perjudicaría a aquellas que no tuvieran tal capacidad, entre las que se encontrarían las empresas de nueva creación⁶.
- Desde la perspectiva de la igualdad, no se entiende bien que las dificultades para captar o generar fondos propios lleve a bases imponibles que, debido a la limitación a la deducción de intereses, rebasen el resultado contable, en tanto que las circunstancias inversas lleven a bases imponibles inferiores al resultado contable, debido a la deducción ACE.
- Privilegiaría a los fondos propios por la vía positiva (deducción ACE), y también por la negativa (limitación a la deducción de intereses), en demérito de la neutralidad.
- Es claro que si la deducción ACE coexiste con restricciones a la deducción de los gastos financieros, la distinción entre fondos propios y endeudamiento puede ser conflictiva. Por tanto, lo aconsejable es que, si se desea mantener la

⁶ The Report on Tax Reform Options. Economic Recovery Advisory Board (2010), pág 74.

restricción a la deducción de intereses, tal restricción también afecte a la deducción ACE.

La propuesta de directiva sobre base imponible común ha optado por simultanear la deducción ACE con las restricción a la deducción de intereses, de manera tal que forma parte del coste de endeudamiento, *el rendimiento definido por incrementos de los recursos propios netos a que se refiere el artículo 11* (art 4 . 12).

2.3 La deducción ACE y la igualdad

Mediando la deducción ACE, y bajo la condición de que los intereses sean fiscalmente deducibles, las entidades que realicen las mismas operaciones con los mismos medios humanos y materiales tenderán a soportar una deudas tributarias más próximas, cualesquiera que sean las fuentes de financiación utilizadas. Por tanto, la deducción ACE mejoraría la igualdad.

Esa mejora de la igualdad se mantiene si se toma en consideración el Impuesto sobre Sociedades conjuntamente con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En efecto, la deducción ACE contribuye a morigerar el exceso de imposición que, actualmente, padecen los dividendos, por cuanto produce un efecto equivalente a excluir de la tributación por el Impuesto sobre Sociedades de una parte del beneficio del que proceden los dividendos.

2.4 La deducción ACE y la competencia fiscal

La deducción ACE provoca un alivio notable de la presión fiscal sobre los beneficios, mas como quiera que tenga carácter general no podrá ser considerada como medida fiscal dañina, tanto a la luz del Código de Conducta de la Unión Europea como de la doctrina del nexo salida del proyecto BEPS (Acción 5).

Ahora bien, no cabe duda de que, en el contexto de la economía global, se trata de una medida que podría afectar al curso normal de la implantación de sociedades filiales, máxime si jurisdicciones fiscales poco escrupulosas aplican una tasa de rendimiento

anormalmente elevada. Se abre así un nuevo frente en el combate contra la competencia fiscal perjudicial⁷.

2.5 La deducción ACE frente a la disminución del tipo de gravamen como instrumento de competición fiscal

La deducción ACE lleva el tipo efectivo de gravamen a cero cuando la tasa de beneficios sobre fondos propios coincide con la tasa de rendimiento libre de riesgo. A medida que crece la tasa de beneficios sobre fondos propios el tipo efectivo tiende hacia el nominal. Consecuentemente, la disminución del tipo nominal de gravamen es un instrumento de competición fiscal más potente.

En una economía global es muy posible que las autoridades fiscales estén más interesadas en atraer inversiones que en alcanzar la neutralidad en relación con las fuentes de financiación, y de ahí que, ante un sacrificio recaudatorio igual, preferirán disminuir el tipo nominal de gravamen.

En este sentido, la deducción ACE cierra otras opciones de política fiscal.

2.6 La deducción ACE y la Directiva matriz-filial

La Directiva matriz-filial exige que las entidades concernidas estén sujetas y no exentas a los impuestos que gravan los beneficios. La deducción ACE no perturba el cumplimiento de ese requisito, de manera tal que no cerrará el paso a la aplicación de ninguno de los dos métodos, imputación y exención, establecidos por aquella, ni a la exención de retención.

Es cierto que cuando la tasa de beneficio sobre fondos propios y la tasa de rendimiento libre de riesgos coincidan, la tributación llega a ser nula, pero de ello no se sigue la existencia de una exención ni tampoco de un tipo de gravamen cero, en el sentido de la sentencia *Wereldhave* (448-15), del Tribunal de Justicia.

⁷ Roland Suter. Corporate Tax Reform (CTR)III. European Taxation (marzo 2017).

2.7 La deducción ACE y los convenios para evitar la doble imposición

Algunos comentaristas han indicado que la deducción ACE podría llevar a dificultar la aplicación de los convenios bilaterales para eliminar la doble imposición en cuanto pudiera ser considerada por algunas jurisdicciones fiscales como una desnaturalización de la imposición sobre los beneficios⁸.

Ahora bien, el Modelo de convenio de la OCDE no sugiere la exclusión del convenio por causa de la deducción ACE, ni la misma puede ser considerada a modo de privilegio fiscal que, eventualmente, desencadenara la aplicación de una cláusula antiabuso prevista en un determinado convenio.

En fin, la deducción ACE no habilita una retención a favor del Estado donde reside la entidad que la practica, ni genera derecho de imposición alguno respecto del Estado donde residen los accionistas.

2.8 La deducción ACE y la neutralidad en las fuentes de financiación

La deducción ACE procura esa neutralidad si se contempla exclusivamente el Impuesto sobre Sociedades. Si se contempla también la imposición personal sobre los residentes, la neutralidad exige establecer una deducción respecto del ahorro mantenido en activos financieros, así como un método para eliminar la doble imposición de dividendos que, naturalmente, deberá tener en cuenta la deducción ACE.

En el escenario internacional esas condiciones para alcanzar la neutralidad rara vez se cumplirán.

Por otra parte, en relación con aquellos países que eximen los dividendos de fuente extranjera, lo que básicamente ocurre en el contexto de las relaciones matriz-filial, el dividendo recibirá mejor trato que los intereses, por cuanto una parte del mismo, el afectado por la deducción ACE, no se gravará ni en el país de residencia de la entidad que los distribuye, ni en el país de residencia del socio, en tanto que los intereses se gravarán íntegramente en el país de residencia del prestamista.

⁸ Klemm, A. Allowances for Corporate Equity in Practice. IMF Working Paper 06/259.

2.9 La deducción ACE y las asimetrías híbridas

La reflexión precedente lleva a inquirir si la deducción ACE provoca una asimetría híbrida.

Es claro que la deducción ACE no es un instrumento financiero híbrido, ni su presencia transforma a la entidad que la aplica en entidad híbrida.

Sin embargo, el efecto propio de una asimetría híbrida, esto es, deducción sin imposición, sí puede provocarlo, aun cuando sea de manera parcial, por cuanto implica un gasto fiscal inherente a los fondos propios por la participación en los cuales los socios obtienen dividendos. En este sentido se dibuja el efecto de deducción/ no inclusión, en la medida en que los dividendos se hallen exentos.

También puede provocar una asimetría híbrida importada, en cuanto palanca que anula la renta de una entidad intermedia sobrecapitalizada que realiza préstamos a entidades del mismo grupo, de manera tal que los intereses pagados son deducidos en las prestatarias, son ingreso en la prestamista, total o parcialmente neutralizado por la deducción ACE, y el dividendo distribuido por la prestamista a su matriz está exento.

Sin ser el propósito original de la deducción ACE procurar oportunidades de planificación fiscal, es lo cierto que puede facilitarlas.

2.10 El coste recaudatorio de la deducción ACE

Intuitivamente se percibe que debe ser muy elevado. Así lo indica el Informe Mirrlees. R. de Mooij, tomando datos de los años 2005-2007⁹, estimó una pérdida de recaudación que iría desde el 9,4 % de Japón hasta el 20,5 % de Australia, agrupándose los países de la Unión Europea en la horquilla 10-17 %. En términos de porcentaje sobre el producto interior bruto la pérdida de recaudación iría desde el 0,34 de Holanda hasta el 0,95 de Australia, agrupándose los países de la Unión Europea en la horquilla 0,34-0,6.

Si los cálculos precedentes son acertados, la pérdida de recaudación podría cifrarse, prudentemente, en 0,5 puntos porcentuales sobre el producto interior bruto, lo que, para el Impuesto sobre Sociedades podría suponer alrededor de 5.000 millones. Bien se comprende que esta aproximación carece de rigor científico, pero puede ayudar a tomar conciencia de la magnitud del coste recaudatorio.

⁹ Ruud A. de Mooij. Tax Biases to Debt Finance: Assessing the Problem, Finding Solutions.

Esta pérdida recaudatoria se morigeraría si la introducción de la deducción ACE se efectúa de forma paulatina. Así lo hace la propuesta de directiva, pues calcula la deducción ACE sobre los incrementos de la base de recursos propios en relación con la base de dichos recursos propios existente en el inicio del primer ejercicio fiscal al que se aplique la directiva (art 11).

Esta introducción paulatina crea una discriminación en contra de las sociedades que ya están muy capitalizadas en el momento de la entrada en vigor de la deducción ACE. Por la misma razón beneficia a las entidades que, en ese momento, están fuertemente endeudadas, pero que tienen capacidad para transformar el endeudamiento en fondos propios. Muy probablemente esta circunstancia concurrirá, con mayor frecuencia, en las entidades filiales de grupos multinacionales.

2.11 La deducción ACE frente a la planificación fiscal agresiva

El artículo 11.6 de la propuesta de directiva, habilita a la Comisión para *establecer disposiciones más detalladas contra la elusión fiscal* en relación con ocho supuestos. Todos ellos tienen un común denominador, a saber, la creación artificiosa de fondos propios.

Una simple ampliación de capital con aportación de acciones de otras sociedades del grupo implica un aumento de fondos propios, y por tanto del importe de la deducción ACE. Ciertamente, la entidad aportante verá como la base de cálculo de la deducción ACE disminuye, pero para que eso suceda debe residir en una jurisdicción fiscal que aplique la referida deducción, mas no si lo hace en una jurisdicción que no la tenga establecida.

Este es un problema muy serio. Dar carta de naturaleza a una figura fiscal de la que se intuye, ya desde el inicio, que puede ser causa de elusión fiscal, no parece que sea congruente con todo el actual movimiento contra la planificación fiscal agresiva.

2.12 El modelo CBIT frente a la deducción ACE

En las antípodas de la deducción ACE se sitúa el modelo CBIT que, en esencia, consiste en no permitir la deducción de interés alguno. Una radicalización del modelo CBIT haría recaer el Impuesto sobre Sociedades sobre el resultado de explotación.

Presenta algunas virtudes.

- Sencillo, puesto que elimina el principal foco de complejidad del Impuesto sobre Sociedades, al desconsiderar todas las partidas que anidan en el resultado financiero (intereses, plusvalías y minusvalías de cartera, derivados especulativos, valoraciones por el valor razonable de activos financieros, deterioros de activos financieros, exención de dividendos como técnica de eliminación de la doble imposición económica...).
- Amplía notablemente la base imponible y, por lo tanto, permite reducciones del tipo de gravamen que no afectan a la recaudación.
- Neutralidad ante las fuentes de financiación.

Una aproximación al mismo podría encontrarse en los impuestos sobre actividades económicas de Alemania e Italia.

Un impuesto así concebido también recaería sobre la capacidad económica, en la medida en que el resultado de explotación es expresión de la creación de valor por parte de la empresa.

El inconveniente es que acentúa el carácter de gravamen sobre el coste de uso del capital del Impuesto sobre Sociedades. Por ello, su eventual implantación debería ir acompañada de una reducción notable del tipo nominal de gravamen.

3. Otras conclusiones y propuestas contenidas en el trabajo del profesor Albi

En el apartado de conclusiones, el profesor Albi desgrana un conjunto de propuestas complementarias a la deducción ACE. Se citan y comentan las más relevantes.

3.1 Limitación a la deducción de gastos financieros

Propone adoptar la cláusula de escape de la propuesta de directiva antiabuso¹⁰, basada en la comparación con la estructura financiera del grupo mercantil.

La directiva da pie a esta opción. Sería muy apropiada su introducción, si de lo que se trata es de evitar desplazamientos artificiales de bases imponibles, pero no si de lo que

¹⁰ Directiva 2106/1164.

se trata es de estimular la capitalización mediante la penalización fiscal del endeudamiento. Esta penalización puede surtir efecto respecto de las entidades pertenecientes a grupos multinacionales, cuya capacidad de maniobra para modificar sus fuentes de financiación es muy elevada, pero es dudoso que pueda tenerlo respecto de las entidades aisladas.

En rigor, las entidades aisladas debieran quedar al margen de la limitación a la deducción de intereses. En este sentido, el artículo 3.b) de la Directiva 2016/1164, establece la opción de permitir la deducción de todos los costes de endeudamiento excedentarios si el contribuyente es una entidad aislada.

3.2 Limitación a la compensación de bases imponibles negativas

Propone eliminarla o situarla en el porcentaje único del 75%.

Esta propuesta, acertada en sí misma, solamente podría establecerse en un escenario de consolidación fiscal sólida. Las demandas políticas de descenso de impuestos para las personas físicas la harán, probablemente, inviable en el corto y medio plazo.

3.3 Supresión de los incentivos fiscales para las empresas de reducida dimensión

Esta supresión sería suplida, con ventaja, por la mejora de las condiciones de financiación, a través del capital- riesgo y otros instrumentos similares.

Esta propuesta, igualmente acertada, tendría difícil aceptación política.

3.4 Remodelación del incentivo por I+D+i

La eficacia de este incentivo está por probar. La evidencia disponible no corrobora que impulse la investigación. Consecuentemente propone la supresión, sin perjuicio de otros estímulos no fiscales.

En caso de prosperar la propuesta de directiva sobre base imponible común, el incentivo quedaría conformado a su tenor, esto es, deducción incrementada en base imponible del gasto por I+D, pero no en cuota (art 9.3)

Esta propuesta solo sería viable políticamente en caso de aprobación de la propuesta sobre base imponible común¹¹.

3.5 Extensión de la deducción ACE a los empresarios individuales

Esta propuesta es coherente con la deducción concedida a los empresarios societarios. Evitaría la evidente discriminación que, en otro caso, se produciría.

Plantearía problemas de comparación con las personas físicas perceptoras de otro tipo de rentas.

4. El impuesto, extrafiscal, de apoyo al Impuesto sobre Sociedades, en el contexto de la globalización¹²

4.1 El escenario de la fiscalidad internacional sobre los beneficios

El balance del proyecto BEPS del G20-OCDE y el de las directivas de la Unión Europea que con el mismo se corresponden¹³, es positivo¹⁴. Sin embargo, no se ha producido, contrariamente a lo que en ocasiones se afirma, un cambio de paradigma. La arquitectura básica del sistema aludido permanece, si bien remozada. Los avances más importantes se han producido en los dominios de la transparencia, esto es, del suministro e intercambio de información fiscal, y en el de la resolución de las disputas entre jurisdicciones fiscales¹⁵.

El sistema de tributación internacional sobre los beneficios post BEPS continua siendo generoso con las jurisdicciones fiscales en las que se ubica la residencia de las entidades jurídicas, y cicatero con las jurisdicciones fiscales en las que se realizan las ventas o se adquieren los aprovisionamientos, sin mediar un establecimiento permanente. Ciertamente, este panorama podría modificarse si prosperasen las propuestas de

¹¹ COM (2016)685 final.

¹² Este epígrafe se ha redactado tomando en consideración la publicación de su autor en la revista Economías 88/2015. Su objetivo es complementar el trabajo realizado por el profesor Albi en relación con los aspectos internacionales del Impuesto sobre Sociedades.

¹³ Directiva 2016/1164. Directiva 2017/952.

¹⁴ OECD Secretary-General. Report to G20 Leaders, July 2017.

¹⁵ OECD Secretary-General. Report to G20 Leaders. July 2017.

tributación en destino¹⁶ y las mismas se ejecutasen de forma armonizada. Y también continúa beneficiando a los países exportadores de capitales y tecnología, en la medida en que no se ha cuestionado el repliegue de las retenciones sobre los rendimientos de los activos financieros e intangibles, a pesar de que la retención tendría un importante efecto disuasorio respecto de la denominada planificación fiscal agresiva¹⁷. Ciertamente, la restauración del sistema de retenciones sobre los rendimientos transfronterizos mencionados, supondría una rectificación importante de la orientación de las políticas auspiciadas por la Unión Europea, pero no han faltado propuestas en ese sentido¹⁸

En consecuencia, siguen intactas las causas que han venido perturbando la aplicación del sistema de tributación internacional sobre los beneficios:

- La dificultad de hacer operativo un elemento esencial de su funcionamiento, esto es, el principio de libre competencia, ante la práctica ausencia de comparables, si se exceptúan los activos financieros cotizados y las materias primas igualmente cotizadas, y la crucial incidencia de los activos intangibles en la generación de valor¹⁹
- La dificultad de concretar los supuestos de hecho determinantes de la existencia de un lugar fijo de negocios constitutivo de un establecimiento permanente.

Por otra parte, la aplicación de ese sistema se produce en un escenario dominado por intereses contrapuestos, generador de dos tensiones:

- La suscitada entre los grupos multinacionales y las jurisdicciones fiscales, aquellos deseosas de minimizar los impuestos a su cargo, acudiendo a la denominada planificación fiscal agresiva, concepto de difícil acotamiento²⁰, y éstas de obtener recursos fiscales.

¹⁶ Destination-Based Taxation and Border Adjustments. Joint Committee Taxation. Mayo 2017.

¹⁷ Fuest, Spengel, Finke, Heckemeyer, Nusser. Profit Shifting and Aggressive Tax Planning by Multinational Firms: Issues and Options for Reform. ZEW 13-078.

¹⁸ Aussilloux, Benassy-Quere, Fuest, Wolf. Making the best of the European single market. Bruegel 3-2017.

¹⁹ Ulf Andresen. Comments on Professor Schoueri 's Lecture " Arm 's Length: Beyond the Guidelines of the OECD". IBFD, diciembre 2015.

²⁰ Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2011/16/UE (junio 2107), considerando (9) de la exposición de motivos.

- La suscitada entre las propias jurisdicciones fiscales, ávidas de ingresos fiscales, lo que provoca doble imposición, o ávidas de atraer inversiones, actividades reales o financieras, o de prestación de servicios intragrupo, mediante el ejercicio de las técnicas de competencia fiscal, cuya contención, aunque reforzada por la teoría del nexo de la Acción 5, se revela, cuando menos, insuficiente.

4.2 Un impuesto, extrafiscal, que alivie las tensiones

La técnica tributaria ofrece un remedio que alivia las tensiones y morigeradora, cuando no resuelve, buena parte de los problemas anteriormente apuntados. Este remedio consiste en un impuesto sobre el beneficio consolidado a cargo de la entidad dominante, respecto del que los impuestos sobre los beneficios satisfechos por las entidades dependientes, y por la propia dominante, tendrían la consideración de créditos de impuesto.

En tal caso, el sistema de tributación internacional sobre los beneficios quedaría configurado de la siguiente manera:

- Las entidades dependientes y los establecimientos permanentes tributarían sobre sus resultados, según el sistema actualmente establecido, ante sus respectivas jurisdicciones fiscales, de acuerdo con su residencia o ubicación. Los impuestos sobre los beneficios pagados en cada jurisdicción fiscal tendrían la consideración de créditos fiscales a favor de la entidad dominante, aplicables contra la deuda del impuesto sobre el beneficio consolidado, mediante el método de imputación ordinaria.
- La entidad dominante tributaría sobre su resultado, según el sistema actualmente establecido, ante su jurisdicción fiscal, de acuerdo con su residencia. El impuesto sobre los beneficios pagado tendría la consideración de crédito fiscal, en los mismos términos que los relativos a las entidades dependientes.
- La entidad dominante estaría sujeta, además, a un impuesto sobre los beneficios consolidados. La deuda tributaria resultante se minoraría en el importe de los créditos fiscales mencionados, sin derecho a devolución.

La introducción del impuesto sobre el beneficio consolidado, en la forma expuesta, frustraría todas las ventajas fiscales derivadas del desplazamiento irregular de los beneficios hacia jurisdicciones fiscales que ofrecen regímenes tributarios

privilegiados, o de las prácticas generadoras de asimetrías híbridas tejidas entre empresas asociadas. En efecto, el resultado consolidado neutraliza, por su propia esencia, los efectos de los desplazamientos artificiosos de los beneficios.

Y lo haría, bien se ve, sin alterar el sistema vigente, con pleno respeto a los avances del proyecto BEPS, por cuanto se limita a superponerse al mismo.

Pudiera objetarse que ese impuesto redundaría en una mayor carga fiscal para las empresas multinacionales, lo que supondría una discriminación respecto de las puramente nacionales y, adicionalmente, un freno para la inversión.

Ahora bien, como se ha indicado, se trata de un impuesto extrafiscal, esto es, que pretende encauzar conductas, no recaudar. Precisamente, su éxito pleno acontecería cuando la recaudación tendiera a ser nula, por cuanto ello denotaría que el impuesto ha cumplido su objetivo. Nótese que ante un impuesto de esta contextura:

- Las jurisdicciones fiscales desistirían de crear privilegios fiscales, por cuanto el disfrute de esos privilegios quedaría frustrado por el impuesto sobre el resultado consolidado, en la medida en que su deuda tributaria los hace desaparecer. Un sistema así concebido estimularía la desaparición de los regímenes fiscales preferenciales, pues su aprovechamiento no menguaría la carga fiscal total del grupo y, por la misma razón, desalentaría la competencia fiscal mediante disminuciones agresivas del tipo de gravamen.
- Los grupos multinacionales no practicarían, consecuentemente, operaciones de desviación de beneficios, pues los regímenes fiscales preferenciales tenderían a desaparecer, y, en cualquier caso, aunque perduraran, el impuesto sobre el beneficio consolidado frustraría sus efectos.
- El principio de libre competencia se aplicaría en un contexto libre de tensiones, por cuanto la realización de operaciones entre empresas asociadas por valor distinto al de mercado no produciría disminución alguna en el importe de la carga tributaria total del grupo imputable a la imposición sobre los beneficios. Lo propio cabe decir de la determinación de la existencia de un establecimiento permanente y de los resultados al mismo imputables. El principio de libre competencia se aplicaría en un marco libre de suspicacias, por cuanto los desplazamientos artificiosos de beneficios no procurarían ventaja alguna. Ahora bien, el relajamiento de tensiones y suspicacias es un elemento muy valioso en

relación con las delicadas operaciones de aplicación del principio de libre competencia, tanto para las empresas como para las administraciones tributarias.

- En este escenario las entidades que integran el grupo multinacional serían las primeras interesadas en llevar una política consistente y transparente de precios de transferencia así como de reconocimiento de la existencia de un establecimiento permanente, al tiempo que carecería de sentido la práctica de estrategias fiscales agresivas, en particular de aquellas que la Unión Europea pretende que las administraciones tributarias conozcan mediante una obligación de revelación por parte de los denominados intermediarios fiscales²¹, de dudosa efectividad y, tal vez, con ribetes contraproducentes.

El impuesto sobre el resultado consolidado bebe en las fuentes de la filosofía de la neutralidad en la exportación de capitales y, por lo tanto, abandona el principio de neutralidad en la importación de capitales. Ahora bien, en un contexto de mercados globalmente interconectados, la pluralidad de mercados, escenario en el que sustenta el referido principio, ha dejado de ser una realidad.

El efecto práctico del sistema que se propone sería, idealmente, exactamente igual al que se derivaría del actualmente vigente, reforzado con las medidas del proyecto BEPS, en caso de que las mismas fueran plenamente eficaces, esto es, conseguir que los beneficios tributasen ante la jurisdicción fiscal en la que se realiza la actividad y se crea valor. En cualquier caso, el impuesto sobre el resultado consolidado no implicaría merma alguna en el vigente sistema, no lo sustituye, antes bien, contribuiría a su eficaz aplicación.

El impuesto sobre el beneficio consolidado nada tiene que ver con la propuesta BICIS. En efecto, respeta los principios de empresa separada y libre competencia, en los términos acuñados por la doctrina y experiencia de la OCDE, por cuanto, como se ha venido reiterando, no sustituye sino que complementa el sistema de tributación internacional sobre los beneficios auspiciado por dicha organización, de manera tal que no recurre, en absoluto, al tosco sistema de reparto en función de una fórmula de reparto predeterminada.

La determinación de una base imponible que deriva del beneficio consolidado aparenta complejidad, máxime cuando se trata de un grupo multinacional. Sin

²¹ Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2011/16/UE (junio 2107).

embargo, el resultado consolidado es una magnitud que los grupos multinacionales determinan anualmente en virtud del cumplimiento de las normas contables relativas a las cuentas consolidadas, sea bajo el imperio de normas jurídicas²² o de reglas emanadas de organizaciones profesionales reconocidas. Nótese, además, que la formulación de las cuentas consolidadas recae sobre la entidad matriz, la cual reside en la jurisdicción fiscal que aplicaría el impuesto.

El impuesto sobre el beneficio consolidado abre espacios de libertad para la realización de políticas fiscales a través del Impuesto sobre Sociedades, por cuanto diluye la necesidad de adaptaciones defensivas frente a políticas fiscales agresivas. En particular, pondría freno a las políticas agresivas de descenso de los tipos de gravamen practicadas por ciertas jurisdicciones fiscales, de manera tal que las restantes jurisdicciones fiscales se verían libres de la restricción de seguir políticas de respuesta defensiva.

Podría objetarse que el impuesto sobre el beneficio consolidado sería fácilmente eludible mediante el traslado de la entidad dominante a jurisdicciones fiscales donde no estuviera establecido, lo cual sería, por otra parte, relativamente sencillo, mediante una operación de canje de valores. El gravísimo riesgo reputacional que esta operación conllevaría la hace altamente improbable.

Un impuesto así concebido no requiere un proceso de armonización liderado por una organización internacional, cuyas dificultades son bien conocidas²³. Su aprobación correspondería a los parlamentos nacionales. Sin embargo, el impulso político de la OCDE, o el liderazgo de países centrales, se revela, en el plano práctico, casi indispensable, habida cuenta de los intereses en juego que se verían afectados.

5. Conclusiones

Primera. El estudio del profesor Albi constituye una aportación completa respecto de la función fiscal y de la incidencia económica del Impuesto sobre Sociedades. En

²² Reglamento UE 1606/2002.

²³ Esteller-Moré. La Unión Fiscal Europea: el proceso de armonización fiscal. Durán-Cabré. El largo camino de la armonización fiscal en la Unión Europea: prioridades actuales. Fuest. La armonización del Impuesto sobre Sociedades en Europa. IEB Report.

la misma se desgranar diversas alternativas de reforma, y se formula una propuesta básica, centrada en la deducción ACE, pero también otras más específicas en relación con el Impuesto sobre Sociedades salido de la Ley 27/2014.

La recepción de la deducción ACE en la propuesta de Directiva sobre base imponible común, ha conferido plena actualidad a esta figura fiscal.

Segunda. Desde la perspectiva de la neutralidad relativa a las fuentes de financiación, la deducción ACE merece un juicio positivo. También en el aspecto, muy relevante, de la incidencia del Impuesto sobre Sociedades respecto de los procesos de decisión inversora.

La deducción ACE merece todos los beneplácitos en los campos citados. De esta virtud carece el modelo CBIT que, en cierta forma, puede ser entendido como la solución opuesta a la deducción ACE

Tercera. La eventual implantación de la deducción ACE supondría un coste recaudatorio importante. Para suavizarlo el profesor Albi propone que su introducción sea paulatina, al modo en como lo establece la propuesta de Directiva sobre base imponible común. El inconveniente de la introducción paulatina es que discrimina contra las empresas altamente capitalizadas.

El modelo CBIT, por el contrario, elevaría la recaudación, lo que permitiría un descenso del tipo nominal de gravamen. Esto suavizaría su mala relación con las decisiones de inversión.

Cuarta. La regulación de la deducción ACE ofrece innegables ribetes de complejidad, al tiempo que crea, inopinadamente, espacios para la planificación fiscal agresiva.

En estos aspectos, el modelo CBIT es netamente superior al modelo ACE.

Quinta. El proyecto BEPS, G20-OCDE, ha incorporado valiosas propuestas, algunas de ellas apoyadas por compromisos políticos, en relación con el sistema de tributación internacional sobre los beneficios.

Esas propuestas no han modificado las bases del referido sistema, construidas sobre los principios de empresa separada y libre competencia.

Sexta. El proyecto BEPS ha tenido una especial incidencia en el ámbito de la Unión europea. En efecto, bastantes de sus propuestas han recalado en directivas

comunitarias, de manera tal que serán jurídicamente obligatorias para los Estados miembros, como así se destaca en el estudio del profesor Albi.

Séptima. El autor de estas líneas sugiere que, un impuesto sobre el resultado contable consolidado, a cargo de la entidad dominante de un grupo multinacional, podría ser un eficaz instrumento para la mejor aplicación del vigente sistema de tributación internacional sobre los beneficios.

La finalidad de este impuesto sería encauzar las conductas de empresas y jurisdicciones fiscales en orden al mejor cumplimiento de los principios y mandatos específicos que conforman el vigente sistema de tributación internacional sobre los beneficios. A medida en que se aproximara a su objetivo, la recaudación iría decayendo hasta tender a ser nula.

Se trata, por tanto, de un impuesto extrafiscal.