



# FICHAS TEMÁTICAS DEL SEMESTRE EUROPEO

## FISCALIDAD

### 1. INTRODUCCIÓN

Aunque en los últimos tiempos las condiciones económicas han ido mejorando, la Unión Europea aún está haciendo frente al legado de la crisis, que incluye la falta de inversión y el aumento de las desigualdades. Como consecuencia de ello, son muchos los ciudadanos que reclaman en toda la UE que se preste mayor atención a la justicia social.

La fiscalidad tiene un papel fundamental que desempeñar en la configuración de una sociedad justa y una economía sólida. Puede contribuir a corregir las desigualdades, no solo apoyando la movilidad social, sino reduciendo las desigualdades de renta que genera el mercado.

Del mismo modo, la política fiscal puede tener una gran influencia en las decisiones en materia de empleo, los niveles de inversión y la voluntad de expansión de los empresarios<sup>1</sup>, aspectos todos ellos que contribuyen a un mayor crecimiento.

Las políticas fiscales se miden por tanto en relación con cuatro prioridades:

- el estímulo de la inversión;
- el apoyo al empleo;
- la reducción de las desigualdades;
- la garantía del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

En la presente ficha se resumen las dificultades estratégicas en materia fiscal a las que se enfrentan los países de la UE en estos ámbitos. A continuación, se exponen los estímulos estratégicos las medidas estratégicas que podrían ayudar a hacerles frente. Por último, se analiza la situación existente en los países en cuestión, basándose en un conjunto de indicadores y en las recientes reformas tributarias.

**La presente ficha no abarca la elusión fiscal**, que se trata en una ficha aparte. Además, el análisis realizado en la presente ficha deberá leerse en relación con las fichas temáticas sobre:

- Investigación e innovación,
- Mujeres en el mercado de trabajo,
- Trabajo no declarado,
- Políticas activas del mercado de trabajo,
- Lucha contra las desigualdades,
- Inclusión social,
- Lucha contra la corrupción,
- Evolución del mercado de la vivienda.

---

<sup>1</sup> Para obtener información adicional sobre las cuestiones que se plantean en la presente ficha, véase: Comisión Europea (2017), Políticas fiscales en la Unión Europea: Encuesta de 2017, de próxima publicación.

## 2. DIFICULTADES ESTRATÉGICAS EN MATERIA FISCAL A LAS QUE SE ENFRENTAN LOS GOBIERNOS DE LA UE

### 2.1. Estímulo de la inversión

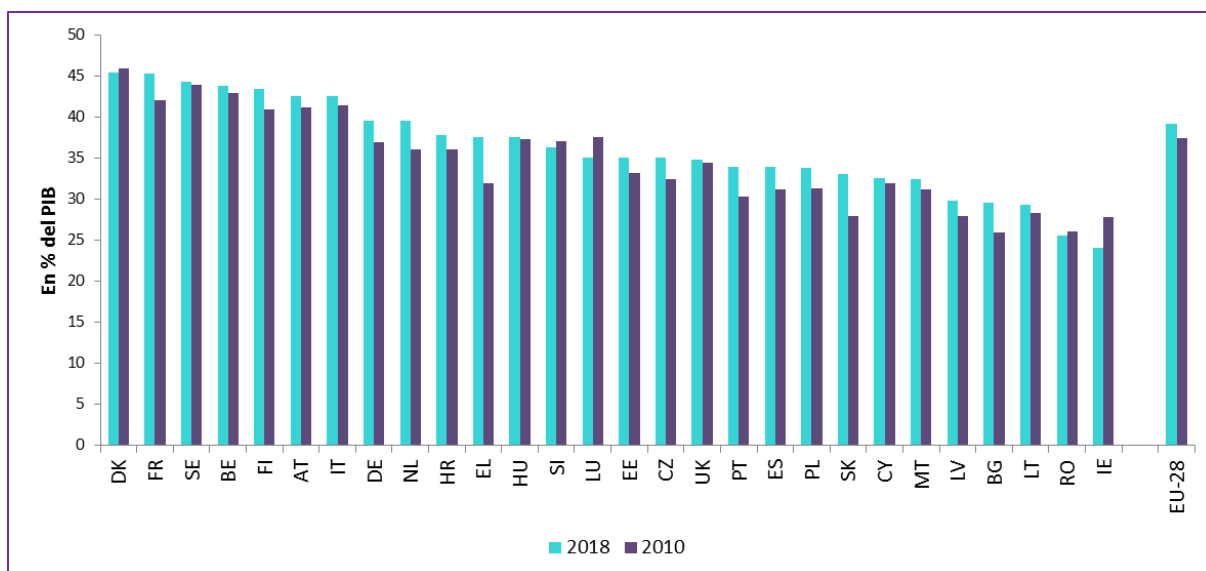
Existen diferencias importantes en los niveles totales de imposición aplicados por los distintos países de la UE.

En 2017, se espera que la ratio impuestos/PIB<sup>2</sup> oscile en la EU28 entre el 24,1 % de Irlanda y el 45,6 % de Dinamarca (Gráfico 1).

Las diferencias existentes en el nivel total de imposición no son sino el reflejo de las diferentes preferencias sociales con respecto a los bienes públicos.

Hasta la fecha, no se dispone de pruebas concluyentes sobre la incidencia del nivel global de imposición en el crecimiento económico. No obstante, se ha adquirido una mejor comprensión del modo en que cada uno de los componentes del sistema fiscal afecta al crecimiento a través de canales tales como el de la productividad global de los factores, el aumento de la masa de capital o la oferta de mano de obra.

Gráfico 1: Carga fiscal total en los países de la UE en porcentaje del PIB, en 2012 y 2018



Fuente: Comisión Europea, AMECO.

<sup>2</sup> Esta magnitud incluye las contribuciones realmente pagadas a la seguridad social, pero no tiene en cuenta las contribuciones que se consideran pagadas por algunas Administraciones públicas en relación con sus empleados públicos mediante imputación.

**La repercusión del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto sobre sociedades en el crecimiento y la inversión es un hecho ampliamente documentado.**

Los impuestos sobre sociedades influyen tanto en la ubicación de las empresas como en la inversión directa nacional y extranjera.

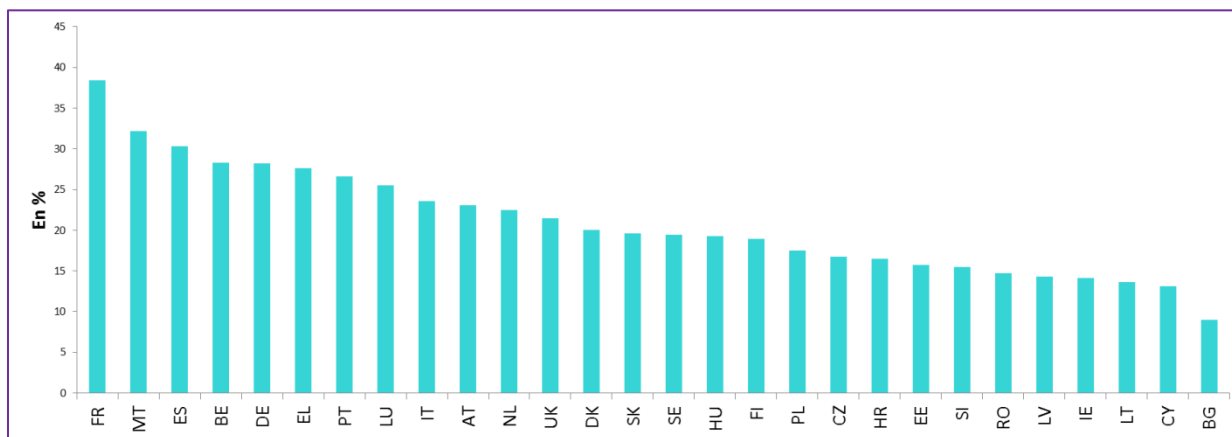
Los tipos impositivos, el modo de determinación de la base imponible y diversos aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias constituyen importantes factores determinantes de los efectos económicos de la fiscalidad. El tratamiento fiscal de las distintas fuentes de financiación, el diseño de los incentivos fiscales y el tiempo dedicado por las empresas al cumplimiento de las obligaciones tributarias pueden incidir en la inversión productiva.

Las divergencias entre los distintos impuestos sobre sociedades pueden dar lugar al traslado de los beneficios por las empresas multinacionales desde países que aplican niveles de imposición elevados a otros países con niveles más bajos.

**Los tipos impositivos efectivos reflejan una amplia gama de factores que van más allá de los impuestos sobre sociedades establecidos por ley**, como, por ejemplo, los elementos de la base imponible, la fuente de financiación (deuda, beneficios no distribuidos o ampliaciones de capital), y los activos en los que se invierte (maquinaria, edificios, bienes intangibles, inventario y activos financieros).

El gráfico que figura a continuación ilustra las diferencias existentes en los tipos impositivos efectivos medios del impuesto sobre sociedades, que oscilan entre el 38,4 % de Francia y el 9 % de Bulgaria.

**Gráfico 2: Tipos efectivos medios del impuesto sobre sociedades en los Estados miembros de la UE, en porcentaje, 2016**



Fuente: ZEW (2016), niveles de imposición efectivos, utilizando la metodología Devereux/Griffith: informe de situación 2016. Proyecto para la Comisión Europea.

Nota: (1) El tipo impositivo efectivo medio mide los impuestos abonados por las sociedades sobre las inversiones inframarginales que generan beneficios superiores al rendimiento normal del capital. (2) A fin de reflejar la bonificación para el capital social en Chipre, Bélgica e Italia, en el modelo se parte de la hipótesis de que los tipos de esas bonificaciones equivalen al tipo de interés del mercado.

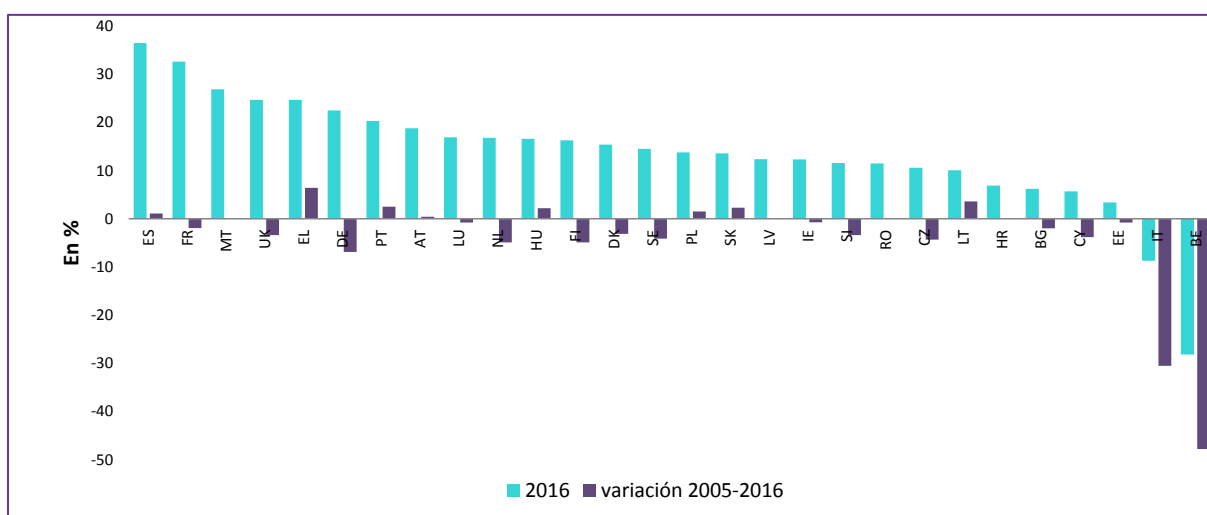
**Las decisiones sobre si debe procederse a una mayor o menor inversión se ven influidas por el tipo impositivo marginal efectivo**, es decir, la carga fiscal sobre el último euro invertido en un proyecto que se sitúa justo en el umbral de rentabilidad (la inversión «marginal»).

Cuanto menor sea el tipo impositivo marginal efectivo más favorable a las inversiones será el sistema fiscal.

Existen varias formas de reducir el tipo impositivo marginal efectivo y diseñar un sistema fiscal favorable a la inversión. Entre ellas, cabe mencionar:

- la aceleración de los calendarios de amortización o reconocimiento inmediato,
- la deducibilidad de los costes de capital,
- la mejora de las condiciones de la imputación de las pérdidas,
- la oferta de incentivos fiscales a la I+D.

**Gráfico 3: Tipos efectivos marginales del impuesto sobre sociedades de los países de la UE, en porcentaje, 2016**



Fuente: ZEW (2016), niveles de imposición efectivos, utilizando la metodología Devereux/Griffith: informe de situación 2016. Proyecto para la Comisión Europea.

Notas: (1) El indicador se basa en el modelo Devereux/Griffith. (2) A fin de reflejar la bonificación para el capital social en Chipre, Bélgica e Italia, en el modelo se parte de la hipótesis de que los tipos de esas bonificaciones equivalen al tipo de interés del mercado.

## 2.2. Apoyo a la creación de puestos de trabajo y al empleo

**Los impuestos sobre el trabajo influyen tanto en las decisiones de las personas sobre si es preciso trabajar y en qué medida (oferta de mano de obra) como en las decisiones de los empleadores de contratar trabajadores, ya que dichos impuestos aumentan el coste de la mano de obra (demanda de mano de obra)<sup>3</sup>. La oferta de mano de obra de algunos grupos de población (por ejemplo, trabajadores poco cualificados, jóvenes, personas mayores y segundos perceptores de renta en la unidad familiar)**

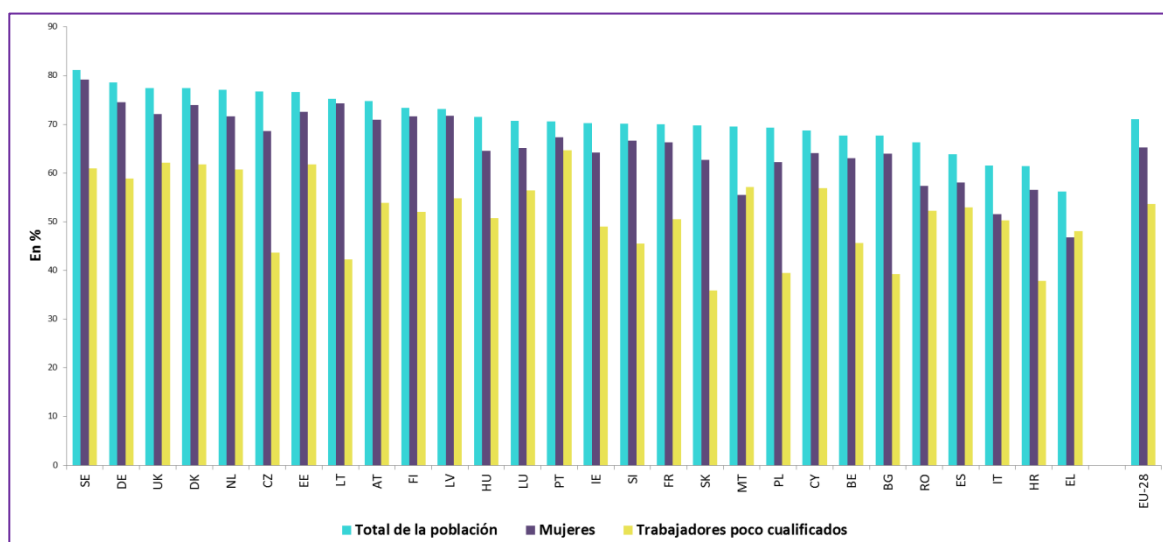
es especialmente sensible a los impuestos y a las cotizaciones de seguridad social<sup>4</sup>.

El gráfico que figura a continuación ilustra la tasa de empleo del total de la población y de las personas con escasa formación. Ello podría indicar cuándo un país tiene dificultades para fomentar el empleo en general o el empleo de grupos específicos de población.

Aunque en los últimos años las tasas de empleo en los países de la UE han mejorado, la situación varía en función de los países. Del mismo modo, la diferencia entre las tasas de empleo de las personas con escasa formación y el empleo total varía en los distintos países.

Eslovaquia registra la mayor diferencia entre ambas tasas (33,9 puntos porcentuales) y Portugal, la más baja (5,9 puntos porcentuales).

**Gráfico 4: Tasas de empleo del total de la población, de las mujeres y de los trabajadores poco cualificados, 2016**



Fuente: Eurostat, 2017.

Nota: (1) El grupo de edad abarca de los 20 a los 64 años. (2) Los términos «poco cualificados» hacen referencia a los niveles 0 a 2 de la CINE. (3) La tasa de empleo de las mujeres se utiliza como variable sustitutiva de los segundos perceptores. Se reconoce que estos no son necesariamente los mismos. (4) La tasa de empleo no se mide en equivalentes a tiempo completo.

<sup>3</sup> Estas decisiones también dependen de las prestaciones sociales percibidas cuando no se trabaja o cuando se trabaja a tiempo parcial. Para obtener información adicional sobre otros factores determinantes del impacto de los sistemas de prestaciones sociales en la oferta de mano de obra, véanse los diferentes indicadores disponibles en la base de datos conjunta de la Comisión Europea y la OCDE sobre indicadores sobre impuestos y prestaciones.

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, Costas Meghir y David Phillips (2010), «Labour Supply and Taxes» (Oferta de mano de obra e Impuestos); Institute for Fiscal Studies (ed.), The Mirrlees Review: «Dimensions of Tax Design» (Aspectos del diseño fiscal), Oxford University Press, pp. 202-274.

**La cuña fiscal mide la diferencia proporcional entre los costes que genera un trabajador a su empleador y los ingresos netos (disponibles) de los empleados.** Así pues, mide tanto los incentivos al trabajo (lado de la oferta de mano de obra) como a la contratación de personal (lado de la demanda de mano de obra).

Entre 2010 y 2016, la cuña fiscal de las personas que perciben un 50 % del salario medio disminuyó por término medio en la UE. Sin embargo, está evolucionando en diversas direcciones en los diferentes países; así, por ejemplo, aumentó en 15 y disminuyó en 10.

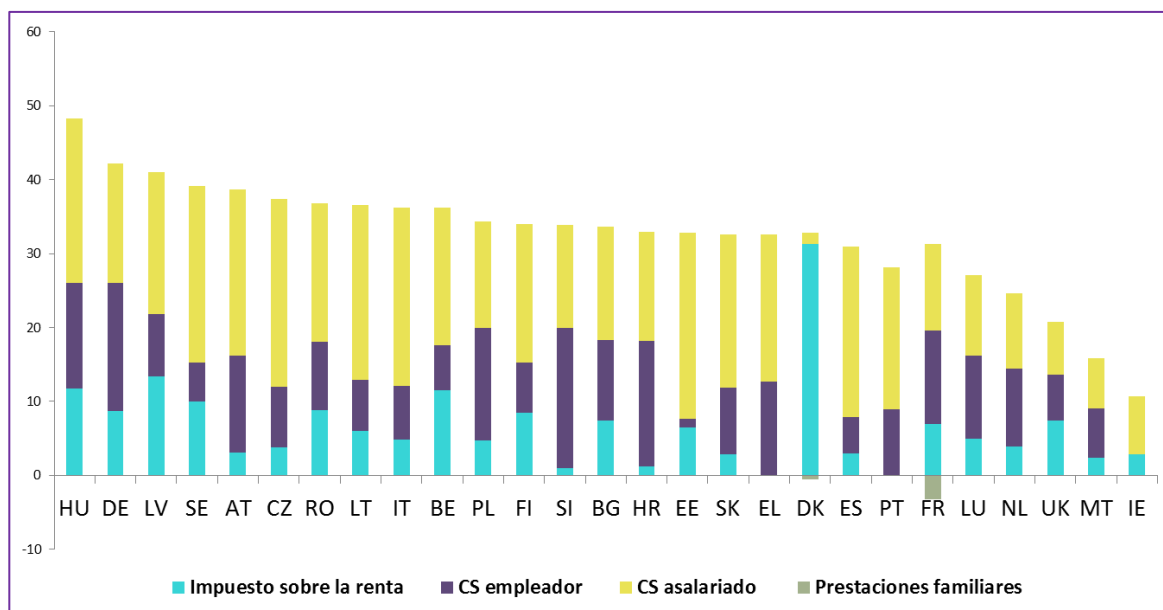
La composición de la cuña fiscal es un elemento importante a corto plazo, ya que sus diversos componentes pueden afectar tanto a la demanda como a la oferta de mano de obra.

En el gráfico que figura a continuación, la cuña fiscal de un trabajador con el salario medio se desglosa en sus distintos componentes:

- impuesto sobre la renta de las personas físicas;
- cotizaciones sociales a cargo del empleador;
- cotizaciones sociales a cargo del asalariado;
- prestaciones familiares<sup>5</sup>.

Muestra la cuña fiscal de un trabajador que percibe el 50 % del salario medio.

**Gráfico 5: Composición de la cuña fiscal en el caso de un trabajador con un salario bajo en los distintos países de la UE, 2016**



Fuente: Comisión Europea, base de datos de indicadores sobre fiscalidad y prestaciones basada en el modelo de la OCDE sobre fiscalidad y prestaciones, actualizada el 10.4.2017.

Notas: (1) No hay datos recientes relativos a Chipre. (2) Los datos corresponden a perceptores individuales, sin hijos y que perciben el 50 % del salario medio.

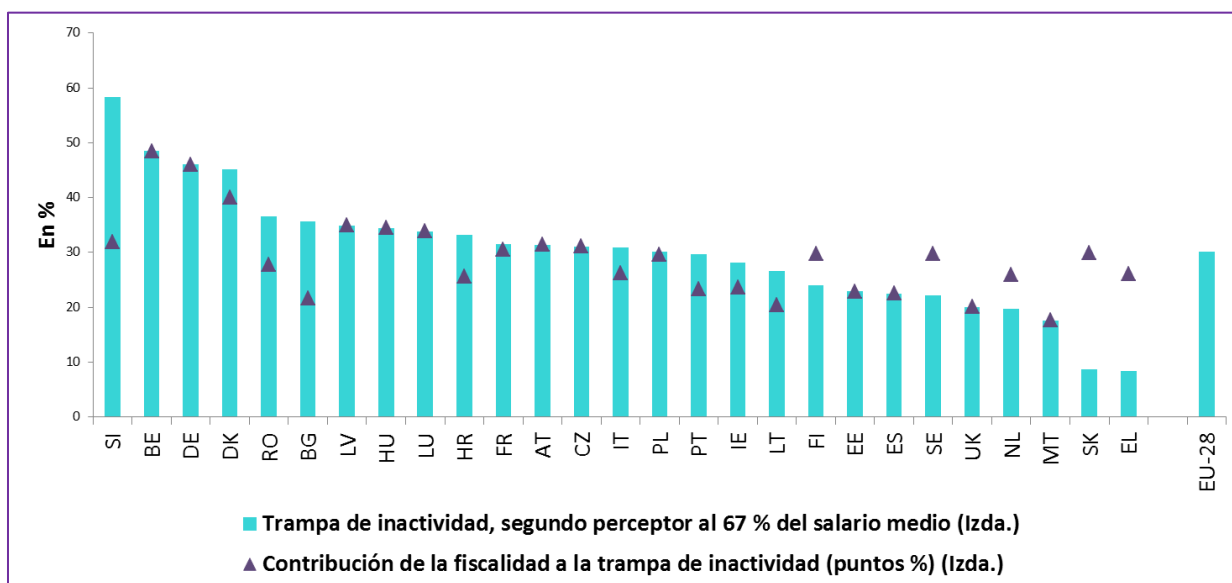
<sup>5</sup> En Francia y Dinamarca, las prestaciones familiares reducen la cuña fiscal total.

Ciertas características del sistema fiscal, como **los créditos fiscales transferibles y el grado de tributación conjunta**, combinadas con características del sistema de prestaciones sociales, como la retirada de subsidios en función de la renta, **pueden contribuir a la aplicación de tipos impositivos marginales elevados a los trabajadores que representan la segunda fuente de ingresos de una familia (segundos perceptores) cuando pasan de la inactividad al trabajo, o cuando incrementan sus ingresos.**

Cabe señalar que existen otros factores, tales como la disponibilidad de servicios asistenciales formales asequibles y de alta calidad (en particular, los servicios de guardería) y un diseño apropiado de las políticas de conciliación, que pueden afectar a las decisiones de reincorporarse al trabajo o aumentar el número de horas laborales.

El gráfico que figura a continuación muestra la trampa de inactividad para los segundos perceptores en los países de la UE<sup>6</sup>. En la mayoría de los países, la fiscalidad contribuye en una medida relativamente elevada a la trampa para los segundos perceptores, en aquellos casos en que el otro trabajador obtiene el salario medio.

**Gráfico 6: Trampa de inactividad de los segundos perceptores en los países de la UE, 2015**



Fuente: Comisión Europea, base de datos de indicadores sobre fiscalidad y prestaciones basada en el modelo de la OCDE sobre fiscalidad y prestaciones, actualizada el 10.4.2017.

Nota: (1) Los datos relativos a la trampa de inactividad corresponden a un segundo perceptor que cobra el 67 % del salario medio en una familia formada por dos trabajadores y dos hijos; el perceptor principal cobra el salario medio (SM). (2) «Contribución de la fiscalidad» alude a la contribución de la tributación a la trampa de inactividad, en puntos porcentuales (otras contribuciones son, por ejemplo, la retirada del subsidio de desempleo, de las prestaciones sociales y de los subsidios de vivienda).

<sup>6</sup> La trampa de inactividad, es decir, la carga fiscal implícita que supone la reincorporación de las personas inactivas al trabajo, mide la parte del salario bruto que no se percibe, en concepto de impuestos, cuando una persona que no ejerce ninguna actividad (sin derecho a las prestaciones por desempleo, pero que puede optar a la asistencia social en función de la renta que demuestre) acepta un empleo. En otras palabras, este indicador mide los incentivos financieros para pasar de la inactividad (y la asistencia social) al empleo.

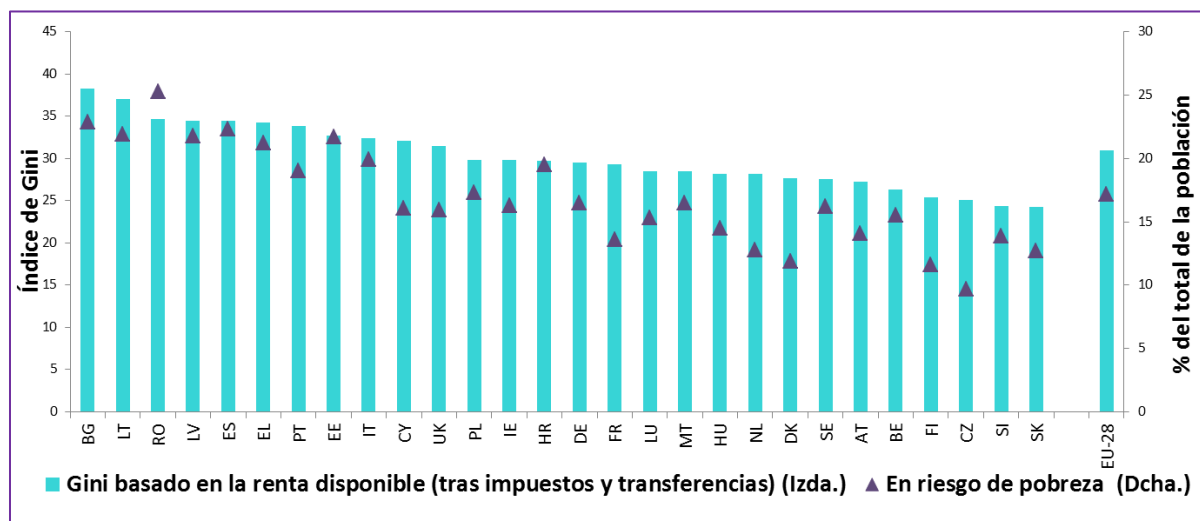
### 2.3. Corrección de las desigualdades y fomento de la movilidad social

El gráfico que figura a continuación muestra la **desigualdad de la renta disponible** (después de impuestos y prestaciones) según el índice de Gini, junto con el porcentaje de población **en riesgo de pobreza** en los diferentes países de la UE.

Aunque la UE dispone de uno de los sistemas más avanzados de Estado del bienestar, siguen existiendo notables desigualdades.

Lituania, Rumanía, Bulgaria, Letonia y Estonia registran el mayor nivel de desigualdad de renta después de impuestos y transferencias.

**Gráfico 7: Nivel de desigualdad de la renta en los países de la UE, 2016**



Fuente: Eurostat, EU-SILC. 2016

Notas: (1) Eje vertical: coeficientes de Gini. La escala se gradúa de 0 a 100. El valor 0 corresponde a la igualdad total (una renta equivalente para todos) y el valor 100 corresponde a la máxima desigualdad (toda la renta se asigna a una única persona, mientras que el resto no dispone de renta alguna). En las transferencias sociales se incluyen las pensiones. (2) Eje horizontal: índice de riesgo de pobreza expresado en porcentaje de población total. Este indicador complementa el coeficiente de Gini para ofrecer una imagen más precisa de los desafíos sociales en los países de la UE. Describe la proporción del total de la población con ingresos inferiores al 60 % de la mediana de la renta disponible equivalente después de las transferencias sociales. (3) Los datos correspondientes a 2016 no se encuentran disponibles en el caso de IE, IT y LU, por lo se han utilizado los de 2015. (4) La media de la EU-28 se calcula como la media aritmética ponderada de población de las distintas cifras nacionales.



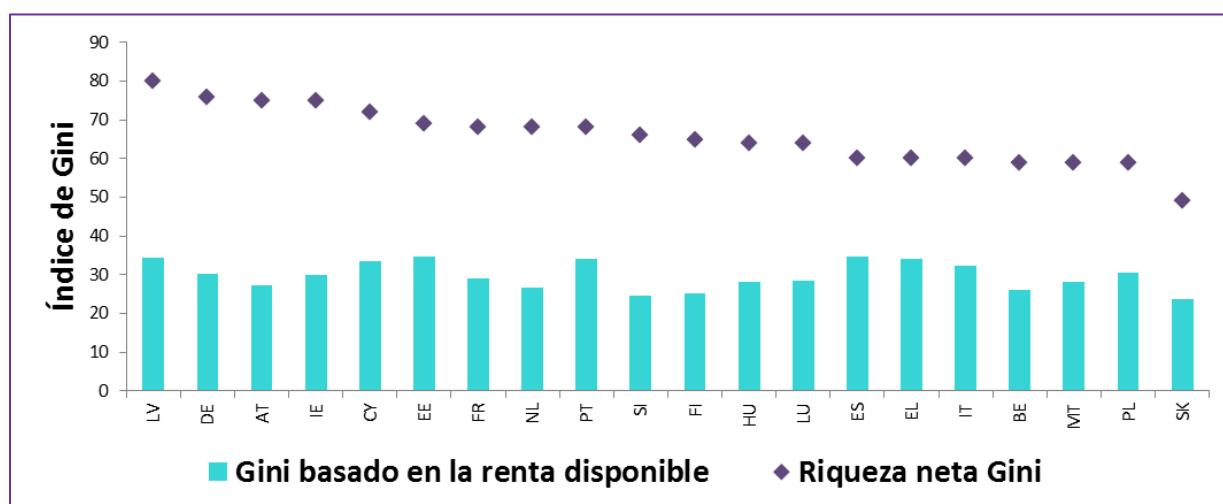
La creciente acumulación de riqueza privada en Europa durante los últimos 40 años y el incremento de las desigualdades han desencadenado un intenso debate público sobre la equidad de los sistemas fiscales en vigor.

**La desigualdad de la riqueza supera la desigualdad de la renta** (gráfico 8) Esta constatación ha llevado a reconocer que es

preciso hacer frente a las desigualdades teniendo en cuenta conjuntamente la renta y la riqueza.

Los datos disponibles parecen indicar que la desigualdad de la riqueza es un problema especialmente importante en Letonia, Alemania, Austria e Irlanda.

**Gráfico 8: Nivel de igualdad de la renta (2016) y de desigualdad de la riqueza (2014)**



Fuente: Cálculos de la Comisión Europea basados en la encuesta de financiación y consumo de los hogares del BCE, 2016, y Eurostat, 2016.

Nota: Por riqueza neta se entiende la diferencia entre los activos totales y los pasivos totales de los hogares.

**Una mayor desigualdad va asociada a una menor movilidad social**, ya que la desigualdad determina el acceso a oportunidades<sup>7</sup>. La movilidad social puede ser tanto intrageneracional como intergeneracional.

El término **movilidad intrageneracional** alude a las posibilidades de ascenso o de descenso (por ejemplo, en la escala de ingresos) a lo largo de la vida.

El término **movilidad intergeneracional** alude a la medida en que las características socioeconómicas de las personas son un reflejo de las de sus padres.

La movilidad intergeneracional es un indicador importante a la hora de determinar si las personas pueden prosperar en una sociedad con independencia de su extracción socioeconómica. Este indicador está estrechamente relacionado con **la igualdad de oportunidades**.

La fiscalidad ha de desempeñar un papel importante en el apoyo a la movilidad social, por ejemplo:

- como fuente de financiación de una educación de calidad,
- como medio de reducir la transmisión de privilegios o desventajas de una generación a la siguiente,
- mediante la redistribución de la renta y, en particular, de la riqueza, fomentando comportamientos que incrementen la movilidad social.

<sup>7</sup> Corak, M. (2013), *Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility* (Desigualdad de ingresos, igualdad de oportunidades y movilidad intergeneracional). Documento de trabajo IZA n.º 7520.

## 2.4. Cumplimiento de las obligaciones tributarias<sup>8</sup>

En general, la evasión fiscal abarca los planes ilegales para ocultar o ignorar la obligación de tributar, es decir, el contribuyente paga menos impuestos de los que está legalmente obligado a pagar, ocultando renta o información a las autoridades tributarias.

Como ejemplo de evasión fiscal cabe citar la infranotificación de las ventas a fin de reducir los pagos del IVA. Otro ejemplo está relacionado con el trabajo no declarado, mediante el cual se evita el pago del impuesto sobre la renta y de las cotizaciones a la seguridad social.

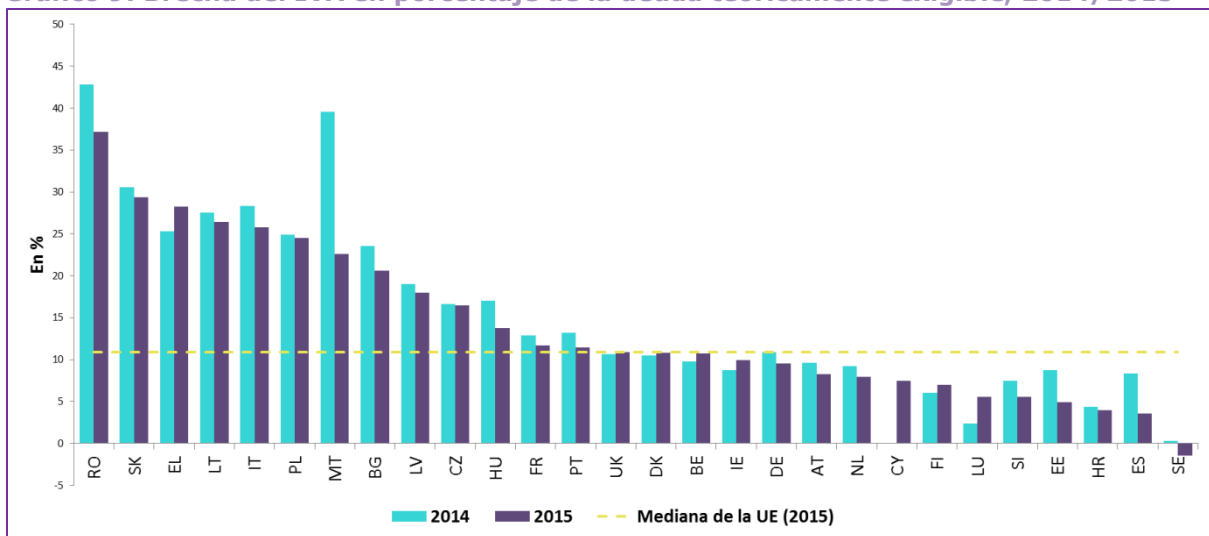
Existen diversas estimaciones sobre la cuantía de los impuestos que deberían recaudarse, pero que finalmente no se perciben. Sin embargo, la brecha del IVA es la única brecha fiscal con respecto a la que existen cálculos comparativos basados en una metodología común para todos los países de la UE.

La brecha del IVA es la diferencia entre el importe del IVA efectivamente recaudado y el importe estimado que en teoría podría recaudarse con arreglo a la normativa sobre el IVA.

Este concepto permite valorar la eficacia de las medidas de ejecución y de control del cumplimiento de la normativa del IVA en cada Estado miembro.

La mayor brecha del IVA se registra en Rumanía, Eslovaquia, Grecia y Lituania.

Gráfico 9: Brecha del IVA en porcentaje de la deuda teóricamente exigible, 2014/2015



Fuente: CASE y otros (2017). Estudio e informes sobre la brecha del IVA en los Estados miembros de la EU-28. Informe final de 2017, TAXUD/2015/CC/131.

<sup>8</sup> La cuestión de la planificación fiscal abusiva y la evasión fiscal se trata en una ficha separada.

### 3. MEDIDAS ESTRATÉGICAS PARA HACER FRENTE A LAS DIFICULTADES EN MATERIA FISCAL

Los aspectos clave que deben considerarse a la hora de evaluar la equidad y la eficiencia de un sistema fiscal son la medida en que este último

fomenta la inversión,  
apoya la creación de puestos de trabajo y el empleo,  
corrige las desigualdades,  
logra un elevado grado de cumplimiento.

En general, si bien en algunos casos existen compromisos entre los objetivos de eficiencia y equidad, estos no están en absoluto en contradicción.

#### 3.1. Estímulo de la inversión

**Una inversión débil no solo supone un menor crecimiento**, sino que reduce asimismo el incremento de la productividad y lleva aparejadas malas perspectivas de crecimiento y de creación de empleo a largo plazo.

El estímulo de la inversión es, pues, una de las principales prioridades políticas de la Comisión.

Es importante diseñar un sistema fiscal que mantenga bajo el tipo impositivo efectivo marginal y que, por tanto, no desincentive las inversiones rentables.

Ello no significa que sea preciso reducir los tipos impositivos. Es preciso, más bien, proceder a la aceleración de los calendarios de amortización y el reconocimiento inmediato, o permitir la deducibilidad de los costes de financiación mediante fondos propios a fin de reducir la imposición marginal efectiva, aunque ello se compense mediante un cambio de los tipos impositivos.

En la adopción de decisiones, es fundamental que tanto las empresas como los inversores dispongan de seguridad jurídica y de unas normas fiscales estables, predecibles y sencillas.

Las distorsiones del sistema fiscal podrían afectar al acceso a financiación y

desincentivar las inversiones en recursos propios.

**La fiscalidad es uno de los principales instrumentos a disposición de los Gobiernos para el fomento del espíritu empresarial y de la innovación.** Las políticas fiscales pueden contribuir a reducir el riesgo empresarial y los costes de ejecución de una actividad empresarial. La fiscalidad contribuye a corregir deficiencias del mercado tales como la inadecuación de la inversión en I+D, la financiación del riesgo y externalidades medioambientales como la contaminación.

Por lo tanto, un sistema fiscal adecuadamente diseñado puede elevar el nivel de vida ofreciendo incentivos para llevar a cabo una inversión inteligente y en favor del medio ambiente.

La eficiencia de la Administración tributaria influye en el nivel de confianza de los ciudadanos en el sistema. Los contribuyentes tienden a confiar en mayor medida en las organizaciones que se consideran eficientes y eficaces.

Además de los costes generados por la recaudación de impuestos, es preciso tener en cuenta asimismo los costes asociados al pago de los mismos. Dichos costes, que se suelen denominar **costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias**, pueden desalentar la creación de nuevas empresas, fomentar la economía sumergida, incrementar el incumplimiento y perjudicar la competitividad de los países y las empresas.

#### 3.2. Apoyo a la creación de puestos de trabajo y al empleo

**La reducción de los impuestos sobre las rentas del trabajo puede constituir una herramienta para promover mayores niveles de empleo**, especialmente cuando los elevados costes laborales desalientan la contratación (problemas relacionados con la demanda de mano de obra) o cuando los incentivos para aceptar un empleo son exiguos debido a que la remuneración percibida no compensa (problemas relacionados con la oferta de mano de obra).

Una reducción de los impuestos sobre las rentas del trabajo específicamente orientada a los grupos de población vulnerables y más sensibles, como los asalariados con bajos ingresos o los segundos perceptores, puede contribuir a elevar los niveles de empleo, reduciendo al mismo tiempo la pobreza y la exclusión social.

Dado que solo unos pocos países cuentan con un margen presupuestario suficiente para poder considerar la aplicación de recortes de impuestos sobre las rentas del trabajo sin proceder a compensación alguna, es preciso examinar cómo financiar dichos recortes.

**Una de las posibles opciones es desplazar la presión fiscal hacia otras bases imponibles. El eventual margen para desplazar la presión fiscal depende de la estructura fiscal existente.** Determinados tipos de bases imponibles se consideran menos perjudiciales para el crecimiento, como las de los impuestos sobre el consumo, los impuestos periódicos sobre los bienes inmuebles y los impuestos medioambientales.

No obstante, la reciente bibliografía en el ámbito económico llama la atención sobre las respuestas heterogéneas, los efectos no lineales y las diferencias de amplitud entre los efectos a corto y a largo plazo. El diseño pormenorizado de un impuesto es, como mínimo, tan importante como la estructura del sistema fiscal.

No obstante, los elevados niveles de imposición sobre el trabajo, unidos a una carga fiscal relativamente baja en concepto de impuestos sobre el consumo, impuestos periódicos sobre los bienes inmuebles o impuestos medioambientales, pueden indicar que existe margen para reorientar la tributación hacia otros impuestos distintos de los que gravan las rentas del trabajo. Debe tenerse en cuenta, a su vez, el impacto distributivo que tendría el incremento de la tributación en estos ámbitos.

### 3.3. Corrección de las desigualdades y fomento de la movilidad social

La fiscalidad desempeña un papel fundamental en la creación de una sociedad justa

garantizando una combinación de ingresos adecuada para financiar el gasto público; atenuando las desigualdades; y/o apoyando la movilidad social y la equidad intergeneracional.

Existen medidas tales como **la igualdad de acceso a una educación o una asistencia sanitaria de calidad destinadas a aumentar la igualdad de oportunidades**. La fiscalidad permite financiar este gasto público, basándose en la adecuada combinación de impuestos y en el cumplimiento efectivo de las obligaciones tributarias por parte de todos los contribuyentes.

**Los sistemas fiscales y de prestaciones sociales pueden constituir asimismo potentes herramientas para combatir las desigualdades de renta mediante la redistribución.** Es importante tener en cuenta siempre la repercusión social de los sistemas fiscales a fin de hallar el justo equilibrio entre la eficiencia y la equidad del diseño fiscal, en consonancia con las preferencias de los países interesados.

La fiscalidad también puede utilizarse para incentivar algunos tipos de conducta.

**La estructura del sistema desempeña un papel esencial.** Más allá del impuesto sobre la renta y las prestaciones en metálico, la estructura general del sistema fiscal<sup>9</sup> desempeña un papel con vistas a la reducción de las desigualdades en la renta y la riqueza y al fomento de la cohesión social.

Es importante asegurarse de que la carga fiscal global que soportan los ciudadanos, que varía en función de sus fuentes de

---

<sup>9</sup> Incluido el IVA, los impuestos sobre el patrimonio, el impuesto sobre las ganancias patrimoniales, el impuesto sobre las sucesiones, y la naturaleza progresiva del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

ingresos, sea progresiva y que el sistema fiscal sea coherente y eficaz. Sería deseable que un sistema de este tipo contribuyera a corregir las desigualdades de renta que genera el mercado. Como mínimo, debe evitar acrecentar dichas desigualdades.

### 3.4. Cumplimiento de las obligaciones tributarias

Mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, garantizando de este modo que se dispone de ingresos fiscales para financiar las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la sanidad, las infraestructuras, la defensa, etc., es esencial para crear una sociedad justa.

**A fin de combatir el fraude y la evasión fiscales, es importante desplegar una estrategia multicanal<sup>10</sup>.** Aunque sea importante lograr mayores niveles de ejecución y control, también lo es generar confianza y desarrollar una cultura de cumplimiento de las normas.

Es preciso que las autoridades tributarias revisen las políticas y marcos jurídicos en vigor o desarrollen nuevas estrategias, a fin de garantizar que los contribuyentes cumplen con sus obligaciones, preferentemente de manera voluntaria.

La naturaleza transfronteriza del fraude fiscal y la integración de las economías nacionales en la UE exigen un planteamiento coordinado, no solo a través de iniciativas europeas, sino también mediante la coordinación de las políticas nacionales.

## 4. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

### 4.1. Estímulo de la inversión

**El fomento de la inversión ha sido una importante prioridad en las recientes reformas tributarias, especialmente en los países afectados por la crisis.** También se han realizados esfuerzos a fin de simplificar el entorno empresarial en

materia de tributación. No obstante, los Gobiernos nacionales pueden implicarse en mayor medida en el estímulo de la inversión a través de sus políticas fiscales.

La mayoría de los sistemas del impuesto sobre sociedades otorgan a las empresas incentivos para que asuman un mayor endeudamiento, al permitir deducciones por los pagos de intereses, pero no conceden un trato similar en relación con sus recursos propios.

Dado que la inversión en deuda disfruta de un trato fiscal preferente, el rendimiento antes de impuestos mínimo necesario para que compense realizar una inversión (en lo sucesivo, «coste del capital») es inferior en el caso de una inversión financiada mediante deuda. La magnitud de este sesgo favorable al endeudamiento difiere en toda la UE.

**El sesgo favorable al endeudamiento da lugar a un incremento de los niveles de deuda, lo que hace que las empresas sean más frágiles y las economías más propensas a las crisis.** En consecuencia, agrava los riesgos para la estabilidad financiera y tiende a provocar niveles desproporcionados de quiebra. Esta situación es especialmente problemática en el caso de las empresas innovadoras y de reciente creación, que a menudo no tienen acceso a financiación externa y se encuentran, por tanto, en una situación de desventaja pese a su relevancia de cara a la generación de crecimiento en el futuro.

Las asimetrías en el trato fiscal de la deuda y de los recursos propios también son aprovechadas por algunas multinacionales para organizar de manera estratégica su deuda a fin de reducir su carga fiscal global.

Los países que registran mayores diferencias entre el coste del capital de los recursos propios y el coste de capital de la deuda (la medida del sesgo en favor del endeudamiento) son Francia, Malta, Luxemburgo, Portugal y Grecia.

La propuesta de la Comisión relativa a una **base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICIS)** trata de corregir el sesgo en favor del

---

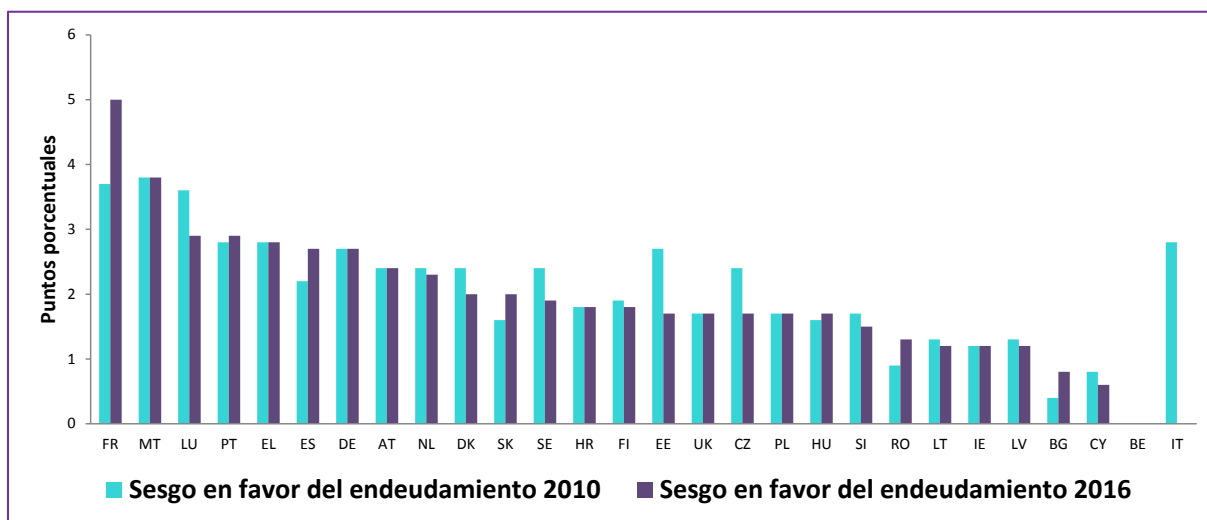
<sup>10</sup> La cuestión de la planificación fiscal abusiva y la evasión fiscal se trata en una ficha aparte.

**endeudamiento ofreciendo una bonificación en concepto de crecimiento e inversión (BCI).** Ello permitiría una deducción fiscal en beneficio de las empresas que decidan financiarse mediante un incremento de sus fondos propios en vez recurrir al endeudamiento. La deducción se calcularía multiplicando la variación en los fondos propios por un tipo de interés fijo

compuesto por un tipo de interés sin riesgo y una prima de riesgo.

La BCI se reforzaría mediante disposiciones estrictas contra la elusión. Con ello se garantizaría que los fondos propios reciben un nivel de bonificaciones fiscales similar a la deuda, creando un entorno fiscal más neutro y favorable a la inversión.

**Gráfico 10: Sesgo fiscal en favor del endeudamiento frente a incremento de los recursos propios en la financiación de las empresas en los países de la UE, 2016**



Fuente: ZEW (2016), niveles de imposición efectivos, utilizando la metodología Devereux/Griffith: informe de situación 2016. Proyecto para la Comisión Europea.

Notas: (1) El gráfico muestra el sesgo en favor del endeudamiento en el impuesto sobre sociedades, medido como la diferencia entre el coste del capital en concepto de nuevos recursos propios y en concepto de deuda. El coste del capital mide el rendimiento antes de impuestos mínimo necesario de la inversión real (en lo sucesivo, «inversión marginal») para conseguir el mismo rendimiento después de impuestos como una inversión segura en el mercado de capitales. La hipótesis habitual del ZEW en relación con el rendimiento real de la inversión segura es del 5 %. (2) A fin de reflejar la bonificación para el capital social en Chipre, Bélgica e Italia, en el modelo se parte de la hipótesis de que los tipos de esas bonificaciones equivalen al tipo de interés del mercado. En el caso de Chipre, sigue habiendo un pequeño sesgo dado que la bonificación no se aplica a las inversiones en activos financieros.

**Un buen diseño de los incentivos fiscales a la I+D estimula la inversión y la innovación en ese ámbito.**

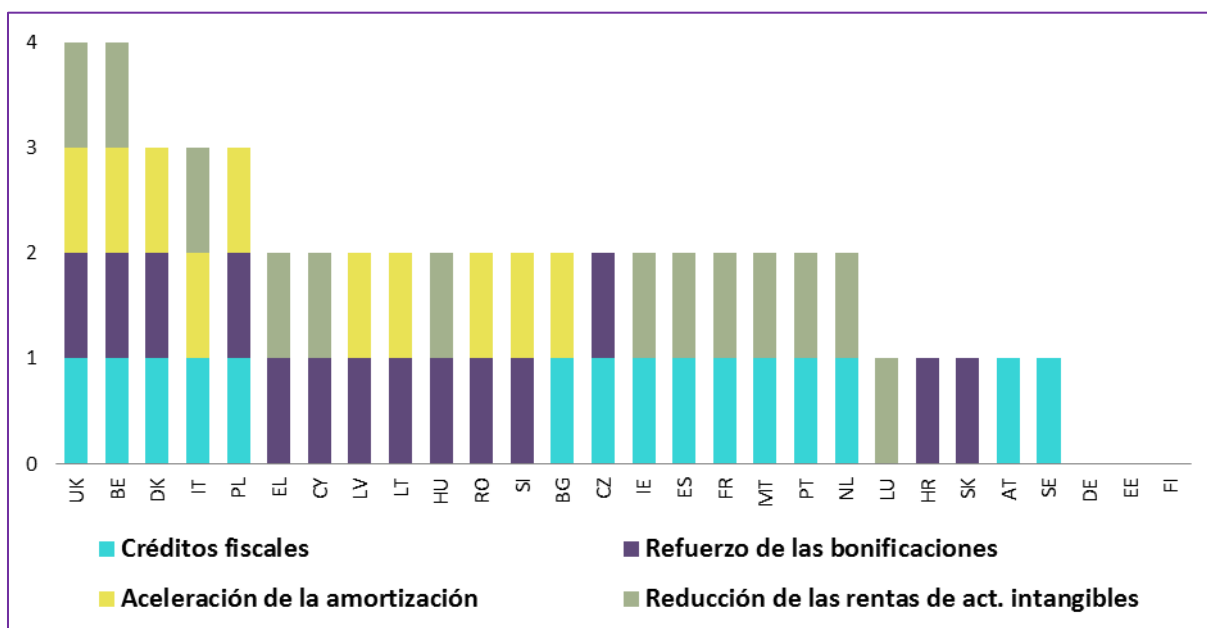
Las bonificaciones o los créditos fiscales basados en los costes reales de I+D se consideran buenas prácticas frente a los sistemas basados en la producción, como, por ejemplo, el de reducción de las rentas procedentes de determinados activos intangibles (*patent box*).

Esa reducción de rentas procedentes de determinados activos intangibles supone una reducción de impuestos sobre la

producción resultante de las actividades de I+D. Los estudios han demostrado que no estimulan la I+D y pueden, en cambio, utilizarse como un instrumento para el traslado de beneficios, provocando a una pérdida de ingresos muy significativa.

En la actualidad, 25 países de la UE recurren a incentivos fiscales para fomentar la inversión en I+D. El gráfico que figura a continuación muestra los tipos de incentivo fiscal utilizados en cada país.

**Gráfico 11: Número de incentivos fiscales a la I+D en los países de la UE, 2016**



Fuente: CPB (2014) y actualización por los servicios de la Comisión en su caso.

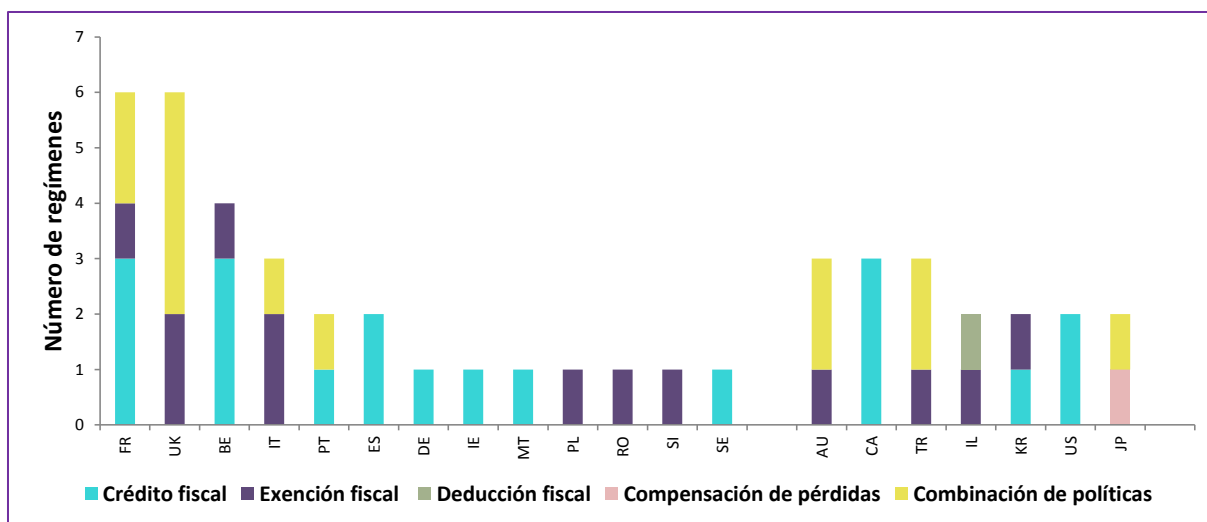
Notas: (1) En DE, EE y FI no se aplican incentivos fiscales a la I+D. (2) Los incentivos pueden aplicarse tanto en relación con el impuesto sobre sociedades como con el impuesto sobre la renta de las personas físicas, así como con las cotizaciones a la seguridad social y los impuestos sobre las nóminas. (3) El gráfico solo representa los incentivos fiscales. No se incluye la ayuda directa.

Los incentivos fiscales en relación con el capital riesgo (CR) y los inversores providenciales (IP) se han convertido en una parte cada vez más importante de la política combinada de innovación y de inversión dentro de la UE y fuera de ella. Estos incentivos fiscales han sido aplicados por 13 países, como se muestra en el gráfico 11.

Aunque la inversión en CR e IP permite crear empleo y aumentar la productividad, hay una serie de factores que obstaculizan su desarrollo. Por ejemplo, esas inversiones entrañan grandes riesgos y la información al respecto es a menudo incompleta. La fiscalidad puede desempeñar una función en la superación de estos obstáculos a la inversión.

Un estudio reciente<sup>11</sup> en el contexto de la Unión de los Mercados de Capitales señaló una serie de características que serían deseables a la hora de diseñar incentivos fiscales en relación con el CR y los IP. Por ejemplo, los regímenes de incentivos fiscales podrían contribuir a reducir los riesgos de las inversiones en pymes y empresas emergentes mediante la oferta de créditos fiscales o la compensación de pérdidas iniciales sobre una base favorable. La desgravación fiscal sobre las ganancias patrimoniales es una característica vinculada al rendimiento que fomentaría una inversión de calidad.

**Gráfico 12: Número de incentivos fiscales en relación con el CR y los IP ofrecidos por los países de la UE y fuera de Europa.**



*Fuente: PWC e IHS (2017). Effectiveness of tax incentives for venture capital and business angels (Eficacia de los incentivos fiscales en relación con el capital riesgo y los inversores providenciales), informe final. Estudio encargado por la Comisión Europea.*

*Nota: Por combinación de políticas se entiende una combinación de tipos de incentivos. El gráfico describe la situación en cada país a 31 de octubre de 2016. Desde entonces, en Chipre y Hungría se han adoptado nuevos sistemas fiscales.*

<sup>11</sup> PWC e IHS (2017). *Effectiveness of tax incentives for venture capital and business angels* (Eficacia de los incentivos fiscales para el capital riesgo y los inversores providenciales).



**Sigue habiendo grandes diferencias entre los países de la UE en lo que respecta a los costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias.** La complejidad de los sistemas fiscales, los elevados costes de cumplimiento y la falta de seguridad fiscal consumen recursos productivos y obstaculizan la actividad empresarial y la inversión. Los elevados costes de cumplimiento en materia tributaria afectan especialmente a las pymes.

Los costes de cumplimiento se derivan fundamentalmente del tiempo invertido más que de los costes directos, como, por ejemplo, los relacionados con la contabilidad.

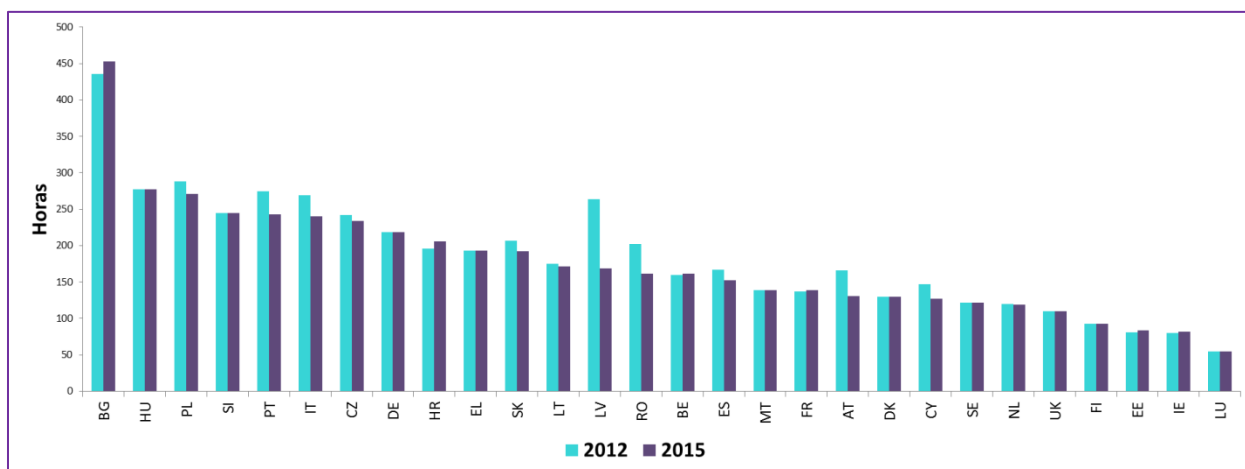
El gráfico 13 muestra el número de horas anuales que necesita una empresa de medianas dimensiones para cumplir con sus obligaciones tributarias. Ese tiempo incluye las horas necesarias para gestionar el impuesto sobre sociedades, el impuesto sobre el valor añadido y los impuestos relacionados con los trabajadores, incluidos los impuestos sobre los salarios y las cotizaciones a la seguridad social. El tiempo que le requiere a dichas empresas cumplir con sus obligaciones tributarias puede ser un buen indicador del nivel en que se sitúan los costes de cumplimiento de dichas obligaciones en un determinado país.

Para mejorar el entorno empresarial, la reforma de los sistemas fiscales podría articularse en torno a tres ejes:

1. la simplificación y reducción de las obligaciones tributarias, especialmente en favor de emprendedores noveles y las pequeñas empresas;
2. la ampliación de la gama de servicios en línea y su puesta a disposición en ventanillas únicas;
3. las actividades de sensibilización, información y formación dirigidas a los contribuyentes que sean empresas para ayudarles a cumplir las normas fiscales y a utilizar diversos canales, incluidos los medios sociales de comunicación.

**Aprovechar los nuevos modelos de negocio innovadores es importante para preparar los sistemas fiscales de cara al futuro.** Los países de la UE dependen cada vez en mayor medida de la integración digital para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y se les anima a que sigan simplificando y aclarando la aplicación de las normas fiscales a la economía colaborativa. Se les incita asimismo a facilitar y mejorar la recaudación tributaria, aprovechando el potencial de las plataformas colaborativas, a las que se invita a cooperar con las autoridades nacionales.

**Gráfico 13: Número de horas anuales que necesita una mediana empresa para cumplir con sus obligaciones tributarias, 2012 y 2015**



Fuente: Banco Mundial: *Doing Business 2017. Igualdad de oportunidades para todos* Washington, DC: Banco Mundial.

## 4.2. Apoyo a la creación de puestos de trabajo y al empleo

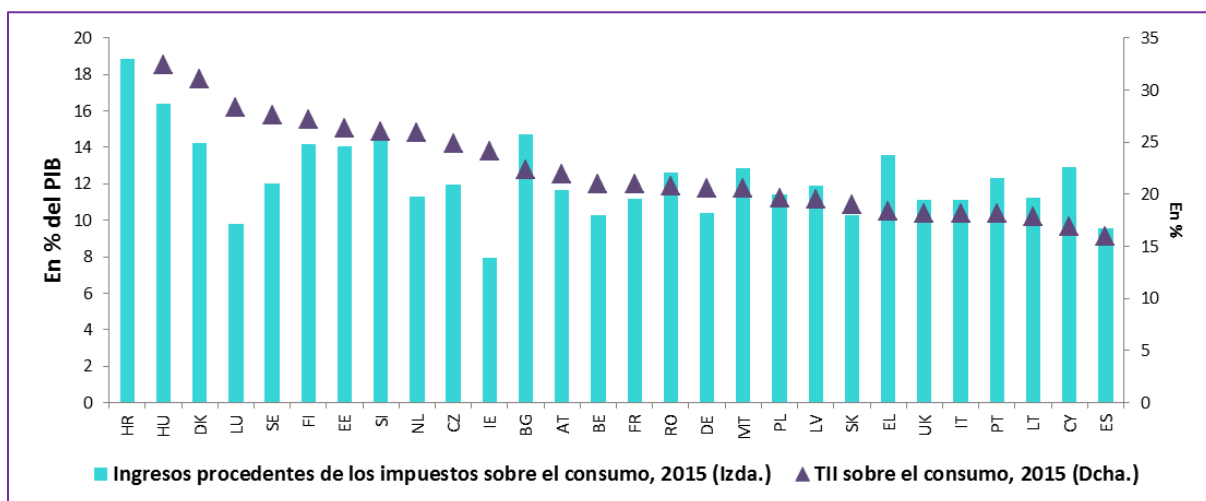
**En los últimos años, muchos países de la UE han reducido la fiscalidad global sobre el trabajo.** Algunos de ellos han reducido los impuestos sobre las rentas del trabajo en favor de los trabajadores con bajos salarios y de grupos específicos de la población, aumentando al mismo tiempo esos mismos impuestos para los grupos con mayores rentas.

Sin embargo, no existen pautas claras en la forma en la que se han abordado estas reducciones fiscales desde el punto de vista de la financiación.

A la hora de determinar las fuentes alternativas de ingresos, es asimismo importante tener en cuenta los posibles efectos distributivos regresivos del aumento de la fiscalidad en estos ámbitos.

El gráfico que figura a continuación muestra los ingresos procedentes de **los impuestos sobre el consumo** expresados en porcentaje del PIB de cada país de la UE. También muestra el tipo impositivo implícito sobre el consumo en los países de la UE. Este se define como la ratio de los ingresos procedentes de todos los impuestos sobre el consumo frente a los gastos de consumo final de los hogares.

**Gráfico 14: Ingresos fiscales en concepto de impuestos sobre el consumo y tipo impositivo implícito sobre el consumo (TII), 2010-2015**



Fuente: Comisión Europea (2017), *Tendencias fiscales en la Unión Europea: Edición de 2017*, basado en datos de Eurostat

Nota: En el caso de HR, no se dispone del tipo impositivo implícito sobre el consumo.

El **impuesto periódico sobre los bienes inmuebles** es un segundo tipo de imposición que podría considerarse un medio para compensar los recortes en la fiscalidad del trabajo.

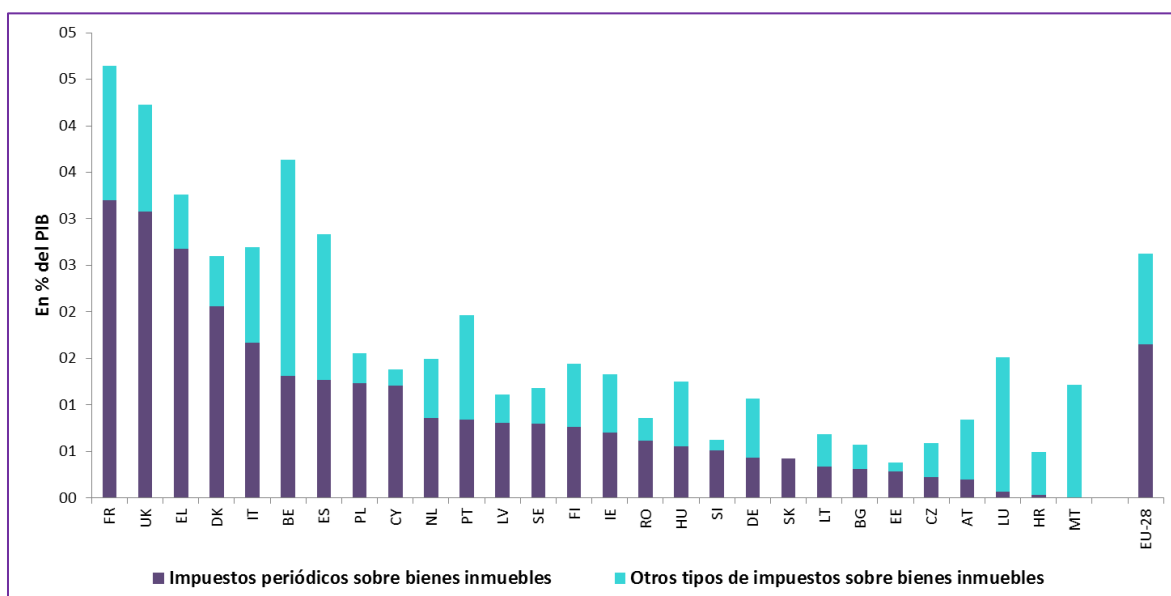
El gráfico que figura a continuación muestra los ingresos procedentes de los impuestos periódicos sobre los bienes inmuebles como porcentaje del PIB en los países de la UE.

Los impuestos periódicos sobre los bienes inmuebles se mantienen en niveles bajos en la mayoría de los países de la UE y

podría haber cierto margen para incrementarlos.

En los países en los que los actuales sistemas de fiscalidad de la vivienda dependen en gran medida de los impuestos sobre las transacciones, un desplazamiento interno de los impuestos sobre transacciones a los impuestos periódicos, podría también generar mejoras de eficiencia<sup>12</sup>. Puede accederse a un análisis pormenorizado al respecto en la ficha temática sobre el mercado de la vivienda.

**Gráfico 15: Ingresos fiscales en concepto de impuestos sobre bienes inmuebles en porcentaje del PIB, 2015**



Fuente: Comisión Europea (2017), *Tendencias fiscales en la Unión Europea: Edición de 2017*, basado en datos de Eurostat

Nota: Los datos no incluyen el impuesto sobre la renta de las personas físicas respecto de los alquileres imputados.

<sup>12</sup> Los impuestos sobre las transacciones tienden a desincentivar las transacciones que asignarían bienes inmuebles de manera más eficiente, lo que hace el mercado más reducido. Estos impuestos tienen asimismo un impacto negativo sobre la movilidad laboral teniendo en cuenta los elevados costes de transacción en los que se incurre en concepto de cambio de propiedad.

Un tercer tipo de imposición que podría considerarse un medio para compensar la reducción de los impuestos sobre el trabajo es la **imposición medioambiental**. Esta última también puede contribuir a la equidad mediante el gravamen de las externalidades negativas de la contaminación o de otras actividades perjudiciales, y ayudando a fomentar un cambio de comportamiento.

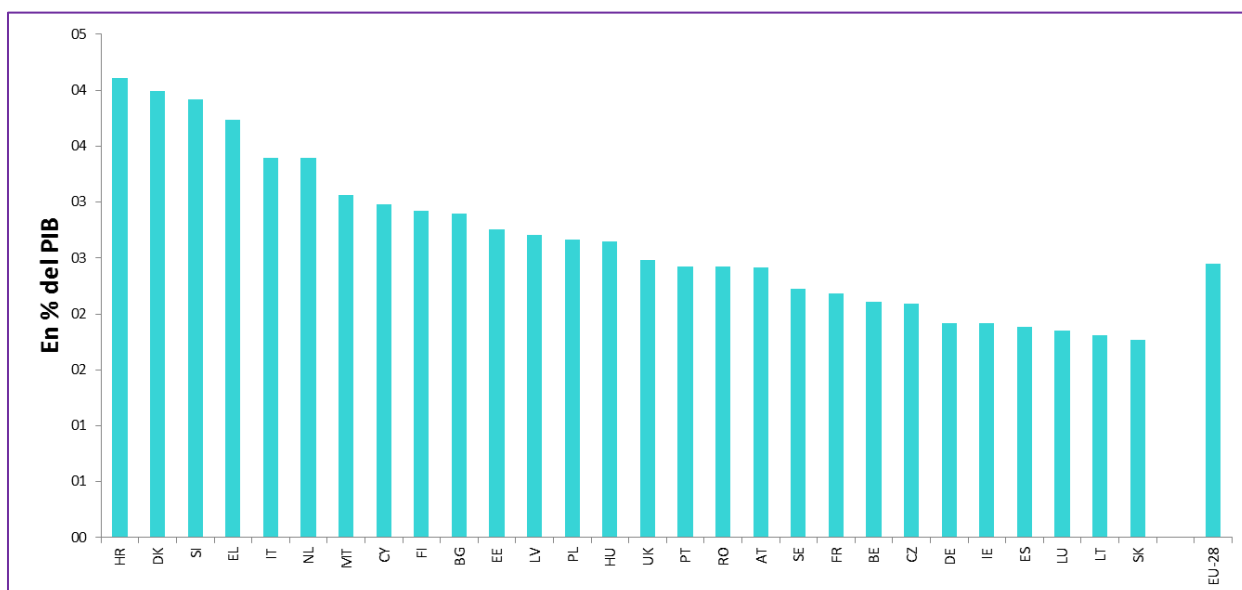
El gráfico que figura a continuación muestra los ingresos procedentes de los impuestos medioambientales (impuestos sobre la energía, el transporte, la contaminación y los recursos) en porcentaje del PIB.

Los ingresos procedentes de los impuestos medioambientales han aumentado ligeramente como porcentaje del PIB desde 2010, si bien han disminuido levemente como porcentaje de la carga fiscal total.

Los ingresos fiscales medioambientales representan alrededor del 2,4 % del PIB por término medio y en torno al 4,1 % en el país con los mayores ingresos en relación con el PIB (Croacia).

Los cambios en los ingresos fiscales medioambientales no solo se deben a cambios en los tipos impositivos, sino a cambios en la base imponible. Cabe destacar que durante el mismo período han disminuido tanto el consumo interior bruto como el consumo final de energía.

**Gráfico 16: Ingresos en concepto de impuestos medioambientales, 2015**



Fuente: Comisión Europea (2017), *Tendencias fiscales en la Unión Europea: Edición de 2017*, basado en datos de Eurostat

Nota: Los impuestos medioambientales se desglosan en cuatro categorías principales: energía, transporte, contaminación y recursos. Los impuestos sobre la energía abarcan los impuestos sobre los productos energéticos utilizados para fines de transporte y para uso en instalaciones fijas. Los impuestos sobre el transporte abarcan los impuestos relacionados con la propiedad y el uso de vehículos automóviles. También incluyen los impuestos sobre otros equipos de transporte tales como los aviones y los servicios de transporte conexos. Los impuestos sobre la contaminación comprenden los impuestos sobre las emisiones a la atmósfera medidas o estimadas (excepto los impuestos sobre las emisiones de dióxido de carbono) y sobre el agua, la gestión de los residuos y el ruido. Los impuestos sobre los recursos incluyen cualquier impuesto vinculado a la extracción o utilización de un recurso natural.

### 4.3. Corrección de las desigualdades y fomento de la movilidad social

La fiscalidad tiene un papel que desempeñar en la atenuación de las desigualdades y el apoyo a la movilidad social, a través de la predistribución, la redistribución, la corrección de desequilibrios o la incentivación de ciertos comportamientos.

En Europa existen diferentes modelos sociales, y la cuantía de fondos públicos necesaria para financiarlos varía.

Garantizar fondos suficientes para financiar el gasto público debería basarse en:

1. una combinación adecuada de impuestos, teniendo en cuenta la inversión y consideraciones en materia empleo; y
2. garantizar que todos y cada uno de los miembros de la sociedad

paguen la proporción de impuestos que les corresponda.

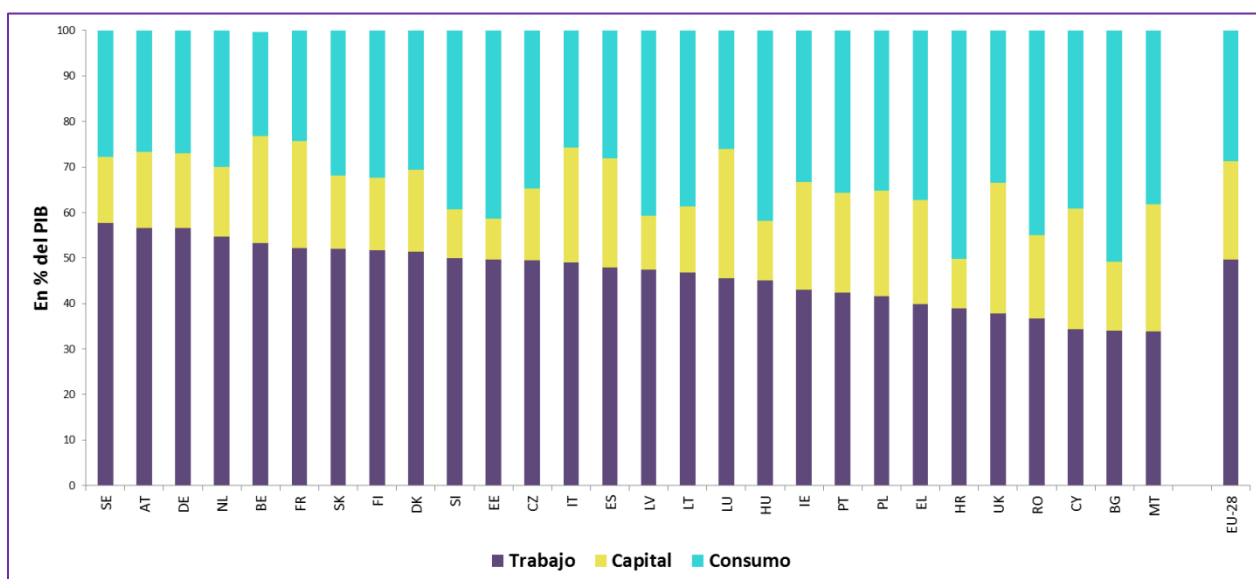
Los países de la UE presentan diferencias en cuanto al diseño de sus sistemas fiscales en lo que se refiere a los tipos impositivos y la elección de las actividades objeto de gravamen.

El gráfico 17 muestra la estructura de la imposición por función económica en los países de la UE, lo que ilustra la disparidad existente entre los países.

La imposición del capital puede constituir un medio adecuado para mejorar la igualdad de oportunidades y lograr una distribución de la riqueza más equitativa, prestando la debida consideración a los aspectos relacionados con la eficiencia.

Sin embargo, el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias relacionadas con la imposición del capital plantea problemas de orden práctico.

Gráfico 17: Estructura de la imposición por función económica de la base imponible, 2015



Fuente: Comisión Europea (2017), Tendencias fiscales en la Unión Europea: Edición de 2017, basado en datos de Eurostat

Nota: A los efectos de este gráfico, el término «capital» comprende las demás categorías no clasificadas como trabajo o consumo.

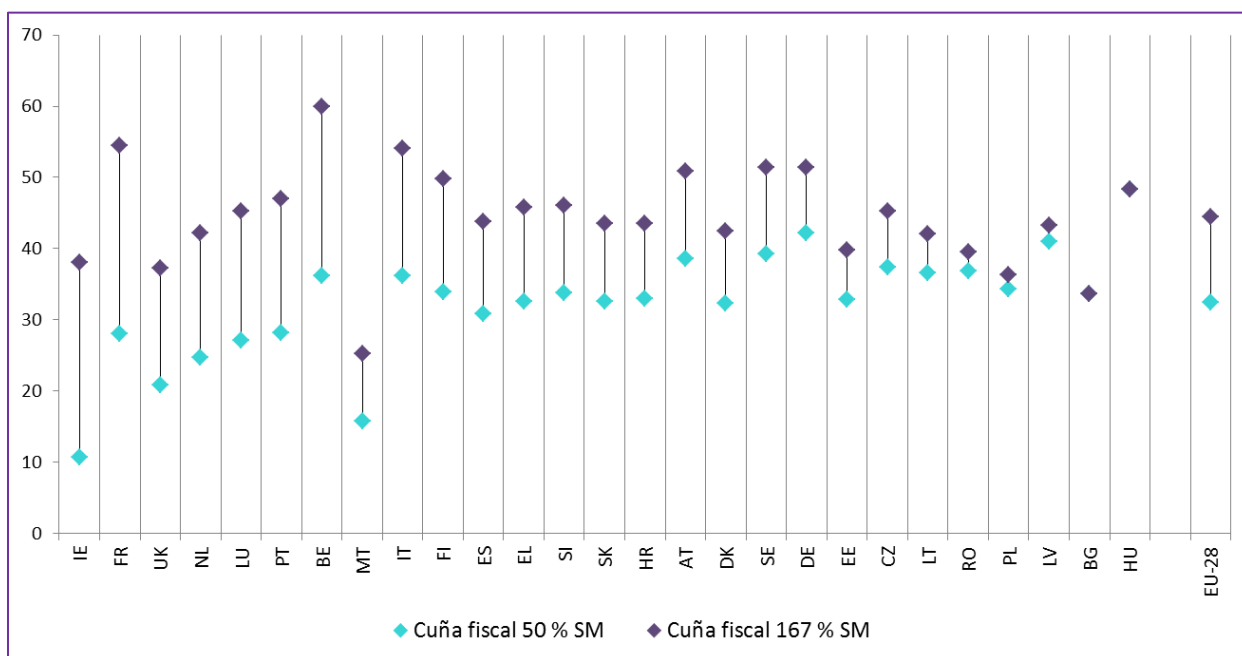
**La progresividad del impuesto sobre la renta de las personas físicas es una importante medida redistributiva de los sistemas fiscales y de prestaciones.** El gráfico que figura a continuación muestra el grado de progresividad de la tributación de las rentas del trabajo comparando la cuña fiscal sobre los asalariados con rentas altas y con rentas bajas.

El grado de progresividad es teórico y se basa en los tipos estándar. No refleja el fraude fiscal, ni la elusión o la evasión.

La progresividad del sistema del impuesto sobre la renta, especialmente la carga fiscal sobre los trabajadores con bajos salarios, es asimismo importante para la creación de empleo, que supone una vía de salida de la pobreza y de la exclusión social.

Irlanda, Francia, el Reino Unido y los Países Bajos disfrutaban de los sistemas fiscales sobre las rentas del trabajo más progresivos, mientras que Hungría, Bulgaria y Letonia disponen de los menos progresivos.

**Gráfico 18: Grado de progresividad del impuesto sobre las rentas del trabajo en los países de la UE, 2016**



Fuente: Base de datos de la Comisión Europea sobre el indicador de impuestos y prestaciones basada en datos de la OCDE.

Nota: (1) Los datos sobre la cuña fiscal corresponden a un solo perceptor sin hijos. (2) No se dispone de datos recientes sobre Chipre. (3) Los países se ordenan por orden decreciente en función de la magnitud de la ratio de la cuña fiscal al 167 % del salario medio en relación con la cuña fiscal al 50 % del salario medio. (4) Los datos de 2016 no están aún disponibles en el caso de MT, HR, LT, RO y BG.

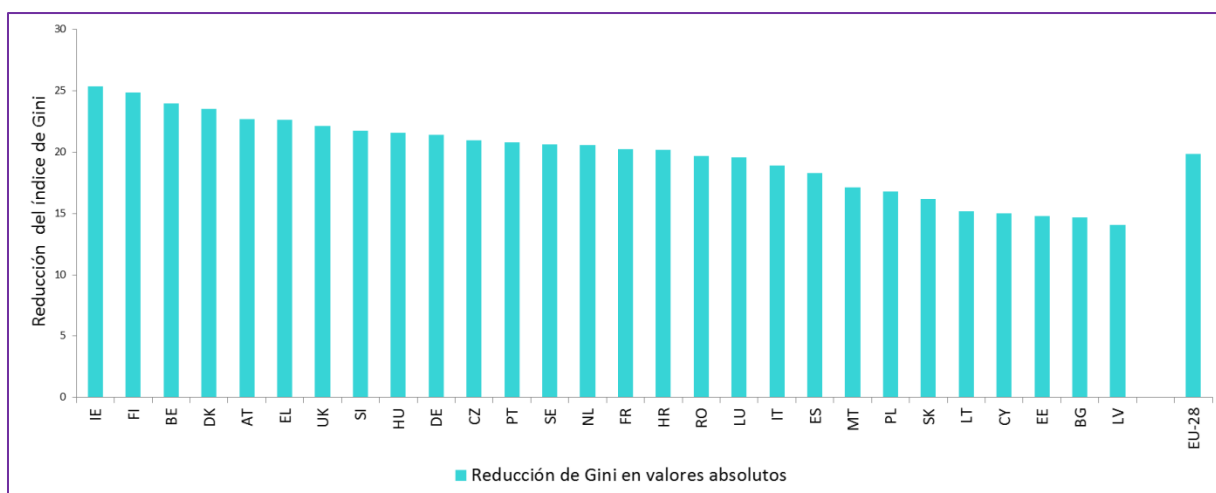
El gráfico que figura a continuación ilustra **la capacidad de corrección de los sistemas fiscales y de prestaciones**, comparando el coeficiente de Gini de la renta de mercado con el coeficiente de Gini de la renta disponible (tanto en términos absolutos como relativos).

Muestra que, si bien en todos los países de la UE los sistemas fiscales y de prestaciones combaten las desigualdades de renta, la magnitud de sus efectos varía.

La desigualdad de renta sigue siendo elevada en algunos países de la UE, especialmente algunos en los que el efecto redistributivo de los sistemas fiscales y de prestaciones es relativamente exiguo.

Los mayores efectos redistributivos, expresados en reducción relativa del índice de Gini, se observan en Finlandia, Bélgica y Dinamarca.

**Gráfico 19: Capacidad de corrección de los sistemas fiscales y de prestaciones en los países de la UE**



Fuente: Eurostat, 2016.

Nota: (1) Diferencia entre los coeficientes de Gini en relación con la desigualdad de la renta de mercado (es decir, antes de impuestos y prestaciones) y la desigualdad de la renta disponible (es decir, después de impuestos y prestaciones). Los datos sobre la renta se adaptan en función del tamaño de los hogares (compensación). (2) En el caso de IE, IT y LU no se dispone de los datos correspondientes a 2016, por lo se han utilizado los datos de 2015.

#### 4.4. Cumplimiento de las obligaciones tributarias<sup>13</sup>

El control del cumplimiento ha sido y sigue siendo una herramienta fundamental para dotar de mayor equidad a los sistemas fiscales. Se trata de servirse a fondo del poder de que gozan las autoridades públicas para obligar a los contribuyentes a actuar de la forma debida. Ello incluye la cooperación transfronteriza, la realización de auditorías eficaces y el acceso a la información y la información de servicios de inteligencia, así como la aceleración de los procedimientos de recuperación.

Por otra parte, **es esencial fomentar la confianza, la transparencia y una cultura de cumplimiento de las obligaciones tributarias a través de varios medios.**

- Comunicar eficazmente a los contribuyentes el valor de los servicios prestados gracias a los ingresos fiscales; realizar un seguimiento y mostrar los resultados de la actuación de las autoridades fiscales.
- Animar a los contribuyentes a adoptar una conducta más ética en el pago de sus impuestos, mediante campañas de comunicación y educación para explicar por qué es importante que cada uno pague la parte que le corresponde. Estas iniciativas deberían centrarse en los jóvenes en particular,

<sup>13</sup> La cuestión de la planificación fiscal abusiva y la evasión fiscal se trata en una ficha aparte.

que serán los contribuyentes del futuro.

- Cooperar con las empresas a fin de mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aprovechando al mismo tiempo las claves que aporta la ciencia de la psicología económica a fin de guiar a los contribuyentes para que actúen en la forma debida y en el momento oportuno.

En 2016-2017, los países de la UE han seguido adoptando medidas para mejorar sus sistemas, siguiendo la tendencia de los últimos años.

Sin embargo, a pesar de las reformas y de los avances realizados, el fraude y la evasión fiscales siguen planteando un gran reto para Europa. Por tanto, la lucha contra la evasión fiscal sigue siendo una de las prioridades de la Comisión, como se refleja en el gran número de iniciativas emprendidas en este ámbito.

Una de ellas es la modernización del sistema del IVA, que ha contribuido a la lucha contra el fraude. La Comisión adoptará en 2017 y 2018 un paquete global sobre la reforma del IVA, con el objetivo de luchar contra el creciente riesgo de fraude fiscal, así como de simplificar las obligaciones en materia del IVA en favor de las empresas y ofrecer una mayor flexibilidad a los Estados miembros a la hora de definir qué productos deben ser gravados a tipos reducidos.

## 5. RECURSOS ÚTILES

- Comisión Europea, Políticas fiscales en la Unión Europea: Encuesta de 2017, de próxima publicación
- Comisión Europea (2017), Políticas fiscales en la Unión Europea: Edición de 2017, Luxemburgo, 2017

Fecha: 28.9.2017