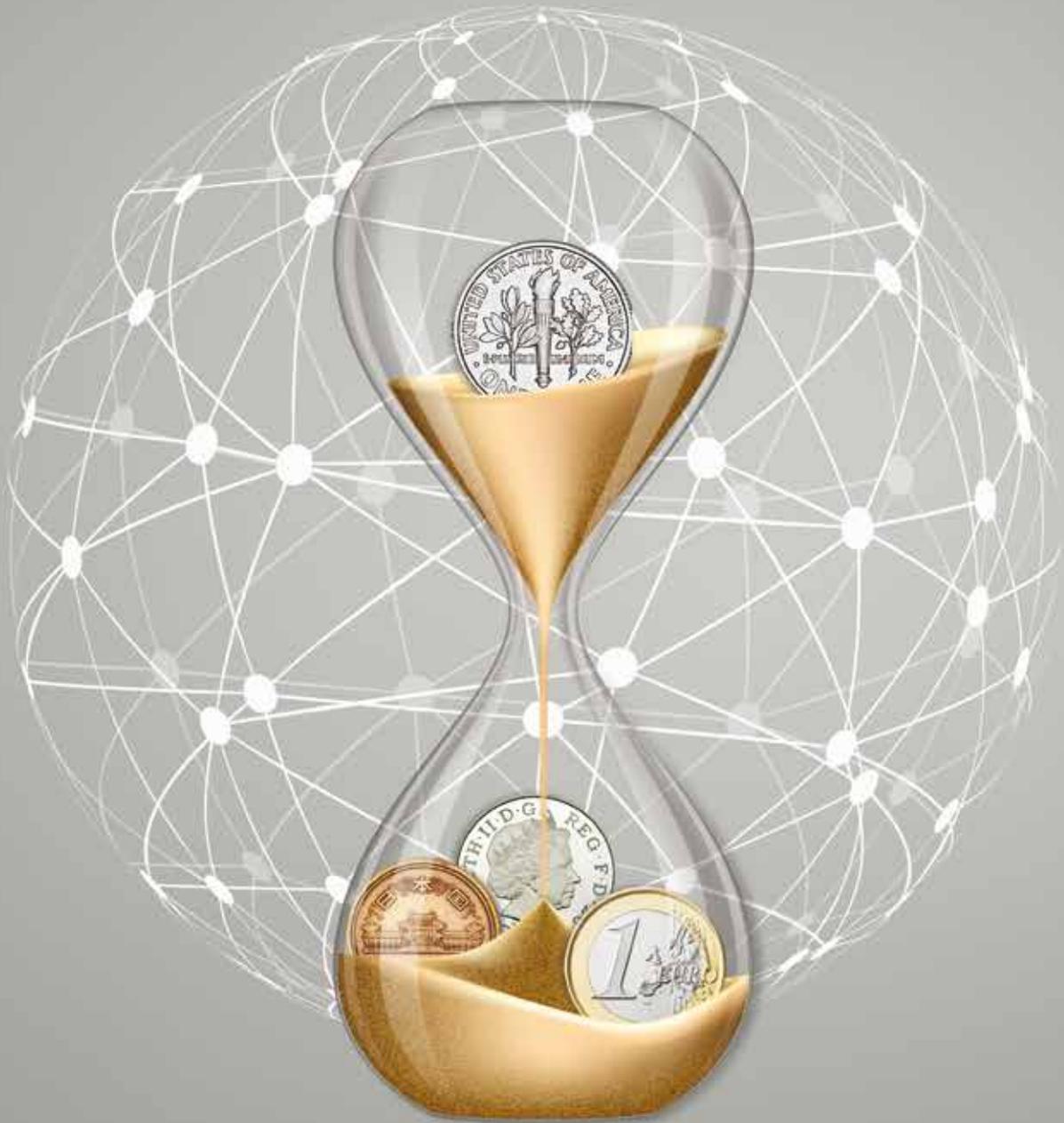


Ministerio de Industria,
Comercio y Turismo

Núm. 917 NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2020



La fiscalidad internacional ante los retos de la globalización,
la digitalización y el envejecimiento

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Secretaría de Estado de Comercio

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

Consejo de Redacción

Isabel Álvarez González, Borja Álvarez Rubio, Elena Aparici Vázquez de Parga, Óscar Arce Hortigüela, Mikel Buesa Blanco, Carmen Castresana Fernández, Juan Ramón Cuadrado Roura, Carlos Cuerpo Caballero, Pablo de Ramón-Laca Clausen, Rafael Doménech Vilariño, Juan José Durán Herrera, Luis Feito Higuera, Cani Fernández Vicién, Galo Gutiérrez Monzonís, Juan Francisco Martínez García, Vicente J. Montes Gan, Rafael Myro Sánchez, María Peña Mateos, M^a Paz Ramos Resa.

Consejo Científico

Fernando Becker, Jaime Requeijo, Pedro Schwartz, Ramón Tamames, Gabriel Tortella, Félix Varela, Juan Velarde.

Director

Bernardo Hernández San Juan

Jefa de Redacción

Blanca Caballero Gabás

Redacción

Paloma Blázquez Morales, Francisco José Bedoya del Arco, Enrique Ferrando González y Jose Javier Oviedo Martínez

Portada

Eduardo Lorenzo

Diseño gráfico

César Bobis y Manuel A. Junco

Redacción

Paseo de la Castellana, 162, 12^a planta. 28046 Madrid
Teléfono: 91 349 60 53

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Centro de Publicaciones.

C/ Panamá, 1. Planta 0, despacho 3.

Teléfonos: 91 349 51 29 – 91 349 51 33 (venta de publicaciones)

91 349 43 35 (suscripciones)

CentroPublicaciones@mincotur.es

La *Revista ICE* se encuentra en las siguientes bases

bibliográficas: *CARHUS PLUS+*, *DIALNET*, *DICE*, *DULCINEA*, *EBSCO ECONIS*, *ISOC*, *LATINDEX* y *OCLC*.

Sus índices de impacto aparecen en *IN-RECS*.

Los análisis, opiniones y conclusiones expuestos en los artículos de esta publicación son los de los autores y no representan opiniones oficiales de la Secretaría de Estado de Comercio, con las que no tienen por qué coincidir exactamente

Editor: S.G. de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial.
Secretaría de Estado de Comercio

Composición y maquetación: LAVEL Industrias Gráficas, S.A.

Impresión y encuadernación: Centro de Impresión Digital y Diseño de la Secretaría de Estado de Comercio

Papel: Exterior: estucado semimate FSC de 300 g
Interior: estucado semimate FSC de 120 g

ECPMINCOTUR: 1^a ed./250/ 1220

PVP: 15,00 € + IVA

DL: M 3740-1958

NIPO: 112-19-010-2

e-NIPO: 112-19-011-8

ISSN: 0019-977X

e-ISSN: 2340-8790

Catálogo general de publicaciones oficiales: <https://publicacionesoficiales.boe.es/>
Copyright: Información Comercial Española, 2020

ICE

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA *Secretaría de Estado de Comercio*

LA FISCALIDAD INTERNACIONAL ANTE LOS RETOS DE LA GLOBALIZACIÓN, LA DIGITALIZACIÓN Y EL ENVEJECIMIENTO

Presentación	3	Imposición sobre las transacciones financieras en un mundo globalizado	141
Jorge Onrubia y Antonio Jesús Sánchez Fuentes		Carlos Contreras Gómez	
Retos a los que se enfrenta la fiscalidad de las multinacionales: las propuestas de la OCDE	11	Los retos de la Administración tributaria en la era de la digitalización	167
Julio López Laborda y Jorge Onrubia		José María Durán Cabré y Alejandro Esteller Moré	
Nota de desautorización	27	Los retos de la fiscalidad ante el envejecimiento: evidencia comparada de la UE, EE UU y Japón	185
Equipo editorial		Fructuoso Borrallo, Susana Párraga-Rodríguez y Javier J. Pérez	
La no neutralidad del impuesto de sociedades en el endeudamiento de las empresas multinacionales	55	Robots e impuestos	203
Juan José Durán Herrera y Prosper Lamothe Fernández		Manuel Alejandro Hidalgo Pérez	
Estrategias de planificación fiscal de los grupos multinacionales en un entorno económico digital	73	¿Existen sinergias entre la política fiscal y la Agenda 2030? Un análisis para la Unión Europea con datos macro	219
María del Carmen Rodado Ruiz		Rocío Plaza Iniesta y Antonio Jesús Sánchez Fuentes	
La tributación indirecta en España ante la digitalización de la economía	93		
Darya Budova y David López Pombo			
Fiscalidad de la economía colaborativa	113	Coordinadores: Jorge Onrubia y Antonio Jesús Sánchez Fuentes	
Manuel Lucas Durán			

O
I
R
A
M
U
S

PRESENTACIÓN

*Jorge Onrubia**

*Antonio Jesús Sánchez Fuentes***

Este número fue pensado y estructurado en tiempos de prepandemia, entre finales de 2019 y comienzos de 2020. Entonces, ya se percibía con claridad que la fiscalidad internacional se encuentra en una etapa de disrupción, en la que se deben encarar múltiples retos, todos ellos de una gran magnitud y calado. Conscientes de ello, cuando recibimos el encargo, no dudamos que nuestra labor en la coordinación de este número debía ofrecer un listado, lo más completo posible, de los temas que hoy en día conforman las áreas de reforma de la actual arquitectura de la fiscalidad internacional. Y, además, que esa selección de trabajos debería aglutinar tanta evidencia y análisis como fuese posible, de manera que los artículos resultantes tuviesen utilidad en el debate de propuestas abierto, tanto a nivel académico como institucional.

Como en la totalidad de los ámbitos económicos, la pandemia sanitaria a la que nos enfrentamos desde hace meses ha intensificado, aún más si cabe, la necesidad de dar respuesta a los retos de la fiscalidad considerados en este volumen. En este momento, conseguir consensos sobre nuevas y mejores prácticas en muchos de los tópicos fiscales que se analizan en los distintos artículos, resulta esencial para afrontar satisfactoriamente el arduo proceso de recuperación económica y social al que todos los países nos vamos a enfrentar, una vez dejemos atrás la pandemia. En este sentido, cabe decir que la oportunidad de este monográfico se ha reforzado.

Dentro de los múltiples retos que se podrían analizar, tuvimos claro que algunos merecían ser destacados en el propio título del número, tanto por su transversalidad como por la importancia de su impacto sobre el bienestar de la sociedad. De hecho, a nuestro juicio, estaríamos ante tres vectores que van a determinar —de hecho, ya lo están haciendo— la transformación económica del siglo XXI: la globalización, la digitalización y el envejecimiento poblacional. Por supuesto, somos conscientes que el cambio climático y la sostenibilidad medioambiental constituyen un cuarto reto trascendental, si bien consideramos que su adecuado tratamiento necesitaría un tratamiento monográfico específico.

En primer lugar, no cabe duda que el fenómeno de globalización que hemos vivido intensamente en las últimas décadas ha modificado de forma trascendental, a todos los

* Universidad Complutense de Madrid, ICEI-UCM y FEDEA.

** Universidad Complutense de Madrid, ICEI-UCM.

PRESENTACIÓN

niveles, las relaciones económicas, sociales e institucionales entre los distintos países. Este hecho ha impulsado el protagonismo de las empresas multinacionales, aumentando su capacidad de actuación en los mercados y su poder de negociación, lo que dificulta de forma importante la aplicación de los impuestos por los gobiernos nacionales. En concreto, aspectos clave como la competencia fiscal entre territorios (pertenezcan o no al mismo país) y la conectividad global actual del comercio internacional han propiciado debates intensos sobre cuáles deben ser las medidas que se deben tomar y el ámbito adecuado para hacerlo.

En segundo lugar, la digitalización de la economía, que además de constituir el núcleo de la transformación tecnológica actual, ha emergido como un factor dinamizador y potenciador de la globalización. De hecho, en lo que llevamos de pandemia, estamos asistiendo a una aceleración vertiginosa de este papel disruptivo, especialmente en lo que concierne a las relaciones laborales —en particular, el teletrabajo— y al comercio *online*. Pero la digitalización tiene elementos propios, específicos, que provocan serios problemas para la aplicación de los impuestos en el ámbito internacional, como se viene observando en los últimos años. Posiblemente, el cambio más relevante de la digitalización en materia fiscal, a nuestro juicio, ha sido la pérdida de protagonismo de la presencia física de las empresas en los territorios a la hora de desarrollar sus negocios. Esta realidad supone un cambio crucial para la aplicación de figuras tributarias como el impuesto sobre sociedades, el impuesto sobre el valor añadido y el impuesto sobre la renta personal, cuyas reglas de sujeción tienen una clara vocación territorial.

Tampoco es menor la dificultad a la que se enfrentan los gobiernos para gravar los beneficios derivados de los negocios que giran alrededor de los denominados servicios digitales, en los que la creación de valor deriva, mayoritariamente, de la explotación de intangibles, como la información proveniente de datos suministrados por los propios clientes de las empresas digitales. La falta de adaptación de las figuras impositivas tradicionales a los nuevos modelos de negocio, llamados *de plataforma*, constituyen otro ejemplo de estas limitaciones propiciadas por la digitalización. Sin duda, las propuestas innovadoras en este ámbito son cada vez más perentorias, pues no solo se trata de las cuantiosas pérdidas de recaudación originadas por el incumplimiento de las obligaciones fiscales, sino también de un problema de competencia desleal (*level playing field*), al no aprovecharse todas las empresas de esas debilidades de igual forma.

Finalmente, el tercero de los grandes retos a los que se enfrenta la fiscalidad es la demografía. Hasta hace no demasiado tiempo, la demografía ha sido unas veces minusvalorada y otras, simplemente, considerada en muchos de los análisis vinculados al ámbito fiscal como un escenario que venía dado. Sin embargo, desde hace no mucho tiempo, realidades como el envejecimiento o la baja natalidad empiezan a mostrar su impacto en la obtención de ingresos públicos, sobre todo cuando se tiene en cuenta el horizonte de proyecciones en el medio y largo plazo. En el caso de las economías avanzadas, especialmente las afectadas por el inevitable fenómeno del envejecimiento, las implicaciones demográficas están reduciendo los márgenes fiscales de los gobiernos

en una doble dirección: por un lado, con un mayor gasto público en sanidad, cuidados a mayores y pensiones; y por otro, con caídas de los ingresos tributarios por la alteración de las bases imponibles de renta y consumo, además de un peso creciente de los beneficios fiscales dirigidos a la población de más edad. Se trata de un complejo dilema, sobre el que la crisis sanitaria de la COVID-19 ha introducido tensiones adicionales que complican aún más la búsqueda de soluciones.

En un escenario como el que acabamos de esbozar, parece razonable pensar que las respuestas deben tener un carácter obligadamente multilateral. De hecho, tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como la Unión Europea (UE), conscientes de la importancia de estos retos, vienen trabajando desde prácticamente el inicio de la segunda década de este siglo en la búsqueda de nuevos instrumentos de coordinación fiscal internacional. Sin embargo, las experiencias en el Marco Inclusivo BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de la OCDE, que integra a 137 países, y en el ámbito de la UE, con las propuestas de Directivas sobre fiscalidad de los servicios digitales y sobre la base imponible común consolidada del impuesto sobre sociedades, ponen de manifiesto la gran dificultad para conseguir acuerdos con viabilidad de aplicación multilateral.

Los compromisos recientes de la OCDE, aprobados en la última reunión del G-20 del 21 y 22 de noviembre de 2020 (celebrada telemáticamente bajo la presidencia de Arabia Saudita), posponiendo para mediados de 2021 el acuerdo sobre fiscalidad de los servicios digitales y sobre la imposición mínima de las multinacionales son una buena muestra de estas dificultades. En el ámbito de la Unión Europea, la incertidumbre no es menor, a pesar del compromiso asumido en la reunión de ministros del ECOFIN de septiembre de 2020 de presentar, antes de finalizar este año, el plan de iniciativas contemplado en el paquete *Fair and Simple Taxation*, anunciado el 15 de julio de 2020.

Como hemos adelantado, el propósito de este número de *Información Comercial Española, Revista de Economía* es ofrecer un conjunto de artículos que muestren el estado de la cuestión de los grandes retos a los que se enfrenta la fiscalidad internacional al iniciar la tercera década del siglo XXI, así como las propuestas y líneas de reforma más actuales en cada una de las áreas temáticas seleccionadas. A continuación, reseñamos brevemente los contenidos de cada uno de los artículos incluidos en este número, en el que hemos tenido la suerte de contar con un equipo de destacados autores, a los que precede tanto su conocimiento exhaustivo de los temas tratados, como su prestigio académico y profesional.

Comienza el número con un bloque de tres artículos donde se discuten, de forma global, los desafíos que imponen los fenómenos de la globalización y la digitalización de la economía a la fiscalidad internacional, en dos esferas. La primera hace referencia a las empresas multinacionales, a las que estos cambios les han facilitado muchas oportunidades de seguir estrategias de planificación fiscal agresiva. La segunda, la correspondiente a las iniciativas puestas en marcha por organismos internacionales, como la OCDE o la Unión Europea, dirigidas al desarrollo de un nuevo marco de

coordinación impositiva internacional que permita corregir las carencias del vigente, con el objetivo principal de evitar así los comportamientos fiscales abusivos por parte de esas sociedades.

En el primero de los artículos, titulado «Retos a los que se enfrenta la fiscalidad de las multinacionales: las propuestas de la OCDE», **Julio López Laborda** y **Jorge Onrubia** analizan el doble reto que ha supuesto la globalización y la digitalización para la arquitectura vigente de la fiscalidad internacional. Tras su análisis, se describen y valoran las reformas de los Pilares 1 y 2 del Marco Inclusivo BEPS de la OCDE, presentando los resultados de algunas investigaciones sobre sus efectos en la recaudación, la inversión y la transferencia de beneficios. El artículo concluye ofreciendo algunas reflexiones sobre el futuro de ambos pilares.

El segundo artículo, escrito por **Juan José Durán Herrera** y **Prosper Lamothe Fernández**, se titula «La no neutralidad del impuesto de sociedades en el endeudamiento de las empresas multinacionales». En el mismo, los autores exponen los efectos sobre la estructura financiera de las empresas multinacionales de la deducibilidad de los intereses en los impuestos societarios, y su capacidad para incentivar estrategias de planificación fiscal agresiva. Tras su análisis, los autores concluyen que una economía global necesita un sistema de impuestos societarios más sencillo y transparente en su cálculo, y más equitativo, sin grandes divergencias entre países, algo que, a su juicio, solo se puede alcanzar a través de la cooperación internacional, liderada por los organismos internacionales y multilaterales.

El primer bloque se cierra con el artículo de **María del Carmen Rodado Ruiz**, «Estrategias de planificación fiscal de los grupos multinacionales en un entorno económico digital». Tras exponer cómo la digitalización ha facilitado la planificación fiscal agresiva de las empresas multinacionales, el artículo aborda los retos a los que se enfrenta la imposición societaria en este terreno, revisando los elementos característicos de este tipo de estrategias. A continuación, su trabajo presenta las medidas adoptadas por la OCDE y la Unión Europea para combatir la planificación fiscal agresiva, analizando algunos instrumentos, como las reglas para sociedades extranjeras controladas (CFC), las normas de subcapitalización y los impuestos sobre los beneficios desviados.

Un segundo bloque incluye tres artículos que abordan desarrollos concretos de la fiscalidad vinculados a la digitalización de la economía, como el tratamiento de la imposición indirecta, la tributación de la emergente economía colaborativa, o las propuestas recientes de imposición sobre las transacciones financieras.

Así, en el cuarto artículo, titulado «La tributación indirecta en España ante la digitalización de la economía», **Darya Budova** y **David López Pombo** analizan los problemas y retos que la digitalización de la economía y el auge del comercio electrónico plantean para la tributación indirecta. Desde esta perspectiva, los autores abordan las iniciativas de la OCDE y el G-20, las recientes reformas del impuesto sobre el valor añadido a nivel europeo, así como los retos y debates respecto de la tributación de operaciones *online* realizadas por particulares. Sus conclusiones destacan la necesidad

de las reformas consideradas, aunque advierten de nuevos retos para las empresas, incluidas serias obligaciones para las plataformas digitales. Finalmente, tratan la tributación de las operaciones realizadas por particulares, abogando por nuevas soluciones innovadoras, aún por definir.

Tomando el relevo de este último apunte, **Manuel Lucas Durán** nos presenta un quinto artículo, titulado «Fiscalidad de la economía colaborativa». En él se analiza la complejidad de la fiscalidad de un sector que ha eclosionado hace algo más de una década de la mano de internet: las cesiones de bienes y prestaciones de servicios realizadas entre particulares, fuera de un circuito empresarial o profesional, y que afecta a una gran diversidad de campos. El autor destaca cómo la tributación de tales operaciones dista mucho de ser clara a fecha de hoy, en tanto que para su tratamiento se usan normas aprobadas para otras realidades distintas. Su trabajo concluye recomendando la aprobación de una legislación específica que explicita las consecuencias fiscales de las citadas operaciones o, cuanto menos, no introduzca obstáculos al desarrollo de este tipo de actividades.

Para concluir este segundo bloque, **Carlos Contreras Gómez**, en su artículo «Imposición sobre las transacciones financieras en un mundo globalizado», ofrece una panorámica de la evolución de los impuestos sobre las transacciones financieras, en el seno de la Unión Europea, exponiendo argumentos de defensa y de crítica sobre su establecimiento. Tras reseñar la propuesta de un impuesto europeo general y coordinado, se revisan algunas experiencias nacionales, como los impuestos establecidos en Francia e Italia, y recientemente en España. Para el caso de España se ofrece una valoración sobre los efectos que este gravamen podría tener sobre la liquidez del mercado.

Finalmente, el número incluye cuatro artículos que, mirando al futuro, discuten algunos otros retos importantes que afrontará la fiscalidad, en el ámbito internacional, en los próximos años. En concreto, se abordan los retos de la gestión de los tributos en la era digital, el impacto que la automatización y el envejecimiento tendrán sobre los ingresos fiscales y, por último, la compatibilidad entre los objetivos planteados en el marco de la Unión Europea para la política fiscal y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El primero de los retos, el relativo a la Administración tributaria en la época del *big data*, es analizado por **José María Durán Cabré** y **Alejandro Esteller Moré** en su artículo «Los retos de la Administración tributaria en la era de la digitalización». Como advierten los autores en su trabajo, la digitalización supone al mismo tiempo un reto, por la mayor complejidad de los procesos actuales, y una oportunidad impensable hace algunos años, principalmente, por el ingente y potente volumen de información disponible para la gestión de los sistemas fiscales, tanto a nivel nacional como internacional. El artículo revisa estudios y experiencias novedosas que pueden marcar el camino a seguir por la Administración tributaria en el futuro próximo. Entre otras iniciativas, se subraya la importancia de la cooperación internacional y el papel de las Administraciones tributarias como garantes de unos sistemas fiscales que reflejen las prioridades sociales que democráticamente los ciudadanos elijan.

PRESENTACIÓN

El envejecimiento constituye también uno de los factores estructurales que condicionará, de forma irremediable, la evolución futura de los principales indicadores económicos, incluidos aquellos relativos a las políticas fiscales. En esta línea, en el artículo «Los retos de la fiscalidad ante el envejecimiento: evidencia comparada de la UE, EE UU y Japón», escrito por **Fructuoso Borrallo, Susana Párraga-Rodríguez y Javier J. Pérez**, se analiza, para las principales áreas económicas (las más afectadas por este fenómeno) las implicaciones en los ingresos fiscales de tener una proporción creciente de contribuyentes de mayor edad. Los autores observan que, aunque este grupo de la población soporta tipos impositivos efectivos más reducidos que los más jóvenes (por la caída de renta y composición de la cesta de consumo), también se ha visto afectado de forma notable por las reformas fiscales introducidas en las últimas décadas, lo que ha aumentado su contribución relativa a las finanzas públicas.

El siguiente artículo, titulado «Robots e impuestos», ha sido escrito por **Manuel Alejandro Hidalgo Pérez**. En él, primero se analizan las consecuencias del actual proceso de automatización en la distribución de la renta entre factores productivos y entre los propios trabajadores, destacando el debate singular y relevante abierto sobre sus implicaciones en el sostenimiento del estado de bienestar. Partiendo de la idea de que un sistema impositivo debe ajustarse ante cambios en la forma de organizar la producción, este trabajo cuestiona las razones argumentadas para proponer el establecimiento de un impuesto a los robots, figura que, a su juicio, debe considerarse con escepticismo. En su argumentación, el autor sostiene que no está nada claro que la caída en el peso de las rentas de los trabajadores sea consecuencia del aumento de la rentabilidad de los robots y máquinas que sustituyen al trabajo humano. Finalmente, el autor expone las dificultades existentes para poner en práctica este tipo de propuestas.

Por último, **Rocío Plaza Iniesta y Antonio Jesús Sánchez Fuentes** contribuyen al monográfico con el artículo titulado «¿Existen sinergias entre la política fiscal y la Agenda 2030? Un análisis para la Unión Europea con datos macro», en el que analizan la contribución de la fiscalidad de los Estados miembros de la Unión Europea a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el periodo 2005-2017. Para ello, los autores analizan las relaciones existentes entre los indicadores incluidos en los distintos ODS y los principales indicadores macroeconómicos usados, de forma recurrente, en el análisis de las políticas fiscales de los países de la Unión Europea. Los resultados aportan evidencia empírica sobre la existencia de movimientos coincidentes entre ambas esferas para la mayoría de los países de la Unión Europea, a excepción de los Estados miembros del este europeo. Estos resultados, resaltan los autores, ayudan a comprender la contribución que la fiscalidad puede realizar para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En resumen, pensamos que el conjunto de artículos incluidos en este número de *Información Comercial Española, Revista de Economía* permite analizar, de forma rigurosa y sistemática, los principales retos a los que se va a enfrentar la fiscalidad internacional en los años venideros, aportando propuestas constructivas en múltiples líneas

de reforma, todas ellas intensamente debatidas a la fecha de cierre de este volumen monográfico.

Para concluir, solamente nos queda reiterar nuestra invitación a los/as lectores/as a disfrutar de todos y cada uno de los artículos que conforman este número y, como coordinadores, agradecer a los/as autores/as el esfuerzo dedicado a sus colaboraciones, que ha permitido que el proceso editorial, siempre complejo, no se haya visto afectado por la situación excepcional de pandemia que vivimos. Agradecimiento que hacemos extensivo a los responsables de la gestión editorial en la Secretaría de Estado de Comercio.

Julio López Laborda*
Jorge Onrubia**

RETOS A LOS QUE SE ENFRENTA LA FISCALIDAD DE LAS MULTINACIONALES: LAS PROPUESTAS DE LA OCDE

La globalización y la digitalización están poniendo de manifiesto las grietas de la arquitectura vigente de la fiscalidad internacional. La cada vez menos necesaria presencia física de las empresas en los territorios ha impulsado la planificación fiscal agresiva. Este artículo describe y valora las reformas del Marco Inclusivo BEPS de la OCDE (Pilares 1 y 2). Se presentan los resultados de algunas investigaciones sobre sus efectos en la recaudación, la inversión y la transferencia de beneficios y se ofrecen algunas reflexiones sobre el futuro de BEPS.

The puzzle of taxing multinational firms: the OECD proposals

Globalization and digitalization are revealing the flaws in the current architecture of international taxation. The diminishing importance of being physically located in a specific territory has encouraged many firms to undertake aggressive tax planning. This paper describes and assesses the reform proposals designed by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS (Pillars 1 and 2), shows some research results of their effects on tax collection, investment and profit shifting, and provides some considerations on the future of BEPS.

Palabras clave: *economía digital, coordinación fiscal internacional, BEPS, impuesto sobre sociedades, empresas multinacionales.*

Keywords: *digital economy, international fiscal coordination, BEPS, corporate tax, multinational firms.*

JEL: *F13, F23, F53, H25, H26.*

* Universidad de Zaragoza y FEDEA.

Agradezco la financiación recibida del Gobierno de Aragón y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Grupo de Investigación de Economía Pública).

Contacto: julio.lopez@unizar.es

** Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM) y FEDEA.

Contacto: jorge.onrubia@ccee.ucm.es

Versión de noviembre de 2020.

<https://doi.org/10.32796/ice.2020.917.7136>

1. Introducción¹

La globalización de la actividad económica, junto con la digitalización, entendida como fenómeno de transformación tecnológica en sentido amplio, están poniendo de manifiesto las grietas de la vigente arquitectura de la fiscalidad internacional, en especial, en el ámbito del impuesto sobre sociedades. Por una parte, el actual marco de coordinación internacional está construido sobre un conjunto de principios y reglas basados, esencialmente, en la presencia física de las empresas en los territorios para desarrollar sus negocios. Sin embargo, la profunda y vertiginosa revolución tecnológica digital ha transformado una parte importante de la actividad económica, haciendo que cada vez sea más sencillo para una empresa desarrollar una actividad en un país sin tener presencia física en el mismo². Por otra parte, la profundidad del fenómeno de la globalización, al que venimos asistiendo desde hace ya más de dos décadas, ha acelerado la obsolescencia de las reglas que rigen la fiscalidad internacional, en la medida en que el fraccionamiento territorial de las cadenas globales de creación de valor dificulta su gravamen efectivo por todas las jurisdicciones afectadas (Dahlby, 2011).

Un escenario como este ha facilitado la realización de estrategias de planificación fiscal agresiva por parte de empresas multinacionales (EMN). Estas han visto una oportunidad de situar los beneficios del grupo en jurisdicciones de baja o nula tributación (como los paraísos fiscales) o en soberanías con tributaciones de conveniencia, aprovechando, además, las crecientes dificultades de aplicación del principio de valoración de transacciones en plena competencia (*arm's length*). En paralelo, esta predisposición de las EMN ha dado lugar a una competencia fiscal entre países

para atraer tanto la actividad real como los beneficios, *paper profits*, incluso en áreas económicas integradas, como sucede dentro de la propia Unión Europea.

El aprovechamiento de estas opciones de planificación fiscal agresiva favorece más a unas empresas que a otras, lo que afecta a la competencia en igualdad de condiciones (*level playing field*). Por un lado, la utilización de estas opciones de baja tributación suele estar positivamente asociada con la dimensión empresarial, lo que contribuye a aumentar la posición dominante en los mercados de los grandes grupos multinacionales (Sorbe & Johansson, 2017). Por otro lado, estos instrumentos de planificación fiscal pueden ser más accesibles para las empresas digitales que para las de sectores más tradicionales, lo que también introduce desigualdades indeseables en el trato fiscal. Además, estas desigualdades acaban distorsionando las decisiones de inversión, financiación y organización empresarial globales (Cooper & Nguyen, 2020).

Finalmente, cada vez es también más habitual que no exista una alineación entre las jurisdicciones donde se generan los beneficios y aquellas en las que se pagan los impuestos. Como consecuencia de todo lo anterior, muchos países se enfrentan a serios problemas para obtener los niveles de recaudación tributaria que precisan para financiar las demandas de bienes y servicios públicos formuladas por sus ciudadanos.

Estos problemas no los ha provocado la digitalización, ni son exclusivos de las empresas de este sector (el esquema de elusión fiscal conocido como *Double Irish with a Dutch Sandwich* no era una estrategia solo de Google o Facebook). Pero la digitalización (y su cada vez mayor escala) los ha exacerbado (Devereux & Vella, 2017; FMI, 2019), al hacer todavía menos necesaria la presencia física de las empresas en las jurisdicciones en las que venden sus bienes o radican los usuarios de sus servicios. En consecuencia, las soluciones no pueden afectar solo a las empresas digitales.

A lo anterior hay que añadir que, también a consecuencia de la globalización, las recomendaciones derivadas de la aplicación de los principios clásicos de

¹ Este apartado, y algunas partes de los apartados 2 y 5, están basados en López Laborda y Onrubia (2020).

² En Hebous (2020) se analiza, con detalle, esta vulnerabilidad del marco actual de coordinación de la fiscalidad internacional, en relación con la tributación de las empresas multinacionales, que se han convertido, según el autor, en «empresas globales».

eficiencia en la fiscalidad internacional (neutralidad a la exportación de capitales, neutralidad a la importación de capitales o, más recientemente, neutralidad a la propiedad del capital) son cada vez menos evidentes. La movilidad de la residencia de las sociedades ha convertido casi en indistinguibles los principios de residencia y de la fuente (Devereux *et al.*, 2015).

Todos estos elementos nos sitúan, sin duda, ante retos trascendentales para los sistemas fiscales. La búsqueda de respuestas constituye una de las agendas de reforma más acuciantes para los países y en la que las soluciones adoptadas, para que sean eficaces, no parece que deban aplicarse de forma estrictamente individual, dado el origen global de los retos planteados.

En este marco, los países están tratando de reaccionar de forma coordinada (Unión Europea, OCDE) o, en última instancia, unilateralmente. En este trabajo, nosotros nos vamos a ocupar del marco multilateral representado por el Plan de Acción BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de la OCDE, analizando sus posibles consecuencias para los países incluidos en el marco de negociación. Para un examen más amplio de otras iniciativas, puede consultarse López Laborda y Onrubia (2020).

Apartir de aquí, el trabajo se desarrolla de la siguiente manera. El apartado 2 describe y valora la propuesta que está elaborando la OCDE, que se concreta en la aplicación de los denominados Pilares 1 y 2. El apartado 3 presenta los resultados de algunas investigaciones que ya se han realizado para estimar los efectos de la propuesta de la OCDE sobre aspectos como la recaudación tributaria, el atractivo de los países para las EMN, la transferencia de beneficios o la inversión. El apartado 4 introduce algunas reflexiones sobre el futuro del Marco Inclusivo BEPS. Las conclusiones del trabajo se contienen en el apartado 5.

2. Las propuestas de la OCDE: los Pilares 1 y 2

En septiembre de 2013, la OCDE y el G20 aprobaron el Plan de Acción BEPS, con el objetivo de «asegurar

que los beneficios se gravan donde se llevan a cabo las actividades económicas que generan los beneficios y donde se crea el valor». La propia OCDE estima que las pérdidas de recaudación generadas por las estrategias de planificación agresiva pueden situarse en una horquilla amplia que va desde los 100.000 a los 240.000 millones de dólares anuales, lo que representa entre el 4 y el 10 % de la recaudación global del impuesto sobre sociedades³.

El Plan BEPS se tradujo en la aprobación, en los dos años siguientes, de un paquete de quince acciones (cuatro de las cuales constituyen «estándares mínimos», sujetos a un mecanismo de evaluación por pares), que abordan aspectos como los retos de la digitalización, los instrumentos y entidades híbridos, la transparencia fiscal internacional, la deducibilidad de intereses, las prácticas perniciosas, los establecimientos permanentes, los precios de transferencia, la información país por país, la revelación de las estrategias de planificación fiscal de los contribuyentes o la resolución de conflictos. Para desarrollar estas acciones y propiciar su aplicación multilateral por parte de los países, se estableció el denominado Marco Inclusivo, del que forman parte en la actualidad 137 países y jurisdicciones, comprometidos a implementar sistemáticamente el Plan BEPS.

Algunas de las acciones del Plan BEPS ya se están incorporando a la legislación interna de los países, y está previsto que otras se incorporen automáticamente a muchos de los convenios de doble imposición acordados entre Estados, como consecuencia de la firma, por más de noventa países y jurisdicciones, de la «Convención Multilateral para la aplicación de medidas relacionadas con los tratados fiscales para prevenir la

³ Tørsløv *et al.* (2020) estiman que, en 2015, un 36 % de los beneficios multinacionales se traslada a los paraísos fiscales, lo que representa más de 600.000 millones de dólares. El país más beneficiado con el traslado de beneficios es Irlanda (que se califica por los autores como paraíso fiscal), con 106.000 millones de dólares. Estos autores estiman para España una salida de beneficios en ese año de 14.000 millones de dólares. Sobre la utilización del traslado de beneficios por las sociedades españolas, puede consultarse también Castillo-Murciago y López-Laborda (2017).

erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios» (denominada «Instrumento Multilateral»)⁴. Más allá de estos logros concretos, puede decirse que el Plan de Acción BEPS ha supuesto un auténtico punto de inflexión en la posición de muchos países y jurisdicciones ante las graves deficiencias mostradas por las reglas de fiscalidad internacional, desde la indefensión, en algunos casos, o la complacencia, en otros, hacia una cooperación multilateral proactiva bastante extendida.

En la actualidad, el Marco Inclusivo de BEPS está trabajando en una propuesta que, aunque vinculada a la Acción 1 («Desafíos fiscales de la Economía Digital», OECD, 2015), en realidad, no limita su alcance al sector digital de la economía, sino que pretende contribuir a resolver los problemas de tributación de las EMN antes apuntados, con independencia de que se trate o no de negocios de contenido propiamente digital. Tras un dilatado proceso de negociación, con sucesivas revisiones de las propuestas y aplazamientos, el objetivo planteado por la OCDE en octubre de 2020 es alcanzar un acuerdo para mediados de 2021. La propuesta, desde su concreción en 2019, consiste en el diseño de dos «Pilares», aplicables a cualquier negocio con independencia de su componente digital.

El Pilar 1 asigna derechos de gravamen a las jurisdicciones donde se localizan los consumidores y usuarios (OECD, 2020a), denominadas «jurisdicciones de mercado». Lo que se pretende con esta propuesta es sustituir el nexo de sujeción basado en la presencia física establecido en el artículo 5 del modelo de convenio para evitar la doble imposición de la OCDE, incorporado por la gran mayoría de países, por un nuevo nexo consistente en la fijación de un umbral de ingresos obtenidos por un grupo multinacional en una jurisdicción fiscal, independientemente de si las ventas se

realizan *online* o presencialmente, con o sin mediación de establecimientos permanentes o filiales del grupo⁵.

De forma sintética, a continuación, exponemos el funcionamiento de las reglas de atribución de beneficios propuestas, que constan de tres componentes. En primer lugar, se atribuye a las jurisdicciones de mercado el denominado «Importe A». Este consiste en un porcentaje del «beneficio residual» de aquellos grupos multinacionales con un tamaño determinado que, aun sin presencia física en las jurisdicciones de mercado, participan en las mismas operando de manera significativa y continuada. Los negocios que entran en el ámbito de aplicación del Importe A son los servicios digitales automatizados (como los motores de búsqueda *online*, las redes sociales, las apuestas y el juego *online* o los servicios de computación en la nube) y los negocios «orientados al consumidor» (comercio electrónico B2C, ampliado a los servicios relacionados con la utilización de automóviles, estableciéndose delimitaciones específicas para los negocios con niveles de intermediación previos a la venta al consumidor, B2B2C).

El beneficio residual se define como la magnitud que queda después de restar, del beneficio global del grupo MN (lo que supone separarse de la regla habitual de «contabilidad separada» para cada una de las empresas de un grupo), el denominado «beneficio rutinario», cuyo gravamen corresponde a las jurisdicciones donde se llevan a cabo las correspondientes actividades. La parte del beneficio residual atribuida a cada una de las jurisdicciones de mercado se repartirá entre estas en función de algún criterio basado en las ventas. El resto del beneficio residual se asigna en función de otros factores, como los intangibles comerciales o el capital y el riesgo. La forma de determinar,

⁴ En España, tras la remisión en julio de 2018 del convenio multilateral a las Cortes Generales por parte del Consejo de Ministros, la disolución de las cámaras parlamentarias en marzo de 2019 supuso la interrupción de la tramitación legislativa. A fecha de octubre de 2020, la autorización se encuentra tramitándose en el Senado.

⁵ Además del umbral de ingresos, para los negocios orientados al consumidor, se está contemplando la introducción de otros indicadores complementarios de «compromiso significativo y sostenido con una jurisdicción de mercado», como, por ejemplo, la generación de ingresos en una jurisdicción durante un período de años determinado, mientras que, para los negocios digitales automatizados, se asume que bastaría como nexo la aplicación del criterio del umbral de ingresos (Angus & Coronado, 2020).

tanto cada componente del beneficio, como la participación de las jurisdicciones de mercado, está abierta a la negociación de los Estados en el seno del Marco Inclusivo, aunque actualmente la propuesta apuesta por la utilización de porcentajes fijos.

En segundo lugar, las jurisdicciones de mercado mantendrán la capacidad de gravar las actividades rutinarias básicas de *marketing* y distribución desarrolladas en su ámbito territorial a través de filiales o establecimientos permanentes, mediante la aplicación de una remuneración fija estimada, basada en el principio de plena competencia. Esta base constituye el denominado «Importe B». Su cuantificación presenta algunas complejidades, derivadas de la heterogeneidad sectorial y territorial y de la intensidad funcional, además de una identificación operativa y verificable de las actividades que deben resultar incluidas. Está previsto que su aportación a la base de aplicación del gravamen se calcule también mediante porcentajes, en este momento pendientes de fijación.

El tercer componente del Pilar 1 consiste en el diseño y aplicación de procedimientos para garantizar la seguridad jurídica, *tax certainty*, a través de mecanismos de prevención y resolución de controversias⁶.

Dentro del proceso de negociación, Estados Unidos ha propuesto que el Pilar 1 tenga la consideración de «puerto seguro», *safe-harbour*, lo que convertiría la propuesta en un régimen opcional al que se acogerían optativamente las EMN. Por su parte, la OCDE rechaza esta consideración, por entender que desnaturalizaría los objetivos perseguidos, si bien se ha comprometido a estudiar posibles alternativas para la determinación y aplicación del Importe A, así como los mecanismos que operarían para evitar la doble imposición bajo ese hipotético enfoque alternativo.

⁶ En la propuesta de principios de 2020, el tercer componente era el denominado «Importe C», que se identificaba con el «beneficio adicional», también basado en el principio de plena competencia, que correspondería a las actividades de *marketing* y distribución que se desarrollen en las jurisdicciones de mercado más allá del nivel básico, o a otras actividades realizadas en esas jurisdicciones no relacionadas con la comercialización y la distribución.

La aplicación del Pilar 1 requerirá de cambios en la legislación doméstica de cada país y de un convenio multilateral.

El Pilar 2 trata de garantizar una tributación mínima global de las empresas multinacionales, con independencia de dónde tengan su sede o de las jurisdicciones en las que operen (OECD, 2020b). Su objetivo es evitar que las EMN tengan incentivos para distribuir, de forma estratégica, sus beneficios entre jurisdicciones, aprovechando las ventajas fiscales ofrecidas. Además, con ello se pretende fijar un suelo a la competencia fiscal entre jurisdicciones, bajo la premisa de que la «planificación fiscal agresiva» existe porque los países se comportan estratégicamente para captar inversiones.

Los mecanismos más importantes del Pilar 2 son las dos reglas GloBE (*Global Anti-Base Erosion*): la «regla de inclusión de rentas», *income inclusion rule*, *IIR*, y la «regla de pagos infragravados», *undertaxed payments rule*, *UPTR*. Estas reglas se aplican a negocios con un volumen anual de ingresos brutos igual o superior a 750 millones de euros, y excluyen a determinadas matrices, como los fondos de inversión o pensiones, entes públicos, organizaciones internacionales o entidades sin ánimo de lucro. También se excluye de la aplicación de estas reglas un rendimiento fijo de las «actividades esenciales», *formulaic substance carve-out*, calculado como un porcentaje de los costes salariales y la depreciación de determinados activos materiales, lo que, según la propuesta, permite centrar el funcionamiento de GloBE sobre el «exceso de rentas», asociado a los ingresos con origen en los activos intangibles, que son los más susceptibles a los desafíos de BEPS.

La regla de inclusión de rentas opera de forma similar a las normas de transparencia fiscal internacional, al permitir al país de residencia de los accionistas la aplicación de un impuesto sobre los beneficios de aquellas entidades controladas que no hayan tributado en su jurisdicción de residencia a un tipo impositivo efectivo mínimo, destinado a cubrir la diferencia hasta ese

tipo mínimo. El tipo impositivo efectivo se determina jurisdicción por jurisdicción, y no globalmente, como se hace en el régimen GILTI, *Global Intangible Low Tax Income*, aplicado por los Estados Unidos.

La regla de pagos infragravados actúa como un mecanismo de seguridad. Solo se activa cuando la IIR no resulta de aplicación a alguna entidad.

Las reglas GloBE se complementan con una «regla de sustitución», *switch-over rule*, *SOR*, y una «regla de sujeción a gravamen», *subject to tax rule*, *STTR*. Según la primera regla, el país de residencia de la matriz podría sustituir la cláusula de exención para rentas procedentes de beneficios obtenidos en el extranjero por el método de crédito fiscal (imputación), cuando los beneficios atribuibles a un establecimiento permanente o derivados de inmuebles hayan tributado por debajo del tipo mínimo establecido. Por su parte, la regla STTR trata de ayudar a los países de la fuente, al permitir denegar la aplicación de determinados beneficios de los convenios tributarios a ciertas categorías de pagos intragrupos deducibles, hechos a jurisdicciones en las que esos pagos están sujetos a tipos impositivos nominales reducidos. Cualquier pago tributario derivado de la aplicación de esta regla debe tenerse en cuenta al aplicar IIR o UPTR.

Según la OCDE (OECD, 2020b), mientras las reglas GloBE se pueden implementar mediante cambios en la legislación doméstica, tanto *SOR* como *STTR* requieren de cambios en los convenios bilaterales o de la aprobación de un convenio multilateral.

Aunque los dos Pilares están todavía desarrollándose, y los cambios que experimentan en cada revisión, como consecuencia del proceso de discusión y negociación, no son menores, sus objetivos y posibles logros se identifican claramente, así como algunas debilidades.

El Pilar 1, como se ha dicho, trata de resolver el problema de la no tributación del grupo multinacional en las jurisdicciones donde radican los consumidores y usuarios de los bienes y servicios. El principal problema de este instrumento es que, en aras de lograr una

aplicación sencilla del mecanismo ideado, para determinar los diversos componentes del beneficio (beneficios rutinarios y residuales) y la participación en ellos de las jurisdicciones de mercado, se propone recurrir a un método de aplicación de sucesivos porcentajes, fijados con carácter general, que deben ser acordados por los Estados participantes en el Marco Inclusivo.

El Pilar 2, por su parte, busca asegurar una tributación mínima global del grupo multinacional y establecer, de este modo, un suelo a la competencia fiscal internacional. El impacto de esta medida sobre la insuficiente tributación en la jurisdicción de la filial, sobre el gravamen de los beneficios del grupo en la jurisdicción de residencia de la matriz, y sobre el traslado de beneficios entre jurisdicciones, dependerá, de manera determinante, del importe del tipo mínimo que finalmente se establezca. La complejidad de la estructura de los impuestos de sociedades, con numerosos beneficios fiscales, explícitos e implícitos, complica la determinación del tipo efectivo a aplicar⁷.

En el apartado 4, se ofrece una presentación más detallada de las principales controversias que han ido apareciendo en el proceso de discusión del diseño y negociación política de ambos pilares.

3. Estimaciones sobre los efectos de la aplicación de la propuesta de la OCDE

En este apartado, revisamos algunos de los trabajos que han tratado de estimar los efectos recaudatorios y económicos de la puesta en marcha de la propuesta de la OCDE, para los Pilares 1 y 2. Algunos de ellos, especialmente los referidos al Pilar 2, se han visto superados por la última redefinición de la base de

⁷ Saez y Zucman (2019), en su reciente y muy polémica investigación sobre desigualdad y fiscalidad en Estados Unidos, proponen el establecimiento de un tipo mínimo del 25 % en el impuesto sobre sociedades de las multinacionales. En su propuesta, si un país no adopta el tipo mínimo, los demás pueden gravar los beneficios obtenidos en sus respectivos territorios por las multinacionales residentes en el país sin imposición mínima, imputados de acuerdo con las ventas en cada país. Esa propuesta se desarrolla en Clausing, Saez y Zucman (2020), calculando sus efectos para Estados Unidos.

aplicación de la imposición mínima propuesta en octubre de 2020 (OECD, 2020b).

Fuest *et al.* (2019) documentan los resultados de un modelo de equilibrio general que estima, para cuarenta países (incluyendo siete importantes paraísos fiscales), los efectos que tendría la aplicación de los dos Pilares (además de otros posibles escenarios) sobre la recaudación y el atractivo relativo de los países para las multinacionales. En línea con el «Importe A» del Pilar 1, se asume un beneficio residual igual al 29 % de los beneficios totales, del que se asigna un 20 % a las jurisdicciones de mercado, en proporción a las ventas. El número de países ganadores y perdedores con la aplicación de este Pilar es similar en términos de ingresos tributarios, pero son más los ganadores que los perdedores en términos de atractivo para la localización de las multinacionales. En cuanto al Pilar 2, aplicando un tipo mínimo del 15 %, la ganancia recaudatoria obtenida es, lógicamente, generalizada. Ahora bien, se advierte que, si los paraísos fiscales no ajustan su tributación en respuesta a esta nueva regla, serán más los países perdedores que los ganadores en cuanto a su grado de atractivo para la localización.

Cobham *et al.* (2019) simulan la aplicación del «Importe A» del Pilar 1 (entre otras propuestas) utilizando los informes país por país (CbCR) de las multinacionales estadounidenses del año 2016. Los autores asumen que el beneficio rutinario de esas empresas a nivel global representa el 7,5 % de los activos fijos, y distribuyen el beneficio residual entre las jurisdicciones de mercado de acuerdo con las ventas o con una combinación de ventas y empleo. Alternativamente, este trabajo asume que solo se asigna un 20 % del beneficio residual a las jurisdicciones de mercado. Teniendo en cuenta que el análisis realizado se circunscribe a la actividad de las multinacionales estadounidenses, las simulaciones concluyen que el Pilar 1 favorece especialmente a los países de renta alta y media-alta, que verían aumentar sus ingresos, mientras que, en alguno de los modelos simulados, las jurisdicciones de renta media-baja podrían, incluso, ver reducida su

recaudación. Estos autores proponen la utilización de las ventas y el empleo como criterios de reparto del beneficio residual entre las jurisdicciones de mercado.

Devereux *et al.* (2020) estiman los efectos de la introducción del Pilar 2 para diversas selecciones de países, en dos escenarios alternativos de aplicación del mismo: país por país y global. En el primer escenario, combinando datos agregados y procedentes de la base de datos ORBIS, el resultado central que se obtiene es que la aplicación de un tipo mínimo del 10 % produciría una recaudación mundial adicional en el entorno de 32.000 millones de euros, aproximadamente el 14 % de los impuestos pagados por las entidades extranjeras controladas. Esto representa menos del 2 % de la recaudación mundial del impuesto sobre sociedades y el 0,3 % de los beneficios societarios mundiales. La recaudación procedería, principalmente, de las Islas Vírgenes Británicas, Puerto Rico, Irlanda, Países Bajos, Bermudas, las Islas Caimán, Alemania, Luxemburgo y Reino Unido. Según las mismas estimaciones, de España procederían 468 millones de euros. Los principales países receptores —entendiendo por tales los de residencia de la matriz última del grupo— serían Estados Unidos y China, en términos absolutos; sin embargo, en relación con el total de ingresos fiscales, los mayores beneficiarios serían algunos países de Europa del Este, como Estonia, Letonia o Hungría. Por lo que respecta al escenario en el que el Pilar 2 se aplica de manera global, es decir, multinacional a multinacional, utilizando bases de datos de sociedades cotizadas, Devereux *et al.* (2020) concluyen que un tipo mínimo del 10 % elevaría la recaudación en, aproximadamente, un 4 % de los impuestos pagados por las entidades extranjeras controladas.

Estos autores también simulan el impacto de ese Pilar sobre la transferencia de beneficios y los incentivos a la inversión, concluyendo que el enfoque país por país generaría un efecto mucho más fuerte que el enfoque global en la mitigación de la transferencia de beneficios, pero también un aumento más

pronunciado de los tipos medios efectivos y el coste de capital. Además, encuentran que el Pilar 2 no tendría un gran efecto en la convergencia de los tipos medios efectivos.

La OCDE ha publicado recientemente los resultados de un análisis preliminar de estimación del impacto de la aplicación de los dos Pilares (OECD, 2020c). El estudio se realiza para una base de datos de más de 27.000 grupos multinacionales de más de 200 países y jurisdicciones (que incluye las estadísticas de los informes país por país), y para los años 2016-2017. En el escenario básico, con respecto al «Importe A» del Pilar 1, se asume que los beneficios residuales representan un 10 % de la ratio beneficios/ventas y que la participación en ellos de las jurisdicciones de mercado es el 20 %. En el Pilar 2, el tipo mínimo fijado para la simulación es el 12,5 %.

En este informe, se estima que la aplicación de los Pilares 1 y 2 podría incrementar la recaudación global del impuesto sobre sociedades entre 50.000 y 80.000 millones de dólares. Si se tiene en cuenta el efecto combinado con el régimen estadounidense GILTI, considerado en la última propuesta de la OCDE de octubre de 2020 como equivalente a GloBE, esta estimación se eleva, en una horquilla que va desde los 60.000 hasta los 100.000 millones de dólares, alrededor de un 4 % de la recaudación mundial por impuestos sobre sociedades. Por lo que respecta al Pilar 1, su aplicación se estima que generaría una reasignación aproximada de unos 100.000 millones de dólares de ingresos fiscales hacia las jurisdicciones de mercado, con un aumento modesto de los ingresos impositivos globales. En promedio, las economías de renta baja, media y alta se beneficiarían por igual del aumento de recaudación, mientras que tenderían a perder ingresos los considerados como centros de inversión, que se definen como las jurisdicciones en las que las entradas de inversión directa extranjera representan más del 150 % de su PIB. En cuanto al Pilar 2, el informe de la OCDE concluye que su aplicación conduciría a un incremento significativo de la recaudación

por impuesto sobre sociedades, a la vez que reduciría de forma considerable los incentivos actuales de las empresas multinacionales a trasladar sus beneficios a jurisdicciones de baja tributación, lo que generaría mejoras añadidas de recaudación.

La OCDE ha valorado las implicaciones que la crisis de la COVID-19 puede tener sobre las anteriores estimaciones, advirtiendo que, a pesar de la gran incertidumbre que caracteriza a la situación sanitaria y económica actual, es bastante probable que, durante la pandemia, las ganancias de ingresos fiscales estimadas para los dos pilares se reduzcan significativamente en el corto plazo, al caer de forma importante la rentabilidad de muchas empresas multinacionales. Sin embargo, la aceleración de la transformación digital que se está produciendo seguramente aumentará el peso relativo de los servicios digitales automatizados provistos por las empresas sujetas al gravamen del Pilar 1, lo que aumentará previsiblemente la recaudación estimada.

Respecto del coste de inversión de las empresas, el estudio de la OCDE concluye que la propuesta apenas tiene efectos, salvo en los centros de inversión. El efecto negativo sobre el PIB mundial del aumento de recaudación derivado de la aplicación de los Pilares se estima que puede estar por debajo del 0,1 % en el largo plazo. Sin embargo, en un escenario de falta de acuerdo, con aplicación de gravámenes nacionales independientes y en un contexto de conflicto comercial arancelario, los efectos negativos sobre el PIB mundial se elevan hasta el 1 %.

4. Algunas consideraciones sobre el futuro del Marco Inclusivo BEPS

Tras dos años de trabajo técnico y negociaciones en el seno del Marco Inclusivo BEPS de la OCDE, el escepticismo sobre la posibilidad de alcanzar un acuerdo con propuestas cerradas para los dos pilares, o para al menos uno de ellos, se ha ido extendiendo entre expertos y autoridades fiscales a lo largo

de 2020, coincidiendo con la expansión de la pandemia de la COVID 19. Finalmente, en octubre, anticipándose a la reunión de los países del G20 de finales de noviembre de 2020, la Secretaría General de la OCDE anunció que se aplaza el compromiso asumido para alcanzar un acuerdo multilateral sobre los dos pilares hasta mediados de 2021, sin concretar fecha. En julio de 2020, la Comisión Europea advirtió que, ante la posibilidad de que no se alcance un acuerdo en la OCDE con las nuevas reglas fiscales internacionales, la Unión Europea continuará con sus propuestas fiscales sobre tributación de los negocios digitales y las empresas multinacionales, anunciadas para el otoño de 2020, dentro de las iniciativas del programa *Fair and Simple Taxation*, así como en la discusión del marco financiero del programa *Next Generation EU*.

En este contexto, tiene interés que nos preguntemos cuáles son los obstáculos principales que están condicionando el acuerdo en el Marco Inclusivo BEPS. En relación con el Pilar 1, las controversias abiertas más relevantes se centran: a) en el ámbito subjetivo de aplicación de las normas de reparto del derecho de gravamen, ya que algunos países quieren que las nuevas normas se apliquen únicamente a las empresas digitales, mientras que otros, principalmente Estados Unidos, mantienen que el criterio de la naturaleza digital de las actividades debe ampliarse, al considerar que la identificación actual del gravamen recaería de forma exclusiva y desproporcionada en las empresas multinacionales digitales con sede en los Estados Unidos; b) en las dificultades técnicas para superar una articulación del Pilar 1 excesivamente compleja, que no consigue evitar los problemas de doble imposición derivados de la dicotomía de gravar beneficios estimados (mediante porcentajes) en las jurisdicciones de mercado y beneficios efectivos (medidos por la contabilidad) en la jurisdicción de residencia del grupo multinacional, sin que las definiciones del beneficio residual y de los «importes» que se emplean resuelvan satisfactoriamente la falta de homogeneidad existente en la segmentación de actividades; c) en los costes de

cumplimiento en que incurrirán las empresas, que se prevén importantes, al tener que identificar en todas las jurisdicciones de mercado los componentes de su beneficio, de acuerdo con las definiciones fijadas para el cálculo de la base sometida a gravamen, sin olvidar los costes de administración, para su supervisión, que impondrá a todas las jurisdicciones implicadas (Mehboob, 2020).

Una cuestión relacionada, por el momento no resuelta, tiene que ver con la pervivencia de los acuerdos previos de valoración de los precios de transferencia (APAs), creados para dotar de certidumbre a la tributación de las operaciones vinculadas mediante un marco jurídico estable, basado en un principio de confianza entre las sociedades y las Administraciones tributarias. A juicio de las empresas, las reglas de cuantificación de los importes A y B, en su redefinición según la propuesta de 12 de octubre de 2020 (OECD, 2020a), propiciarán las disputas interpretativas sobre la base de cálculo, salvo que los APAs y los procedimientos de acuerdo mutuos (MAPs) actuales se configuren como mecanismos multilaterales de prevención de disputas (Prescott-Haar & Day, 2020).

Por lo que respecta a la mencionada segmentación de las actividades, las multinacionales digitales identificadas como contribuyentes potenciales en el Pilar 1 consideran fundamental, para el cálculo del importe A, la diferenciación clara y equilibrada entre las ventas de servicios digitales a otras empresas (B2B) y las realizadas a clientes particulares (B2C) (Haines, 2020). Según estas empresas, las primeras constituyen, tanto en volumen como en rentabilidad, el núcleo principal de su negocio.

Por último, un debate abierto es el relativo al alcance del tercer componente del Pilar 1 y si las resoluciones de controversias deben considerarse o no vinculantes (Macdonald *et al.*, 2020). Este componente está siendo un elemento fundamental de la negociación, por lo que puede suponer, en la práctica, de discrecionalidad para fijar el nivel de imposición efectiva atribuido a las jurisdicciones de mercado.

Por ello, existen posiciones dentro del Marco Inclusivo que consideran fundamental establecer reglas previas para evitar los problemas de doble contabilización, con la consiguiente sobreimposición en este Pilar, que puedan surgir de la aplicación de los importes A y B, como consecuencia de que el Informe de 12 de octubre de 2020 sigue contemplando que las jurisdicciones puedan aplicar sus normas actuales sobre precios de transferencia para gravar los beneficios obtenidos por filiales y establecimientos sobre la base del principio de plena competencia.

Por lo que respecta al Pilar 2, las principales discrepancias tienen que ver con la definición de la base de aplicación del impuesto mínimo GloBE, fundamentalmente en lo concerniente a la denominada «regla de inclusión de rentas» (IIR) de las filiales extranjeras controladas y su subsidiaria «regla de pagos infragravados» (UTPR). Un cambio muy relevante en la noción de impuesto mínimo del Pilar 2 que se ha producido a lo largo del proceso de negociación iniciado a comienzos de 2020, y que se ha visto reflejado en el Informe del Pilar 2 presentado el 12 de octubre (OECD, 2020b), tiene que ver con el contenido de la base sobre la que debe aplicarse el tipo mínimo que se acuerde. En la propuesta previa del Pilar 2 presentada a principios de 2020, la base de cálculo se identificaba, esencialmente, con el denominado «beneficio neto consolidado» del grupo multinacional. Sin embargo, como se ha explicado en el apartado 2, la última propuesta, abierta a consulta pública hasta el 14 de diciembre de 2020, considera dos tipos de exclusiones vinculadas a los gastos de nóminas y a la depreciación de los activos materiales, que operarían como minoraciones del beneficio neto en la fórmula de cálculo de la base gravada por GloBE.

En relación con este cambio de la base de cálculo del impuesto mínimo del Pilar 2, Hey (2020) advierte del conflicto que puede surgir entre la aplicación de GloBE y el actual régimen CFC, *Controlled Foreign Corporation rules*, de inclusión de rentas. Según esta autora, la aplicación en las reglas CFC del tipo impositivo nominal doméstico del país de residencia de la

matriz, sin limitación por nivel de ingresos globales de los grupos, en lugar de un tipo mínimo previsiblemente inferior a este, y solo para aquellos grupos con ingresos superiores a 750 millones de euros, previsiblemente, hará que muchos países del Marco Inclusivo no encuentren ventajas en apoyar el sistema GloBE, que además impondrá unos costes de administración y cumplimiento superiores. Una alternativa sería redefinir, de forma consistente, ambos sistemas, teniendo en cuenta que la cláusula de «nivel mínimo de protección», contemplada en el artículo 3 de la ATAD (Directiva UE, 2016/1164 del Consejo, de 12 de julio de 2016), permite que cada país pueda fijar condiciones más restrictivas para salvaguardar un nivel de protección más elevado de las bases imponibles nacionales del impuesto sobre sociedades.

Un tema técnico importante que está presente en las discusiones de este Pilar es la complejidad de los ajustes extracontables que tendrían que practicarse para la determinación de la base imponible consolidada de los grupos multinacionales sujetos a la imposición mínima efectiva. El origen de la misma está en las diferencias existentes entre los criterios contables de las NIIF y los principios contables aplicados en los diversos países de residencia de las filiales de un mismo grupo. De hecho, en el Informe del Pilar 2 (OECD, 2020b) se reconoce la posibilidad de que esas diferencias de tratamiento contable lleven a un cálculo de tipos efectivos superior al previsto. Una alternativa considerada por la OCDE en su último informe es partir de la presentación de los informes «país por país» para el cálculo del tipo efectivo, bajo la consideración de «puerto seguro», con validez para varios ejercicios. No obstante, por el momento, la metodología del informe país a país presenta algunas limitaciones de aplicación importantes, como se ha expuesto recientemente en los resultados de las evaluaciones de funcionamiento por pares del CbCR realizadas (OECD, 2020d).

Sin embargo, posiblemente, la cuestión que parece haber suscitado una mayor oposición para alcanzar un acuerdo en las discusiones del Pilar 2 tiene que ver con

la coexistencia de GloBE con otros regímenes de imposición mínima aprobados, unilateralmente, por otros países. En particular, la principal controversia se ha producido con Estados Unidos por su régimen *Global Intangible Low Tax Income* (GILTI), introducido en la conocida como reforma fiscal Trump de 2017 (*2017 Tax Cuts and Jobs Act*). El régimen de GILTI persigue reducir los incentivos de las multinacionales norteamericanas para mantener fuera de Estados Unidos los beneficios desplazados a sus filiales en el extranjero mediante esquemas basados en la retribución de activos intangibles. Para ello, se fija un impuesto mínimo mundial del 10,5 % (que se elevará al 13,125 % a partir de 2026) sobre una base anual, calculada como la renta obtenida por las filiales extranjeras de la matriz estadounidense que supera el 10 % del valor de los activos tangibles depreciables de esas filiales.

La OCDE, en aras de alcanzar el consenso en el Pilar 2, en su documento de octubre de 2020, reconoce expresamente la libertad de todas las jurisdicciones fiscales para establecer sus propios sistemas impositivos, con los tipos de gravamen que entiendan oportunos. En paralelo, también reconoce que los países puedan acordar dentro del Marco Inclusivo un régimen de tributación mínima como el recogido en la propuesta GloBE, de acuerdo con los siguientes términos de aplicación (OECD, 2020e): a) aceptación de la posibilidad, basada en limitaciones técnicas, de que una jurisdicción fiscal pueda no aplicar el régimen que se acuerde a sus multinacionales residentes; b) los países que consensúen la aplicación del Pilar 2 lo harán, de forma coherente, incorporando al conjunto de sus filiales controladas en cualquier jurisdicción fiscal, incluidas las de residencia de sus matrices; c) se reconoce al régimen GILTI aplicado por Estados Unidos como una regla cualificada de inclusión de rentas (IIR) que cumple con los requisitos del Plan de Acción del Pilar 2: «El Marco Inclusivo reconoce que un acuerdo sobre la coexistencia de GILTI y GloBE tiene que ser parte del acuerdo político sobre el Pilar 2» (OECD, 2020b, p. 18); y d) para articular la

aplicación del Pilar 2, la OCDE se compromete a elaborar un modelo de legislación marco, la documentación y directrices normalizadas, así como a estudiar la posibilidad de desarrollar un convenio multilateral que incluya los aspectos fundamentales del Pilar.

En este escenario, caracterizado por el bloqueo en los avances de la OCDE y por la indefinición de la estrategia de la Unión Europea, en agosto de 2020 ha visto la luz una propuesta de impuesto digital por parte de la Organización de Naciones Unidas. Se trata de un proyecto del Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Materia Tributaria para añadir un artículo 12B al Modelo de Tratado Tributario (ONU, 2020)⁸. Básicamente, la propuesta consiste en establecer un gravamen sobre un rendimiento bruto estimado por los ingresos derivados de la prestación de «servicios digitales automatizados», entendiendo como tales la publicidad *online*, las plataformas de intermediación *online*, los medios de comunicación social, la venta de contenidos digitales, las actividades de computación en nube, la venta u otro tipo de entregas de datos retribuidas por parte de los usuarios y la enseñanza *online*. El impuesto se aplicaría como una retención en origen exigible por el país de origen de esos ingresos, teniendo los países que lo apliquen libertad para fijar el tipo de gravamen.

La diferencia fundamental de este impuesto sobre los servicios digitales automatizados con el método contemplado por el Pilar 1 de la OCDE es que el impuesto propuesto por Naciones Unidas se aplicaría directamente por el país donde se localizan los clientes que adquieren los servicios digitales, mediante un porcentaje de retención en los pagos realizados a las multinacionales que los prestan, fijándose como base

⁸ Hasta esta propuesta, el artículo 12 (tras la modificación prevista, reenumerado como 12A) establecía que «los ingresos procedentes de los servicios digitales automatizados obtenidos por una empresa de un Estado contratante serían gravables exclusivamente por el Estado en que la empresa tenía su residencia, a menos que la empresa llevara a cabo sus actividades mediante un establecimiento permanente en el otro Estado (el Estado de origen) o prestara servicios profesionales o personales independientes mediante una base fija en el Estado de origen».

de aplicación del mismo, por defecto, el 30 % de los ingresos brutos percibidos o, alternativamente, si estuviese disponible, un índice de rentabilidad del segmento de negocio digital automatizado. No obstante, se reconoce la posibilidad de que la empresa que sea beneficiaria efectiva de esos ingresos procedentes de la prestación de servicios digitales automatizados pueda exigir al Estado en el que estos se originen que someta sus beneficios asociados a tributación al tipo impositivo previsto en la legislación interna de ese Estado.

Con esta propuesta, se evitaría el cálculo de una base de gravamen para cada multinacional en cada jurisdicción fiscal, tal y como se hace con la determinación de los importes A y B en la propuesta de la OCDE. La propuesta de redacción del art. 12B del Tratado no concreta ningún nexo de sujeción física o virtual, ni aclara los criterios para considerar que los servicios han sido utilizados por clientes residentes en el país con derecho a aplicar el gravamen. En la propuesta del Comité de Expertos de Naciones Unidas se contempla la posibilidad de que las retenciones en la fuente practicadas por este impuesto sobre servicios digitales automatizados puedan generar un gravamen excesivo o una situación de doble imposición, siendo en ambos casos aplicables los métodos de corrección recogidos en el artículo 23 del Modelo de Tratado Tributario de Naciones Unidas. No obstante, se señala que la fijación de un tipo reducido de retención o la opción por una base de aplicación a partir de las ratios de rentabilidad global del grupo multinacional permitirían evitar una tributación excesiva. Para evitar la doble imposición de los beneficios atribuidos a los servicios digitales automatizados, la propuesta contempla que, si estos se prestasen a través de un establecimiento permanente o una entidad filial residentes en el territorio del país con derecho a exigir este gravamen, el impuesto no se aplicaría.

Aunque, *a priori*, la propuesta de las Naciones Unidas parece más sencilla y con menos costes de cumplimiento y administración que la de la OCDE, en principio, no es esperable que pueda alcanzar un amplio consenso, fundamentalmente, al ser contraria

a los intereses de Estados Unidos y de China, países de residencia de la gran mayoría de las grandes EMN que prestan esos servicios digitales automatizados. Sin embargo, la propuesta, asimilable a un impuesto sobre servicios digitales coordinado, de base más amplia que la propuesta de la Unión Europea, sí puede resultar atractiva para los países con economías emergentes⁹.

5. Consideraciones finales

En la actualidad, parece existir el suficiente consenso en la identificación de los problemas que debilitan la estructura de la fiscalidad internacional de las sociedades y minan la recaudación de muchos países. La respuesta a los mismos empezó siendo lenta y titubeante, pero en los últimos años se observa un creciente interés en encontrar y aplicar soluciones. A nuestro juicio, hoy se dispone de suficientes alternativas para adoptar una respuesta aceptable al reto planteado que, como ya se ha dicho, no afecta solo al sector digital de la economía.

Las iniciativas unilaterales, como los impuestos sobre los servicios digitales, tienen inconvenientes, por sus previsibles costes de eficiencia sobre la actividad económica que, a su vez, pueden limitar, en una segunda ronda, la recaudación tributaria¹⁰. Pero se trata de medidas comprensibles desde la perspectiva de los Estados implicados, que quieren hacer valer su derecho a gravar el valor generado en su territorio y necesitan los ingresos producidos por esos impuestos. Además, su introducción puede contribuir a impulsar la adopción de soluciones de alcance internacional. Las Cortes Generales españolas han aprobado recientemente la Ley 4/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales (BOE, 2020), y otros países están tramitando o han aprobado ya tributos semejantes siguiendo, en el caso

⁹ Para una valoración más detallada, puede verse Teijeiro (2020).

¹⁰ Sobre las distorsiones económicas que podría originar la imposición sobre negocios digitales, puede verse Olbert y Spengel (2019).

europeo, el modelo establecido por la Unión Europea en su propuesta de Directiva relativa al sistema común del impuesto sobre los servicios digitales (Comisión Europea, 2018; 2019)¹¹.

La factibilidad de la actuación internacional coordinada dependerá, seguramente, de su aceptación por los grandes países y, especialmente, por los Estados Unidos. En este sentido, la propuesta GloBE de imposición mínima de la OCDE (Pilar 2) tiene visos de salir adelante, al no ser muy ambiciosa y alinearse con los intereses de algunos países grandes. De hecho, como ya hemos explicado, la propia OCDE acepta que su propuesta puede considerarse equivalente, para las multinacionales estadounidenses, con el *GILTI tax*, introducido por la reforma fiscal estadounidense de 2017. A nivel de la Unión Europea, GloBE es también coherente con la declaración franco-alemana de diciembre de 2018. En cambio, la adopción del Pilar 1 nos parece más complicada¹², aunque su implantación se puede ver incentivada si continúa el goteo de aprobación de impuestos nacionales sobre los servicios digitales o la Unión Europea termina aprobando su propuesta coordinada.

Las anteriores valoraciones quedan, en buena medida, refrendadas por el contenido de sendas cartas enviadas en el último año por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos. En la primera, dirigida al Secretario General de la OCDE el 3 de diciembre de 2019, además de manifestar su preocupación por una posible desviación obligatoria del principio *arm's length* y de las normas sobre el nexos fiscal, «pilares

tradicionales del sistema fiscal internacional, en los que se apoyan los contribuyentes de los Estados Unidos», el Secretario del Tesoro manifestaba que los objetivos del Pilar 1 podrían alcanzarse sustancialmente haciendo de dicho Pilar un régimen de «puerto seguro», *safe-harbour*, esto es, un sistema voluntario para las multinacionales. Y, por lo que respecta al Pilar 2, que los Estados Unidos apoyan plenamente una solución tipo GILTI¹³. En la segunda carta, remitida a los ministros de finanzas de España, Francia, Italia y Reino Unido, el 12 de junio de 2020, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos advirtió de que los debates en el seno de la OCDE habían llegado a un punto muerto, lo que fue interpretado unánimemente como una presión contra las «tasas Google» aprobadas por algunos Estados miembros de la Unión Europea¹⁴.

Si, finalmente, logra alcanzarse un acuerdo internacional sobre los dos Pilares, la propuesta de Base Imponible Común Consolidada (BICIS/CCCTB: *Common Consolidated Corporate Tax Base*) de la Unión Europea quedaría, de nuevo, como la de 2011, arrumbada (Comisión Europea, 2016a; 2016b; 2016c). Ahora bien, si el plan de la OCDE/G20 no consigue salir adelante, pensamos que el proyecto europeo es una buena alternativa de intervención multilateral sobre la que seguir trabajando.

El sistema BICIS tiene muy buenas propiedades desde el punto de vista del diseño técnico. Con este sistema, las EMN, independientemente del tipo de negocio que desarrollen, calcularían una única base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades, de acuerdo con unas normas comunes aplicables en todos los Estados miembros, que se distribuiría entre países en función de la presencia en los mismos de tres factores, representativos de la generación

¹¹ En Europa, a 14 de octubre de 2020, Austria, España, Francia, Hungría, Italia, Polonia y Reino Unido, además de Turquía, han aprobado impuestos nacionales sobre servicios digitales; en Bélgica, República Checa y Eslovaquia existen propuestas en trámite para su aprobación; y Letonia, Noruega y Eslovenia han anunciado oficialmente su intención de introducir en sus sistemas fiscales esta figura impositiva (Asen, 2020).

¹² Aunque el Tribunal Supremo de los Estados Unidos haya dictaminado recientemente, en *South Dakota v. Wayfair*, que el nexos sustancial de una empresa con un estado, para que este pueda exigirle el impuesto sobre las ventas, no requiere de la presencia física en dicho estado, al tratarse de un requisito desbordado por la realidad económica, injusto y que provoca distorsiones en el mercado y pérdidas de recaudación para los estados. Véase https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/17-494_j4el.pdf

¹³ Véase <https://home.kpmg/content/dam/kpmg/us/pdf/2019/12/treasury-letter-oecd-digital-services-tax.pdf>

¹⁴ Véase <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/us/pdf/2020/06/tnf-mnuchin-oecd-jun19-2020.PDF> y la respuesta de los ministros de Economía y Hacienda de estos países, en <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/06/Letter-Mnuchin-IT-FR-UK-SP-FINAL-SIGNED%E2%80%9494CLEANED.pdf>

del beneficio empresarial, ponderados por igual: activos, trabajo (número de empleados y salarios, a partes iguales) y ventas. Cada Estado miembro aplicaría el tipo impositivo que decidiese a la fracción de la base consolidada que le correspondiese.

Frente al Pilar 1 de la OCDE, el sistema BICCIS fija reglas más claras de determinación y reparto del beneficio entre las sociedades del grupo MN. Además, la propuesta BICCIS no contempla, al menos en principio, una convergencia de tipos del impuesto de sociedades hacia un tipo común, siquiera hacia un tipo mínimo, como sí lo hace el Pilar 2 de la OCDE. Por otra parte, BICCIS ofrece importantes potencialidades en la lucha contra la planificación fiscal agresiva, al prescindir de los precios de transferencia, lo que neutralizaría muchas de las estrategias de traslado de beneficios entre las empresas de los grupos MN, lo que, adicionalmente, contribuiría a reducir los costes de gestión y cumplimiento asociados a estas actividades (Onrubia, 2019)¹⁵.

Hay que advertir que BICCIS no resuelve definitivamente los problemas de localización estratégica y, por tanto, de competencia fiscal, en la medida que abre nuevas estrategias de planificación fiscal asociadas a la reasignación de los tres factores elegidos para la distribución de la base común consolidada entre Estados miembros, con las consiguientes distorsiones en las actividades económicas¹⁶. En este sentido, en Estados Unidos, donde se aplica el sistema de atribución de beneficios mediante fórmula en los impuestos sobre sociedades de los estados, se observa una clara tendencia a lo largo del tiempo a dar la ponderación más elevada a las ventas, que es el factor menos susceptible de manipulación. En la actualidad, solo media docena de estados utiliza las ventas, salarios

y activos con igual peso. Más de la mitad de los estados emplean como único factor las ventas y, en los restantes, el peso de las ventas es de, al menos, un 50 %¹⁷. Esta tendencia aproxima, todavía más, el sistema BICCIS a las fórmulas de imposición societaria en destino (FMI, 2019).

Si bien es cierto que, al menos inicialmente, la aplicación de BICCIS podría quedar circunscrita al ámbito de la Unión Europea, con los inconvenientes que ello acarrea, también es verdad que, como argumenta Clausing (2020), una vez puesto en marcha, hay un gran incentivo para que otros países se incorporen al sistema.

Referencias bibliográficas

- Altshuler, R. & Grubert, H. (2010). Formula apportionment: Is it better than the current system and are there better alternatives? *National Tax Journal*, 63(4), 1145-1184.
- Angus, B. & Coronado, L. (2020, June 30). The OECD presses on with BEPS 2.0 in today's distressed times. *International Tax Review*.
- Asen, E. (2020). What European OECD Countries Are Doing about Digital Services Taxes. *Tax Foundation*. <https://tax-foundation.org/digital-tax-europe-2020/>
- Boletín Oficial del Estado, BOE (2020, 16 de octubre). Ley 4/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales. *Boletín Oficial del Estado*, (274), 88569-88580. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-12355
- Castillo-Murciego, Á. & López-Labordá, J. (2017). Are Spanish companies involved in profit shifting? Consequences in terms of tax revenues. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 11(2017-1), 1-47. <http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2017-1>
- Clausing, K. A. (2020). Taxing Multinational Companies in the 21st Century. In J. Shambaugh & R. Nunn (eds.), *Tackling the Tax Code: Efficient and Equitable Ways to Raise Revenue* (pp. 237-283). Brookings. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/01/Clausing_Book_LO_FINAL.pdf
- Clausing, K. A., Saez, E. & Zucman, G. (2020). Ending Corporate Tax Avoidance and Tax Competition: A Plan to Collect the Tax Deficit of Multinationals. Mimeo. <https://eml.berkeley.edu/~saez/CSZ2020.pdf>

¹⁵ Los problemas se mantendrían en el caso de filiales y establecimientos permanentes situados fuera de la Unión Europea. Por ello, la Propuesta de Directiva recomienda la implantación de normas de transparencia fiscal internacional (*Controlled Foreign Corporation rules*, CFC), además del mantenimiento de las normas de precios de transferencia.

¹⁶ Véase Altshuler y Grubert (2010), Nicolay y Spengel (2017), Cnossen (2018) y De Mooij *et al.* (2019).

¹⁷ Véase <https://www.taxpolicycenter.org/statistics/state-corporate-income-tax-rates>

- Crossen, S. (2018). Corporation taxes in the European Union: Slowly moving toward comprehensive business income taxation? *International Tax and Public Finance*, 25(3), 808-840.
- Cobham, A., Faccio, T. & FitzGerald, V. (2019). Global inequalities in taxing rights: An early evaluation of the OECD tax reform proposals. Mimeo. https://pop-umbrella.s3.amazonaws.com/uploads/8087f93a-32a7-4512-85b9-9afa3306e255_Global%20inequalities%20in%20taxing%20rights%20-%20Cobham%20Faccio%20FitzGerald%20Oct19%20PRELIMINARY.pdf
- Comisión Europea (2016a). *Proposals for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*. COM(2016) 683 final. https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_683_en.pdf
- Comisión Europea (2016b). *Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base*. COM(2016) 685 final. https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_685_en.pdf
- Comisión Europea (2016c). Impact Assessment Accompanying the Document Proposals for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base and a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB). *Commission Staff Working Document*. https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/swd_2016_341_en.pdf
- Comisión Europea (2018). *Proposal for a Council Directive on the Common System of a Digital Services Tax on Revenue Resulting from the Provision of Certain Digital Services*. COM(2018) 148 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0148&from=EN>
- Comisión Europea (2019). *Proposal for a Council Directive on the common system of a digital advertising tax on revenues resulting from the provision of digital advertising services. Political agreement*. Bruselas. Comisión Europea. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6873-2019-INIT/en/pdf>
- Cooper, M. & Nguyen, Q. T. (2020). Multinational enterprises and corporate tax planning: A review of literature and suggestions for a future research agenda. *International Business Review*, 29(3), 101692. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2020.101692>
- Dahlby, B. (2011). Global Value Chains, Foreign Direct Investment, and Taxation. In A. Sydor (ed.), *Global Value Chains - Impacts and Implications*. Trade Policy Research 2011. Foreign Affairs and International Trade Canada. https://www.international.gc.ca/economist-economiste/assets/pdfs/research/TPR_2011_GVC/11_Dahlby_e_FINAL.pdf
- De Mooij, R. A., Liu, M. L. & Prihardini, D. (2019). An Assessment of Global Formula Apportionment. *IMF Working Paper* /19/2013. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/10/11/An-Assessment-of-Global-Formula-Apportionment-48718>
- Devereux, M. P., Fuest, C. & Lockwood, B. (2015). The taxation of foreign profits: A unified view. *Journal of Public Economics*, 125, 83-97.
- Devereux, M. P. & Vella, J. (2017). Implications of Digitalization for International Corporate Tax Reform. In S. Gupta, M. Keen, A. Shah & G. Verdier (eds.), *Digital Revolutions in Public Finance*, (pp. 91-112). FMI. <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/24304-9781484315224/24304-9781484315224/24304-9781484315224.xml?code=qrredir>
- Devereux, M. P., Bares, F., Clifford, S., Freedman, J., Güçeri, I., McCarthy, M., Simmler, M. & Vella, J. (2020). *The OECD Global Anti-Base Erosion Proposal*. Oxford University Centre for Business Taxation. Universidad de Oxford. Oxford. https://www.sbs.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-02/OECD_GloBE_proposal_report.pdf
- FMI (2019). Corporate Taxation in the Global Economy. *IMF Policy Papers*, 19/007. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/03/08/Corporate-Taxation-in-the-Global-Economy-46650>
- Fuest, C., Parenti, M. & Toubal, F. (2019, November). International Corporate taxation: What Reforms? What Impact? *Les notes du conseil d'analyse économique*, 54(6), 1-12. <https://www.ifo.de/en/publikationen/2019/working-paper/international-corporate-taxation-what-reforms-what-impact>
- Haines, A. (2020, September 3). Corporate segmentation holds the key to pillar one blueprint. *International Tax Review (ITR)*. <https://www.internationaltaxreview.com/article/b1n6hr47bptk43/corporate-segmentation-holds-the-key-to-pillar-one-blueprint>
- Hebous, S. (2020). Global Firms, National Corporate Taxes: An Evolution of Incompatibility. *IMF Working Paper*, No 20/178. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/09/04/Global-Firms-National-Corporate-Taxes-An-Evolution-of-Incompatibility-49721>
- Hey, J. (2020, November 4). GloBE: Do We Need a Super-CFC? *Kluwer International Tax Blog*, (próxima publicación en *Intertax*, 49(1), 2021). <http://kluwertaxblog.com/2020/11/04/globe-do-we-need-a-super-cfc-forthcoming-intertax-vol-49-2021-issue-1/>
- López Laborda, J. & Onrubia, J. (2020). Globalización, digitalización y tributación de las multinacionales. *Cuadernos Círculo Cívico de Opinión*, 28, 9-22.
- Macdonald, P., Cao, T., Gray, K. & Marley, P. (2020, October 14). OECD releases blueprint reports on international tax reform (Pillar One and Pillar Two) and launches public consultation. *LEXOLOGY*. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6407ba5a-e2dc-40ef-9a8d-4b77028840ee>
- Mehboob, D. (2020, September 2). APAC tax heads bemoan 'mountain of work' under pillar one. *International Tax Review (ITR)*. <https://www.internationaltaxreview.com/article/b1n6gdnx2c8l5d/apac-tax-heads-bemoan-mountain-of-work-under-pillar-one>

- Nicolay, K. & Spengel, C. (2017). The European Commission's CC (C) TB re-launch. *ZEW Policy Brief*, 1/2017. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW). <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/149907/1/877840938.pdf>
- OECD (2015). *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing Paris. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264241046-en.pdf?expires=1573751145&id=id&accname=guest&checksum=F68C9CF636299DDD4F5690B49C64C4D7>
- OECD (2020a). *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint: Inclusive Framework on BEPS*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing Paris. <https://doi.org/10.1787/beba0634-en>
- OECD (2020b, October). *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint: Inclusive Framework on BEPS*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing Paris. <https://doi.org/10.1787/abb4c3d1-en>
- OECD (2020c). *Tax Challenges Arising from Digitalisation - Economic Impact Assessment*. OECD Publishing Paris. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/0e3cc2d4-en.pdf?expires=1602779471&id=id&accname=guest&checksum=1A02F0538BFF4E900F0E5D103736B6BD>
- OECD (2020d, October). *BEPS Action 13 on Country-by-Country Reporting – Peer Review Documents*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing Paris. <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-action-13-on-country-by-country-reporting-peer-review-documents.pdf>
- OECD (2020e, October). *Cover Statement by the Inclusive Framework on the Reports on the Blueprints of Pillar One and Pillar Two*. OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS. OECD Publishing Paris. <https://www.oecd.org/tax/beps/cover-statement-by-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-on-the-reports-on-the-blueprints-of-pillar-one-and-pillar-two-october-2020.pdf>
- Olbert, M. & Spengel, C. (2019). Taxation in the Digital Economy – Recent Policy Developments and the Question of Value Creation. *ZEW Discussion Paper* No 19-010. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/194870/1/1662961618.pdf>
- Onrubia, J. (2019). Modelos alternativos de imposición sobre beneficios societarios: neutralidad financiera, recaudación y viabilidad. En Deloitte Asesores Tributarios (coord.), *Imposición sobre el beneficio empresarial: evolución reciente, perspectivas de futuro* (pp. 691-732). Fundación Impuestos y Competitividad. Madrid.
- ONU (2020). *Tax treatment of payments for digital services*. United Nations Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters, 20th session, United Nations. <https://www.un.org/development/desa/financing/sites/www.un.org.development.desa.financing/files/2020-08/TAX%20TREATY%20PROVISION%20ON%20PAYMENTS%20FOR%20DIGITAL%20SERVICES.pdf>
- Prescott-Haar, L. & Day, S. (2020). The Pillar One blueprint - the potential future of international taxation and transfer pricing. *MNE Tax – Multinational Group Tax & Transfer Pricing News*. <https://mnetax.com/the-pillar-one-blueprint-the-potential-future-of-international-taxation-and-transfer-pricing-40662#a40662>
- Saez, E. & Zucman, G. (2019). *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*. New York. W. Norton & Company.
- Sorbe, S. & Johansson, Å. (2017). International tax planning, competition and market structure. *OECD Economics Department Working Papers* No 1358. OECD Publishing Paris. <https://doi.org/10.1787/e9c35474-en>
- Teijeiro, G. O. (2020, August 12). Automated digital services-The UN Proposal at glance. *Kluwer International Tax Blog*. <http://kluwertaxblog.com/2020/08/12/automated-digital-services-the-un-proposal-at-glance/>
- Tørsløv, T. R., Wier, L. S. & Zucman, G. (2020). The Missing Profits of Nations. *WID.world Working Paper* No 2020/12. <https://wid.world/document/the-missing-profits-of-nations-world-inequality-lab-wp-2020-12/>

DESAUTORIZACIÓN

Información Comercial Española, Revista de Economía, de acuerdo con las recomendaciones de los comités internacionales de ética sobre publicaciones académicas, ha desautorizado el artículo: Serrano Antón, F. (2020). Las reglas de coordinación fiscal internacional en el marco de la economía digital: los Pilares I y II de la OCDE y el cambio de paradigma fiscal. ICE, Revista de Economía, (917). <https://doi.org/10.32796/ice.2020.917.7137>, tras haber comprobado que reproducía, sin reconocimiento, contenidos del trabajo previamente publicado, Braccia, M.F. (2020) Economía digital. Un enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía, en Luchessi, M. (Coordinador y editor), *Tributación Internacional en LATAM y nuevas tendencias a partir del COVID-19*. La Ley.

Esta desautorización se fundamenta en los siguientes hechos:

- El artículo desautorizado reproduce de forma literal o casi literal contenidos del trabajo previamente publicado, Braccia, M. F. (2020), Economía digital. Un enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía, en Luchessi, M. (Coordinador y editor), *Tributación Internacional en LATAM y nuevas tendencias a partir del COVID-19*, La Ley. Los contenidos reproducidos suponen la mayor parte del trabajo previamente publicado y una parte muy sustantiva de los epígrafes 5, 6, y 7 del artículo desautorizado y, en menor medida, de su epígrafe 8.
- El artículo desautorizado no cita el trabajo reproducido, no entrecomilla las citas textuales y no incluye dicho trabajo en el listado de referencias bibliográficas. Además, omite, en alguna de las citas textuales, referencias que figuraban en la obra original a trabajos previos de su autor, a pesar de que sí se han incluido otras referencias y notas.
- Los coordinadores del número, ajenos a las prácticas reseñadas, una vez han tenido conocimiento de los hechos y tras su comprobación, han instado a que el autor solicitase la retirada inmediata del artículo, considerando que se han vulnerado los requisitos deontológicos exigibles para la inclusión de la contribución en el sumario propuesto.
- El autor ha solicitado la retirada del artículo aludiendo a una omisión involuntaria de la cita que, al margen de la credibilidad que pueda merecer, no ampara la extensa utilización de la obra previamente publicada que afecta a la propia originalidad del trabajo desautorizado.

Estos hechos suponen un incumplimiento de la Declaración de autoría, buenas prácticas y cesión de derechos suscrita por el autor en el marco de su colaboración con *Información Comercial Española, Revista de Economía*, en la que se declara específicamente: «Que se trata de un trabajo original e inédito en el que se reconocen las fuentes que han sido utilizadas para su elaboración». El incumplimiento se produce tanto en lo que se refiere a la originalidad y carácter inédito de la obra, como al reconocimiento de fuentes.

Información Comercial Española, Revista de Economía, incluye entre sus Principios editoriales y compromiso ético, el de prestar «especial atención al carácter original de las obras recibidas» y el de «identificar y citar en la bibliografía las fuentes originales» en las que se basan los trabajos. *Información Comercial Española, Revista de Economía* subraya su compromiso con estos principios y pide disculpas tanto al autor del artículo reproducido sin el debido reconocimiento, como a sus lectores por los inconvenientes que esta cuestión haya podido causar.

En Madrid, a 20 de enero de 2021
EL EQUIPO DE REDACCIÓN

Información Comercial Española Revista de Economía

6 números anuales

*Artículos originales sobre un amplio
espectro de temas tratados desde
una óptica económica,
con especial referencia
a sus aspectos internacionales*



Boletín Económico de Información Comercial Española

12 números anuales

*Artículos y documentos sobre economía
española, comunitaria e internacional,
con especial énfasis en temas sectoriales
y de comercio exterior*



Acceso libre

INTERNET

www.revistasice.com



Cuadernos Económicos de ICE

2 números anuales

*Artículos de economía
teórica y aplicada
y métodos cuantitativos,
que contribuyen
a la difusión y desarrollo
de la investigación*

Juan José Durán Herrera*
Prosper Lamothe Fernández**

LA NO NEUTRALIDAD DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES EN EL ENDEUDAMIENTO DE LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

El principio general aceptado de que el interés sobre la deuda reduce los impuestos de sociedades, tiene importantes consecuencias en la asignación de recursos: la empresa tiene un menor coste de capital, los beneficios de los accionistas aumentan (así como los ingresos de los directivos), los ingresos de las autoridades fiscales disminuyen y se produce una mayor desigualdad, inequidad, y en paralelo los prestamistas se benefician. Una economía global necesita un sistema de impuestos societarios más sencillo y transparente en su cálculo y más equitativo, sin grandes divergencias entre países, que solo se puede alcanzar a través de la cooperación internacional, liderada por los organismos internacionales y multilaterales.

The non-neutrality of corporate tax in the borrowing of multinational firms

The general accepted principle that interest on debt reduces the corporate taxes paid, has important consequences in the allocation of resources: the firm has a lower cost of capital, the shareholders' return increases (as well as executives income), the income of tax authorities diminishes and a greater inequality results, at the same time lenders gain. A global economy needs simple and transparent corporate tax calculation with small differences among international corporate tax systems, which can only be reached through international cooperation, under the leadership of international and multilateral organizations.

Palabras clave: deducción fiscal de intereses de deuda, desigualdad, impuestos a las empresas multinacionales, escudo fiscal.

Keywords: tax benefits of debt, inequality, taxes on multinational firms, tax shield.

JEL: F23, F38, G32, H25, H32.

* Decano de los Fellows de la European International Business Academy (EIBA) y Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid.

Contacto: juanjose.duran@uam.es

** Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid.

Contacto: prosper.lamothe@uam.es

Versión de octubre de 2020.

<https://doi.org/10.32796/ice.2020.917.7129>

1. Introducción

La empresa multinacional (EM) conforma un sistema económico de decisión que coordina y controla una red internacional de filiales localizadas en múltiples países. La EM constituye un mercado interno en el que se realizan una diversidad de transacciones entre sus filiales y unidades de negocio. Estas transacciones son de diversa naturaleza: activos intangibles, materias primas, productos, recursos financieros, etc. Los precios aplicados a estas transacciones se denominan precios de transferencia (OCDE, 2010; Eden, 2019). La determinación de estos precios, bajo el criterio generalmente aceptado de utilizar precios de mercado (cuando existan) implica que las transacciones entre filiales de la EM han de hacerse a precios como si fueran empresas independientes. Debemos resaltar el elevado grado de arbitrariedad en su determinación y por lo tanto la política de precios de transferencia es relevante en la asignación de recursos de la EM y en la canalización internacional de fondos en su propio sistema. El sentido de las transacciones internas indica las relaciones de costes e ingresos entre las filiales participantes. Los mercados internos se contextualizan con los mercados externos y entornos en que operan las EM. La fiscalidad y determinación de las bases imponibles incorporan singularidades propias de cada país y consecuentemente estas difieren entre países. Los países de baja tributación juegan un papel relevante en la dirección de los flujos financieros internacionales. En cierta medida las empresas (multinacionales) más rentables suelen ser las que menos impuestos pagan. Sabemos que la tributación de las grandes empresas tecnológicas es notablemente injusta; sus beneficios se nutren en gran medida de jurisdicciones en las que tienen poca presencia física, pero en las que explotan los datos de millones de usuarios; evidencia que demanda la construcción de un sistema integrado de fiscalidad internacional. La fiscalidad internacional actual favorece el *dumping* fiscal

y distorsiona la competencia. En este contexto hay que situar los «desplazamientos» internacionales de beneficios en función de su optimización fiscal.

Un principio general aceptado por el sistema tributario de los países es que los intereses sobre la deuda pagados a los prestamistas (internos de la EM o externos) se consideran gastos financieros que se deducen de los beneficios antes de impuestos. Por lo tanto, las ganancias netas después de intereses e impuestos deben aplicarse para recompensar a los accionistas. Sin embargo, en este caso, la deducción fiscal de intereses sobre la deuda no es neutral ya que reduce el impuesto sobre los beneficios pagados por las empresas y, en consecuencia, tiene implicaciones importantes para las partes interesadas. La empresa paga a los proveedores de fondos (que financian los activos de la empresa) con las siguientes implicaciones: *i*) los prestamistas (bancos y propietarios de bonos) reciben los intereses devengados; *ii*) las autoridades fiscales reciben menos impuestos, equivalente a la tasa del impuesto de sociedades multiplicado por la deuda contratada; es un subsidio indirecto de los contribuyentes; y *iii*) los beneficios disponibles para remunerar a los accionistas, vía dividendos y ganancias de capital aumentan.

El beneficio fiscal de la deuda se materializa en la deducción de intereses de la base liquidable del impuesto de sociedades. Estos se pueden diluir en la liquidación del impuesto y observar que el impuesto efectivo pagado es sensiblemente inferior al nominal. Es decir, la tasa marginal del impuesto efectivo pagado, además de la deducción de intereses satisfechos a los prestamistas, incorpora también otras partidas deducibles (amortización de gastos de establecimiento, de fondo de comercio, créditos fiscales, deducciones fiscales por determinadas transacciones mercantiles y motivos de política económica). Las empresas tienen posibilidades de utilizar diversidad de partidas que constituyen refugios para la deducción fiscal en la liquidación del impuesto de sociedades. La utilización de estas partidas influye en el volumen de

deuda. El departamento de impuestos de una corporación puede ser visto como un centro de beneficios (Graham & Tucker, 2006) que optimiza las disparidades fiscales entre países.

El escudo fiscal de los gastos financieros (*tax shield*) es un incentivo para aumentar el índice de apalancamiento de las empresas y, en consecuencia, es un factor determinante de su estructura de capital. La deducción fiscal de intereses reduce el coste de capital, lo que puede aumentar la propensión a invertir. Con el escudo fiscal, el rendimiento del patrimonio aumenta y contribuye a nutrir una alta concentración de capital en todo el mundo: aumenta la desigualdad de la sociedad. En términos del coste de oportunidad, la deducción de intereses a efectos fiscales reduce los ingresos de las autoridades fiscales. Esto puede ser interpretado como un subsidio indirecto por el contribuyente de los países para reducir el coste de capital de las empresas apalancadas y, por lo tanto, como un aumento de la riqueza de los accionistas. El escudo fiscal tiene implicaciones de eficiencia y desigualdad.

La evidencia real dice que el acuerdo internacional hacia la armonización de los regímenes fiscales está lejos de labrar un camino efectivo. Se puede concluir que ni los países (especialmente aquellos desarrollados con una tasa impositiva baja, así como los paraísos fiscales) ni las empresas multinacionales, especialmente las de mayor tamaño, desean de hecho una convergencia hacia una tasa impositiva similar, equivalente o mínima, en todo el mundo. Tampoco las entidades crediticias.

Hay dos propuestas principales sobre la necesidad de una cierta neutralidad financiera del tratamiento fiscal de la estructura financiera de la empresa. La primera se debió al Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (1992), conocida como el impuesto integral sobre beneficios de las empresas y accionistas (CBIT, por sus siglas en inglés), para reducir distorsiones de su sistema fiscal clásico. Con la fiscalidad convencional, se incentiva la financiación de inversiones con deuda a costa de una menor financiación potencial

con capital de los accionistas. La fiscalidad denominada convencional influye en la decisión de retener beneficios o distribuir dividendos. En este contexto la otra propuesta es establecer una limitación objetiva de la deducción de los gastos financieros (intereses de la deuda) por lo que se gravaría relativamente más el beneficio operativo de la empresa. En esta línea se sitúa la reforma del Impuesto de Sociedades que hizo España en 2014 que introdujo un límite a la deducibilidad de los gastos financieros en un 30 % de la base imponible¹. Además, reduciría el incentivo para la localización «artificial» (asignación) internacional de los beneficios. En este sentido cabe situar los trabajos de la OCDE para una más justa imposición de las empresas multinacionales (OCDE, 2007).

En los apartados siguientes de este artículo plantearemos los fundamentos teóricos del valor de la empresa y su estructura de capital. Analizaremos los niveles de deuda global en el mundo y de las empresas multinacionales. Terminaremos considerando las implicaciones económicas y políticas de la deducción fiscal de los intereses de la deuda.

2. Factores determinantes de la financiación con deuda

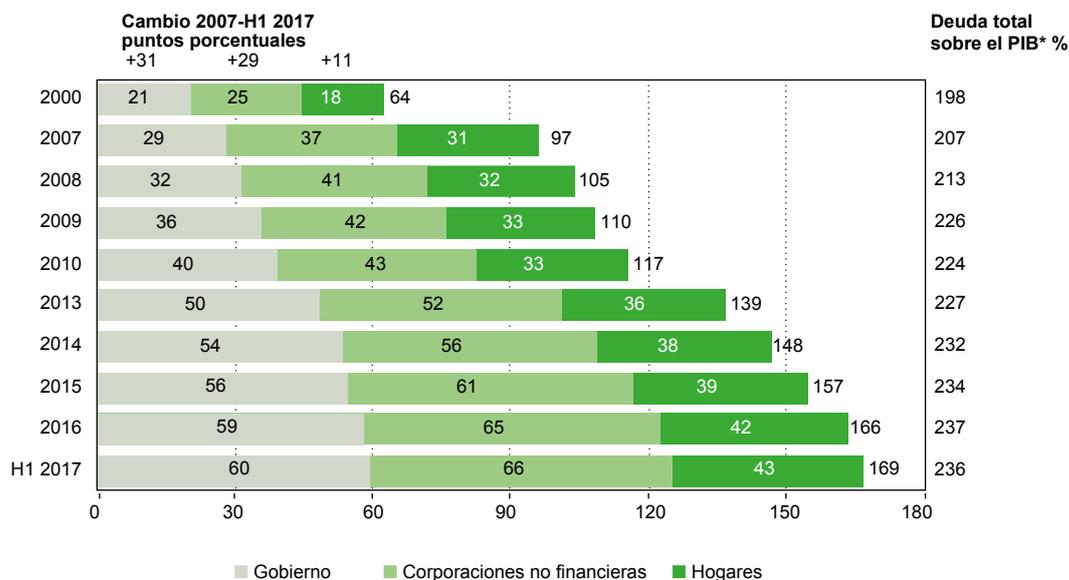
Los principales factores determinantes de la estructura de la deuda empresarial son, en primer lugar, las tasas de interés relativas, seguido del tratamiento fiscal de la deducción de intereses y la exposición a las variaciones de los tipos de cambio y los diferenciales de crédito relativos que determinan la cartera de divisas de denominación de la deuda (Servaes & Tufano, 2006). También se pueden señalar otros factores de determinación de la estructura financiera que comentamos al final del apartado 3.

Desde la crisis financiera de 2008, la deuda global ha crecido significativamente (ver Figura 1): de

¹ Artículo 16 Ley 27/2014.

FIGURA 1

DEUDA TOTAL PENDIENTE A NIVEL MUNDIAL*
(En billones de dólares USA)



NOTA: * Incluye hogares, corporaciones no financieras y deuda del gobierno; excluye la deuda del sector financiero. Estimado de abajo hacia arriba usando datos para 43 países del Banco de Acuerdos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés) y datos para ocho países de la base de datos McKinsey's Country Debt Database. Las figuras pueden no sumar 100 % por el redondeo.

FUENTE: Bank for International Settlements (BIS), McKinsey Country Debt Database y McKinsey Global Institute Analysis.

97 billones² de dólares en 2007 a 169 billones de dólares en 2017 (184 billones según el FMI, alrededor del 225 % del PIB; entorno al 320 % en la actualidad). La deuda de las empresas pasó de 37 billones a 66 billones; con cifras similares en el caso de la deuda pública (McKinsey Global Institute, 2018). En promedio, la deuda mundial representa alrededor de 86.000 dólares per cápita, 2,5 veces la renta per cápita. Según el Banco Mundial y el Instituto Internacional de Finanzas, con datos publicados en junio de 2020, la deuda global

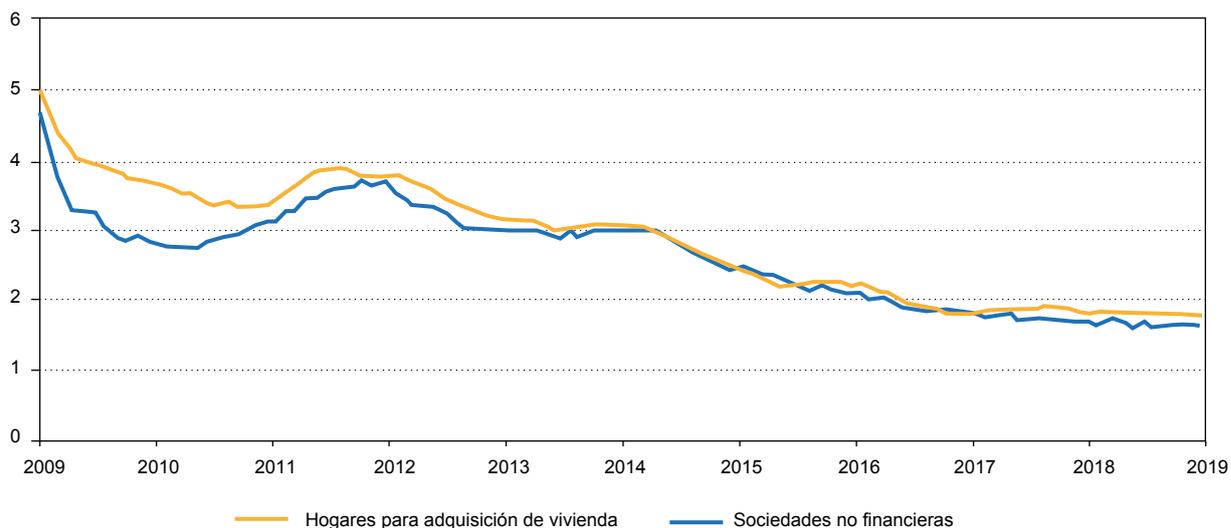
pasará de 255 billones de dólares (320 % del PIB mundial) a 325 billones de dólares en 2025, como muestra de las necesidades de financiación para hacer frente a la crisis del coronavirus. Esta realidad se manifiesta cuando aún no se habían absorbido los costes de la crisis de 2008.

Los tres prestatarios principales del mundo son Estados Unidos, China y Japón, que hasta los momentos actuales representan aproximadamente la mitad de la deuda total; una mayor participación en comparación con su participación en la producción mundial. El problema de la deuda no está asociado a los países en desarrollo como lo fue en el pasado; los países que más se están endeudando en los últimos años son los países avanzados. La deuda de las empresas supera el 39 % de la deuda mundial (véase la Figura 1).

² Trillones en la forma de medir anglosajona. La denominada cuarta ola de la deuda (Kose *et al.*, 2019) que se inició en 2010 alcanzó 55 billones de dólares en 2018. Las tres olas previas de acumulación de deuda se manifestaron en: 1970-89, 1990-2001 y en 2002-2009. *Aunque cada ola tiene sus propias características todas terminan en crisis financiera e importantes pérdidas de output.*

FIGURA 2

**TIPOS DE INTERÉS SINTÉTICOS DE LOS PRÉSTAMOS BANCARIOS CONCEDIDOS
A LAS SOCIEDADES NO FINANCIERAS Y A LOS HOGARES**
(En %)



FUENTE: Banco Central Europeo (BCE).

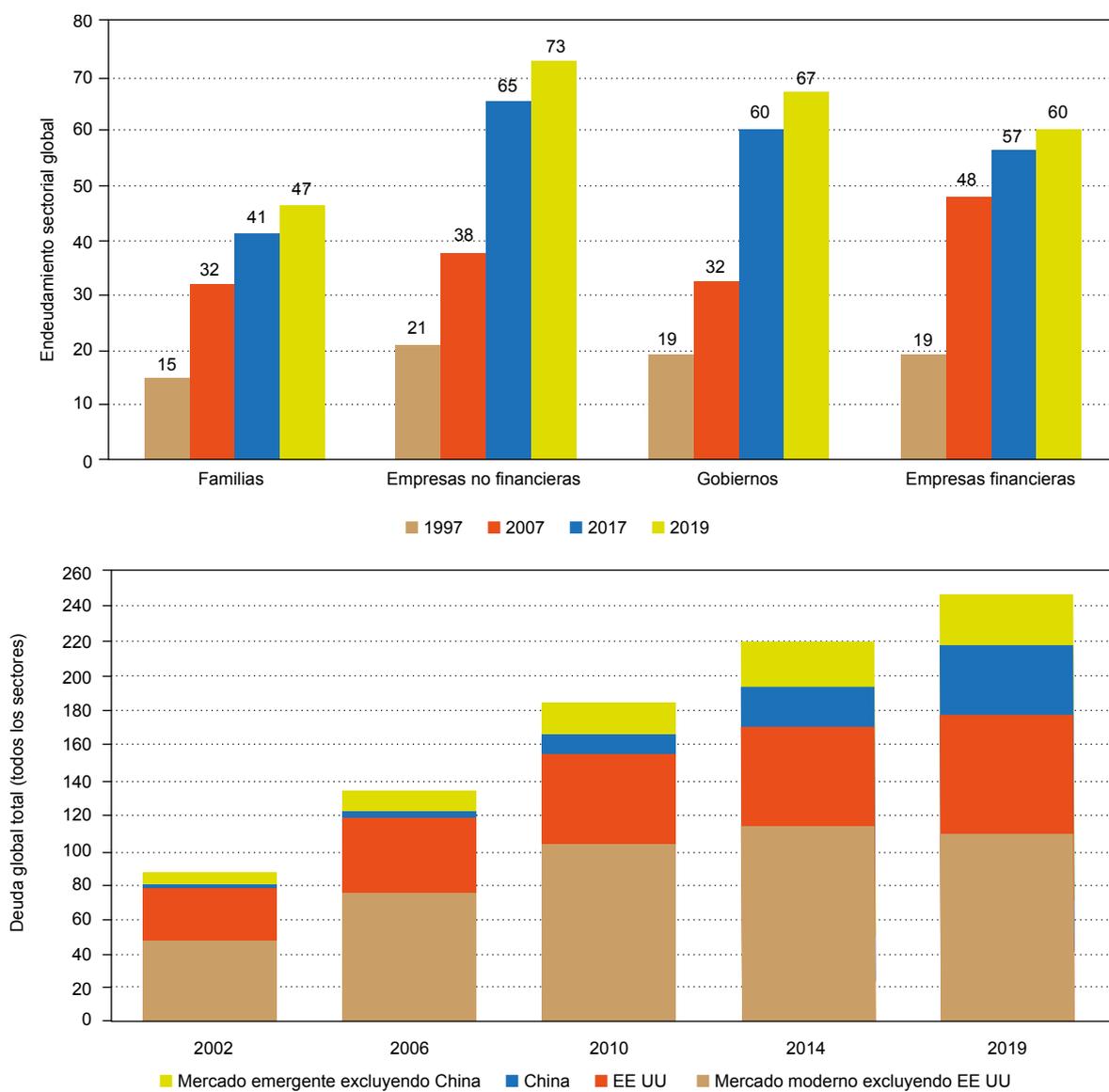
También es cierto que la reducción de los tipos de interés hasta niveles muy bajos o incluso negativos ha influido en la mayor propensión a endeudarse por parte de las empresas. Así en la Figura 2 podemos comprobar cómo los costes de la financiación bancaria en la zona euro se han reducido en un 60 % en los últimos años.

Como puede apreciarse en la Figura 3 las empresas no financieras y las entidades no gubernamentales son los grupos que han experimentado el mayor aumento en los niveles de deuda desde 2007 (en términos nominales). Por otra parte, es notable el incremento relativo del endeudamiento de instituciones y empresas chinas y en general de los residentes en países emergentes. En cualquier caso, el núcleo de la deuda sigue estando radicada en los países desarrollados.

La provisión de una mejor información al mercado está asociada a la mejora del acceso a los

mercados de capitales. El principal determinante de la fuente de la deuda es la calidad crediticia del emisor. Así en general se observa que las empresas con mayor calidad crediticia se financian de fuentes de acceso al público (mercados de capitales), las empresas con deuda de calidad crediticia media preferentemente de los bancos y las empresas con menor calidad crediticia en cierta medida dependen de prestamistas privados no bancarios (Denis & Mihov, 2003). El coste de la financiación bancaria puede ser menor que el de los mercados de capitales debido a la menor asimetría de información y a los costes de intermediación. La deuda bancaria puede ser una señal positiva para los mercados financieros (Lummer & McConnell, 1989; James, 1987; Mikkelsen & Partch, 1986). Sin embargo, después de la crisis de 2008, muchas grandes corporaciones se

FIGURA 3
EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO A NIVEL GLOBAL
 (En billones de dólares USA)



FUENTE: Institute of International Finance (IIF).

han desplazado hacia la financiación con bonos; los préstamos de los bancos comerciales han disminuido debido a la situación de crisis bancaria. Alrededor

del 20 % de la deuda corporativa global total está en forma de bonos, casi el doble de la participación que en 2007 (McKinsey Global Institute, 2018).

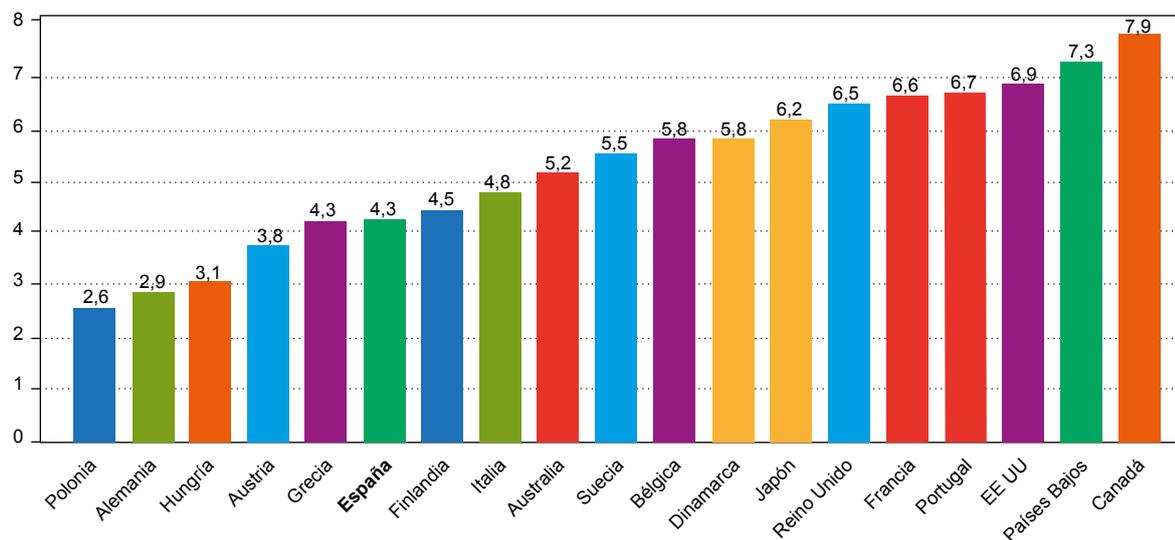
TABLA 1
FINANCIACIÓN DE LA DEUDA DE LAS MULTINACIONALES SEGÚN PAÍS DE ORIGEN
 (En millones de dólares USA)

País	EBIT	Gastos financieros	%	Deuda total	Activos totales	%
Australia.....	95.863,00	46.792,00	48,81	2.638.831,20	2.904.780,40	90,84
Bélgica.....	14.660,00	4.400,00	30,01	173.541,00	246.126,00	70,51
Brasil.....	117.206,00	84.125,68	71,78	1.362.942,40	1.601.773,90	85,09
Bretaña.....	160.336,97	35.751,68	22,30	7.470.294,60	8.267.504,40	90,36
Gran Bretaña / Países Bajos.....	9.986,00	783,00	7,84	56.023,00	72.388,00	77,39
Canadá.....	77.254,00	30.720,96	39,77	3.746.753,30	4.089.888,80	91,61
China.....	870.652,11	355.607,21	40,84	29.166.100,50	33.051.646,00	88,24
Dinamarca.....	650,00	625,00	96,15	32.618,00	63.227,00	51,59
Finlandia.....	-1.132,00	-554,42	48,98	29.882,30	49.260,30	60,66
Francia.....	176.056,33	58.005,71	32,95	9.988.587,50	11.014.481,40	90,69
Alemania.....	170.608,65	36.994,90	21,68	5.473.267,20	6.372.474,70	85,89
India.....	51.685,02	25.573,36	49,48	718.131,40	868.499,00	82,69
Indonesia.....	4.684,00	817,00	17,44	27.893,50	51.213,60	54,47
Irlanda.....	14.173,00	1.896,00	13,38	115.283,00	212.373,80	54,28
Italia.....	62.176,28	20.536,25	33,03	3.081.112,10	3.371.451,40	91,39
Japón.....	249.000,73	27.279,48	10,96	13.766.875,90	15.375.221,60	89,54
Luxemburgo.....	5.886,00	879,00	14,93	46.508,00	85.297,00	54,52
Malasia.....	15.876,98	859,45	5,41	51.942,70	148.330,90	35,02
México.....	19.123,42	9.749,43	50,98	273.031,98	216.858,29	125,90
Países Bajos.....	94.488,34	44.209,33	46,79	2.776.649,40	3.180.132,40	87,31
Noruega.....	13.910,00	490,00	3,52	71.239,00	111.100,00	64,12
Polonia.....	2.052,76	97,73	4,76	8.194,30	17.462,30	46,93
Rusia.....	64.496,00	15.808,00	24,51	706.078,00	1.091.127,10	64,71
Arabia Saudita.....	8.521,16	621,09	7,29	42.277,90	85.992,70	49,16
Singapur.....	2.070,00	507,00	24,49	24.969,40	40.933,00	61,00
Corea del Sur.....	106.705,91	9.641,64	9,04	1.318.460,90	1.905.162,50	69,20
España.....	86.552,84	44.308,71	51,19	2.790.093,10	3.107.269,80	89,79
Suecia.....	-552,00	352,00	-63,77	56.983,00	82.224,20	69,30
Suiza.....	80.258,77	21.704,99	27,04	2.753.400,90	3.256.667,60	84,55
Taiwán.....	29.478,58	3.822,78	12,97	562.853,90	704.293,40	79,92
Tailandia.....	7.108,00	819,00	11,52	43.389,90	68.517,90	63,33
Turquía.....	2.979,00	611,00	20,51	19.545,60	27.452,50	71,20
Emiratos Árabes Unidos.....	851,19	409,74	48,14	24.812,30	34.737,40	71,43
Estados Unidos.....	834.408,76	276.978,96	33,19	25.901.491,75	30.228.642,20	85,69
TOTAL 500.....	3.448.719,79	1.161.346,76	33,67	115.330.756,23	132.018.227,39	87,36

FUENTE: Elaboración propia en base a Fortune (2020).

FIGURA 4

RATIO DE DEUDA DE EMPRESAS NO FINANCIERAS Y SUPERÁVIT, 2015



FUENTE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Por lo tanto, las empresas que tienen una brecha menor de información con el mercado tienen más probabilidades de endeudarse a través de los mercados de capitales, a un coste menor que a través de la banca. Los bancos pueden extraer rentas de la empresa debido a su posición privilegiada (Rajan, 1992); las empresas tienen un incentivo para diversificar la dependencia de los bancos.

Las principales multinacionales muestran un índice de deuda muy alto, que puede apreciarse en la Tabla 1. En el nivel agregado de las empresas del *ranking Fortune 500* por país de origen de la EM, observamos el alto nivel de deuda. En algunos casos, 20 países registran un índice de endeudamiento superior al 70 % del valor de los activos, siendo el 87 % del total para las 500 empresas. Además, los gastos financieros representan una alta proporción de las ganancias antes de impuestos (28 % para el total de las empresas). Además, como podemos verificar en la Figura 4, existen diferencias relevantes entre países en el apalancamiento de las empresas.

La relación deuda/superávit (*surplus*) de las empresas no financieras puede ser un indicador de su capacidad para asumir el coste de los intereses y los reembolsos de la deuda con el flujo de caja operativo generado. La deuda se calcula según la OCDE como la suma de las siguientes categorías de pasivos: moneda y depósitos, títulos de deuda, préstamos, seguros, pensiones y sistemas de garantía estandarizados, y otras cuentas por pagar. El superávit operativo bruto (SOB) es el valor agregado generado por las actividades de producción después de la deducción de la remuneración de los empleados. El sector de empresas no financieras incluye todas las empresas públicas y privadas que producen bienes y servicios no financieros a los mercados. Si la relación deuda/superávit (beneficio) operativo de una corporación no financiera es 3,5, esto significa que la deuda pendiente es 3,5 veces mayor que el superávit operativo bruto anual.

Por ejemplo, en Canadá la ratio es tres veces mayor que la de Polonia. Factores como las características de los sistemas financieros, el nivel impositivo o la

diversificación internacional de las empresas podrían explicar estas diferencias.

3. Impuestos y valor de la empresa

Bajo los supuestos de mercado de capitales perfectos (no hay impuestos, ni costes de transacción y otras fricciones), la estructura de la deuda de la empresa (a corto o largo plazo, a tipos de interés fijos o variables y en qué moneda de denominación se contraten) es irrelevante. En ausencia de fricciones, la elección entre deuda y capitales propios (acciones) es irrelevante en la determinación del valor de la empresa, tal y como muestran Modigliani y Miller (1958, 1963).

Con la información completa disponible sin costes todos los proveedores de capital pueden cobrar un precio justo por la transacción. Bajo este tipo de entorno no hay impuestos, ni costes de transacción ni costes de insolvencia financiera y quiebra; los inversores y los mercados de capitales son racionales; no hay asimetría de información; los objetivos de los directivos y accionistas son compatibles. Bajo imperfecciones de los mercados de capitales, relajando los supuestos anteriores, la estructura financiera de las empresas es relevante. Existe una estructura financiera óptima. Desde el punto de vista de la dirección de la empresa existe una explicación alternativa a la estructura financiera óptima: primero, se utiliza la reinversión de beneficios para la financiación de inversiones; segunda opción, alternativa o complementaria, es acudir al endeudamiento; y en último lugar se busca la ampliación de capital (Myers, 1984; Myers & Majluf, 1984). La deuda puede jugar un papel disciplinario para la dirección de la empresa en sus decisiones de financiación (Stulz, 1990). La alineación de la remuneración de los directivos con el objetivo de los accionistas es un factor que influye en la estructura de capital de la empresa (Ross, 1977; Dybvig & Zender, 1991).

Los beneficios son una señal de responsabilidad económica de las empresas. El beneficio neto después del cálculo del impuesto de sociedades implica

que la empresa ha generado suficientes ingresos para asumir (pagar) todos los costes de producción (salarios, energía, materias primas y bienes intermedios, gastos generales e impuestos). El beneficio neto después de impuestos sobre los activos (inversiones) es el rendimiento económico de la empresa.

La pregunta relevante es cómo distribuir el rendimiento de los activos; quiénes son los propietarios contractuales de las ganancias netas de la empresa. La respuesta es que queda la obligación de compensar al ahorro (vía deuda o recursos propios) invertido en la empresa. En primer término, en una empresa sin deuda el rendimiento de los recursos propios será exactamente el rendimiento de los activos y, por lo tanto, el valor de las empresas no apalancadas (no endeudadas) será:

$$V_s = \frac{\bar{X}(1-\tau)}{k_e} \quad [1]$$

Siendo:

X = beneficio medio anual antes de impuestos

τ = tasa impositiva

k_e = coste (rentabilidad) de capital

V_s = valor del accionista = E

Las interconexiones entre la economía real y financiera de la empresa tienen lugar a través del coste promedio de capital:

$$k = k_d \frac{D}{V} + k_e \frac{E}{V} \quad [2]$$

Siendo:

$V = E + D$

k_d = coste de la deuda

k_e = coste de los recursos propios

D = valor de mercado de la deuda

E = valor de mercado de renta variable (de las acciones)

El prestamista (bancos e inversores en bonos) recibe los intereses pagados por el prestatario (la

empresa) y asumirá sus propios impuestos sobre la renta. Los accionistas recibirán dividendos y ganancias de capital y por ello pagarán sus impuestos personales o societarios³. En esta situación, el valor y la estructura de capital de las empresas no se ven afectados directamente por los impuestos sobre los pagos que realizan las empresas a los inversores financieros (accionistas, bancos o propietarios de bonos). Cuando existen impuestos corporativos sobre los beneficios, la estructura de capital (deuda y acciones) es importante; en teoría, las decisiones sobre la financiación con deuda son relevantes, como lo es la estructura financiera de las empresas.

Para que la estructura financiera de la empresa sea relevante, una o más de las siguientes circunstancias deben verificar existencia de: impuestos, costes de transacción, costes de agencia y la posibilidad de costes de insolvencia y quiebra. En función del nivel de riesgo asumido la financiación con deuda también puede generar costes de insolvencia y quiebra. La combinación de beneficios fiscales y costes de insolvencia y quiebra son factores que afectan a la decisión sobre el nivel de endeudamiento asumido. Si la empresa asume más riesgos de los previstos originalmente por el prestamista potencial, puede conducirla a tener que aceptar deuda a tasas de interés más elevadas. Es lógico que las empresas limiten la deuda. La deuda tiene un factor de disciplina.

Una de las principales ventajas de la financiación con deuda es que puede reducir la factura de impuestos de la empresa. El valor de la empresa se verá afectado por el valor actual de los ahorros fiscales obtenidos derivados del endeudamiento. La decisión de emitir deuda en moneda local o extranjera tiene que ver con sus ventajas fiscales consideradas como parte integrante de la estrategia de optimización de la empresa. Si los intereses de la deuda son gastos

deducibles por la empresa a efectos fiscales, el coste del capital será menor:

$$k = k_d(1 - \tau) \frac{D}{V} + k_e \frac{E}{V} \quad [3]$$

Y el valor de la empresa con apalancamiento ($D > 0$) será:

$$Vt = \frac{\bar{X}(1 - \tau)}{K_e} + \frac{K_d D \tau}{K_d} = Vs + D\tau \quad [4]$$

La ventaja fiscal del endeudamiento, dado que $Vt = Vs + D\tau$, representa un incentivo para las empresas para emitir deuda «tanto como sea posible». Las ventajas fiscales de la deuda se verán compensadas con los denominados costes de insolvencia y quiebra⁴ (\tilde{C}_{iq}) que son una variable aleatoria cuyo importe aumenta a medida que se incrementa el nivel de endeudamiento. Mientras el ahorro fiscal del endeudamiento sea superior a los costes de insolvencia y quiebra podemos admitir que la deuda aumenta su peso en la estructura de capital. Sin embargo, teniendo en cuenta el valor creciente de los costes de insolvencia y quiebra el endeudamiento debe tener un límite (ver Figura 4). En los trabajos de Graham (2000), Graham y Tucker (2006) y Graham y Leary (2011) se estiman que los beneficios fiscales de la deuda equivalen al 9,7 % del valor de las empresas.

Cuando el coste asociado a la deuda es inferior a la rentabilidad de los activos, la rentabilidad financiera para los accionistas ($E(Y)$) será mayor que la rentabilidad económica de la empresa, como se muestra en la siguiente expresión:

$$E(Y) = E(r)(E + D) - K_d D(1 - \tau) = E(r)E + D[E(r) - K_d(1 - \tau)] \quad [5]$$

³ El posible efecto de los impuestos personales en el coste de capital fue analizado e incorporado a la teoría por Miller (1997, 1998). Véase también sobre esta problemática Graetz y Warren (2016).

⁴ En este caso se ha supuesto lógicamente que la empresa recibe el nominal del empréstito (o del préstamo). En general, a la cantidad del préstamo que deba percibir la empresa habrá que restarle siempre los gastos de emisión o negociación del mismo (gastos de suscripción, corretaje, etcétera). Normalmente el valor de mercado de la deuda no coincidirá con su valor nominal.

Una disminución en el coste promedio de capital debido a la deducción fiscal de los intereses de la deuda puede facilitar una mayor inversión y más crecimiento. Un alto nivel de deuda puede aumentar el nivel de riesgo y esto puede conducir a una estrategia de inversión futura por debajo del óptimo (un coste de agencia). Entonces, la estrategia óptima de endeudamiento es una elección (*trade-off*) entre las ventajas fiscales de la deuda y el nivel de deuda con riesgo. En ausencia de impuestos, la estrategia óptima es no emitir deuda con riesgo (Myers, 1977). Es lógico que las empresas limiten su endeudamiento. La ventaja fiscal incremental de los préstamos puede disminuir a medida que aumenta la deuda y consecuentemente puede reducir las posibilidades futuras de endeudamiento.

Un cierto conservadurismo al endeudamiento se explica por el problema de la subinversión y la prudencia de no asumir una sobrecarga de gastos financieros (Myers, 1977), y optar por programas de financiación jerarquizada (*pecking order financing*; Myers & Majluf, 1984) y por consideraciones sobre los flujos de caja libres (Jensen, 1986). En un mundo con impuestos la empresa debe adoptar una ratio de endeudamiento objetivo (deseable), que no supere los límites de deuda impuestos por los prestamistas (Modigliani & Miller, 1963) y no asumir un nivel de riesgo mayor. Adicionalmente a los beneficios fiscales de la deuda, los factores determinantes de la elección de la combinación financiera de la empresa, sobre los que existe cierto consenso en la literatura, son: tamaño o dimensión, estructura de activos (físicos e intangibles), crecimiento, rentabilidad, volatilidad de los beneficios, deducciones fiscales distintas a los intereses de la deuda, relaciones de agencia y asimetrías de información (Graham, 2000; Graham & Harvey, 2001; van Binsbergen, Graham & Yang, 2010; Korteweg, 2010; Doidge & Dyck, 2015). No existe una opinión unánime sobre cuáles son los factores más importantes y cómo contribuyen al valor de la empresa. Una revisión sobre la relevancia teórica de este tema

puede verse en Bolton (2016); como factores específicos determinantes de la estructura de capital de las EM se pueden mencionar el riesgo país y el riesgo de cambio, la diversificación industrial y geográfica, los costes de agencia y la naturaleza de los activos (la intangibilidad) (Burgman, 1996; Lee & Kwok, 1998; Doukas & Pantzalis, 2003).

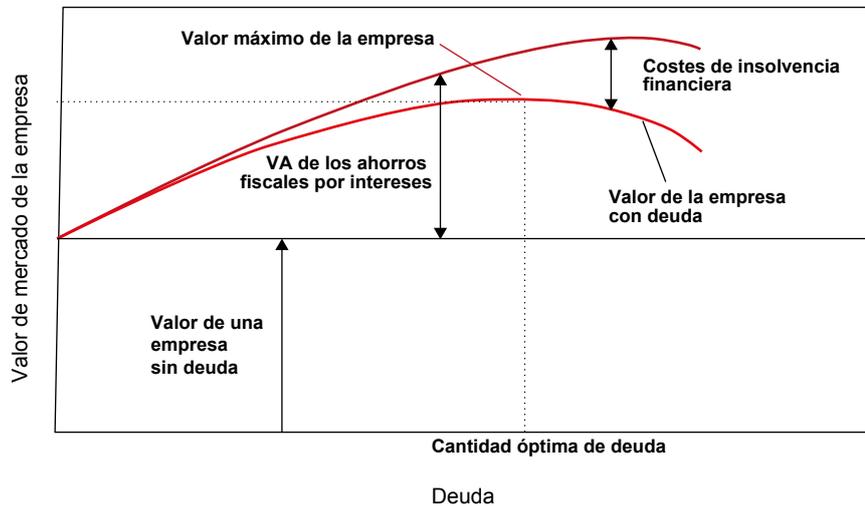
La evidencia señala que no hay una teoría universal para la elección de la combinación entre deuda y capital acciones (Myers, 2001). La teoría de financiación jerarquizada (*pecking-order*) señala que no existe una estructura óptima sino reacciones, decisiones, entre financiación interna (beneficios retenidos) y externa (deuda y ampliación de capital) fundamentada en la percepción de la existencia de asimetría de información en el entorno financiero; la empresa prefiere en primer lugar la financiación interna y después la externa, primando la deuda sobre la ampliación de capital. La existencia de una estructura óptima (*trade-off*) para cada empresa se refleja en la Figura 5. La ventaja más importante de la deuda es la deducción fiscal de los intereses. La deuda puede ser una herramienta para reducir los costes de agencia (derivados del posible conflicto de intereses entre accionistas y directivos, y con otros agentes).

4. Implicación social, económica y política de la deducción fiscal de los intereses de la deuda

Si la ventaja fiscal (protección fiscal) para la deuda empresarial desaparece, la asignación (localización) de negocios internacionales debería ser eficiente (la elusión fiscal⁵ por este factor no se producirá o lo hará en menor medida). Sin embargo, por otros medios es posible minimizar la carga fiscal, por ejemplo, utilizando precios de transferencia (Eden, 2019). Al mismo tiempo, cuanto mayor sea la base fiscal (el ingreso operativo neto) para la determinación de los impuestos corporativos, más se recaudará con la misma tasa impositiva; la

⁵ La elusión fiscal se estima en un billón anual en la Unión Europea.

FIGURA 5
DEUDA, IMPUESTOS Y VALORACIÓN DE LA EMPRESA



FUENTE: Elaboración propia.

Administración fiscal tendrá más recursos disponibles para gastos públicos (educación, salud e infraestructura) y la desigualdad podría reducirse.

Una observación interesante es que la tasa impositiva efectiva que las empresas pagan en todos los países es mucho menor que la tasa nominal⁶, lo que significa que, de hecho, los países aceptan renunciar a ingresos fiscales derivados de un mayor impuesto sobre los beneficios empresariales. De esta manera ante presiones de los poderes empresariales, en un mundo con divergencias y desigualdades fiscales evidentes, se opta por facilitar la competitividad internacional de las empresas reduciendo la presión fiscal.

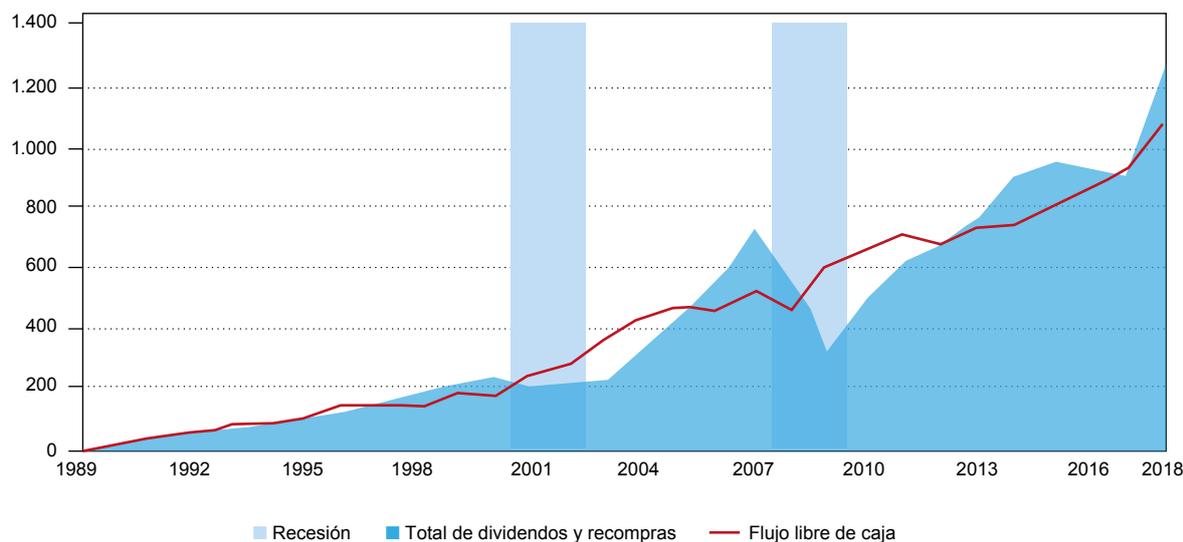
⁶ La tasa efectiva del impuesto de sociedades ha bajado de forma progresiva en los últimos años (OCDE, 2019). Actualmente se estima que está entre un 4 y un 8,5 %. El 0,01 % más rico de los países escandinavos evade el 30 % de su renta y riqueza y el 95 % de los tenedores de cuentas extranjeras no informan de sus depósitos fiscales (Slemrod, 2019).

Las ventajas fiscales del endeudamiento corporativo son un incentivo para aumentar la deuda de las empresas y es un factor de desigualdad, dada la alta concentración de riqueza e ingresos a nivel global y dentro de un país. Paralelamente, la concentración de la producción en algunas empresas continúa creciendo. Además, la optimización fiscal internacional de las empresas multinacionales es un fenómeno creciente: asignar deuda y gastos a filiales ubicadas en países con altos impuestos y asignar ganancias a subsidiarias con un entorno de bajos impuestos.

Credit Suisse (2018) estima que el 10 % más rico tiene el 85 % de la riqueza mundial y el 1 % más rico tiene el 47 % de la riqueza. El 50 % de los más pobres tiene el 1 % de la riqueza mundial. La reforma fiscal de los Estados Unidos de diciembre de 2017 ha sido beneficiosa para las personas ricas y para las EM⁷. Los dividendos

⁷ De hecho, el partido demócrata la calificó como un regalo de Navidad para los ricos.

FIGURA 6
DIVIDENDOS Y RECOMPRAS DE ACCIONES EMPRESAS SP500
 (En billones de dólares USA)



NOTA: Dividendos y recompras han excedido los niveles de flujo libre de caja desde 2013.
 FUENTE: Capital Group.

pagados a la sede central de las multinacionales a los Estados Unidos se han utilizado fundamentalmente para recomprar sus propias acciones (ver Figura 6) y no reinvertirlos y mejorar la productividad. Las ganancias fueron a manos de los accionistas más ricos, dada la concentración del patrimonio y de la riqueza. Esta realidad es especialmente notoria en las empresas tecnológicas, que en 2019 destinaron más de cinco billones de dólares de beneficios en compra de sus propias acciones, para elevar su valor bursátil en lugar de reinvertir y generar nuevos empleos. Según Slemrod (2019) en EE UU las ganancias de capital representan el 60 % de los ingresos brutos de las 400 personas más ricas.

Por otra parte, como podemos observar en la Figura 6, el incremento de la deuda ha permitido, en los últimos años, políticas más generosas de retribución de los accionistas superando los pagos por

dividendos y recompra de acciones a los flujos de caja generados.

Las EM españolas pagaron el 12,6 % de sus beneficios globales por impuesto de sociedades. El tipo nominal es del 25 %. Estos datos se refieren a 134 empresas con 16.160 filiales y con datos referidos a 2016. Existe cierta dispersión dentro del grupo de empresas, 49 de ellas solo pagaron el 3,6 %. Medido en términos de devengo, no de caja, el impuesto alcanzó un 15,5 % del beneficio. Estos datos figuran en el análisis elaborado por la Agencia Tributaria a partir de la información suministrada por las empresas a través de la declaración de información «país por país». Las EM en su liquidación global tienen que tener en cuenta lo pagado por sus filiales en el exterior. Adicionalmente, considerando las subvenciones y deducciones fiscales más la utilización de precios de transferencia en el mercado interno

(entre los que hay que considerar a los tipos de interés de transacciones intraempresa y empleo de sociedades instrumentales en países de baja tributación) se puede explicar la discrepancia entre el tipo de interés nominal y el efectivo del impuesto de sociedades. Se producen exenciones por la doble imposición de dividendos y la compensación de bases imponibles negativas (con ciertas limitaciones). Asimismo, también puede ocurrir que existan partidas que aparecen en la cuenta de pérdidas y ganancias, pero no en la base imponible del impuesto (como, por ejemplo, plusvalías o beneficios que no están sometidos a tributación).

5. ¿Influye positivamente la deuda en el valor de las empresas?

Como se muestra en la Tabla 1, las 500 EM del *ranking Fortune* utilizan un nivel muy elevado de apalancamiento⁸. En promedio financian sus activos a valores contables con un porcentaje de deuda próximo al 87 %. Esta realidad nos plantea la siguiente pregunta: ¿influye positivamente el endeudamiento en la valoración de las EM cotizadas? Si se demostrase que los mercados penalizan el endeudamiento no tendría sentido que las empresas apalancasen sus balances ya que perjudicaría a sus accionistas.

Para ver el efecto de la deuda hemos analizado la relación estadística entre la ratio de valoración precio/valor en libros (*price to book*) que nos refleja el cociente entre la capitalización bursátil y el neto patrimonial de las empresas y diferentes variables indicativas del nivel de endeudamiento y otras relacionadas con la rentabilidad para las empresas multinacionales del *ranking Fortune* en 2018. La ratio utilizada como variable dependiente en el modelo es una excelente medida de la creación de valor para los accionistas por parte de los gestores de las empresas cotizadas. La elección de este indicador nos ha obligado a suprimir de la muestra a las empresas no cotizadas.

También hemos eliminado las empresas con recursos propios negativos o muy reducidos que se explican por la típica política de recompra de acciones o por la obtención de resultados negativos en los últimos años. Hemos eliminado 28 empresas por ese motivo y otras 68 por no cotizar, quedando finalmente una muestra de 404 empresas.

Después del contraste de diferentes modelos la ecuación que mejor refleja la relación entre la ratio precio/valor en libros y variables indicativas del endeudamiento se muestra en la Tabla 2. En dicha tabla se muestran las variables explicativas de los dos modelos econométricos contrastados que difieren exclusivamente en la variable indicativa del endeudamiento, la ratio escudo fiscal/recursos propios (modelo 1) o la ratio deuda/total activos (modelo 2).

Las variables explicativas del modelo que ofrece un mejor ajuste econométrico son las siguientes:

- Rentabilidad financiera medida como cociente entre el beneficio después de impuestos y los recursos propios.
- Escudo fiscal/recursos propios como cociente entre el producto de la deuda por la tasa fiscal efectiva y los recursos propios a valores contables.
- Sector incorporado mediante una variable *dummy* que toma el valor 1 para las industrias con una elevada inversión en activos intangibles como tecnología o telecomunicaciones y 0 para los sectores tradicionales. Con esta variable se intenta reflejar el hecho de que los sectores más intensivos en capital intelectual deben tener una ratio precio/valor en libros mayor.

Según el primer modelo, como cabía esperar, la rentabilidad financiera siempre tiene un efecto positivo sobre la ratio precio/valor contable⁹.

El análisis realizado nos demuestra que el endeudamiento añade valor en las empresas en la medida en que supone ahorros fiscales actualizados. Por otra

⁸ Datos del ejercicio de 2018.

⁹ Precio/valor contable = PER* rentabilidad financiera sostenible a largo plazo para el mercado por lo que la relación debe ser positiva.

TABLA 2
RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE REGRESIÓN

	Modelo 1 Precio/valor en libros	Modelo 2 Precio/valor en libros
Rentabilidad financiera	18,350*** (0,000)	23,120*** (0,000)
Escudo fiscal/recursos propios	1,578*** (0,000)	– –
Sector	-3,534 (-0,393)	-7,657 (-0,131)
Deuda/total activos	– –	0,000 (-0,543)
Constante	-3,985** (-0,040)	-0,196 (-0,934)
R^2	0,641	0,464
R^2 ajustado	0,639	0,460
F	239,67	115,61

NOTA: * Significativo al 90 %, ** Significativo al 95 %, *** Significativo al 99 %.

FUENTE: **Elaboración propia.**

parte, el sector no parece tener significación estadística cuando utilizamos también variables explicativas como la rentabilidad financiera y el peso del escudo fiscal. Es curioso porque si utilizamos otros indicadores de endeudamiento como la ratio deuda/total activos en el modelo 2, la ecuación pierde su capacidad explicativa en términos de explicación de la influencia del endeudamiento en el valor de la empresa. Eso se puede observar en la Tabla 2 en la columna con los datos del modelo 2, en la que hemos sustituido la variable escudo fiscal sobre recursos propios por el clásico coeficiente de endeudamiento deuda/total activos. El coeficiente de la ecuación de regresión para esta variable es prácticamente cero y obviamente no significativo.

6. A modo de conclusiones. Implicaciones de políticas públicas

La heterogeneidad internacional del entorno del impuesto de sociedades crea incentivos fiscales para adoptar una planificación fiscal agresiva a nivel global de la empresa. La deducción fiscal es un incentivo para aumentar el endeudamiento de las empresas y, en consecuencia, es un factor determinante de su estructura de capital. Reduce el coste de capital, lo que puede aumentar la propensión a invertir reduciéndose al mismo tiempo los ingresos fiscales de los países.

Con la deducción fiscal de los intereses, el rendimiento de los recursos propios aumenta y contribuye

a una alta concentración de capital en todo el mundo: aumenta la desigualdad de la sociedad. En términos de coste de oportunidad, esa deducción fiscal reduce los ingresos de las autoridades fiscales. Esto puede ser interpretado como un subsidio indirecto por los contribuyentes de los países para reducir el coste de capital de las empresas apalancadas y, por lo tanto, como un aumento de la riqueza de los accionistas. El escudo fiscal tiene implicaciones de eficiencia y desigualdad.

La actividad política de las empresas puede definirse como «cualquier acción firme deliberada destinada a influir en la política o proceso del gobierno» (Getz, 1997, pp. 32-33). Las políticas económicas de los gobiernos prevén subsidios, controles de precios, barreras de entrada y otras intervenciones (Shaffer, 1995, p. 498). En consecuencia, las empresas tienen un incentivo para desarrollar estrategias de «gestión de dominio», es decir, utilizar las intervenciones gubernamentales de una manera que respalde sus propios objetivos estratégicos (Baysinger, 1984, p. 249). La reacción de las EM al cambio institucional es evitarlo, adaptarse o reaccionar para cambiarlo. La EM puede diseñar acciones empresariales para modificar, crear o eliminar cambios institucionales como grupo (organizaciones empresariales) (García-Cabrera *et al.*, 2019). Las intervenciones gubernamentales pueden aumentar la incertidumbre del entorno y, en consecuencia, las empresas tienen un incentivo para desarrollar estrategias de gestión para enfrentar los efectos de tales intervenciones.

La eliminación de las ventajas fiscales de la deuda empresarial eliminaría la ventaja de localización en paraísos fiscales y los centros financieros *off-shore*¹⁰. Además, desaparecería una barrera importante para la tendencia a la armonización

fiscal¹¹. Alternativamente, evitaría las distorsiones de la competencia fiscal entre países y orientaría las estrategias de captación de inversiones extranjeras a factores más correlacionados con el aumento de la eficiencia económica y la inclusión.

Los impuestos en un mundo global y digital deben considerarse desde una perspectiva internacional y no desde un punto de vista local y unilateral. Si no se hace así, la recaudación fiscal por el impuesto sobre los beneficios empresariales se reducirá, generando problemas de sostenibilidad del estado del bienestar al margen de aumentar la desigualdad económica entre los individuos.

La tributación armonizada por áreas económicas y acuerdos creíbles de cooperación será un instrumento eficaz para neutralizar y bloquear la evasión y elusión de impuestos. En este sentido trabajan OCDE y la Unión Europea para modificar los principios de la imposición internacional. La OCDE (y el G-20) agrupa a países que explican el 90 % de la economía mundial. La cuestión relevante es: ¿cómo se reparten los impuestos de las multinacionales? ¿Es conveniente acordar internacionalmente el establecimiento de un impuesto global mínimo? Y, como defendemos en ese artículo, ¿es conveniente valorar la relevancia internacional de la eliminación de la deducción fiscal de los intereses de la deuda en los impuestos sobre los beneficios de las empresas? Y si es así, ¿tendríamos una mejor globalización?

Como medida realista la deducción de intereses podría ser selectiva para no perjudicar a pymes y autónomos que utilizan de forma prioritaria el crédito bancario para financiar su actividad. Por ejemplo, se podrían establecer límites a la deducción de los intereses por tipología de fuente financiera, tamaño o volumen de actividad del sujeto fiscal, etc. La idea es que

¹⁰ La evasión de impuestos de las EM se estima en 70.000 millones de euros anuales. La evasión y elusión fiscal está relacionada con el aumento de la deuda pública y con una menor inversión en educación, sanidad y otros servicios públicos; vías de redistribución y reducción de desigualdad.

¹¹ La Comisión Europea ha realizado, en 2016 (a raíz del escándalo de los papeles de Panamá) y en 2019, una propuesta para que las EM detallen los impuestos pagados en cada país. En ambas ocasiones fue rechazada por la oposición de algunos países (Luxemburgo, Irlanda y Suecia).

los cambios fiscales no encarezcan en exceso los costes de la financiación del circulante de empresarios individuales y pymes.

Lo que no tiene sentido es que se permita la deducción fiscal de los intereses en operaciones fuertemente «apalancadas» desarrolladas por sociedades instrumentales radicadas en paraísos fiscales que, gracias a las facilidades, por ejemplo, del *project finance*, obtienen el control de sectores estratégicos como por ejemplo la energía o la vivienda a un coste financiero muy reducido.

También es cierto que las estrategias de optimización fiscal más agresivas son desarrolladas en parte por empresas tecnológicas que por razones de riesgo global y de liquidez no se endeudan. Sobre estas empresas habrá que diseñar mecanismos, en la idea de la denominada «tasa Google», que contribuyan a que su carga fiscal sea más justa.

En cualquier caso, se necesita una reformulación de la fiscalidad directa de las empresas para contribuir al desarrollo económico y social de países con sociedades más justas y sostenibles.

Referencias bibliográficas

- Baysinger, B. D. (1984). [Domain Maintenance as an Objective of Business Political Activity: An Expanded Typology](#). *Academy of Management Review*, 9(2), 248-258.
- Bolton, P. (2016). Presidential address: Debt and money: Financial constraints and sovereign finance. *Journal of Finance*, 71(4), 1483-1510.
- Burgman, T. A. (1996). [An Empirical Examination of Multinational Corporate Capital Structure](#). *Journal of International Business Studies*, 27(3), 553-570.
- Credit Suisse (2018, October). [Global Wealth Report 2018](#). Credit Suisse Research Institute.
- DeAngelo, H. & Masulis, R. W. (1980). [Optimal capital structure under corporate and personal taxation](#). *Journal of Financial Economics*, 8(1), 3-29.
- De la Fuente, G. & Velasco, P. (2020). [Capital structure and corporate diversification: Is debt a panacea for the diversification discount?](#) *Journal of Banking & Finance*, 111.
- Denis, D. J. & Mihov, V. T. (2003). [The choice among bank debt, non-bank private debt, and public debt: evidence from new corporate borrowings](#). *Journal of Financial Economics*, 70(1), 3-28.
- Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (1992). [Integration of the individual and corporate tax systems. Taxing business income once](#).
- Devereux, M. P. & Sørensen, P. B. (2006). [The Corporate Income Tax: international trends and options for fundamental reform](#). *European Economy*, (264).
- Devereux, M. P. & Vella, J. (2014). Are we heading towards a corporate tax system fit for the 21st century? *Oxford University Centre for Business Taxation*.
- Diamond, D. W. (1991). [Monitoring and Reputation: The Choice between Bank Loans and Directly Placed Debt](#). *Journal of Political Economy*, 99(4), 689-721.
- Doidge, C. & Dyck, A. (2015). [Taxes and corporate policies: Evidence from a Quasi Natural Experiment](#). *Journal of Finance*, 70(1), 45-89.
- Doukas, J. A. & Pantzalis, C. (2003). [Geographic diversification and agency costs of debt of multinational firms](#). *Journal of Corporate Finance*, 9(1), 59-92.
- Dybvig, P. H. & Zender, J. F. (1991). [Capital Structure and Dividend Irrelevance with Asymmetric Information](#). *Review of Financial Studies*, 4(1), 201-219.
- Eden, L. (Ed.). (2019). *The Economics of Transfer Pricing*. Edward Elgar Publishing.
- European Commission (2016). [The Impact of Tax planning on Forward-Looking Effective Tax Rates](#). Taxation Papers (Working Paper No. 64).
- European Commission (2017). [Aggressive tax planning indicators. Final Report](#). Taxation Papers (Working Paper No. 71).
- Fortune (2020). *Global 500*.
- García Cabrera, A. M., Suárez Ortega, S. M. & González Loureiro, M. (2019). [Conocimiento para la internacionalización e inversión exterior de la pyme: un modelo descriptivo de la naturaleza y alcance de la relación](#). *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, (909), 109-124.
- Getz, K. A. (1997). [Research in Corporate Political Action: Integration and Assessment](#). *Business & Society*, 36(1), 32-72.
- Graetz, M. J. & Warren, A. C. (2016, September). Integration of Corporate and Shareholder Taxes. *National Tax Journal*, 69(3), 677-700.
- Graham, J. R. (2000). [How big are the tax benefits of debt?](#) *Journal of Finance*, 55(5), 1901-1941.
- Graham, J. R. & Harvey, C. R. (2001). [The theory and practice of corporate finance: evidence from the field](#). *Journal of Financial Economics*, 60(2-3), 187-243.
- Graham, J. R. & Tucker, A. L. (2006). [Tax shelters and corporate debt policy](#). *Journal of Financial Economics*, 81(3), 563-594.

- Graham, J. R. & Leary, M. T. (2011). [A review of empirical capital structure research and directions for the future](#). *Annual Review of Financial Economics*, 3(1), 309-345.
- Graham, J. R., Leary, M. T. & Roberts, M. (2014). [A century of capital structure: The leveraging of corporate America](#). NBER, Working Paper No. 19910.
- James, C. M. (1987). [Some evidence on the uniqueness of bank loans](#). *Journal of Financial Economics*, 19(2), 217-235.
- Jensen, M. C. (1986). [Agency costs of free cash flow, corporate finance, and takeovers](#). *American Economic Review*, 76(2), 323-329.
- Klemm, M. (2018). [Allowances for Corporate Equity in Practice](#). IMF, Working Paper No. 06/259.
- Korteweg, A. (2010). [The net benefits to leverage](#). *Journal of Finance*, 65(6), 2137-2170.
- Kose, M. A., Nagle P., Ohnsorge F. & Sugawara, N. (2019). [Global Waves of Debt. Causes and Consequences](#). *World Bank Group*.
- Lee, K. C. & Kwok, C. C. Y. (1988). Multinational corporations vs. domestic corporations: International environmental factors and determinants of capital structure. *Journal of International Business Studies*, 19(2), 195-217.
- Lummer, S. L. & McConnell (1989). [Further evidence on the bank lending process and the capital market response to bank loan agreements](#). *Journal of Financial Economics*, 25(1), 99-122.
- McKinsey Global Institute (2018, June). [Rising Corporate Debt. Peril or Promise?](#) *McKinsey & Company*, Discussion Paper.
- Mikkelsen, W. H. & Partch, M. M. (1986). [Valuation effects of security offerings and the issuance process](#). *Journal of Financial Economics*, 15(1-2), 31-60.
- Miller, M. H. (1977). [Debt and taxes](#). *Journal of Finance*, 32(2), 261-275.
- Miller, M. H. (1998). [The M&M propositions 40 years later](#). *European Financial Management*, 4(2), 113-120.
- Myers, S. C. (1977). [Determinants of corporate borrowing](#). *Journal of Financial Economics*, 5(2), 147-175.
- Myers, S. C. (1984, July). [Capital Structure Puzzle](#). NBER, Working Paper No. 1393.
- Myers, S. C. (2001). [Capital Structure](#). *Journal of Economics Perspectives*, 15(2), 81-102.
- Myers, S. C. & Majluf, N. S. (1984). [Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have](#). *Journal of Financial Economics*, 13(2), 187-221.
- Modigliani, F. & Miller, M. H. (1958). [The cost of capital, corporation finance and the theory of investment](#). *American Economic Review*, 48(3), 261-297.
- Modigliani, F. & Miller, M. H. (1963). [Corporate income taxes and the cost of capital: A correction](#). *American Economic Review*, 53(3), 433-443.
- OCDE (2007). [Fundamental Reform of Corporate Income Tax](#).
- OCDE (2010). [Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrators](#).
- OCDE (2013). [Addressing Base Erosion and Profit Shifting](#).
- OCDE (2017). [Base Erosion and Profit Shifting Project Additional Guidance on the Attribution of Profits to Permanent Establishments. BEPS Action 7](#).
- OCDE (2019). [Corporate Tax Statistics](#).
- Rajan, R. G. (1992). [Insiders and Outsiders: The Choice between Informed and Arm's-Length Debt](#). *Journal of Finance*, 47(4), 1367-1400.
- Rajan, R. G. & Zingales, L. (2005). [What do we know about capital structure? Some Evidence from International Data](#). *Journal of Finance*, 50(5), 1421-1460.
- Ross, S. A. (1977). [The Determination of Financial Structure: The Incentive-Signalling Approach](#). *Bell Journal of Economics*, 8(1), 23-40.
- Servaes, H. & Tufano, P. (2006). [The Theory and Practice of Corporate Debt Structure](#). *Deutsche Bank*.
- Shaffer, B. (1995). [Firm-level responses to government regulation: Theoretical and research approaches](#). *Journal of Management*, 21(3), 495-514.
- Slemrod, J. (2019). [Tax Compliance and Enforcement](#). *Journal of Economic Literature*, 57(4), 904-954.
- Stulz, R. (1990). [Managerial Discretion and Optimal Financing Policies](#). *Journal of Financial Economics*, 26(1), 3-27.
- Van Binsbergen, J. H., Graham, J. R. & Yang, J. (2010). [The Cost of Debt](#). *Journal of Finance*, 65(6), 2089-2136.

María del Carmen Rodado Ruiz*

ESTRATEGIAS DE PLANIFICACIÓN FISCAL DE LOS GRUPOS MULTINACIONALES EN UN ENTORNO ECONÓMICO DIGITAL

La digitalización ha facilitado las estrategias de planificación fiscal agresiva de las empresas multinacionales. En este artículo se presentan los retos a los que se enfrenta la imposición societaria en esta materia. Se revisan los elementos que caracterizan la planificación fiscal agresiva y se exponen las medidas adoptadas por la OCDE y la Unión Europea para combatirla. También se analizan algunos instrumentos, como las reglas CFC, las normas de subcapitalización y los impuestos sobre los beneficios desviados.

Tax planning strategies of multinational corporations in a digital economic environment

Digitalization has eased the aggressive tax planning strategies of multinational corporations. This article discusses the challenges that corporate taxation faces in this topic, reviewing the elements that characterize aggressive tax planning, as well as the measures adopted by the OECD and the European Union to fight it. Finally, some tools applied such as CFC rules, thin capitalization rules, and diverted profits taxes are analysed.

Palabras clave: planificación fiscal agresiva, coordinación fiscal internacional, impuesto de sociedades, DAC 6, CFC, ATAD, empresas multinacionales.

Keywords: aggressive tax planning, international tax coordination, corporate tax, DAC 6, CFC, ATAD, multinational corporations.

JEL: F13, F23, F53, H25, H26.

1. Introducción

La fiscalidad de las empresas multinacionales (EMN) ha constituido, tradicionalmente, uno de los temas de debate, en el ámbito tributario, con mayor alcance. Las discusiones en esta materia, ya sean de carácter

técnico, político, o simplemente mediático, tienen lugar tanto a nivel nacional como internacional, concerniendo a los Gobiernos de los países, tanto en su condición de Estados de residencia de las matrices como de las filiales, a las organizaciones implicadas en la coordinación fiscal internacional (OCDE, FMI, Unión Europea, Naciones Unidas, etc.) y, por supuesto, a las empresas y a los inversores, además de a otros muchos agentes sociales. Con el inicio del siglo XX, los fenómenos de la globalización y, más recientemente, el de la transformación digital, de forma combinada, han situado a las EMN en un primer plano de las agendas fiscales de los Gobiernos nacionales y de las instituciones internacionales.

* Universidad Rey Juan Carlos.

Contacto: mariacarmen.rodado@urjc.es

Agradecimientos: Los comentarios realizados por Jorge Onrubia al contenido de las versiones iniciales han enriquecido considerablemente este artículo.

Los errores que puedan subsistir son exclusivamente de mi responsabilidad.

Versión de noviembre de 2020.

<https://doi.org/10.32796/ice.2020.917.7141>

Detrás de esta realidad se encuentra la preocupación de la mayoría de los países e instituciones internacionales por el importante debilitamiento al que se están viendo sometidas las reglas de coordinación fiscal internacional que rigen, en gran medida, la tributación transnacional, con las consecuentes pérdidas de recaudación. A la hora de preguntarse qué hay detrás de esta vulnerabilidad actual de los sistemas tributarios en relación con el gravamen de las EMN, Hebous (2020) señala que, aunque la fragilidad de los acuerdos y normas fiscales internacionales ha existido siempre, las EMN han experimentado en las dos últimas décadas una transformación que las ha convertido en «empresas mundiales, con importantes ramificaciones fiscales», fundamentalmente por el importante incremento del comercio de servicios e intangibles de difícil valoración (*hard-to-price*), así como por la vertiginosa expansión de la economía digital.

Existe un amplio consenso a la hora de reconocer, como un factor clave en este escenario, la creciente pérdida de relevancia de la presencia física de las empresas en los territorios para desarrollar sus negocios, lo que facilita la reubicación de las bases imponibles del impuesto sobre sociedades hacia jurisdicciones fiscales de conveniencia, incluidos los paraísos fiscales, además de dificultar el control por parte de las Administraciones tributarias (López Laborda & Onrubia, 2019). Este escenario de traslados de beneficios en busca de una menor tributación ha incentivado una fuerte competencia fiscal entre Estados, incluso dentro de la Unión Europea, donde países como Irlanda, Países Bajos o Luxemburgo ofrecen normativas impositivas muy favorables, lo que hace que, con frecuencia, estas jurisdicciones estén presentes en las estrategias de planificación fiscal de las EMN de ámbito global.

Tradicionalmente, la coordinación de la tributación internacional se ha basado, en gran medida, en la aplicación de una amplísima red de Convenios de Doble Imposición (CDI), de carácter bilateral, inspirados en las sucesivas versiones del modelo propuesto

por la OCDE¹. Las cuatro grandes reglas que rigen estos convenios son, básicamente: *i*) el principio de empresa separada, que da prioridad a la forma jurídica de la misma (matrices y filiales como personas jurídicas diferentes), frente a una visión, desde el punto de vista económico, más comprehensiva del grupo; *ii*) el principio de tributación por la renta mundial en la jurisdicción donde una sociedad sea residente o tenga la sede de su dirección efectiva de negocio, quedando como residual el principio de territorialidad; *iii*) la figura del establecimiento permanente, delimitado y acotado conceptualmente (como se recoge en el Modelo OCDE)², como nexo de tributación de las rentas empresariales obtenidas en jurisdicciones fiscales distintas de la de residencia de la matriz, o en su caso, de residencia de las filiales residentes en territorios diferentes al de la matriz; y *iv*) el mecanismo de los precios de transferencia, consistente con el principio de entidad separada, como método de valoración de la retribución de las transacciones realizadas entre sociedades y establecimientos permanentes integrados en el grupo y, por tanto, dependientes, en última instancia, de un único poder de decisión empresarial.

Con el inicio del siglo XXI, la evolución de la economía tradicional hacia una economía cada vez más digitalizada, resultado de un proceso de transformación desencadenado por los avances en las tecnologías de la información y la comunicación, junto con la capacidad de gestión masiva de datos, ha supuesto una transformación profunda de los negocios desarrollados por las EMN. Estos cambios no solo están afectando a la forma en la que los bienes y servicios son puestos a disposición de los consumidores, sino también al contenido de las actividades comerciales y de producción,

¹ En Falcón y Tella y Pulido Guerra (2018) se ofrece una revisión completa sobre la evolución histórica de los principios de coordinación tributaria internacional y de los modelos de convenios para evitar la doble imposición. Sobre los cambios esperables en el actual marco de los (CDI), véase Serrano Antón (2016).

² La última actualización del modelo de convenio de la OCDE es de 2017 (OCDE, 2019).

generando nuevos modelos de negocio, donde la creación de valor depende, en buena medida, de los activos intangibles, los datos y el conocimiento. Pero, a la vez, esta transformación ha provocado la pérdida de eficacia de unas normas de coordinación fiscal que fueron establecidas para una concepción eminentemente material de la actividad empresarial, que requería la presencia física de las empresas en los territorios para desarrollar sus negocios (López Laborda & Onrubia, 2020). Como señala Sanz Gadea (2015), los patrones de tributación del siglo XX no resultan adecuados para esta nueva realidad económica, lo que es aprovechado por los grupos multinacionales para minimizar y eludir sus obligaciones tributarias, aprovechando las posibilidades que brinda la tecnología digital para realizar, cada vez con costes menores, transacciones económicas en un Estado distinto a aquel en el que se produce o genera el valor. De hecho, la digitalización de la actividad económica ha introducido una nueva perspectiva en el comportamiento tributario societario, en el que el desplazamiento de beneficios entre jurisdicciones fiscales aparece como un instrumento fundamental en las estrategias de planificación fiscal agresiva adoptadas por las EMN.

Recientemente, la Comisión Europea (CEPS, 2020) ha publicado un informe en el que se realiza un análisis de las implicaciones que tiene la digitalización económica en las estrategias de planificación fiscal agresiva y en las prácticas fiscales perjudiciales, en el que se advierte de la necesidad apremiante de adaptar los sistemas fiscales de los Estados miembros y de adoptar nuevas reglas de fiscalidad internacional para frenar la elusión y la evasión impositivas derivadas de la nueva era digital. Asimismo, este informe considera indispensable adaptar los actuales convenios de doble imposición a los nuevos condicionantes de la tributación de los negocios digitales. También se destaca en el mismo la necesidad de aumentar la asistencia técnica recibida por las autoridades tributarias nacionales para analizar los datos y la información que reciben de otros Estados miembros. Además de los perjuicios recaudatorios

ocasionados a los Estados miembros, la Comisión Europea destaca también la importancia que tienen las prácticas de planificación fiscal agresiva para la competencia entre empresas que operan en la misma jurisdicción fiscal, debiendo ser un objetivo prioritario de los Gobiernos el garantizar la igualdad de condiciones para todas las empresas (*level playing field*). En esta misma línea, se recomienda reforzar los sistemas tributarios nacionales y dotar de mayores medios a las Administraciones tributarias para reducir la incertidumbre fiscal y jurídica a las que se enfrentan las empresas en este nuevo escenario de relaciones fiscales.

El objetivo principal de este artículo es presentar una serie de consideraciones sobre los retos a los que se enfrenta la imposición societaria internacional en relación con las estrategias de planificación fiscal adoptadas por las EMN en el nuevo escenario de la digitalización económica. La perspectiva seguida parte de la delimitación entre dos tipos de planificación fiscal: aquella que busca, en cada momento y contexto, las estrategias de inversión y financiación más convenientes para maximizar la rentabilidad financiero-fiscal de las empresas, dentro del estricto respeto de la legislación vigente; y la planificación fiscal agresiva, incluidas las calificadas como prácticas fiscales perjudiciales, dirigida a evitar, total o parcialmente, el cumplimiento de las obligaciones tributarias exigibles desde una aplicación justa y correcta de las normas en vigor. No podemos pasar por alto que, en los últimos años, ha tenido lugar un aumento importante de la competencia fiscal entre países, lo que ha dado lugar a que bastantes jurisdicciones fiscales hayan incorporado a sus normativas tributarias atractivos incentivos fiscales para captar inversiones de capital y negocios, con lo que esto supone de opciones a considerar por la planificación fiscal no agresiva³.

Tras esta introducción, el apartado 2 del artículo se ocupa de presentar los elementos que caracterizan la planificación fiscal agresiva, diferenciándola de

³ Véase, sobre esta cuestión, Sánchez-Archidona (2017).

la considerada como legítima. En esta sección también se muestran algunas implicaciones relevantes para la coordinación fiscal internacional de esta distinción. En el apartado 3 se exponen los elementos principales de las estrategias de planificación fiscal en un entorno de digitalización económica, incluido el papel del concepto de establecimiento permanente. El apartado 4 se encarga de revisar dos medidas multilaterales relevantes adoptadas contra la planificación fiscal agresiva, respectivamente por la OCDE en la Acción 12 del Plan BEPS (la introducción de *mandatory disclosure rules*) y la «DAC 6 (por sus siglas en inglés)» de la Unión Europea (Directiva UE 2018/822 del Consejo). En el apartado 5 se analizan algunos instrumentos de coordinación fiscal utilizados por los países para reducir las opciones de planificación fiscal agresiva, como son los regímenes fiscales sobre empresas extranjeras controladas (*CFC Rules*), la Directiva «ATAD» de la Unión Europea (Directiva UE 2016/1164 del Consejo), las normas de subcapitalización y los impuestos sobre los beneficios desviados. El último apartado concluye con unas reflexiones finales.

2. La planificación fiscal agresiva frente a la planificación fiscal legítima

A pesar de que se trata de un concepto intuitivo, la planificación fiscal agresiva carece de una definición técnica o académica generalmente aceptada. La planificación fiscal agresiva puede combinar elementos tanto de elusión como de evasión fiscal, incluso de planificación fiscal no agresiva. La diferenciación con estos conceptos, anteriores en la literatura económica, es también difícil de establecer (Carbajo, 2016). La Comisión Europea (2012) se refiere a la planificación fiscal agresiva como «el aprovechamiento excesivo de los tecnicismos de un sistema fiscal o de los desajustes entre dos o más sistemas fiscales para reducir la carga fiscal de las empresas». En 2017, en un informe para la Comisión Europea (2017) se complementa esta definición vinculando sus consecuencias,

al expresar que la «planificación fiscal agresiva generalizada implica menos ingresos para los países y da lugar a contribuciones injustas por parte de algunos contribuyentes, lo que reduce la moral fiscal y crea distorsiones de la competencia entre las empresas».

Para Alm (2014), la planificación fiscal agresiva suele identificarse con una transacción de evasión de impuestos que se ajusta a las normas legales tributarias, aunque no a su espíritu, de manera que el esquema aplicado conduce a que el contribuyente soporte un tipo impositivo efectivo inferior al que la política tributaria prevé para ese hecho imponible⁴. En cuanto a los esquemas utilizados, estos suelen presentar como características habituales las siguientes: *i*) ausencia total o parcial de justificación económica del esquema utilizado; *ii*) sofisticación del esquema a partir de la utilización de mecanismos complejos que, por lo general, incluyen varios pasos transaccionales, reales o ficticios; y *iii*) existencia de deficiencias, debilidades o ambigüedades en las normas tributarias aplicables. Alm (2014) establece, además, una vinculación fuerte entre la planificación fiscal agresiva y la incertidumbre en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, que estaría favorecida por la complejidad de los sistemas impositivos, especialmente en lo que concierne al impuesto sobre sociedades, así como por las frecuentes modificaciones a las que se ven sometidas las normas tributarias.

Un enfoque interesante, que aporta luz respecto de la delimitación de lo que puede considerarse planificación fiscal agresiva, es el ofrecido por Hanlon y Heitzman (2010), para quienes la planificación fiscal, debe contemplarse como un continuo. Así, en un extremo, encontraríamos la planificación fiscal «conveniente», consistente en el aprovechamiento óptimo de las opciones que brinda de forma expresa la normativa reguladora de los tributos, con el propósito de minimizar los pagos impositivos, bajo

⁴ En los efectos sobre los tipos efectivos, la definición es coincidente con las consideraciones realizadas por la OCDE (2011).

el criterio económico del coste de oportunidad temporal⁵. Así, un comportamiento de planificación fiscal «conveniente» en una empresa, debería conducir, por ejemplo, a elegir aquellos métodos de amortización fiscal que le reportasen una menor carga impositiva a lo largo de la vida útil de los activos, seleccionar aquellas inversiones que, considerada su rentabilidad bruta, el riesgo y la liquidez, contasen con mayores bonificaciones fiscales, aparejasen la aplicación de tipos de gravamen inferiores, o contasen con diferimientos del pago de cuotas impositivas más dilatados. Por supuesto, debe tenerse en cuenta que la adopción de decisiones económicas de inversión y financiación, además de las relativas a la forma organizativa, por motivos fiscales, apareja costes de eficiencia⁶.

En el otro extremo de ese continuo, se situarían las actividades de «refugio fiscal ilegal» (*illegal tax sheltering*), que se identificarían fundamentalmente con las estrategias de evitación de las obligaciones fiscales, mediante la realización de transacciones económicas ilegales o la simulación de actos o negocios jurídicos dirigidos a ocultar las obligaciones tributarias inherentes a las actividades realizadas. En medio, Hanlon y Heitzman (2010) ubican la planificación fiscal agresiva, considerándola un grado de la elusión fiscal en la que se utilizan estrategias consistentes en transacciones artificiales, cuyo único propósito es reducir los pagos impositivos que se generarían en ausencia de las mismas. No obstante, estos mismos autores reconocen la dificultad de identificar cuándo esas transacciones son totalmente innecesarias y no

tienen más misión que minorar o evitar las obligaciones tributarias que se exigirían si estas no se hubieran llevado a cabo. De hecho, Hanlon y Heitzman (2010) concluyen que la determinación de si una empresa está comportándose de forma agresiva en su planificación fiscal depende de quién hace la valoración («*the eye of the beholder*»). Partiendo de la mencionada dificultad de delimitación del concepto de planificación fiscal agresiva, Blouin (2014) introduce una interesante perspectiva, compatible con la propuesta anterior, considerando que el carácter de agresividad en las estrategias fiscales está asociado con el riesgo fiscal, no pudiéndose definir ambos por separado, algo que debería tenerse en cuenta a la hora de considerar cualquier medida de estos dos conceptos.

3. La planificación fiscal internacional en un contexto económico digitalizado

La OCDE (2013) ya señalaba una serie de estrategias fiscales, seguidas sobre todo por grandes empresas, dirigidas a reducir sus facturas fiscales por debajo de los niveles previstos en las normativas tributarias. En su informe, la OCDE destacaba dos estrategias principales. En el impuesto sobre beneficios, las sociedades practican la división artificial de los rendimientos generados por sus actividades, normalmente entre entidades controladas situadas en jurisdicciones fiscales diferentes. En el impuesto sobre el valor añadido (IVA), las empresas trataban, con frecuencia, de someter los suministros realizados a distancia por medios digitales a tipos de gravamen inferiores al correspondiente por la naturaleza de la transacción, incluido el tipo cero en el caso de que los destinatarios fueran empresas exentas o multilocalizadas que desarrollaran actividades exentas.

Puede decirse que, en buena medida, las estrategias empleadas en el escenario de la economía digitalizada son análogas a las empleadas por las empresas que hacen negocios en los sectores de la actividad económica tradicional, compartiendo generalmente

⁵ Este concepto de planificación fiscal conveniente es asimilable al planteado por Domínguez Barrero y López Laborda (2001), y ampliado en Domínguez Barrero (2017), basado, fundamentalmente, en la noción de elección entre las alternativas que brinda la normativa fiscal, con el objetivo de maximizar la renta disponible, minimizar los costes de una actividad, o incrementar la riqueza de los individuos, siempre teniendo en cuenta que los impuestos son una variable relevante en las decisiones económicas, pero no la única. En este sentido, las preferencias por la liquidez, el riesgo, la rentabilidad de los activos, la productividad del trabajo o el coste financiero, entre otras, serían variables que interactúan con la fiscalidad y que resultan, en última instancia, determinantes de las decisiones económicas.

⁶ Sobre los excesos de gravamen derivados de las estrategias fiscales de las empresas societarias puede verse Goolsbee (1998).

los mismos objetivos finales. No obstante, como ya se ha comentado en la introducción, algunas características propias de la digitalización de los negocios económicos están contribuyendo a potenciar el uso de las estrategias de planificación fiscal agresiva o, simplemente, orientadas a la elusión fiscal. De hecho, cada vez resulta más frecuente que el personal y la infraestructura informática, en sentido amplio, de las empresas se encuentren repartidos en diferentes países, distintos del Estado de residencia de la sede central del grupo⁷. Todo ello conduce a que, en la actualidad, la digitalización permita, sin incurrir en grandes costes de transacción, que el nexo empresa-cliente no exija una presencia física que, de acuerdo con los criterios tradicionales de sujeción fiscal, permite gravar los hechos imposables generados en las jurisdicciones fiscales donde residen los consumidores finales de los bienes y servicios producidos y distribuidos.

Elementos principales de las estrategias de planificación fiscal

Bajo estas premisas, en el nuevo contexto económico fuertemente digitalizado se pueden señalar una serie de elementos que resultan clave para la planificación fiscal de las grandes entidades societarias:

1) La determinación de los criterios de sujeción a la jurisdicción de un país. Con las tecnologías digitales y los efectos de red generados por la interacción entre consumidores, el desarrollo de una actividad económica cada vez requiere una menor presencia física de las sociedades en los territorios en los que se localizan sus clientes.

⁷ En muchos casos las EMN tienen presencia en el país donde están sus clientes por razones organizativas, bien para garantizar un servicio de más calidad, bien para minimizar los tiempos de espera. En estos casos, estas actividades quedan, en principio, sujetas en estas jurisdicciones fiscales. No obstante, con alguna frecuencia, las sociedades tienden a dificultar ese gravamen mediante diseños organizativos complejos, incluida la utilización de empresas contratistas de esos servicios no directamente controladas, aunque con contratos de cuasixclusividad a largo plazo.

2) El tratamiento fiscal del valor de los datos generados a través de productos y servicios digitales. El almacenamiento de datos de usuarios y el acceso telemático a los mismos podría considerarse como una forma de nexo con una determinada jurisdicción⁸.

3) La calificación de las rentas percibidas. Se trata de un elemento clásico de la planificación fiscal. Los nuevos modelos negocio, relacionados con la digitalización y en evolución constante, plantean problemas importantes en cuanto a la calificación fiscal de los pagos efectuados. Por ejemplo, la computación en la nube y los ingresos procedentes de este tipo de actividades pueden ofrecer distintas alternativas de calificación: cánones/regalías por los pagos por alquiler de equipos; tasas por prestación de servicios técnicos, como, por ejemplo, los servicios de alquiler de espacio en la nube; o como beneficios empresariales por prestación de servicios (OCDE, 2013). Con toda seguridad, controversias sobre la calificación de rentas se producirán en un futuro próximo, a medida que se vaya generalizando el desarrollo y utilización de la impresión en 3D o el denominado «internet de las cosas, IoT (por sus siglas en inglés)». La tributación difiere según se califique la operación que, en principio, debe contemplarse en disposiciones específicas en los convenios de doble imposición (CDI)⁹. La mayor parte de los CDI determinan que los beneficios empresariales se sometan a un territorio si se obtienen a través de un establecimiento permanente ubicado en el mismo; en cambio, otro tipo de rentas como los cánones, pueden estar sujetos a una retención en el país fuente de la renta. En este sentido, resulta perentoria la necesidad de definir con claridad en los CDI la calificación de las rentas generadas en los nuevos modelos de negocio.

4) La delimitación del concepto de «establecimiento permanente» (EP). La delimitación del concepto de EP es muy importante, ya que la sujeción a gravamen de

⁸ Véase OCDE (2014).

⁹ Estas implicaciones son analizadas dentro del actual marco de los CDI en Gómez Requena (2018).

la renta obtenida como beneficio empresarial por una entidad no residente depende de la existencia e identificación del mismo. Cualquier otra calificación de rentas puede ser gravada por el Estado de la fuente sin este requisito, pero los beneficios empresariales, no.

El papel del concepto de establecimiento permanente

A continuación, merece la pena prestar atención al alcance actual de la determinación de un EP, aspecto crucial en las estrategias de planificación fiscal internacional¹⁰. Tradicionalmente, la consideración de EP se ha vinculado, de forma general, a la existencia para una empresa de un «lugar fijo» de presencia en un territorio, o a la de un agente «dependiente» de la empresa que desarrolle una actividad económica de cierta entidad en dicho territorio—art. 5, apartados 5 y 6 del Modelo de Convenio OCDE (2019)¹¹—. Los dos aspectos que conforman el concepto de EP —la necesidad de presencia física y la cuantificación del grado de actividad desarrollado para que un agente sea considerado «dependiente» de la empresa— son objeto de debate en el contexto actual de la creciente digitalización de la economía¹². Cada vez es más evidente que los nuevos modelos de negocio no necesitan, en muchos casos, presencia física de la empresa en los territorios y ciertas actividades desarrolladas por agentes dependientes, antes consideradas de

carácter auxiliar (no incluidas, por tanto, para la consideración de un EP), hoy día han dejado de serlo¹³.

En los sucesivos comentarios al Modelo de Convenio y en los distintos borradores e informes elaborados, en las dos últimas décadas, por la OCDE (2002, 2008, 2012, 2019) se han ido incluyendo modificaciones del concepto tradicional de EP, tratando de adaptarlo a los cambios e innovaciones experimentados, en gran medida, por la digitalización de los modelos de negocio nacionales e internacionales. La última actualización del Modelo de Convenio OCDE (2019) recoge modificaciones sobre las modalidades de EP a partir de las propuestas formuladas en la Acción 7 del Proyecto BEPS de la OCDE (2016). Sin embargo, hay que advertir que la tipología que se recoge en el nuevo Modelo de Convenio es, esencialmente, la misma, pues no se consideran como tales ni el concepto de establecimiento digital ni el de servicios telemáticos.

En concreto, las modificaciones se circunscriben a matizaciones encaminadas a evitar la posibilidad de seguir estrategias fiscales dirigidas a «camuflar» su presencia. Se mantienen dos tipos de establecimiento permanente, lugar fijo de negocios y establecimiento permanente ficticio, incluyendo en este el de construcción y el de agente dependiente. El primero de ellos recoge el carácter continuado y permanente de un lugar donde se realice la actividad económica, sin que sea necesaria la presencia de recursos humanos, como sucede en las actividades que se asimilan con la instalación de máquinas de venta de artículos (*vending*), máquinas de apuestas, o incluso tuberías, antenas de satélites, cables de telecomunicaciones y servidores de internet. Sí que se exige que las actividades del EP pertenezcan al núcleo principal del negocio, lo que implica que no pueden ser generadoras de otro tipo de rentas con diferente calificación,

¹⁰ En Pedrosa (2019) se ofrece una revisión de la evolución histórica del concepto de establecimiento permanente, incluyendo consideraciones sobre la necesidad de adaptación ante el fenómeno de la digitalización.

¹¹ Se considera que una empresa tiene un establecimiento permanente en un territorio si hay una persona que actúe como agente dependiente de la empresa, es decir, que el alcance de sus poderes y las actividades que realice para la empresa sean de cierta entidad, no de carácter auxiliar ni esporádico (art 5.5, Modelo Convenio OCDE, 2019). La exigencia de que este agente esté sometido a instrucciones y control global por parte de la empresa, así como la asunción del riesgo por parte de la misma son aspectos regulados en el art. 5.6 del Modelo de Convenio.

¹² Sobre el papel de estos elementos y su reconsideración en el escenario de actividades con fuerte presencia de la tecnología digital, véase Skaar (2020). Y en relación con las actividades de computación en la nube, véase Weisser (2020).

¹³ Por ejemplo, un almacén local puede constituir una actividad esencial si en un determinado negocio de venta *online* de bienes corporales es necesario realizar entregas rápidas a los clientes.

como los alquileres de inmuebles, la cesión de patentes o los rendimientos de inversiones de capital mobiliario.

El Modelo de Convenio vigente no incluye como EP las actividades auxiliares, pues se presume que, precisamente, se utiliza este calificativo por parte de determinadas entidades internacionales para evitar la presencia de un centro de actividad en otro Estado en el que la entidad no residente realiza actividades empresariales, con el objetivo de no tributar en el Estado donde se desarrollan, precisamente por no constituir un EP. Un ejemplo de este tipo de actividades ahora revisadas es el concepto de «almacén», incluido como actividad esencial cuando la venta está conectada con el mismo o cuando el tamaño de sus instalaciones o de su personal es considerable, considerando el conjunto de la empresa. La determinación de estas actividades auxiliares puede constituir un elemento relevante para el desarrollo de las estrategias de planificación fiscal agresivas de los grupos societarios.

El nuevo Modelo de Convenio OCDE de 2017 ha implementado también modificaciones respecto a una regla «antifragmentación», para evitar la elusión artificiosa del estatus de EP a través de exenciones de actividades concretas (art. 13 del Convenio Multilateral, OCDE, 2017)¹⁴. De este modo, las actividades que desarrolla la empresa fuera de su territorio de residencia se han de considerar en conjunto a la hora de valorar si exceden el umbral mínimo requerido para ser EP, a fin de evitar que se utilice la fragmentación para tratar de no superar el umbral de actividad auxiliar o preparatoria. Además, esta modificación tiene una consecuencia económica inmediata: una mayor imputación de ingresos y gastos, al existir más actividades realizadas por el EP.

La especialidad sectorial también afecta a la consideración de los establecimientos permanentes. Así,

en el caso de un EP de construcción, su consideración como tal exige el cumplimiento de dos requisitos: *i)* uno temporal, según el cual el umbral se fija en 12 meses por obra o proyecto; y *ii)* el desarrollo de una actividad empresarial. En este caso, también la regla antifragmentación obliga a analizar la actividad de manera global, con la finalidad de evitar la división de contratos en proyectos de duración inferior a 12 meses para eludir la constitución del EP.

Otro caso es el del EP constituido por un agente dependiente, incorporado en la nueva redacción del artículo 5 del Modelo de Convenio de 2017, recogido en el artículo 12 del Convenio Multilateral, y previamente incluida en la Acción 7 del Plan de Acción BEPS para evitar estrategias de planificación fiscal. Se trata de una revisión de la figura tradicional del comisionista, mediante una cláusula de agencia que considera como EP a una persona física o jurídica que actúa en un Estado por cuenta de una empresa no residente y que ejerce de manera habitual poderes que la facultan para concluir contratos en su nombre. En estos casos, el agente dependiente es considerado nexo de unión personal jurídico-tributaria entre la empresa y el país de la fuente de renta, condicionándose su vinculación con la entidad extranjera exclusivamente a la participación activa en las negociaciones, dejando al margen los aspectos puramente formales de la misma. En suma, la habitualidad para concluir contratos en nombre de la empresa, la participación activa en las negociaciones del contrato y el acatamiento de las directrices procedentes de la empresa no residente se consideran elementos determinantes de una relación de agencia y, por tanto, corroboran la existencia de un EP en ese territorio. A diferencia de esta categoría anterior, serían elementos determinantes de la condición de no vinculación del agente independiente: la existencia de una remuneración variable, la asunción de un cierto riesgo por el agente, la no exclusividad de actuación con una sola empresa, y la autonomía respecto de la disponibilidad de su tiempo. Con el fin de evitar estrategias de planificación fiscal

¹⁴ En España, por las sucesivas disoluciones de las cámaras legislativas, este Instrumento Multilateral, a fecha de 20 de octubre de 2020, se encontraba pendiente de ratificación.

articuladas mediante el diseño de diferentes formas de relación de las empresas dentro de los grupos multinacionales, la nueva redacción del Modelo de Convenio de 2017 optó por no establecer listados casuísticos.

Finalmente, una cuestión fundamental para la planificación fiscal, en el contexto de una economía cada vez más digitalizada, es la consideración del denominado «establecimiento permanente digital» (en ocasiones, también denominado «virtual»). La referencia al mismo por parte de la OCDE se remonta al año 2003. No obstante, los escollos puestos de manifiesto a través de diversos informes técnicos concluyeron con su no inclusión en el Modelo de Convenio de la OCDE de 2017 (aunque algún país, como Israel, lo haya incluido en el impuesto sobre la renta para entidades no residentes). El principal punto de controversia radica en si conceptos del comercio electrónico como *website*, servidor (*host*) o el conjunto de usuarios que consumen los servicios distribuidos implican o no presencia de una empresa en una determinada jurisdicción fiscal. El primero de ellos es un intangible sin localización física, pero los otros dos conceptos sí la exigen, lo que obligaría a tener que determinar si exceden los umbrales mínimos incluidos en la aplicación de las cláusulas de agencia.

En la doctrina tributaria internacional no existe consenso respecto a la inclusión de este nuevo tipo de EP, con posturas enfrentadas por las ventajas e inconvenientes que su reconocimiento generaría en el actual marco internacional de relaciones fiscales¹⁵. Los detractores, además de la peculiaridad de este tipo de operaciones que impide encuadrarlas en ninguna de las diferentes acepciones tradicionales del concepto de establecimiento permanente, detectan también un cierto riesgo hacia la tributación de los beneficios empresariales en los Estados de origen de la renta, al obviarse la necesidad de presencia física en un territorio. Además, para su consideración habría

que determinar un umbral de ingresos, con la consiguiente dificultad de consensuar las reglas de imputación de los ingresos y los gastos. Desde 2014, la discusión derivó hacia el concepto de «presencia virtual significativa», propuesto por el Grupo de Expertos sobre la Fiscalidad de la Economía Digital (GEFED) de la OCDE (2014), como posible solución para sujetar a tributación las rentas de origen virtual que quedasen fuera del actual estatuto de tributación del EP (Cruz Padiá & Sánchez Archidona, 2017).

4. Acciones multilaterales contra la planificación fiscal agresiva

En los últimos años, las principales organizaciones supranacionales, como la OCDE y la Unión Europea han insistido en la necesidad de prevenir y combatir las prácticas de planificación fiscal agresiva, reforzando la transparencia, al considerar que no disponen de información completa y relevante sobre las estrategias de planificación fiscal, lo que les impide identificar áreas de riesgo.

La Acción 12 del Plan BEPS (OECD, 2015) aboga por que los países introduzcan requisitos de divulgación obligatoria para los esquemas de planificación fiscal agresiva (*mandatory disclosure rules*). En concreto, esta Acción contiene una serie de recomendaciones para el diseño de normas que obligan a los contribuyentes y a sus asesores (denominados «intermediarios») a informar sobre los esquemas de planificación fiscal agresiva acordados. Las recomendaciones incorporadas están construidas, como un marco modular, sobre la base de un equilibrio entre la necesidad de las Administraciones tributarias de contar con información temprana sobre los planes de planificación fiscal agresiva, y la exigencia de que la divulgación de esa información esté debidamente orientada a los fines previstos, sea exigible y no imponga cargas injustificadas de cumplimiento a los contribuyentes. En el informe final de la Acción 12 se incluyen, también, recomendaciones concretas sobre las normas relativas a los planes

¹⁵ En Gómez Requena y Moreno González (2018) se ofrece una completa discusión, desde una perspectiva jurídico-tributaria, de las posibilidades de tratamiento del concepto de establecimiento permanente en el ámbito de la economía digital.

tributarios internacionales, la elaboración y aplicación de mecanismos de intercambio de información, así como sobre la puesta en marcha de estrategias de cooperación más eficaces entre Administraciones tributarias.

Durante la sesión del Consejo ECOFIN de abril de 2016, los Estados miembros de la Unión Europea solicitaron a la Comisión Europea que considerara emprender iniciativas en materia de normas obligatorias de información inspiradas en la Acción 12 de BEPS, con el propósito de desincentivar la participación de los intermediarios tributarios en el diseño y utilización de mecanismos de elusión y evasión fiscal¹⁶. Como consecuencia de esta iniciativa, finalmente, el 25 de julio de 2018 entró en vigor la Directiva 2018/822 en relación con el intercambio de información en el ámbito de la fiscalidad de determinadas operaciones transfronterizas, conocida como DAC 6 o Directiva sobre intermediarios fiscales¹⁷.

La DAC 6 establece la obligación de informar en relación con determinadas operaciones transnacionales que puedan suponer potencialmente actuaciones consideradas como planificación fiscal agresiva. En concreto, la DAC 6 establece la obligación de informar de los mecanismos transfronterizos cuando concurra al menos uno de los indicios o señas distintivas (*hallmarks*) de un mecanismo de planificación fiscal agresiva, contenidas en el Anexo IV de la propia Directiva. El carácter transfronterizo viene determinado cuando el mecanismo de planificación afecta «a más de un Estado miembro o a un Estado miembro y una tercera jurisdicción fiscal».

¹⁶ La Directiva identifica como intermediarios tributarios a «cualquier persona que diseñe, comercialice, organice, ponga a disposición para su ejecución un mecanismo transfronterizo sujeto a comunicación de información, o que gestione su ejecución». Como señala López-Tello (2019), la Comisión Europea hace referencia expresa a contables, asesores, abogados y bancos.

¹⁷ Esta directiva modifica la Directiva 2011/16/UE en relación con el intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad que afecta a los mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación de información.

La Directiva diferencia entre señas distintivas de planificación fiscal potencialmente agresiva generales y específicas. Las primeras son aquellas vinculadas al criterio del beneficio principal, considerado este como el beneficio que razonablemente se espera de la utilización del mecanismo de planificación fiscal. Entre ellas estarían actuaciones como el cobro del intermediario en función del ahorro fiscal obtenido por la utilización del mecanismo, contraer una obligación de confidencialidad o el uso de un mecanismo de planificación normalizado y preestablecido, concebido para su utilización por varios contribuyentes sin necesidad de adaptaciones sustanciales (Wolters Kluwer, 2020).

Las segundas, las señas distintivas específicas pueden ser, a su vez, de cuatro categorías (López Tello, 2019): *i*) las específicas vinculadas a la prueba del beneficio principal; *ii*) las vinculadas a operaciones transfronterizas; *iii*) las relacionadas con el intercambio automático de información y la titularidad real de los mecanismos de planificación; y *iv*) las relativas a los precios de transferencia.

En el primer tipo se incluyen mecanismos como los basados en medidas artificiosas consistentes en operaciones societarias dirigidas a reducir obligaciones tributarias mediante la transferencia de pérdidas a otras jurisdicciones o la aceleración de su compensación; la conversión de rentas societarias en rentas del capital mobiliario, donaciones u otras categorías de renta sujetas a un gravamen inferior o fiscalmente exentas; los consistentes en el empleo de entidades interpuestas o de actividades sin función económica principal que permiten operaciones circulares de fondos.

En el segundo tipo se encontrarían los mecanismos que dan lugar a la deducibilidad de pagos transfronterizos entre empresas asociadas, tanto si el destinatario no es residente a efectos fiscales en ninguna jurisdicción fiscal, como si siéndolo, esta no aplica el impuesto sobre sociedades, lo hace con tipos muy bajos, aplica una exención total del impuesto a los pagos en la jurisdicción de residencia fiscal del destinatario o un régimen fiscal preferente; o si se trata, según los criterios

usados por la OCDE, de una jurisdicción «no cooperativa». También se incluyen las reclamaciones en más de una jurisdicción fiscal de deducciones por depreciación de un mismo activo, de deducciones por doble imposición, o las transferencias de activos que den lugar a diferencias significativas entre el valor y el precio pagado.

El tercer tipo contempla los mecanismos cuyo objetivo es obstruir la obligación de comunicar información según la legislación de la UE o la información recogida en cualquier acuerdo de intercambio vigente, y aquellos que supongan el establecimiento de cadenas de titularidad formal o real no transparentes.

En el cuarto tipo y último, se consideran los mecanismos relativos a los precios de transferencia que aparejen la aplicación de un régimen de protección unilateral y aquellos que impliquen la transmisión de activos intangibles de difícil valoración, bien por ausencia de comparables, bien por dificultad para estimar su rendimiento futuro. También entrarían en este grupo, los mecanismos que dan lugar a transferencias transfronterizas de funciones, activos o riesgos, entre sociedades de un mismo grupo, si los resultados de explotación (EBIT) anuales de los ordenantes, durante los tres años posteriores, no alcanzan el 50 % de los que hubieran correspondido en ausencia de esas operaciones.

Las señas distintivas generales, las específicas que puedan estar vinculadas a la prueba del beneficio principal y algunas de las vinculadas a las operaciones transfronterizas quedan condicionadas a que se pueda determinar la obtención de un ahorro fiscal improcedente como consecuencia del uso del mecanismo de planificación agresiva correspondiente. Si es así, entonces los intermediarios tributarios incurrirán en la obligación de aportar información (*mandatory disclosure of information*). No obstante, para el resto de las señas distintivas específicas siempre existirá obligación de informar.

La DAC 6 no define expresamente el concepto de planificación fiscal agresiva. La complejidad creciente

de los esquemas utilizados por las sociedades y las diferentes caracterizaciones del fenómeno incorporadas a las medidas adoptadas por las autoridades tributarias pueden explicar esta ausencia de definición. Por ello, las señas distintivas deben considerarse como indicadores de la existencia de posible planificación fiscal agresiva. No obstante, hay que aclarar que el requisito de informar sobre un esquema o estrategia no implica necesariamente una presunción de planificación fiscal agresiva, sino que el mecanismo empleado merece un control por parte de las autoridades tributarias.

5. Instrumentos para reducir las opciones de planificación fiscal agresiva

La existencia y solidez de unas normas internacionales de coordinación fiscal resultan indispensables en un contexto económico cada vez más globalizado, en el que las empresas multinacionales, como se ha dicho, consiguen una parte importante de sus clientes fuera del país de residencia de su matriz. Las normas de coordinación, desarrolladas tanto en normativas nacionales, bilaterales o, incluso, multilaterales, además de fijar las reglas que los países aplican a los beneficios e ingresos obtenidos en países extranjeros, también contienen medidas encaminadas a tratar de impedir que las empresas eviten o reduzcan su carga fiscal mediante una planificación fiscal «agresiva».

Para el ámbito OCDE, el *think tank* norteamericano *Tax Foundation* elabora anualmente el índice sobre competitividad fiscal internacional, *International Tax Competitiveness Index* (ITCI), en el que se recogen 40 variables de política tributaria, entre las que se encuentra una valoración por países de las normas internacionales de coordinación fiscal¹⁸. Los parámetros de valoración de este índice, con su consecuente *ranking* por países, se basan en la medición del grado de competitividad y neutralidad de cada

¹⁸ Véase, Asen y Bunn (2020).

sistema fiscal¹⁹. En relación con la coordinación internacional, el ITCI considera tres elementos concretos: las normas sobre empresas extranjeras controladas (*Controlled Foreign Corporation Rules*, CFC)²⁰, las normas de subcapitalización y los impuestos sobre los beneficios desviados. En los tres casos se trata de medidas de coordinación fiscal dirigidas a reducir las opciones de planificación fiscal agresiva.

Las normas para las empresas extranjeras controladas (CFC) tienen por objeto impedir que las empresas trasladen sus beneficios antes de impuestos de un país con altos impuestos a otro con bajos impuestos²¹. La delimitación de lo que se considera una CFC a efectos fiscales está regulada particularmente por cada jurisdicción fiscal. Esta delimitación es crucial, pues se trata de gravar los ingresos pasivos (alquileres, cánones, dividendos e intereses) y, en ocasiones también los activos, de estas sociedades residentes en el extranjero al tipo impositivo aplicado en el país de origen de la sociedad matriz de la filial²². Su funcionamiento se basa fundamentalmente en el concepto de transparencia fiscal, en este caso, de ámbito internacional, siendo deseable su coordinación a través del Instrumento Multilateral nacido de la Acción 15 de BEPS²³.

¹⁹ De acuerdo con la definición del ITCI, un sistema fiscal competitivo sería aquel que logra atraer el mayor número de inversiones posibles, por ejemplo, con bajos tipos de gravamen, dada la movilidad del factor capital en un mundo globalizado. Respecto a la neutralidad, se valora la mayor captación posible de ingresos tributarios, minimizando las distorsiones económicas.

²⁰ La puntuación de cada país en este componente del ITCI se basa en tres aspectos: *i*) si existe regulación de las CFC; *ii*) si las reglas CFC se aplican a todos los ingresos, o solo a los pasivos; y *iii*) la amplitud de las exenciones. La mejor puntuación se obtiene si no se tienen normas sobre CFC, o si las tienen solo para los ingresos pasivos o solo para los ingresos asociados con acuerdos no genéricos, o en último caso, si aplican exenciones a la regla general.

²¹ En Dueñas (2019) se ofrece una evolución histórica de las reglas CFC y su conexión actual con las propuestas de la OCDE, la Acción 15 de BEPS y la figura GILTI introducida por la reforma estadounidense de 2017, *Tax Cuts and Jobs Act* (TCJA).

²² Por ejemplo, en Estados Unidos, estas reglas, denominadas «reglas de la Subparte F», someten a todos los ingresos pasivos a impuestos en el año en que se obtiene.

²³ Sobre la consideración de las reglas CFC como mecanismo de transparencia fiscal internacional y la conveniencia de su coordinación a través del convenio multilateral, puede verse Canè (2017).

No obstante, como se ha dicho, la decisión sobre qué se considera en cada país que es una CFC es una decisión unilateral y, en cierto modo, sometida a condiciones arbitrarias. Esto da lugar a que existan diferencias significativas entre jurisdicciones. Así, por ejemplo, en Estados Unidos, para que una entidad sea considerada CFC se requiere el control mayoritario de la compañía por propietarios residentes en Estados Unidos (más del 50 %) y, a su vez, que cada persona individual posea el 10 % de la misma, aplicándose reglas de atribución de rentas para evitar fraccionamientos simulados del capital. En cambio, en Australia el porcentaje de control es un 50 % si la propiedad es de cinco o menos residentes australianos, bajando al 40 % si ese control es de un único residente australiano.

En el caso de la Unión Europea, la Directiva Antielusión Fiscal 2016/1164 del Consejo Europeo, de 12 de julio (*Anti-tax Avoidance Directive*, ATAD), dispuso que todos los Estados miembros gravaran determinados ingresos multinacionales no distribuidos de las empresas extranjeras si la empresa matriz ubicada en ese Estado miembro poseía más del 50 % de las acciones de la misma, y siempre que el impuesto pagado fuese inferior a la diferencia entre el impuesto que hubiese pagado la empresa extranjera en caso de haber estado ubicada en el Estado miembro de residencia de la matriz y el impuesto que realmente pagó. Con la trasposición de ATAD, todos los Estados miembros de la Unión Europea han adoptado estas reglas para las CFC.

Las normas sobre las CFC existen en 35 de los 36 países de la OCDE, con Suiza como única excepción. En 14 de los 35 países, afectan tanto a los ingresos activos como a los pasivos, mientras que en 21 países solo se aplican a los ingresos pasivos o a los asociados con acuerdos no genéricos. En la Tabla 1 se especifican todos estos aspectos para diferentes países de la OCDE.

En relación con los dividendos recibidos de filiales en el extranjero, como se puede ver en la Tabla 2, veinticinco países de la OCDE aplican la exención del 100 % de los dividendos recibidos por las sociedades matrices, en

TABLA 1
RÉGIMEN FISCAL DE EMPRESAS EXTRANJERAS CONTROLADAS (CFC)
(Selección de países de la OCDE)

País	Normas	Tipos de ingresos		Exención
Alemania.....	Sí	Pasivos		Sí, si está ubicado en la UE o el EEA y no es un establecimiento artificial
Australia.....	Sí	Pasivos		Sí, si se encuentra en un país "incluido en la lista" o si pasa la prueba de ingresos activos
Canadá	Sí	Pasivos		Múltiples normas pueden eximir de impuestos a las CFC
España.....	Sí	Pasivos		Sí, si está ubicado en la UE o el EEA y no es un establecimiento artificial
Estados Unidos ..	Sí	Pasivos		Exenciones para ingresos extranjeros de alta tributación
Francia.....	Sí	Todos		Sí, si está ubicado en la UE o el EEA y no es un establecimiento artificial, o si realiza actividades comerciales o de fabricación
Italia.....	Sí	Todos		Sí, si está ubicado en la UE o el EEA y no es un establecimiento artificial. Otras exenciones se pueden aplicar
Países Bajos.....	Sí	Pasivos		Sí, si no es un acuerdo artificial
Portugal	Sí	Todos		Sí, si está ubicado en la UE o el EEA y no es un establecimiento artificial. Existen otras exenciones
Reino Unido.....	Sí	Todos		Varias exenciones

FUENTE: Elaboración propia a partir de Tax Foundation (2019).

seis es inferior al 100 % (entre el 95 y el 97 %), y en cinco no se aplica exención. Por regla general, la aplicación de la exención está sujeta a una serie de requisitos. Estos suelen dar lugar, en no pocas ocasiones, al diseño de estrategias de planificación fiscal agresiva con las consiguientes controversias jurídicas²⁴.

²⁴ En octubre de 2019, el Tribunal Económico Administrativo Central español ha aplicado por primera vez a un caso español la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (para casos de matrices danesas), negando la exención de la retención en origen sobre los pagos de dividendos a una empresa luxemburguesa a la que una empresa española pagó dividendos. El motivo es la propiedad de ambas sociedades residentes en la UE por una tercera empresa qatarí. En este caso, la normativa española, siguiendo la Directiva de la UE sobre sociedades matrices y filiales, establece dos condiciones para disfrutar de la exención: un período de tenencia mínimo y que la mayoría de los derechos de voto de la sociedad de la UE que recibe los dividendos pertenezcan, directa o indirectamente, a personas físicas o jurídicas residentes en la UE.

Respecto a los cinco países que no aplican la exención, debe señalarse que las empresas con domicilio fiscal en los mismos se encuentran en una situación de desventaja competitiva, al enfrentarse probablemente a niveles más altos de impuestos que sus competidores. Además, previsiblemente aumentarán los costes de cumplimiento derivados de una mayor complejidad fiscal, lo que afectará a la localización de las inversiones.

Por otro lado, respecto al gravamen de las ganancias de capital de origen extranjero hay que constatar que están excluidas en 23 países de la OCDE, en cinco parcialmente y en ocho no se excluyen de gravamen en el país de residencia de la matriz.

Un aspecto relevante en relación con la tributación de los beneficios distribuidos por filiales extranjeras es la posible inclusión de los países de residencia de

TABLA 2
RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN DE RENTAS PAGADAS POR ENTIDADES NO RESIDENTES
(Selección de países de la OCDE)

Tratados de doble imposición	Normas tributarias internacionales (Ranking)	Exención			Retención		
		Dividendos	Ganancias	Límites	Dividendos	Intereses	Royalties
Alemania (96)	8	95 %	95 %	Ninguna	26,4 %	0 %	15,8 %
Australia (44)	12	100 %	100 %	Ninguna	30 %	10 %	30 %
Canadá (94)	18	100 %	50 %	Con Tratado/ Acuerdo de intercambio de información fiscal	25 %	25 %	25 %
España (93)	19	100 %	100 %	Excluido lista negra	19 %	19 %	24 %
Estados Unidos (65)	28	100 %	0 %	Ninguna	30 %	30 %	30 %
Francia (122)	24	95 %	98 %	Excluido lista negra	30 %	0 %	33,3 %
Italia (100)	27	95 %	95 %	Excluido lista negra	26 %	26 %	22,5 %
Países Bajos (97)	3	100 %	100 %	Ninguna	15 %	0 %	0 %
Portugal (77)	30	100 %	100 %	Excluido lista negra	25 %	25 %	25 %
Reino Unido (129)	10	100 %	100 %	Ninguna	0 %	20 %	0 %

FUENTE: Elaboración propia a partir de Tax Foundation (2019).

estas en las denominadas «listas negras» de jurisdicciones consideradas como «paraísos fiscales» o «no cooperadoras»²⁵. Muchos países restringen la aplicación de la exención cuando los ingresos proceden

de ciertos países o territorios incluidos en estas listas, por no cumplir ciertos requisitos de tributación mínima o intercambio de información. Por ejemplo, en Italia, donde existe una exención fiscal del 95 % para los dividendos de origen extranjero pagados a los accionistas italianos, si el origen de los ingresos es un país incluido en la «lista negra», esta exención deja de aplicarse, si no se demuestra que se

²⁵ La lista actualizada de la Unión Europea de países y territorios no cooperadores puede consultarse en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/#>

ha pagado un nivel mínimo de impuestos soportados. En la Tabla 2 se muestra una columna con esta información.

Por último, hay que mencionar la posible aplicación de retenciones en el pago de dividendos, intereses y *royalties* a matrices extranjeras en los países de residencia de las filiales. Esta práctica se valora por *Tax Foundation* como un desincentivo fiscal a la inversión y, por tanto, constituye un elemento a tener en cuenta en la planificación de una inversión. Cuanto mayor es la retención que se practica en el país fuente de la renta, la inversión resulta más costosa para los inversores, que obtienen un menor rendimiento sobre los dividendos, y para las empresas que se ven obligadas a pagar una cuantía mayor de intereses o *royalties* para compensar este coste. Estos pagos impositivos también reducen los fondos disponibles para la inversión y la producción, aumentando el coste del capital. Por ejemplo, países como Chile y Suiza tienen los tipos de retención de dividendos e intereses pagados a no residentes, ya sean empresas o personas físicas, más altas, un 35 %; en cambio Estonia, Hungría y Letonia no aplican ninguna retención. Respecto a *royalties*, México impone el tipo más alto, el 35 %, seguido de Francia con un 33,3 %. En cambio, Hungría, Letonia, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega, Suecia y Suiza no establecen ninguna retención.

En relación con el segundo elemento de coordinación considerado, hay que señalar que el establecimiento de reglas de subcapitalización (*thin capitalization rules*) afectará a las decisiones de financiación interna de los grupos societarios. En ausencia de limitaciones a la deducibilidad de intereses intergrupo, si las filiales residentes en jurisdicciones fiscales diferentes a las de su matriz se enfrentan a impuestos sobre sociedades elevados, existe un incentivo a financiarlas con préstamos concedidos por la matriz, ya sea de forma directa o a través de empresas interpuestas. De esta forma, las matrices utilizarán las deducciones de intereses pagados por sus filiales para reducir las cargas fiscales globales del grupo.

Para evitar estas operaciones de subcapitalización basadas en la utilización estratégica de préstamos internos entre entidades matrices y filiales residentes en países con diferencias significativas de tributación, las normativas nacionales suelen establecer medidas dirigidas a limitar la deducibilidad de intereses en la base imponible del impuesto sobre sociedades. Esta limitación se suele articular de dos formas: *i*) aplicando a los tipos de interés las reglamentaciones sobre precios de transferencia, a fin de evitar la aplicación de tipos superiores a los que se hubieran acordado entre entidades independientes; y *ii*) aplicando «reglas de subcapitalización», como son las «normas de puerto seguro» basadas en el límite vinculado a la relación deuda/capital social y las «normas de deducción de ganancias», que establecen un límite basado en la relación intereses deuda/ganancias antes de impuestos²⁶. Para los Estados miembros de la Unión Europea este tipo de limitaciones son obligatorias, de acuerdo con la Directiva comunitaria ATAD, cuya aplicación efectiva por los Estados miembros debe tener lugar antes de 2024²⁷.

El tercero de los componentes considerado, dentro de las normas de coordinación fiscal internacional, es el que se refiere a los denominados impuestos sobre beneficios desviados. Esencialmente se trata de reglas antievasión, ya sean concebidas por cada país de forma unilateral, o mediante propuestas de carácter multilateral, como las propuestas procedentes de la OCDE, el FMI y la Unión Europea²⁸. En concreto, esta figura gravaría en la jurisdicción de residencia de una sociedad los beneficios que se consideran desviados por esta hacia otra jurisdicción de baja tributación, bien de forma directa o mediante transacciones en cadena

²⁶ Así, en los casos de Alemania y España, ambos países limitan las deducciones de intereses, independientemente de que sean para préstamos transfronterizos, al 30 % de los ingresos de explotación (EBITDA).

²⁷ Sobre la aplicación de las limitaciones a la deducibilidad de intereses impuestas por la entrada en vigor plena de ATAD y su cumplimiento por los Estados miembros de la UE, véase Onrubia (2019).

²⁸ Una revisión completa sobre los impuestos sobre beneficios desviados y su consideración en el Plan BEPS de la OCDE puede verse en Vicente-Tutor Rodríguez (2017).

sin sustancia económica u otros mecanismos, con el simple propósito de evitar el pago del impuesto sobre sociedades en el país de residencia de la entidad que transfiere esos beneficios. Estos impuestos incluyen un conjunto de normas complejas que establecen los supuestos y presunciones en los que se basa la consideración de «beneficios desviados», así como los tipos de penalización aplicables si se considera que una empresa ha minimizado su carga fiscal mediante una estructura sin sustancia económica.

Dos experiencias comparadas de un impuesto sobre beneficios desviados, como tales, lo encontramos en Australia y en el Reino Unido (en ambos casos, denominados *Diverted Profits Tax*). Australia aplica una tasa del 40 % a los beneficios desviados, mientras que el Reino Unido aplica una tasa del 25 %, aunque las empresas de determinados sectores pueden tener que hacer frente a tipos más elevados en el Reino Unido²⁹. No obstante, su aplicación no está libre de controversia jurídica, pues estos complejos regímenes fiscales podrían dar lugar a elevados costes de cumplimiento para las empresas multinacionales, así como, en ocasiones, a la doble imposición de algunos beneficios empresariales³⁰.

6. Conclusiones

En un mundo tan interconectado telemáticamente como el actual, es poco discutible la urgencia de adoptar cambios de calado en los principios que rigen la coordinación fiscal internacional. El marco actual, nacido hace prácticamente un siglo, fue concebido para una realidad económica basada en la presencia física de las empresas en los territorios, en la que principios como el de territorialidad, país de la fuente o sujeción de la renta mundial

tenían pleno sentido. Sin embargo, la vertiginosa transformación digital a la que estamos asistiendo en las dos últimas décadas, combinada con el fenómeno ya consolidado de la globalización, ha hecho que la presencia física sea cada vez menos necesaria en las empresas para acceder a los mercados globales de clientes. En ausencia de nuevas reglas tributarias internacionales que permitan gravar con efectividad y universalidad los beneficios obtenidos, las EMN aprovechan las importantes debilidades del marco actual para desarrollar estrategias de planificación fiscal agresiva que reducen muchísimo sus pagos impositivos. El uso creciente de mecanismos y esquemas dirigidos a la elusión de las obligaciones fiscales origina importantes perjuicios, no solo en términos de merma de ingresos tributarios para financiar el gasto público, sino también en términos de eficiencia, al proporcionar una ventaja competitiva notable para las empresas que están en condiciones de aprovecharse de esas prácticas abusivas.

Ante esta realidad, desde comienzos de la segunda década de este siglo, la OCDE y la Unión Europea, conscientes del calado del problema, han puesto en marcha, paralelamente, procesos multilaterales para tratar de atajar la situación. La necesidad de encontrar soluciones con vocación de permanencia implica la adopción de cambios profundos en las reglas de la coordinación fiscal internacional, en algunos casos, puede decirse, rupturistas con el *statu quo*. Además, para poder afrontar los nuevos retos del nuevo escenario fiscal serán imprescindibles importantes esfuerzos tecnológicos y de especialización de recursos humanos por parte de las Administraciones tributarias³¹. Por ello, hay que ser consciente de la enorme dificultad que entraña alcanzar acuerdos multilaterales, satisfactorios y estables en esta materia. Como está poniendo de manifiesto el proceso

²⁹ La finalidad de este impuesto, que entró en vigor en 2015, fue evitar el traslado de beneficios por parte de las multinacionales que operan en el Reino Unido a otras jurisdicciones, como respuesta a los casos de planificación fiscal agresiva de algunas multinacionales globales, como Starbucks, Google o Apple, que saltaron a la opinión pública en 2012.

³⁰ Véase MacLennan (2016).

³¹ Aunque por razones de extensión no ha sido objeto de tratamiento en el artículo, la transformación tecnológica digital en la gestión de los sistemas tributarios, tanto por parte de los contribuyentes como de las Administraciones tributarias es un elemento fundamental para que los futuros cambios en el ámbito de la fiscalidad internacional ofrezcan resultados exitosos en la aplicación justa, eficaz y sencilla de los sistemas tributarios. Sobre esta transformación puede verse Gerger (2019).

del Marco Inclusivo BEPS, liderado por la OCDE, y las iniciativas de coordinación fiscal en la Unión Europea, como la propuesta reciente *Package for fair and simple taxation*, conseguir un nuevo marco fiscal internacional de amplia aceptación no es en absoluto una tarea fácil. La concentración del capital societario y tecnológico en pocos países (principalmente, Estados Unidos, China y, a mucha distancia en Europa, Alemania, Reino Unido y Francia), frente a la distribución mundial de los clientes, dificulta enormemente unos acuerdos en los que pesan mucho los intereses económicos nacionales. De hecho, cada vez se acepta más el hecho de que muchos de los esquemas de planificación fiscal utilizados por las EMN no existirían sin la competencia fiscal que existe entre países, incluida la realizada desde hace años por algunos Estados miembros de la Unión Europea.

Los nuevos modelos de negocio surgidos con la digitalización y la globalización suponen una ruptura con las prácticas de planificación fiscal tradicionales, previas a la transformación tecnológica. Un marco fiscal como el actual propicia el uso de estrategias de planificación fiscal agresiva por parte de la EMN. Como hemos visto, si no se adaptan a la nueva realidad económica, los instrumentos principales usados para la coordinación impositiva internacional, como las normativas para empresas extranjeras controladas (CFC), las reglas de subcapitalización o los listados de paraísos fiscales o de territorios y países no cooperantes, pierden buena parte de su eficacia. No basta con establecer o reforzar las limitaciones en el uso de reglas como la exención de los beneficios repatriados en el país de residencia de la matriz o la elevación de los tipos de retención a las rentas pagadas a no residentes.

El problema fundamental está, a mi juicio, en la necesidad de encontrar criterios satisfactorios de conexión entre las jurisdicciones fiscales y la capacidad de pago gravable que emana de las actividades económicas realizadas por las EMN. Instrumentos como el establecimiento permanente, hasta hace unos años imprescindibles para la territorialización de la capacidad de pago, están mostrando ahora grandes debilidades ante la

pérdida de relevancia de la presencia física en los negocios. En consecuencia, es necesario alcanzar acuerdos basados en nuevos principios de reparto entre jurisdicciones del derecho a gravar el valor económico generado por las empresas, en los que los nexos de sujeción impositiva que se utilicen reflejen un equilibrio razonable y justo entre la rentabilidad de las inversiones empresariales y los ingresos proporcionados por los clientes. Si bien es cierto que la fiscalidad no es el único factor a tener en cuenta en las decisiones de inversión de las EMN, tanto dentro como fuera del territorio de residencia de las matrices, sí es un factor clave para el rendimiento obtenido por los accionistas. Asimismo, la falta de una coordinación fiscal efectiva introduce, como se ha dicho, problemas serios de competencia en los mercados, además de costes de eficiencia asociados a las diferencias existentes en el gravamen efectivo soportado entre empresas.

La necesidad de estabilidad legislativa e institucional en las jurisdicciones fiscales, incluidas las normas de repatriación de beneficios, la seguridad jurídica en la aplicación de la normativa tributaria, así como la disponibilidad de una red amplia de convenios de doble imposición actualizados y adecuados a los nuevos negocios de un mundo digitalizado, constituyen elementos esenciales para fomentar la productividad empresarial. Pero no puede olvidarse que, desde una perspectiva social, la eliminación de las prácticas impositivas perjudiciales, entre ellas la planificación fiscal agresiva, resulta igualmente crucial para el crecimiento y bienestar a largo plazo. Ambas perspectivas son, sin duda, caras de una misma moneda y deben conciliarse en esta era de profundas transformaciones fiscales.

Referencias bibliográficas

- Alm, J. (2014). Does an uncertain tax system encourage 'aggressive tax planning'? *Economic Analysis and Policy*, (1), 30-38.
- Asen, E. & Bunn, D. (2019). International Tax Competitiveness Index 2019. *Tax Foundation*. Washington DC.
- Blouin, J. (2014). Defining and measuring tax planning aggressiveness. *National Tax Journal*, 67(4), 875-900.

- Canè, D. (2017). Controlled Foreign Corporations as Fiscally Transparent Entities. The Application of CFC Rules in Tax Treaties. *World Tax Journal*, 9(4), 521-563.
- Carbajo, D. (2016). La lucha contra la planificación fiscal agresiva y las obligaciones de información tributaria. *Crónica tributaria*, 158, 109-128.
- CEPS, Centre for European Policy Studies (2020). *Reflections on the EU objectives in addressing aggressive tax planning and harmful tax practices, Final Report*. Publications Office of the European Union.
- Comisión Europea (2012). *Commission recommendation of 6 December 2012 on aggressive tax planning*. 2012/772/EU. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32012H0772>
- Comisión Europea (2017). *Aggressive tax planning indicators, Final Report*. Taxation Papers, Working Paper No. 71. Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_papers_71_atp.pdf
- Cruz Padiá, I. y Sánchez Archidona, G. (2017). Economía digital, establecimiento permanente y presencia digital significativa: tras las conclusiones del informe del GEFED. *Quincea Fiscal*, 18, 59-88.
- Domínguez Barrero, F. y López Laborda, J. (2001). Planificación fiscal. *Ariel Economía*.
- Domínguez Barrero, F. (2017). *Planificación fiscal. Personal y en la empresa*. Aranzadi.
- Dueñas, S. (2019). CFC Rules Around the World. *Tax Foundation - Fiscal Fact*, 659, 1-35.
- Falcón y Tella, R. y Pulido Guerra, E. (2018). *Derecho fiscal internacional*, 3ª edición. Marcial Pons.
- Gerger, G. Ç. (2019). Tax Services and Tax Service Providers' Changing Role in the IoT and Aml Environment. In Z. Mahmood (ed.), *Guide to Ambient Intelligence in the IoT Environment* (pp. 203-216). Springer.
- Gómez Requena, J. Á. (2018). Tax Treaty Characterization of Income Derived from Cloud Computing and 3D Printing and the Spanish Approach. *Intertax*, 46(5), 408-421.
- Gómez Requena, J. Á. y González Moreno, M. (2018). La adaptación del concepto de establecimiento permanente al contexto comercial digital. De la fijeza a la presencia virtual y económica significativa. En M. Lucas Durán & A. del Blanco (dirs.), *Residencia y establecimiento permanente como puntos de conexión en la fiscalidad internacional: reflexiones y propuestas de futuro* (pp. 349-366). Documentos de Trabajo N.º 3, Instituto de Estudios Fiscales. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2018_03.pdf
- Goolsbee, A. (1998). Taxes, organizational form, and the dead-weight loss of the corporate income tax. *Journal of Public Economics*, 69(1), 143-152.
- Hanlon, M. & Heitzman, S. (2010). A Review of Tax Research. *Journal of Accounting and Economics*, 50(2-3), 127-178.
- Hebous, S. (2020). Global Firms, National Corporate Taxes: An Evolution of Incompatibility. IMF, Working Paper WP/20/178. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/09/04/Global-Firms-National-Corporate-Taxes-An-Evolution-of-Incompatibility-49721>
- López Laborda, J. y Onrubia, J. (2019). Los retos de la fiscalidad societaria en la era de la economía digital: el estado de la cuestión. *Fedea*, Policy Papers N.º 04. <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2019/12/FPP2019-04.pdf>
- López Laborda, J. y Onrubia, J. (2020). Globalización, digitalización y tributación de las multinacionales. *Cuadernos Círculo Cívico de Opinión*, 28, 9-22.
- López Tello, J. (2019). La obligatoria declaración de mecanismos transfronterizos de planificación fiscal bajo la directiva de cooperación administrativa (DAC 6). *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 53, 89-105.
- MacLennan, S. (2016). The questionable legality of the Diverted Profits Tax under double taxation conventions and European Union Law. *Intertax*, 44(12), 903-912.
- OCDE (2002). *Reports Related to the OECD Model Tax Convention. Issues in International Taxation*. OECD Publishing. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264099920-en.pdf?expires=1607966301&id=id&accname=oid016704&checksum=F700B8C99151E7AD-86CFC3EEBCE996C8>
- OCDE (2008). The 2008 Update to the Model Tax Convention. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/ctp/41032078.pdf>
- OCDE (2011). *Tackling Aggressive Tax Planning Through Improved Transparency and Disclosure*. OECD Publishing. <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/48322860.pdf>
- OCDE (2012). *Interpretation and Application of Article 5 (Permanent Establishment) of the OCDE Model Tax Convention*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/tax/treaties/48836726.pdf>
- OCDE (2013). *Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*. OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/plan-de-accion-contra-la-erosion-de-la-base-imponible-y-el-traslado-de-beneficios_5k3w72zzqhxq.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F9789264207813-es&mimeType=pdf
- OCDE (2014). *Proyecto OCDE/G20 de Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios. Cómo abordar los desafíos fiscales de la Economía Digital. ACCIÓN 1: Objetivo del 2014*. Publicaciones de la OCDE. <https://www.oecd.org/ctp/Action-1-Digital-Economy-ESP-Preliminary-version.pdf>
- OCDE (2015). *Mandatory Disclosure Rules, Action 12 - 2015 Final Report*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shift-

- ing Project. OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/mandatory-disclosure-rules-action-12-2015-final-report_5jrw8wz7r1hh.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F9789264241442-en&mimeType=pdf
- OCDE (2016). *Impedir la exclusión fraudulenta del estatus de establecimiento permanente, Acción 7 – Informe final 2015. Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios*. OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/impedir-la-exclusion-fraudulenta-del-estatus-de-establecimiento-permanente-accion-7-informe-final-2015_5jlzbtzxmjjj.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F9789264257757-es&mimeType=pdf
- OCDE (2017). *Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting*. OECD Secretariat. <https://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-BEPS.pdf>
- OCDE (2019). *Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio: Versión Abreviada 2017*. OECD Publishing/Instituto de Estudios Fiscales. <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/765324dd-es.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F765324dd-es&mimeType=pdf>
- Onrubia, J. (2019). Modelos alternativos de imposición sobre beneficios societarios: neutralidad financiera, recaudación y viabilidad. En *Imposición sobre el beneficio empresarial: evolución reciente, perspectivas de futuro* (pp. 691-732). Fundación Impuestos y Competitividad.
- Pedrosa, J. C. (2019). Análisis histórico del concepto de establecimiento permanente en el artículo 5 del Modelo de Convenio OCDE. *Revista Técnica Tributaria*, 125, 57-80.
- Sánchez-Archidona, G. (2017). La competencia fiscal perjudicial como factor que erosiona las bases imponibles en los estados. *Revista Quincena Fiscal*, 22, 1-11.
- Sanz Gadea, E. (2015). Hacia dónde van y hacia dónde deberían ir las normas de fiscalidad internacional. *Ekonomiaz-Revista Vasca de Economía*, 88, 98-123.
- Serrano Antón, F. (2016). La era post BEPS o la ejecución de su plan de acción: convenio multilateral vs. implementación unilateral. *Quincena Fiscal*, 12, 129-160.
- Skaar, A. A. (2020). *Permanent establishment: erosion of a tax treaty principle*. Kluwer Law International BV.
- Tax Foundation (2019). International Tax Competitiveness Index 2019. <https://taxfoundation.org/2019-international-index/>
- Vicente-Tutor Rodríguez, M. (2017). Unilateralismo o multilateralismo en la adopción de las medidas previstas en el proyecto BEPS: los impuestos sobre los beneficios desviados: experiencias comparadas. En J. M. Almudí Cid, J. A. Ferreras Gutiérrez & P. A. Hernández González-Barreda (dirs.), *El Plan de Acción sobre Erosión de Bases Imponibles y Traslado de Beneficios (BEPS): G-20, OCDE y Unión Europea* (pp. 587-601). Aranzadi, Cap. 26.
- Weisser, A. (2020). *International Taxation of Cloud Computing: Permanent Establishment, Treaty Characterization, and Transfer Pricing*. Éditions juridiques libres/Freier juristischer Verlag.
- Wolters Kluwer (2020). Planificación fiscal agresiva. Guías Jurídicas, Fiscales y de Cumplimiento fiscal (Compliance Fiscal). https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAK-MTY1NTQ7Wy1KLizPw8WyMDQ0sDEwOwQGZapUt-ck-hlQaptWmJOcSoA_OzyPzUAAAA=WKE

Últimos números publicados



Darya Budova*
David López Pombo*

LA TRIBUTACIÓN INDIRECTA EN ESPAÑA ANTE LA DIGITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

Este trabajo tiene por objeto analizar los problemas y retos que la digitalización de la economía y el auge del comercio electrónico plantean para la tributación indirecta. Desde esta perspectiva, abordamos las iniciativas de la OCDE y el G20, las recientes reformas del Impuesto sobre el Valor Añadido a nivel europeo, así como los retos y debates respecto de la tributación de operaciones online realizadas por particulares. Concluimos que las reformas analizadas son necesarias, pero plantean nuevos retos para las empresas e imponen serias obligaciones a las plataformas digitales. La tributación de operaciones realizadas por particulares, por otro lado, reclaman soluciones innovadoras aún por venir.

Indirect taxation in Spain in light of the digitalization of the economy

The aim of this paper is to analyse the problems and challenges posed by the rise of digitalization of the economy and e-commerce to indirect taxation. We go through the G20 and OECD initiatives on the matter, the recent reforms of the Value Added Tax at the European level and the ongoing debates over taxing online transactions carried out by individuals. We conclude that the analysed reforms, yet necessary, pose new challenges to firms and impose new regulatory obligations to digital platforms. A plan to tax online transactions carried out operations made by individuals is still to come.

Palabras clave: IVA, Impuesto sobre el Valor Añadido, e-commerce, tributación digital, plataformas digitales, comercio internacional.

Keywords: VAT, Value Added Tax, e-commerce, digital taxation, digital platform, international trade.

JEL: K34, O33.

* Abogados del Departamento Tributario de Uría Menéndez Abogados, S.L.P.

Contacto: darya.budova@uria.com y david.lopez@uria.com

Versión de octubre de 2020.

<https://doi.org/10.32796/ice.2020.917.7140>

1. Introducción

El comercio electrónico hoy es un fenómeno casi cotidiano. Según los últimos datos publicados en la Unión Europea, siete de cada diez usuarios de Internet compramos *online*¹. Compramos todo tipo de productos y servicios; se nos entregan productos frescos en la puerta de casa; recibimos nuestras compras por correo o las recogemos —si nos viene mejor— en algún punto de la ciudad, y con capacidad de devolverlas si no nos gusta el producto; hacemos cursos *online*, maratones de series y vendemos nuestras pertenencias personales a través de una *app*; incluso hacemos deporte o actividades a través de medios telemáticos. La pandemia generada por la COVID-19 ha acelerado este proceso.

Estas transacciones son el hábitat de los impuestos sobre el consumo. Las prestaciones de servicios y ventas *online* de empresario a particular (también conocidas como B2C, por sus siglas en inglés, *business to consumer*) están dentro del ámbito de aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Las ventas realizadas por particulares, en principio, tributarían por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas (TPO). Ambas situaciones se dan en el comercio electrónico y, desde luego, son parte de la progresiva digitalización de la economía.

Sin embargo, tanto el IVA como el TPO son impuestos concebidos en el siglo pasado, cuando Internet estaba lejos de ser un fenómeno global, los servicios electrónicos no existían, las ventas se hacían en las tiendas físicas y las transacciones comerciales realizadas por o entre particulares solo se hacían habitualmente entre conocidos. Es decir, estos tributos no estaban preparados para la explosión de las transacciones digitales que se ha producido en los últimos años.

Pero tampoco estaban preparados los sistemas tributarios en lo que se refiere, en general, a la fiscalidad

de la digitalización de la economía. Es un problema que ahora está al más alto nivel de la agenda política internacional. La OCDE, el G20 y la Unión Europea llevan la última década trabajando en buscar soluciones para adaptar los sistemas tributarios a la economía digital. Una de las cuestiones en este contexto es, precisamente, la necesidad de adaptar la tributación indirecta del comercio electrónico.

En este artículo nos centraremos primero en la tributación de las operaciones B2C transfronterizas, ya que son las que mayores retos plantean (las operaciones entre empresarios encuentran soluciones relativamente confortables en las reglas generales del impuesto, al igual que las operaciones «interiores») y, además, son las que están siendo objeto de un intenso desarrollo a nivel de la Unión Europea.

En particular, a modo de introducción, hablaremos de los retos concretos que la economía digital supone para la tributación indirecta y cómo se han abordado en la escena internacional. Trataremos después la tributación de los servicios digitales y de las ventas *online* en el IVA, teniendo en cuenta las últimas reformas en marcha, y en especial el papel que ocupan las plataformas digitales en los nuevos esquemas de tributación indirecta. Por último, dedicaremos unas líneas a la tributación de las operaciones realizadas por particulares, la gran olvidada en los círculos digitales y que recientemente ha sido objeto de análisis por el Tribunal Supremo.

2. La tributación de la economía digital en la escena internacional

Los trabajos de la OCDE y el G20

En 2013 la OCDE y el G20 lanzaron un Plan de acción contra la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios (conocido como BEPS, por sus siglas en inglés, *Base Erosion and Profit Shifting*) (OCDE, 2013). Este ambicioso proyecto tenía por objeto revisar el sistema de tributación internacional

¹ *E-commerce statistics for individuals*, EUROSTAT, datos actualizados a enero de 2020.

y adaptarlo a una economía más integrada, más interconectada y más digital que nunca. De hecho, la primera de las quince acciones que forman ese plan aborda los retos de la fiscalidad respecto a la economía digital (o, mejor dicho, a la digitalización de la economía).

Un lugar destacado en los trabajos auspiciados por este Plan de acción lo ocupa la tributación directa, que se enfrenta a nuevos modelos de negocio que crean valor sin presencia física, *scale without mass*, que, muchas veces, obtienen el valor a partir de los datos de sus usuarios y de su interacción con ellos, *data and user contributions*, y realizan su actividad a través de activos intangibles, *reliance on intangible assets*, y en los que las reglas de precios de transferencia y de tributación internacional no están adaptadas. Estos trabajos han desembocado en un gran proyecto de redefinición de reglas de tributación directa a nivel internacional, pendiente del consenso de líderes mundiales para consolidarlo. En paralelo, la Unión Europea y también España (junto con otros Estados miembros y países terceros) han adoptado iniciativas propias tratando de anticipar las soluciones. En España, en particular, se adoptó el proyecto del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales. Aunque existen dudas acerca de su naturaleza y ámbito de aplicación, entendemos que su análisis detallado sobrepasa el cometido de este trabajo.

Respecto de la tributación indirecta, en el Plan de acción inicial la OCDE se proponía examinar «la aplicación de normas relativas a la fuente y el modo de asegurar la recaudación efectiva del IVA/IIC u otros impuestos indirectos relativos al suministro transfronterizo de bienes y servicios digitales».

En el informe final sobre esta acción emitido en el 2015 (OECD, 2015) se identificaron como retos principales para la tributación sobre el consumo estas materias: la proliferación del comercio electrónico y la falta de adecuación de las reglas de tributación de estas operaciones. Estos factores causaban distorsiones de competencia, pérdidas de ingresos fiscales

y unos excesivos costes de cumplimiento (nos referimos a estos retos con más detalle en el siguiente apartado).

Como siguientes pasos, en 2017 se consolidó la guía internacional sobre el IVA (OECD, 2017a) y se publicó un estudio detallado sobre los posibles mecanismos para la recaudación del IVA en operaciones transfronterizas B2C (OECD, 2017b). Así, entre otras materias, se recomendaba la creación de unos sistemas de registro y declaración simplificados que permitieran a los empresarios declarar con más facilidad el IVA devengado en los países en los que estaban situados sus clientes (como veremos, la Unión Europea ha sido pionera en adoptar una solución de este tipo).

Como último desarrollo, en 2019 se emitió un nuevo informe sobre el papel de las plataformas digitales en la recaudación del IVA en ventas *online* (OECD, 2019a), en el que se planteaba la posibilidad de involucrar a las plataformas digitales en los procesos de declaración y recaudación de este impuesto. Los mecanismos analizados se referían a la posibilidad de que estas entidades fueran responsables del pago y declaración del impuesto e involucrarlas en los procesos de suministro de información sobre las transacciones que facilitaban. Como analizaremos más adelante, la Unión Europea también se ha anticipado en adoptar estas soluciones.

Antes, nos gustaría abordar aquí los principales retos identificados para el comercio electrónico derivados de la tributación sobre el consumo. Entender estos retos permitirá explicar las soluciones que se han adoptado. Sin embargo, los retos detectados por la OCDE a nivel global deben ponerse en contexto especial en la Unión Europea, debido a la peculiar federación de Estados que supone a efectos del IVA. En la Unión, el IVA es un impuesto armonizado, de modo que existen unas directrices y reglas comunes para los (ya) 27 Estados miembros, que —con cierto margen de autonomía— trasponen estas reglas a su legislación nacional. Por lo tanto, debemos hablar por

separado de las operaciones dentro de la Unión y de aquellas que se realicen con terceros países².

Los retos para el comercio electrónico en la UE en el IVA

Dentro de la Unión Europea, el derecho a gravar con IVA una operación de un determinado Estado es «asignado» a este a través de las denominadas reglas de localización. Esto quiere decir que el lugar de localización de un servicio o una entrega determinada será el Estado en el que se localiza la prestación y el que grave la operación a efectos del IVA. Y lo hará de acuerdo con las reglas establecidas en su legislación interna para la exacción del impuesto (reglas de facturación, tipo impositivo, forma y plazo para presentar declaraciones, forma y alcance de las comprobaciones, la necesidad de nombrar representante, etc.).

Por ejemplo, en el IVA, la regla general³ de localización de servicios prestados entre empresarios es la del destino, *i. e.*, la jurisdicción en la que esté establecido el destinatario del servicio, el cliente. Por lo tanto, si un empresario francés presta un servicio a un empresario alemán, de acuerdo con esa regla general, el servicio se localizará en Alemania. Le corresponderá gravar la operación al país teutón y se aplicarán las reglas sobre el tipo impositivo, factura y declaración, etc.,

² El 1 de febrero de 2020, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte abandonó la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. El Acuerdo de Retirada (Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, DO L 29 de 31.1.2020) celebrado entre la Unión y el Reino Unido entró en vigor en esa misma fecha y garantizaba la salida ordenada del Reino Unido. Sin embargo, de conformidad con el Acuerdo de Retirada, el derecho de la Unión sigue aplicándose al y en el Reino Unido durante un período transitorio que se extenderá hasta el 31 de diciembre de 2020. A partir de dicha fecha, en principio, el Reino Unido será un tercer país a todos los efectos, incluidos los regímenes especiales descritos en el presente trabajo. A fecha de este artículo, y en atención a la situación creada por la COVID-19, no es obvio si este período transitorio se prorrogará durante un tiempo ni tampoco si se realizará una salida ordenada del Reino Unido a efectos del IVA y de otras materias.

³ Con excepciones, como por ejemplo los servicios relativos a bienes inmuebles (que se consideran realizados donde está sito el inmueble objeto de los servicios).

establecidas por Alemania. La lógica del IVA permite que, para evitar que el proveedor francés no establecido en Alemania tenga que cumplir con estas obligaciones desconocidas, su cliente empresario alemán se «autorrepercuta» el IVA (esto es, sea la persona que lo repercute y lo soporta) y lo declare en sus declaraciones periódicas a través de procedimientos habituales.

En general, el principio de tributación en destino también es el marco deseado para la tributación de operaciones con particulares. Existe un consenso internacional sobre que el gravamen de los actos de consumo debe atribuirse a la jurisdicción en la que ese consumo se produce: esto es porque, en el fondo, es la jurisdicción en la que se pone de manifiesto la capacidad contributiva⁴.

Sin embargo, antes de las actuales reformas, la localización tanto de los servicios como de las ventas a distancia se situaba, como regla general, en la jurisdicción del proveedor:

- Las *prestaciones de servicios a particulares* se situaban siempre en la jurisdicción del proveedor, hasta que en 2003 esta regla se modificó para determinados servicios electrónicos prestados por personas no establecidas en la Unión Europea (atrayendo así la tributación por estas operaciones a la Unión). Esta regla se amplió en 2015 para los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión y para los prestados por vía electrónica (que abordamos con detalle más adelante), y se «universalizará» para los servicios prestados a particulares a partir del 2021.

- Las *ventas a distancia* se siguen situando hoy en día en la jurisdicción del proveedor hasta que no se alcance el umbral de 35.000 euros o 100.000 euros (depende del Estado miembro) por país destinatario. A partir de la superación de ese umbral, las ventas tributan en el país de destino (lo que hace tiempo no

⁴ La tributación en la jurisdicción de consumo es uno de los principios de tributación del comercio electrónico acordados en el seno de la OCDE en 1998 en Ottawa. *Cfr. A Report by the Committee on Fiscal Affairs, as presented to Ministers at the OECD Ministerial Conference, "A Borderless World: Realising the Potential of Electronic Commerce"*, octubre 1998.

ocurría con demasiada frecuencia), y los proveedores deben registrarse y autoliquidar y pagar el IVA en ese Estado miembro de destino.

Aunque no lo parezca *a priori*, en el contexto original (en un mundo menos digital en aquel momento) probablemente la regla de tributación en sede del proveedor (digamos, en origen) era respetuosa con el principio de tributación en destino, ya que, por ejemplo, los servicios —predominantemente presenciales por entonces— se consumían normalmente en el Estado miembro en el que estuviera situado el proveedor (pensemos en conciertos, cine, formación, etc.). Además, si el servicio estaba localizado en la jurisdicción del proveedor, no existía el problema de liquidar el IVA en otra jurisdicción si el destinatario de la operación no era un empresario. Sin embargo, esta solución no es probablemente satisfactoria cuando proveedor y cliente interactúan a distancia y en jurisdicciones distintas, situación que se ha intensificado con la digitalización de la economía.

Así, en este nuevo marco y con el fin de que las operaciones en IVA tributen en el lugar en que se genera el consumo, las alternativas serían encomendar la tarea de autoliquidar y pagar el IVA, bien al consumidor, bien al empresario. La primera opción ha sido identificada como altamente inefectiva e ineficiente, ya que, cuando se ha intentado implementar, en la práctica los consumidores no han declarado ni ingresado el IVA⁵. La segunda supone que el proveedor autoliquide e ingrese el IVA en la jurisdicción del consumidor, aunque no estuviera establecido allí. Esta alternativa acarrea un coste excesivo para el proveedor que también se considera poco justificado, sobre todo en el contexto de un proveedor que realice pocos servicios remotos fuera de su país de establecimiento (que deben declararse en el país de localización del consumidor). Respecto de las ventas *online*, había un problema añadido, y es que

los vendedores debían estar pendientes de cuándo sobrepasaban el límite en los distintos Estados miembros.

En general, se calcula que los costes de cumplimiento de las obligaciones en materia de IVA en relación con cada Estado miembro al que una empresa suministra bienes o servicios alcanzan de media los 8.000 euros al año, lo que supone un coste importante para las empresas y, en especial, para las pymes. La complejidad de ese régimen ha sido identificada por los operadores como una de las mayores barreras al comercio dentro de la Unión y ha sido calificada como una de las principales causas de geobloqueo de las empresas europeas, sobre todo pequeñas y microempresas (Comisión Europea, 2016a).

La complejidad del régimen también hace difícil a los Estados miembros controlar las operaciones, y se han detectado patrones de abuso, además de distorsiones en el régimen de IVA. Por ejemplo, es el establecimiento del proveedor el que determina el tipo impositivo. En consecuencia, podría darse la situación de que el acceso a un mismo servicio desde un determinado país europeo sea más barato en función del lugar de establecimiento del proveedor (con la consiguiente atracción a esa jurisdicción de los proveedores y el descontento de los otros Estados miembros). Se estima que, entre el IVA que se deja de percibir y los incumplimientos en los que se incurrir en el comercio electrónico transfronterizo, estas pérdidas alcanzan actualmente los 5.000 millones de euros al año (Comisión Europea, 2016a).

Comercio electrónico procedente de terceros países

Los problemas en la tributación del comercio electrónico procedente de terceros países se traducen en importantes pérdidas de ingresos fiscales y distorsiones de competencia, especialmente en las importaciones de bienes. Respecto de estas operaciones, el

⁵ Cfr. *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report*, op. cit., p. 121.

problema no es tanto de reglas de localización, sino más bien de cumplimiento y de abuso en el uso de determinadas exenciones.

Las reglas del impuesto gravan las compras realizadas por particulares procedentes de terceros países en el momento de la importación. Sin embargo, existe una serie de exenciones para pequeños envíos que han sido identificados por la OCDE como la principal fuente de pérdida de ingresos fiscales en el comercio electrónico transfronterizo⁶.

Entre las distintas exenciones, encontramos la exención de derechos de importación para envíos comerciales cuyo valor intrínseco no supere 150 euros⁷ y la exención en el IVA de 10 o 22 euros para pequeños envíos (el importe exacto depende del Estado miembro; en España el límite asciende a 22 euros)⁸. Hasta ese importe de 150 euros no es necesario presentar declaración completa en aduana y, de hecho, normalmente, este tipo de envíos son despachados por los propios operadores postales a través de procedimientos simplificados.

De nuevo, cuando se crearon estas exenciones, se partía de la premisa de que el coste administrativo de cobrar el impuesto sobrepasaba el propio impuesto, lo que probablemente era cierto en su momento. Pero ahora, el comercio procedente de terceros países ha crecido vertiginosamente y, tanto a nivel de la OCDE como de la Unión Europea, se han detectado importantes abusos de estos regímenes⁹, teniendo en cuenta que en la actualidad las propias Administraciones pueden disponer u organizar medios

para optimizar la vigilancia y la recaudación aplicable a estas importaciones.

Algunos bienes se declaran por un valor inferior específicamente para disfrutar de la exención; otros envíos se declaran incorrectamente como envíos personales o como envíos de muestras (que disfrutan de exenciones aduaneras y del IVA propias); e incluso algunos envíos se realizan desde almacenes situados en la UE, pero se declaran como importaciones libres de IVA, y este no se cobra.

La Comisión Europea se ha llegado a referir a estas exenciones como «un costoso y creciente subsidio fiscal que beneficia a los vendedores no establecidos en la Unión Europea y que causa relocalización de los negocios europeos a terceros países y territorios». Se estima que en 2015 ha habido 144 millones de envíos que se han acogido a esta exención, con un incremento de casi el 300 % en los últimos quince años y una estimación de pérdida de ingresos de 1.000 millones de euros en 2015 (Comisión Europea, 2016b).

Pero, además, estas exenciones son fuente de malestar por parte de los comercios europeos, que se ven en una desventaja competitiva frente a los importadores de terceros países, primordialmente localizados en Asia. En la Unión, los proveedores no tienen la exención para ventas de pequeño valor, ya que siempre tienen que repercutir el IVA a los consumidores. Teniendo en cuenta que los tipos en la Unión pueden alcanzar un 27 %, la diferencia en los precios puede ser considerable y afectar a la decisión del consumidor final a la hora de comprar.

La reforma de la tributación del comercio electrónico en la Unión Europea

En la última década, la Unión Europea ha acometido probablemente la mayor reforma del IVA desde su creación, buscando resolver los distintos problemas a los que nos acabamos de referir:

- En 2008 se adoptó un paquete de medidas, con entrada en vigor en 2015, que implantaba el principio de tributación en destino para los *servicios de*

⁶ Cfr. *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report*, p. 120.

⁷ Reglamento (CE) 1186/2009 del Consejo, de 16 de noviembre de 2009, relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras.

⁸ Directiva 2009/132/CE del Consejo, de 19 de octubre de 2009, que delimita el ámbito de aplicación del artículo 143, letras b) y c), de la Directiva 2006/112/CE en lo referente a la exención del impuesto sobre el valor añadido de algunas importaciones definitivas de bienes.

⁹ Un estudio de *Copenhagen Economics* estimó que en el 65 % de los paquetes importados desde terceros países a través de los operadores postales públicos (que asumen un 70 % de estas transacciones) no cumplen con las obligaciones de declaración y liquidación del IVA (Basalisco *et al.*, 2016).

telecomunicaciones, radiodifusión y prestados por vía electrónica a los particulares, con independencia de que procedieran de la UE o de terceros países.

- Al mismo tiempo que se cambiaba la regla de localización, para resolver el problema de la liquidación transfronteriza del IVA, se implementó un novedoso sistema simplificado de registro y declaración del IVA que permite a los proveedores autoliquidar y pagar el IVA por estos servicios en todos los Estados miembros de «consumo» desde un único punto de registro, denominado *miniventanilla única* (conocido también como MOSS, por sus siglas en inglés, *Mini One Stop Shop*).

Este mecanismo no solo supuso una simplificación importante para el cumplimiento del IVA: ha sido un hito muy importante en la integración europea, ya que permitió a los Estados miembros recaudar el IVA por cuenta de sus vecinos. En el plan de acción de 2016 sobre la Administración electrónica, se ha reconocido que el sistema MOSS era la solución gubernamental paneuropea de referencia y se incluyó su extensión entre los objetivos para el periodo 2016-2021 (Comisión Europea, 2016c).

Desde su entrada en vigor, la recaudación a través del MOSS creció desde los 2.700 millones de euros en 2015 hasta los 4.100 millones de euros en 2018. Lo cierto es que los puntos de identificación (e ingreso) en la Unión se concentran en tres Estados miembros, que recaudan más de 2/3 partes del IVA total objeto de este sistema. En 2018 había un total de 13.968 empresas, de las cuales 12.935 eran del régimen de la Unión y 1.033 estaban establecidas en terceros países¹⁰.

- En el contexto de la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa, se anunció que «la Comisión está trabajando para reducir al mínimo las cargas vinculadas al comercio electrónico transfronterizo derivadas de los distintos regímenes del IVA, crear condiciones de competencia equitativas para las empresas de la UE y garantizar que los ingresos procedentes del IVA revierten al Estado miembro del consumidor. La

Comisión también estudiará la manera de abordar el tratamiento fiscal de determinados servicios electrónicos, como por ejemplo los libros digitales y las publicaciones en línea, en el contexto de la reforma general del IVA» (Comisión Europea, 2015).

- En 2016, la Comisión adoptó el *Plan de Acción sobre el IVA* (Comisión Europea, 2016d), que se ha traducido, en particular, en el hoy conocido como el *VAT e-commerce package*, en el que se abordan las ventas *online*, tanto dentro de la Unión como en el comercio con terceros países.

La entrada en vigor de este paquete de medidas está prevista para el 2021¹¹. Las modificaciones consisten, en esencia, en la instauración de la regla de tributación en destino para las ventas a distancia dentro de la UE, en la supresión de exención de pequeños envíos procedentes de terceros países y en la ampliación del sistema MOSS a las ventas a distancia dentro de la UE y también a las importaciones del comercio electrónico. Además, se involucra a las plataformas digitales en la recaudación del impuesto.

Nos referimos a continuación con detalle a los regímenes de tributación de servicios digitales y compras *online*, así como a la responsabilidad de las plataformas digitales en el proceso de recaudación, resultantes de las mencionadas reformas.

3. Los servicios digitales en el IVA

El cambio en las reglas de tributación de servicios digitales B2C

En 2015 entró en vigor el paquete de medidas que instauraba la tributación de determinados servicios digitales transfronterizos dentro de la Unión en la jurisdicción del consumidor y establecía el sistema MOSS, un sistema único de autoliquidación y declaración del IVA,

¹¹ Inicialmente establecida para el 1 de enero de 2021, la Comisión ha propuesto retrasar el plazo de implementación debido a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, vid. Propuesta de Decisión del Consejo (COM(2020) 198).

¹⁰ *VAT Mini One-Stop-Shop presentation*, DG TAXUD, September 2019.

que permite a los proveedores de esos servicios digitales registrarse en un solo Estado miembro y presentar allí la declaración por todos los Estados miembros de consumo¹².

Este nuevo régimen viene acompañado de considerables precisiones para su aplicación. Las nuevas reglas de localización resuelven importantes problemas, pero plantean otros nuevos: por ejemplo, conocer dónde está localizado el consumidor y si este es empresario o profesional (las reglas para la liquidación del impuesto son radicalmente distintas en un caso y en el otro).

Buscando facilitar la vida en este ámbito a los proveedores, se ha establecido un juego de presunciones que permite al proveedor establecer la localización de su cliente. Igualmente, pretendiendo una simplificación, se han establecido reglas para determinar quién debe encargarse de recaudar el IVA por estos servicios digitales cuando existen cadenas de suministro complejas. Este segundo sistema se basa igualmente en presunciones y plantea serias dudas respecto de su papel de “simplificación”.

Nos referimos a continuación con detalle a estas cuestiones.

Los servicios digitales cubiertos

Este régimen, a día de hoy, solo se extiende a una serie de servicios de índole digital concretos: los servicios de telecomunicaciones, de radiodifusión y televisión, y servicios prestados por medios electrónicos. Estos servicios también son conocidos como los servicios TRE, por sus siglas en español, o TBE, por sus siglas en inglés (*telecommunication, broadcasting and electronic services*).

El régimen especial hoy en día se extiende únicamente a estos servicios y no a otros, por lo que

la caracterización como servicios TRE o no es importante¹³.

- Los servicios de *telecomunicaciones* se definen, en sentido amplio, como los servicios que supongan la transmisión, emisión y recepción de señales, textos, imágenes y sonidos o información de cualquier naturaleza. En esta categoría se encuadrarían los servicios como telefonía fija, móvil, datos, vídeo y servicios relacionados (correo de voz, desvío de llamadas); fax, telégrafo y télex o el acceso a Internet.

- Los servicios de *radiodifusión y televisión* se han definido a partir de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (2010/13/UE) y comprenden el suministro de contenidos de audio y audiovisuales, siempre que el proveedor actúe bajo su propia responsabilidad editorial (*i. e.*, que tenga el control efectivo sobre la selección de los programas y su organización) y la emisión se haga para su escucha o visión simultáneas. Esta categoría abarca, generalmente, los programas de radio o de televisión transmitidos a través de las redes de radiodifusión o de televisión¹⁴.

- Las *prestaciones de servicios efectuadas por vía electrónica* se definen como los servicios prestados a través de Internet o de una red electrónica que, por su naturaleza, estén básicamente automatizados y requieran una intervención humana mínima, y que no tengan viabilidad al margen de la tecnología de la información.

¹² Régimen configurado por la Directiva 2008/8/CE del Consejo, de 12 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta al lugar de la prestación de servicios, el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 282/2011 y el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1042/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013.

¹³ El anexo II de la Directiva de IVA (Directiva 2006/112/CE del Consejo) y el Reglamento de Ejecución 282/2011 del Consejo contienen listas no exhaustivas de ejemplos respecto a cada uno de los servicios.

¹⁴ La responsabilidad editorial y la emisión simultánea son los límites que separan los servicios de radiodifusión y televisión de los servicios electrónicos, distinción que es relevante en algunas jurisdicciones por resultar aplicable a los primeros un tipo reducido de IVA, mientras que los segundos tributarían al tipo general. Por ejemplo, si una emisora ofrece canales de deportes *premium* y tiene la responsabilidad editorial sobre ellos, está prestando servicios de radiodifusión y televisión. Sin embargo, si el derecho de acceso a los mismos canales lo ofrece un proveedor que compra el derecho de acceso a un mayorista y luego distribuye las señales, pero no tiene responsabilidad editorial alguna sobre el contenido que suministra, entonces se considerará que este proveedor está prestando servicios electrónicos. En esta línea, los casos en los que el cliente puede solicitar individualmente el programa que quiere ver entre una lista y cuando esté pagando una cuota específica por este servicio extra estarán en el ámbito de los servicios electrónicos.

El hecho de que el proveedor del servicio y el cliente se comuniquen por medio de correo electrónico no significará por sí solo que el servicio prestado se suministre por vía electrónica (quedarían fuera, por ejemplo, el asesoramiento de un abogado realizado por correo electrónico o la compra de bienes encargada por el mismo medio). Estarían dentro, en cambio, el suministro de programas informáticos, los servicios de alojamiento de sitios y páginas web, las noticias en línea, el uso de motores de búsqueda y la descarga de películas, música y juegos.

Sin embargo, en otros servicios, como por ejemplo la educación o el asesoramiento médico *online*, cuyo tratamiento en IVA es radicalmente distinto si se prestan de forma física (normalmente, están sujetos pero exentos de IVA), su consideración como servicios por vía electrónica ocurrirá cuando estos servicios estén automatizados: es decir, cuando su prestación dependa de Internet o de una red electrónica similar y apenas necesite de intervención humana. Por el contrario, no serán servicios por vía electrónica cuando Internet o la red electrónica similar a Internet se utilicen como simple medio de comunicación entre el prestador del servicio y el cliente.

Las tres categorías son excluyentes, de modo que un servicio no debería caer en dos categorías simultáneamente. Al mismo tiempo, no siempre es fácil determinar si un servicio es o no electrónico según la definición establecida. Dado que a partir de 2021 está prevista la extensión de la localización en destino y la declaración a través de la (ya no tan mini) ventanilla única a todos los servicios transfronterizos prestados a consumidores, el problema se atenúa (pero no desaparece, ya que puede seguir siendo importante a efectos de las restantes reglas del régimen de servicios electrónicos, como ahora veremos).

Responsabilidad por IVA en cadenas de suministro

Cuando se prestan servicios digitales a un consumidor final (B2C), es el proveedor de los servicios quien debe cobrar el IVA al consumidor e ingresarlo a las autoridades

tributarias. Un ejemplo sencillo sería el caso en el que un consumidor se suscribe a una publicación electrónica directamente en la página web del autor; será ese autor el sujeto pasivo, quien tendrá que determinar si su cliente es empresario o profesional y dónde está localizado, y tratar la operación en IVA de forma acorde con su determinación.

El problema se plantea en cadenas de suministro agregadas o complejas, en las que no siempre está claro quién exactamente presta el servicio al consumidor final. Por ejemplo, cuando se compra una aplicación a través de una tienda de aplicaciones o plataformas, ¿está prestando el servicio la tienda de ventas de la aplicación o el creador o titular de la aplicación? Es probable que los creadores de la aplicación hayan celebrado un contrato de licencia con esa plataforma y que existan relaciones contractuales complejas detrás.

Otro ejemplo sería la compra de servicios electrónicos (p. ej., previsiones meteorológicas o resultados de competiciones deportivas) a través de tarifas *premium* del operador de telecomunicaciones. ¿El que presta el servicio es el portal meteorológico o el operador de la red de telecomunicaciones?

La respuesta es trascendental, ya que es el sujeto pasivo quien tendrá que determinar la condición del cliente, dónde se localiza, repercutirle el IVA e ingresarlo, y lidiar, por lo demás, con todas las obligaciones formales del IVA (que no son pocas).

El legislador europeo, con la intención declarada de que las operaciones se graven lo más cerca posible del consumidor final (*i. e.*, por el proveedor que se relacione con el consumidor, a poder ser), ha establecido un sistema de presunciones para este tipo de situaciones:

- En primer lugar, se presumirá que *todo el que interviene* en la cadena de la prestación recibe y presta el servicio (lo que quiere decir que el último que se relaciona con el consumidor le presta el servicio y, por tanto, es el obligado de recaudar el impuesto), de modo que pueden surgir varias relaciones de intermediación.

En este punto hay que tener claro que no *todos* los que intervienen en la cadena caen en esta presunción.

Se requiere una intervención mínima en la prestación del servicio, de modo que aquellos que se encarguen solamente de, por ejemplo, procesar el pago (como la entidad bancaria del cliente) o los operadores de la red de telecomunicaciones por medio de la que se realiza el servicio (*v. gr.*, el proveedor de ADSL del domicilio del consumidor) no se considera que intervienen en la cadena de prestación del servicio —siempre que no realicen más funciones, claro—.

- Esta presunción se puede refutar (siempre que no se esté en ninguno de los casos del punto siguiente) si hay información suficiente que permita identificar al sujeto pasivo que realiza la prestación al consumidor final en un punto anterior de la cadena. Es necesario que tanto la documentación contractual como las facturas emitidas en la cadena reflejen que es otra persona quien presta el servicio al consumidor final, y ese servicio debe estar identificado.

- Ahora bien, los que autoricen el cargo al cliente o la prestación de los servicios, o fijen los términos y las condiciones generales de la prestación, no podrán decir, en ningún caso, que es otro quien presta el servicio y, por tanto, si se sitúan «en frente» del consumidor, serán los sujetos pasivos encargados de recaudar el impuesto¹⁵.

Estas disposiciones son el germen de la responsabilidad más amplia que se establece para las plataformas digitales respecto de otras operaciones.

¿Quién es y dónde está ubicado el consumidor?

El que sea sujeto pasivo tiene varias tareas por delante antes de poder repercutir el IVA. La primera es determinar si su cliente es empresario o, por el

contrario, es un consumidor final, ya que la forma de recaudar el impuesto cambia radicalmente. Si el cliente fuese un empresario, el servicio se localizaría igualmente en destino, pero ya no sería el proveedor el obligado a pagar ese IVA, sino que sería el destinatario del servicio quien se encargaría de autoliquidar y pagar el IVA correspondiente, normalmente a través del mecanismo conocido como la inversión del sujeto pasivo. Si, por el contrario, el cliente es consumidor final, toda la responsabilidad recaerá en el proveedor en los términos que hemos visto.

Aunque es una cuestión de hecho y de prueba, en el contexto de este régimen, se le permite al proveedor asumir que si el cliente no proporciona el número de identificación a efectos del IVA, es un cliente particular y no un empresario. Si resultase después que no es así, se tendrán que rectificar la correspondiente factura y las autoliquidaciones oportunas.

En el estudio sobre el funcionamiento del régimen durante su primer año, se identificó que normalmente los proveedores se apoyaban en presunciones (como, por ejemplo, comprobar el número de identificación en la base de datos o asumir la naturaleza «particular» del suministro dependiendo de sus características) y corregían las declaraciones y facturas después si un cliente empresario así lo reclamaba (Deloitte, 2016).

El segundo elemento que debe determinar al proveedor es la localización del propio cliente particular, ya que ello determinará el lugar de tributación del servicio.

La normativa de IVA de nuevo echa mano de un juego de presunciones para determinar el lugar del «consumo». Hay dos niveles de presunciones, algunas más directas que permiten asumir el lugar de localización en función de datos objetivos y otras que requieren recopilar datos adicionales. En todo momento se busca la agilidad en la gestión del régimen especial.

- Así, entre las presunciones basadas en datos objetivos, se encontrarían las siguientes:

- Cuando los servicios se presten en ubicaciones tales como una cabina telefónica, una zona de acceso

¹⁵ La expresión «autorice el cargo al cliente» no es equivalente a percibir el pago o realizar el cobro. Se refiere a la situación en la que el sujeto pasivo puede influir en cuándo o con qué condiciones previas el cliente paga, o si paga. Un sujeto pasivo autoriza el pago cuando decide que puede realizarse un cargo o domiciliación en su cuenta o tarjeta de crédito, bancaria o similar, del cliente como pago por el servicio. En la práctica, es probable que la persona que autorice el pago sea la persona que controla la plataforma técnica (por ejemplo, la tienda de aplicaciones o el portal) a través de la que se prestan u ofrecen los servicios.

inalámbrico WIFI, un cibercafé, un restaurante o el vestíbulo de un hotel, en las que ese prestador requiera la presencia física en ese lugar del destinatario de los servicios, se presumirá que el cliente está establecido o tiene su domicilio o su residencia habitual en esa ubicación y que es en ella donde tiene lugar el uso y disfrute efectivo del servicio¹⁶.

— En servicios prestados a través de su línea fija terrestre, se presumirá que el cliente está establecido o tiene su domicilio o su residencia habitual en el lugar de instalación de la línea fija terrestre.

— Si es a través de redes móviles, se presumirá que el cliente está establecido o tiene su domicilio o su residencia habitual en el país identificado por el código de teléfono móvil nacional de la tarjeta SIM utilizada para la recepción de dichos servicios, para los servicios para los que sea necesario utilizar un dispositivo descodificador o similar o una tarjeta de televisión.

— En los que no se utilice una línea fija terrestre, se presumirá que el cliente está establecido o tiene su domicilio o su residencia habitual en el lugar donde se encuentre el descodificador o dispositivo similar o, si ese lugar no se conociera, en el lugar al que se envíe la tarjeta de televisión para ser utilizada allí.

• En los demás casos, el proveedor podrá presumir que el cliente está establecido o tiene su domicilio o residencia habitual en el lugar que se determine basándose en *dos elementos de prueba no contradictorios* de entre los siguientes:

- la dirección de facturación del cliente;
- la dirección de protocolo de Internet (IP) del dispositivo utilizado por el cliente o cualquier sistema de globalización;
- los datos bancarios (como el lugar en que se encuentra la cuenta bancaria utilizada para el pago o la dirección de facturación del cliente de la que dispondga el banco);

¹⁶ Cuando esta ubicación esté situada a bordo de un buque, un avión o un tren que lleve a cabo transporte de pasajeros dentro de la Unión, la regla se traduce en que en estos casos el país de la ubicación será el de partida del transporte de pasajeros.

— el código de móvil del país (MCC) de la identidad internacional del abonado del servicio móvil almacenado en la tarjeta SIM (módulo del abonado) del cliente;

— la ubicación de la línea fija terrestre del cliente a través de la cual se presta el servicio;

— otra información relevante desde el punto de vista comercial.

Los sujetos pasivos cuyo volumen de servicios prestados desde la sede de su empresa o establecimiento permanente ubicado en un Estado miembro no exceda de 100.000 euros podrán determinar el lugar de establecimiento de su cliente basándose en un solo elemento de prueba (en lugar de dos) facilitado por una persona distinta del prestador y del cliente, que intervenga en la prestación de los servicios.

Se identificó que la mayor parte de los proveedores utilizaban habitualmente las mismas dos pruebas y, en caso de conflicto, lo dirimían con una jerarquía creada de modo propio (Deloitte, 2016).

La miniventanilla única (MOSS)

La joya de la corona en este esquema es el sistema MOSS, que permite hacer la declaración, auto-liquidación y pago del IVA desde un único lugar, como alternativa a tener que registrarse en cada uno de los Estados miembros en los que presten los servicios¹⁷.

Este sistema está disponible tanto para las empresas establecidas en la Unión que presten sus servicios a particulares en Estados miembros distintos al de su establecimiento como para empresarios no establecidos en la Unión que presten tales servicios a consumidores finales.

La declaración se presenta trimestralmente y en ella se indica, de manera relativamente sencilla, la

¹⁷ El portal MOSS ayuda en distintos aspectos del impuesto y contiene información sobre los tipos y otras reglas de los distintos Estados miembros. Puede accederse a través del siguiente enlace: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/telecommunications-broadcasting-electronic-services/node_en

siguiente información: los Estados miembros de consumo, los tipos impositivos aplicados y el importe del impuesto a ingresar. Todo el importe se ingresa en el Estado miembro en el que se presenta la declaración y este se encarga de transferir los importes a los Estados miembros que corresponda. Esta declaración no permite deducir el IVA soportado; la devolución de estas cuantías deberá ser solicitada directamente en los Estados miembros correspondientes, con importantes simplificaciones¹⁸, o bien deducirse en las declaraciones periódicas ordinarias si estas se presentaran en tales Estados miembros.

Con efectos desde el 1 de enero de 2019, se han introducido algunas medidas de simplificación, como por ejemplo la posibilidad de aplicar las normas de facturación del lugar de establecimiento del proveedor, lo que simplifica significativamente la labor para los proveedores. También se autoriza expresamente a los sujetos pasivos no establecidos en la Unión, pero identificados a efectos del IVA en un Estado miembro, a utilizar el régimen especial aplicable a los sujetos pasivos no establecidos en el territorio de la Unión Europea, mientras que con la normativa previa no tenían acceso ni al sistema de la Unión ni al sistema previsto para los no establecidos.

En el 2021 operarán algunos cambios adicionales en el funcionamiento de la declaración, como la ampliación del plazo de declaración y la posibilidad de introducir cambios en las declaraciones ya presentadas en las sucesivas (y no rectificando las ya presentadas).

La miniventanilla única dejará de ser mini en 2021 y se convertirá en ventanilla única, que abarcará todos los servicios prestados a los particulares y las ventas a distancia dentro de la UE (OSS, por sus siglas en inglés, *One Stop Shop*), así como la ventanilla única para importaciones (IOSS, por sus siglas en inglés, *Import One Stop Shop*).

¹⁸ Por ejemplo, este régimen especial permite solicitar la devolución para no establecidos al amparo de la Directiva 86/560/CEE del Consejo sin el requisito de reciprocidad.

4. El IVA en las ventas *online*

La reforma de ventas *online*

Como hemos dicho al inicio, el régimen de tributación de las ventas *online* B2C pivota sobre las complejas reglas de ventas a distancia de bienes y exenciones para los pequeños envíos procedentes de terceros países, que llevan a distorsiones de competencia y pérdidas de ingresos fiscales.

En 2017 la Comisión Europea aprobó una segunda ronda de medidas dirigidas a arreglar los problemas de la tributación del comercio electrónico dentro de la Unión y con terceros países¹⁹. Al tiempo de adoptarse este paquete, el comisario Pierre Moscovici lo describió como sigue: «Los negocios *online* que operan en la UE nos han estado pidiendo hacer su vida más fácil. Hoy hacemos justo esto. Grandes y pequeñas compañías que venden en el extranjero ahora podrán tratar el IVA de la misma manera que lo harían para las ventas en su propio país. Esto significa menos tiempo perdido, menos burocracia y menos costes. También estamos simplificando reglas para microempresas y *startups*, permitiéndoles acceder a nuevos mercados con más facilidad. Nuestras propuestas significan que los Gobiernos europeos ganarán 100 millones de euros adicionales a la semana para gastar en servicios a sus ciudadanos»²⁰.

Exponemos a continuación los detalles de la reforma que entrará en vigor en el 2021, en la que merece la pena distinguir entre el régimen para las ventas

¹⁹ Paquete de medidas compuesto por: Directiva (UE) 2017/2455 del Consejo, Reglamento (UE) 2017/2454 del Consejo, Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2459 del Consejo, Directiva (UE) 2019/1995 del Consejo, Reglamento de Ejecución (UE) 2019/2026 del Consejo y el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/194 de la Comisión.

²⁰ En el idioma original: «Online businesses operating in the EU have been asking us to make their lives simpler. Today we're doing just that. Companies big and small that sell abroad online will now deal with VAT in the same way as they would for sales in their own countries. That means less time wasted, less red tape and fewer costs. We're also simplifying rules for micro-businesses and startups, allowing them to tap new markets more easily. Our proposals mean that European governments stand to gain an additional €100 million a week to spend on services for their citizens».

online dentro de la Unión y el régimen para las ventas *online* procedentes de terceros países.

El nuevo régimen para las ventas *online* en la UE

En el ámbito de ventas a distancia B2C se suprime el régimen de reglas de localización en función de las operaciones realizadas en cada país. Con carácter general, se establece que tales entregas se situarán en el lugar del destino²¹. Al igual que en el caso de los servicios, los sujetos pasivos con un volumen de operaciones de este tipo que no superen 10.000 euros podrán optar por que sus operaciones se sigan localizando en su Estado miembro.

El IVA podrá ingresarse y pagarse a través de la ventanilla única que ya hemos comentado para los servicios: los sujetos pasivos declararán e ingresarán el IVA devengado por toda Europa a su único Estado miembro de identificación. Se elimina la obligación de expedir factura por estas ventas (vinculada en la legislación actual al control de los umbrales indicados). Por lo demás, operarán las mismas simplificaciones que las indicadas para la miniventanilla única a partir de 2021.

Régimen de las ventas *online* procedentes de terceros países

Se acomete una reforma integral del régimen de compras de bienes procedentes de terceros países por particulares para los envíos que no superen 150 euros (umbral a partir del que es obligatorio presentar una declaración

completa en la aduana)²². Como hemos indicado, la preocupación básica en este ámbito es la protección de los vendedores de la Unión y de los ingresos fiscales.

Como primera medida, se suprime la exención en el IVA de pequeños envíos en la importación (situada en 10 o 22 euros, según el Estado miembro). De este modo, todo envío comercial deberá pagar IVA a la importación, por pequeño que sea su precio.

En segundo lugar, se cambia por completo el régimen de declaración de ese IVA a la importación.

Lo que hasta ahora se declaraba (o debería declararse) en la aduana pasa a incluirse en otra ventanilla única, que se denominará ventanilla única de importación (*Import One Stop Shop* o IOSS). De esta manera, los vendedores de bienes con destino a clientes que sean consumidores tendrán la opción de declarar y autoliquidar el IVA a través de un punto único de declaración y pago, con un único registro, siempre que se trate de bienes en envíos cuyo valor intrínseco no exceda de 150 euros y con la excepción de los productos sujetos a impuestos especiales²³. Aquellos vendedores no establecidos en la Unión que se acojan a este régimen especial estarán obligados a designar un intermediario establecido en la Unión como responsable de liquidar el IVA y de cumplir las obligaciones establecidas en el régimen especial en su nombre y por su cuenta²⁴.

²¹ Se definen como los suministros de bienes que hayan sido expedidos o transportados por el proveedor o por su cuenta, o en cuyo transporte o expedición haya intervenido el proveedor de manera indirecta, a partir de un Estado miembro distinto del de llegada de la expedición o del transporte con destino al cliente, cuando se cumplan las siguientes condiciones:

a) que la entrega de bienes se efectúe para una persona que no opere como un sujeto pasivo a estos efectos; y b) que los bienes entregados no sean medios de transporte nuevos ni bienes entregados previo montaje o instalación, con o sin prueba de puesta en funcionamiento, por el proveedor o por su cuenta.

²² Las ventas a distancia de bienes importados de terceros territorios o terceros países se definen como los suministros de bienes que hayan sido expedidos o transportados por el proveedor o por su cuenta, o en cuyo transporte o expedición haya intervenido el proveedor de manera indirecta, a partir de un tercer territorio o de un tercer país con destino a un cliente situado en un Estado miembro, cuando se cumplan las siguientes condiciones: a) que la entrega de bienes se efectúe para una persona que no opere como un sujeto pasivo a estos efectos; b) que los bienes entregados no sean medios de transporte nuevos ni bienes entregados previo montaje o instalación, con o sin prueba de puesta en funcionamiento, por el proveedor o por su cuenta.

²³ En la última propuesta de medidas fiscales, la Comisión ha propuesto como objetivo revisar la situación del comercio electrónico de productos sujetos a impuestos especiales. *Cfr. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council an action plan for fair and simple taxation supporting the recovery strategy*, Brussels, 15.7.2020 (COM(2020) 312 final).

²⁴ Quedan exceptuados de esta obligación los vendedores establecidos en un país con el que la Unión haya celebrado un acuerdo de asistencia mutua.

Se considerará que el IVA se devenga en el momento de la entrega, que a su vez se considera producida en el momento en el que se haya aceptado el pago. Los envíos sobre los que el IVA se declare de ese modo disfrutarán de un procedimiento más simple en el momento de despacho en la aduana, ya que estarán exentos del IVA a la importación, de modo que, una vez acreditado que el IVA se ha liquidado a través de IOSS, no será necesario hacer la autoliquidación y pago de ese impuesto en la aduana²⁵.

Para los envíos que no se acojan al régimen anterior, se introduce otro régimen especial de declaración y liquidación del IVA aplicable a las importaciones. Este régimen permite que sea el operador postal el que liquide el IVA en la aduana a través de un procedimiento especial y lo recaude de los consumidores destinatarios (que es lo que, de hecho, ocurre en muchas ocasiones en la práctica). Será el destinatario el responsable del pago del IVA.

Se incluye una disposición que permite a los Estados miembros aplicar el tipo impositivo normal (sin distinguir entre tipos reducidos o superreducidos, si ese fuera el caso) a las declaraciones presentadas bajo este último régimen. El IVA así recaudado se pagará mensualmente dentro del plazo de pago aplicable a los derechos de importación. Las personas que se acojan a este régimen especial llevarán un registro de las operaciones incluidas en él.

5. El papel de las plataformas electrónicas

La OCDE reconocía en uno de sus recientes trabajos que «las plataformas electrónicas soportan tantas actividades diarias nuestras que dependemos de ellas en nuestras vidas personales y profesionales. Nos apoyamos en ellas para comprar y vender bienes y servicios, para encontrar información *online* y para estar

en contacto con los demás. Las utilizamos para el entretenimiento, noticias, transporte, alojamiento, buscando trabajo y empleados, apps y muchos otros fines» (OECD, 2019b).

Es innegable que las plataformas electrónicas aglutinan una buena parte de la actividad y comercio electrónicos. En muchas ocasiones son entidades grandes y bien conocidas, en contraste con los proveedores-usuarios, que muchas veces son pequeños empresarios o particulares situados en distintos puntos del planeta. No es de extrañar, por tanto, que las autoridades tributarias —tal y como se planteó en el seno de la OCDE— deseen situar a estas plataformas a su lado (y como partes del proceso de recaudación) para poder tener información sobre las transacciones electrónicas realizadas por sus ciudadanos y recaudar los impuestos sobre estas transacciones con su ayuda.

Como parte del paquete de medidas para el comercio electrónico, se ha establecido un supuesto de responsabilidad del pago del IVA para los sujetos pasivos que —utilizando una interfaz electrónica, como un mercado en línea, una plataforma, un portal u otros medios similares— faciliten las ventas a distancia de bienes dentro de la UE y aquellos importados que no excedan un valor de 150 euros. Este supuesto de responsabilidad se ha configurado por medio de la consideración de que cuando esos sujetos pasivos faciliten las ventas *online*, se entenderá que son ellos los que adquieren y facilitan los bienes. Es decir, se entenderá que una plataforma ha adquirido los bienes y los vende después al consumidor, convirtiéndose en sujeto pasivo frente a este último y estando obligada a efectuar la liquidación y pago del IVA, creando una suerte de intermediación entre el proveedor y la plataforma, por un lado, y la plataforma y el consumidor final, por otro.

No toda plataforma digital necesariamente «facilita» el comercio electrónico a efectos de IVA y, por tanto, no todas estarán obligadas al control tributario en esta materia. Así, el paquete de medidas para el comercio electrónico considera que una plataforma no «facilita» este tipo de transacciones bajo una serie de criterios o,

²⁵ Será necesario facilitar a la aduana competente del Estado miembro de importación el número de identificación individual a efectos del IVA para aplicar el régimen especial del proveedor, o del intermediario que actúe por su cuenta en su caso.

mejor dicho, de cumplirse tres condiciones que eximen a la plataforma de ser considerada sujeto pasivo.

Así, una plataforma *no facilita* las entregas si:

- no establece, de manera directa o indirecta, los términos y condiciones en que se efectúa la entrega de bienes;

- no interviene, de manera directa o indirecta, en la autorización del cobro al cliente de los pagos efectuados;

- ni interviene, de manera directa o indirecta, en el pedido o la entrega de bienes.

Si la plataforma solo se encarga del tratamiento de los pagos en relación con la entrega de bienes, del listado o la publicidad de bienes, o de la reorientación o la transferencia de clientes a otras interfaces electrónicas en las que los bienes se ofrezcan a la venta, sin ninguna otra intervención en la entrega, se considerará que *no facilita* las entregas y, por tanto, no será responsable del impuesto.

Las plataformas que caigan dentro de este supuesto tendrán que cobrar, autoliquidar e ingresar el IVA. Dado que dependerán, en buena medida, de la información que les suministran los vendedores, se establece una exoneración de responsabilidad para posibles liquidaciones adicionales del IVA para los casos en que la información recibida no sea correcta, siempre y cuando la plataforma pueda demostrar que no había conocido ni podía razonablemente conocer que la información recibida era incorrecta. De esta forma, los Estados miembros podrían eximir a estos sujetos pasivos de responsabilidad adicional por IVA si actúan de buena fe.

Bajo este esquema, como hemos dicho, se considerará que tales sujetos pasivos han recibido y suministrado ellos mismos los bienes²⁶. Quiere esto decir,

en esencia, que estos sujetos pasivos serán los responsables de repercutir el IVA a los clientes. Se establece, además, que el momento de devengo será el momento en el que se acepte el pago²⁷ (y no el habitual momento de entrega).

En resumen, las plataformas que faciliten el comercio electrónico pasan a ser unos (necesarios y obligados) intermediarios a efectos del IVA en las operaciones subyacentes, con las obligaciones de autoliquidación, declaración y pago propias de un intermediario en el sentido del IVA.

Se prevé expresamente que los proveedores no establecidos que hacen uso de una interfaz electrónica para vender bienes pueden disponer de existencias en varios Estados miembros y, además de las ventas intracomunitarias a distancia de bienes, pueden entregar bienes procedentes de estas existencias a clientes situados en el mismo Estado miembro. A estos sujetos se les permite utilizar el régimen especial para declarar y pagar el IVA respecto de dichas entregas nacionales por simplicidad en la declaración del IVA. Tales sujetos pasivos (y también los que faciliten la prestación de servicios del mismo modo), además, tendrán la obligación de llevar un registro de los suministros que se pondrá a disposición de los Estados miembros interesados por vía electrónica, previa solicitud. Los registros deberán mantenerse durante un periodo de diez años desde el final del ejercicio en que se realice la operación.

Para ilustrar mejor lo anterior, veamos dos ejemplos (sin que pretendan ser exhaustivos, ya que existen muchas combinaciones posibles en la aplicación de este régimen)²⁸.

En el primero, una plataforma facilita las ventas de vendedores situados en terceros países a consumidores establecidos en la UE (anuncia los artículos en su web,

²⁶ La Directiva (UE) 2019/1995 del Consejo establece una exención técnica en la entrega del empresario no establecido en la Unión a ese intermediario, para reducir el riesgo de que los primeros no ingresen el IVA a las autoridades tributarias (sin perjuicio del derecho que tienen a deducir el IVA soportado en relación con la adquisición o importación de los bienes entregados). A estos efectos, el proveedor siempre debe estar registrado en el Estado miembro de adquisición o importación de los bienes. Se recoge en este mismo instrumento que la expedición o el transporte de los bienes en estas situaciones se imputará a la última entrega.

²⁷ En el Reglamento de ejecución (UE) 2019/2026 se especifica que el pago se entenderá aceptado en el momento de la confirmación del pago, el mensaje de autorización del pago o un compromiso de pago del cliente.

²⁸ Véanse las notas explicativas de la Comisión Europea sobre este régimen publicadas en septiembre de 2020, p. 81 y siguientes para más ejemplos.

establece las condiciones de venta y gestiona el pago). La plataforma electrónica tendrá la consideración de sujeto pasivo en esta transacción y a efectos de IVA existirán dos operaciones: una entrega *B2B*, del proveedor extranjero a la plataforma, y una entrega *B2C*, de la plataforma al consumidor, a la que se asociará el transporte. La primera se considera situada fuera del ámbito de aplicación del IVA y no genera ninguna obligación a estos efectos. La segunda quedará sujeta a IVA en el Estado miembro en el que esté situado el consumidor y será la plataforma la que deba repercutirle el IVA. A estos efectos, la plataforma se registrará en el sistema IOSS a través de un intermediario establecido en la UE y declarará esta operación, junto con otras, de ese modo. En esta operación, el número de identificación IOSS será comunicado a la aduana de entrada del envío acreditando que el IVA se ha pagado, y este quedará exento de IVA a la importación.

En cambio, en el segundo ejemplo, si la plataforma está situada en la UE y el proveedor no establecido tiene *stock* en un Estado miembro de la UE (asumamos que distinto del establecimiento del cliente), igualmente existirán las dos operaciones a efectos de IVA, pero tendrán un tratamiento distinto. La primera, *B2B*, sí quedará sujeta a IVA y exenta, con derecho a deducción. Respecto de la segunda, a la que se asocia el transporte, será la plataforma electrónica la que tenga que repercutir el IVA al consumidor y declararlo a través de OSS.

Estas medidas deben ponerse en contexto con algunas otras propuestas de la Comisión Europea. La recentísima propuesta de la séptima modificación de directiva sobre asistencia mutua (conocida como DAC, *Directive on Administrative Cooperation*, por lo que esta séptima modificación se conocerá como DAC-7) propone medidas para el intercambio automático de información sobre los ingresos por ventas de vendedores en plataformas digitales.

Existen otras propuestas, como la relativa a obligaciones de información para los proveedores de servicios de pago respecto de transacciones sujetas a IVA (Comisión Europea, 2018), que en conjunto podrían

proporcionar a las autoridades tributarias un mapa bastante completo de transacciones de índole digital.

6. Las transacciones realizadas por particulares, ¿una tasa wallapop?

La tributación de las transacciones *online* realizadas por particulares plantea problemas distintos.

La tributación de estas operaciones en la actualidad se gravaría por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas (conocido como el TPO), que se aplicaría al adquirente de los bienes. Estamos acostumbrados a escuchar hablar del TPO normalmente en la transmisión de viviendas o vehículos, pero lo cierto es que es un impuesto que recae sobre las ventas de toda clase de bienes y derechos que integren el patrimonio de las personas físicas o jurídicas. La venta de un sofá también encaja dentro del hecho imponible del TPO.

Estamos ante un impuesto normalmente cedido a las comunidades autónomas y gestionado por ellas²⁹. Las ventas a las que nos acabamos de referir tributarían, en principio, en la comunidad autónoma en la que resida el comprador, quien, por cierto, será el obligado al pago. El tipo impositivo normalmente será del 4 %, salvo que la comunidad autónoma haya establecido otro tipo distinto.

El primer problema que plantea el TPO en contexto de transacciones electrónicas es su casi absoluta falta de agilidad. Sería el adquirente quien tendría que completar los formularios, que en la mayoría de los casos se presentan en formato presencial. Estamos ante uno de esos casos que mencionábamos al principio, de autoliquidación por el particular que lleva a que «casi con toda seguridad el impuesto no se pague», bien por desconocimiento, bien por las cargas burocráticas.

²⁹ Salvo en los casos en que el adquirente no sea residente en España, y que por alguna razón la operación se sujete a TPO, como por ejemplo la transmisión de bienes muebles que estuvieran situados en España o la constitución de préstamos simples, fianzas y pensiones. En estos casos, el TPO se declararía a la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

El segundo problema es la falta de información por parte de las autoridades tributarias sobre estas transacciones. En la mayoría de las ocasiones, la escasa cuantía de la operación y del impuesto a recaudar hace que no compense hacer una investigación exhaustiva.

Esta situación ha llevado a que se haya planteado en alguna ocasión la creación de la denominada «tasa Wallapop», como un impuesto específico que grave las transacciones descritas, aunque tal iniciativa por ahora no ha avanzado demasiado.

Sin embargo, podemos decir que las operaciones realizadas por particulares aparecen cada vez con más frecuencia en la escena tributaria. Un ejemplo de ello es la polémica, que viene de antiguo, sobre la tributación de las operaciones que realiza un particular y que tienen por destinatario a un empresario. Esta polémica se ha planteado, entre otros supuestos, respecto de las compras de oro a particulares que realizan los revendedores de ese metal precioso.

A *priori*, diríamos, la habitual distinción (que también hemos hecho aquí) entre las operaciones empresariales y las operaciones entre particulares llamaría a someter estas operaciones a la «tributación empresarial» (ya que, al fin y al cabo, el oro vendido acaba en un circuito empresarial y los empresarios, en principio, guardan neutralidad respecto de impuestos indirectos). La solución contraria llevaría a que los empresarios tuvieran que soportar un impuesto que no pueden recuperar por el solo hecho de adquirir sus *inputs* empresariales a particulares. En una reciente sentencia, el Tribunal Supremo ha decidido imponer precisamente esta última interpretación, haciendo gala de una interpretación técnica y estricta de la normativa³⁰: las ventas de cualesquiera bienes y derechos que realizan los particulares, incluso a empresarios, se someten al TPO sin que ello suponga un conflicto con el IVA.

Al mismo tiempo, sí se establecen cada vez mayores obligaciones de información para las propias

plataformas que ponen en contacto a los particulares para las transacciones. Así, ya se han establecido obligaciones específicas para las plataformas que facilitan el arrendamiento de inmuebles, y las autoridades tributarias siempre pueden solicitar información *ad hoc* a dichas plataformas³¹. No hay duda, por otro lado, de que la fluidez de la información será cada vez mayor, especialmente a la vista del papel de las plataformas digitales a las que nos acabamos de referir, y que previsiblemente las Administraciones autonómicas se involucrarán cada vez más en este proceso.

7. Conclusiones

Hemos visto que los impuestos que gravan la prestación de los servicios electrónicos y ventas *online* están siendo objeto de revisión y actualización a fin de adaptar las reglas a la realidad de la economía digital. Estas reformas encuentran apoyo en los más altos niveles políticos internacionales.

El principal impuesto indirecto que recae sobre las transacciones analizadas es el IVA. Los problemas más graves que se plantean a día de hoy se refieren a las transacciones electrónicas entre empresarios y consumidores particulares.

En los últimos años, la Unión Europea ha acometido una sustancial reforma del IVA con el objetivo de acomodarlo a la realidad del comercio electrónico. Ya en 2015 entró en vigor la modificación de las reglas de tributación de determinados servicios prestados a consumidores, que establecía la tributación de estas operaciones en el país en el que estuviera establecido el consumidor final. Esta reforma creó también un novedoso sistema de liquidación y declaración del impuesto por estos servicios: permite pagar el IVA a todos los Estados miembros de consumo a través de un único punto de registro y declaración en el país de establecimiento o identificación del proveedor.

³⁰ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 9 de julio de 2020, dictada en el recurso de casación 5098/2019.

³¹ Artículo 93 de la Ley General Tributaria.

En 2021 entrará en vigor la segunda tanda de modificaciones, que atacan los problemas de las ventas e importaciones *online*. Este segundo paquete elimina los umbrales de las ventas a distancia de bienes, de modo que tales ventas a particulares se situarán en el Estado miembro del consumidor (salvo para pequeñas empresas que no facturen más de 10.000 euros por estos servicios, que podrán elegir que el lugar de localización siga siendo su Estado miembro). La declaración de estas operaciones podrá igualmente hacerse a través de la ventanilla única (OSS). Se incorporan algunas otras simplificaciones, como la eliminación de la obligación de expedir factura en las ventas acogidas a ese régimen.

Se involucra a las plataformas electrónicas en el pago del IVA por las transacciones que faciliten, pero su responsabilidad se limitará a lo recaudado, siempre y cuando puedan demostrar que han actuado de buena fe. También se les obliga a llevar registros de tales transacciones.

Además, en 2021 cambiará el régimen de declaración y pago del IVA a la importación en pequeños envíos. Desde esa fecha se eliminará la exención para pequeños envíos en el IVA, de modo que todas las importaciones tendrán que pagar ese impuesto. El IVA de los paquetes que no superen el valor de 150 euros podrá ser declarado también a través de la ventanilla única para la importación y disfrutar de unos trámites más sencillos en aduana, ya que estarán exentos de IVA a la importación. Asimismo, se ha creado otro régimen simplificado de declaración del IVA para las importaciones que no hayan podido acogerse a la declaración a través de la ventanilla única para la importación (IOSS): bajo ese régimen, serán los operadores postales los que recauden el IVA de los consumidores destinatarios de las operaciones y lo ingresarán periódicamente por su cuenta.

Todos estos cambios se celebran en la medida en la que buscan reparar un sistema que ya no se adapta a la economía actual. Sin embargo, al igual que son complejas las operaciones y cadenas de suministro

que están detrás, estas nuevas reglas del IVA son complejas en algunos puntos. Tratándose de medidas legislativas muy recientes, se espera que se elaboren guías prácticas para la aplicación de la nueva normativa, bajo la amenaza de que las simplificaciones puedan acarrear nuevas dificultades y barreras al comercio. Idealmente, España debe estar en la vanguardia de la preparación de estas guías prácticas.

Las operaciones realizadas por particulares, por su parte, también viven su auge gracias a los nuevos medios digitales. Este tipo de ventas llevan asociada una tributación por la que hoy en día creemos que no se recauda eficientemente en la práctica, en parte por la difícil tramitación asociada a la liquidación del impuesto y, en parte, por la falta de control y seguimiento por parte de las autoridades tributarias. Sin embargo, es un tema que cada vez atrae más atención y reclama soluciones innovadoras, en particular cuando los destinatarios de estas ventas de particulares son empresarios y profesionales que integran los bienes en su circuito empresarial (y para los que el TPO se manifiesta como un coste final que otros sectores no soportan).

Referencias bibliográficas

- Basalisco, B., Wahl, J. & Okholm, H. (2016). E-commerce Imports into Europe: VAT and Customs Treatment. *Copenhagen Economics*.
- Comisión Europea (2014, 3 de abril). *Notas explicativas sobre los cambios del IVA en la UE relativos al lugar de prestación de servicios de telecomunicaciones, de radiodifusión y televisión y electrónicos que entrarán en vigor en 2015*. Comisión Europea, Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera.
- Comisión Europea (2015, 6 de mayo). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, una estrategia para el mercado único digital de Europa*. COM(2015) 192 final.
- Comisión Europea (2016a, 1 de diciembre). *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican la Directiva 2006/112/CE y la Directiva 2009/132/CE en lo referente a determinadas obligaciones respecto del impuesto sobre el valor añadido para las prestaciones de servicios y las ventas a distancia de bienes*. COM(2016) 757 final.

- Comisión Europea (2016b, December 1). *Commission staff working document, impact assessment accompanying the document Proposals for a Council Directive, a Council Implementing Regulation and a Council Regulation on Modernising VAT for cross-border B2C e-Commerce*. SWD(2016) 379 final.
- Comisión Europea (2016c, April 19). *Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, EU eGovernment Action Plan 2016-2020. Accelerating the digital transformation of government*. COM(2016) 179 final.
- Comisión Europea (2016d). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo relativa a un plan de acción sobre el IVA. Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE – Es hora de decidir*. COM(2016) 148 final.
- Comisión Europea (2018, December 12). *Proposal for a Council directive amending Directive 2006/112/EC as regards introducing certain requirements for payment service providers*. COM(2018) 812 final.
- Comisión Europea (2019, enero). *Guía de la Miniventanilla única del IVA*. Comisión Europea, Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera, publicado el 23 de octubre de 2013. Versión revisada aplicable a partir del 1 de enero de 2019.
- Comisión Europea (2020, September). *Explanatory Notes on VAT e-commerce rules*. Comisión Europea, Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera.
- Deloitte (2016, November). *VAT Aspects of cross-border e-commerce - Options for modernisation Final report – Lot 3. Assessment of the implementation of the 2015 place of supply rules and the Mini-One Stop Shop*.
- OCDE (2013). *Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015). *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017a). *International VAT/GST Guidelines*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017b). *Mechanisms for the Effective Collection of VAT/GST When the Supplier Is Not Located In the Jurisdiction of Taxation*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019a). *The Role of Digital Platforms in the Collection of VAT/GST on Online Sales*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019b). *An Introduction to Online Platforms and Their Role in the Digital Transformation*. OECD Publishing, Paris.

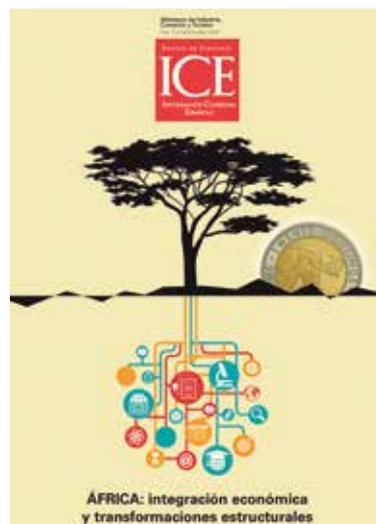
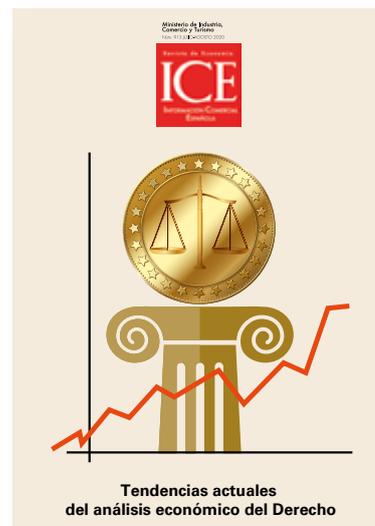
ICE

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Secretaría de Estado de Comercio

Últimos números publicados



Librería virtual y venta www.mincotur.es

Panamá, 1. 28046 Madrid

Tel. 913 495 129

www.revistasice.com

CentroPublicaciones@mincotur.es

FISCALIDAD DE LA ECONOMÍA COLABORATIVA

La economía colaborativa, que ha eclosionado hace algo más de una década de la mano de internet, alude a cesiones de bienes y prestaciones de servicios producidas entre particulares —esto es, fuera de un circuito empresarial o profesional— en una gran diversidad de campos. Sin embargo, la fiscalidad de tales operaciones dista mucho de ser clara a fecha de hoy, en tanto que deben utilizarse normas aprobadas para otras realidades distintas. Por ello sería preferible aprobar legislación específica que explicitara las consecuencias fiscales de las citadas operaciones o, cuanto menos, no creara obstáculos al desarrollo de este tipo de actividades.

Taxation of the sharing economy

The share economy, which has emerged over a decade ago with the Internet, refers to the sale of goods and services produced between individuals —that is, outside the business or professional circuit— in a wide range of fields. However, the taxation of such transactions is far from clear at present, while rules adopted for other realities should be used. It would therefore be preferable to adopt specific legislation making explicit the tax consequences of such operations or, at the very least, not creating obstacles to the development of this type of activity.

Palabras clave: economía colaborativa, impuestos, Airbnb.

Keywords: share economy, tax, Airbnb.

JEL: G51, I31, K20.

1. Introducción

La economía actual ha tomado derroteros que resultaban difícil de predecir hace varias décadas. Un viraje tal suele ocurrir cuando se producen cambios tecnológicos relevantes y, precisamente, la instauración de internet

ha supuesto una revolución en todos los órdenes de los hábitos vitales y, más concretamente, en el ámbito del consumo.

Al advenimiento de una herramienta de gran potencia comunicativa y de reducido coste como resultó ser internet ha seguido la necesidad de permitir consumos imaginativos que conllevarán niveles de satisfacción similares a los existentes antes de la crisis iniciada en el 2007-2008. Ambos fenómenos (internet y crisis financiera) se unieron para crear una nueva realidad: lo que ha dado en llamarse consumo colaborativo o, más propiamente, *economía colaborativa*.

En efecto, concurriendo los dos presupuestos antes referidos —las posibilidades de comunicación que ofrece internet y las necesidades acuciantes de una crisis

* Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad de Alcalá. Madrid.

Letrado del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo
(área contencioso-administrativa).

Contacto: manuel.lucas@uah.es

Las opiniones del autor no vinculan en modo alguno a la institución donde presta sus servicios.

En el Anexo 1 se detallan las abreviaturas utilizadas.

Versión de octubre de 2020.

<https://doi.org/10.32796/ice.2020.917.7131>

financiera sin precedentes en las décadas anteriores—, solo hacía falta un catalizador que permitiera a los particulares ofertar sus propiedades (o, incluso, servicios) a otras personas, y tal punto de conexión lo constituyeron las plataformas de internet que facilitan el contacto entre particulares. De este modo, florecieron páginas web o aplicaciones de dispositivos móviles —empresas intermediarias, en definitiva— que permitían operaciones entre particulares tales como el alquiler o intercambio de viviendas, compartir transporte, préstamos de bienes, financiaciones colectivas para distintos proyectos, etc. En realidad, las transacciones giraban en torno a los bienes más habituales de cualquier familia: la vivienda, el vehículo, o el dinero en efectivo; a ello se unían operaciones de compraventas entre particulares de bienes usados; y, finalmente, tampoco podían eludirse la prestación de servicios personales en entornos no profesionales. En realidad, en algunos casos se combinan elementos anteriormente expuestos, pues en plataformas de transporte colaborativo como *BlaBlaCar* lo que se ofrece es un servicio de transporte utilizando uno de los elementos del capital familiar más habituales: el vehículo.

Pues bien, las citadas empresas intermediarias han permitido que lo que antes era ciertamente residual —esto es, los intercambios entre personas no profesionales o empresarias de bienes y servicios— hayan incidido en el mercado restando una significativa cuota a los operadores habituales de tales campos (empresas hoteleras, de transporte, financieras, etc.). Y ello ha sido así por varios motivos: en primer lugar, y como ya se ha comentado, por las facilidades de comunicación que presta hoy internet, permitiendo al consumidor sin salir de su casa o ámbito privado recorrer un mercado electrónico incommensurable desde su ordenador o dispositivo móvil; pero, además, porque las empresas intermediarias aportan un valor añadido poco desdénable: aparte de configurar un gran escaparate virtual que permitirá la interconexión entre los particulares, han diseñado sistemas de seguimiento y resolución de las controversias que pueden producirse entre los operadores de las plataformas; y lo que es quizá más relevante:

un sistema de puntuaciones cruzadas que permite a los oferentes y solicitantes de bienes y servicios conocer la fama de su contraparte en la operación entre otros usuarios de la aplicación, de modo que lo que antes se realizaba únicamente en ámbitos de estricta confianza, hoy en día puede llevarse a cabo con desconocidos, en el bien entendido de que el sistema de puntuaciones que proveen las plataformas dan fiabilidad a los intervinientes en tales transacciones.

Ocurre, no obstante, que mientras las empresas intermediarias tienen perfectamente definido su negocio y son generalmente concededoras de —o, al menos, pueden asesorarse sobre— las obligaciones fiscales que implican sus actividades económicas, sin embargo los particulares que ofertan de forma residual bienes y servicios no son generalmente conscientes de las implicaciones tributarias que tales actividades secundarias pueden conllevar.

Y si bien pudiera argumentarse que la *economía colaborativa* ha perdido importancia en los actuales tiempos de pandemia, y acaso se encuentran cada vez menos justificados estudios como el que ahora se emprende, tal percepción no puede ser compartida por diversos motivos: así, por un lado, es de esperar que la emergencia sanitaria que nos encontramos viviendo será algo temporal y todo parece indicar que cuando se obtenga una vacuna que neutralice el SARS-CoV-2 todo volverá a la normalidad que disfrutábamos antes de marzo de 2020; por otro lado, si bien la pandemia ha implicado el deterioro del ámbito económico que ahora estudiamos en determinados sectores (*v. gr.* cesiones de uso de vivienda y vehículo), sin embargo no ha restringido otros sino, más bien, todo lo contrario (*v. gr.* ventas o permutas de bienes entre particulares, actividades de *crowdfunding*); finalmente, es preciso indicar que la ralentización y retroceso económicos que la pandemia viene originando en nuestras sociedades provocará un empobrecimiento generalizado y, por tanto, agudizará la necesidad de buscar soluciones de consumo imaginativas, pues de hecho —como se ha indicado— tal circunstancia se encuentra en el origen

de la eclosión de la *economía colaborativa* a la que se refiere este estudio.

Consecuentemente, el objeto de este trabajo será exponer una panorámica general sobre las obligaciones fiscales que recaen sobre los particulares que ofrecen o reciben bienes o servicios de otros particulares. Y ello es así porque, al ser una realidad relativamente nueva, no ha dado tiempo prácticamente a desarrollar aún normativas particulares al respecto, de manera que debemos aplicar normas tributarias que no fueron diseñadas para regular este tipo de operaciones. Por tal motivo, en ciertas ocasiones, se pueden producir resultados ciertamente indeseables y, por ello, se realizarán algunas consideraciones *de lege ferenda* que pueden iluminar la actuación del legislador en un futuro próximo.

La estructura de este trabajo se refiere, en primer lugar, al concepto de *economía colaborativa* toda vez que —como se verá— no se trata de un concepto claro y unívoco. Seguidamente, y una vez definido el objeto de estudio, se tratará la fiscalidad estatal (directa e indirecta) excluyendo, por razones de espacio y de importancia relativa, la fiscalidad autonómica y la local. El trabajo acaba con una serie de conclusiones y listado de referencias bibliográficas.

2. Concepto de economía colaborativa

Antes de nada, resulta preciso definir qué entendemos por *economía colaborativa* en cuanto que, por lo demás, será el objeto de nuestro estudio en relación con las obligaciones fiscales que recaen sobre los particulares que utilizan este tipo de economía.

De alguna manera, hemos adelantado que vamos a estudiar en este trabajo la fiscalidad de los particulares que ofrecen o reciben bienes o servicios de otros particulares y, ciertamente, tal definición apriorística encierra los dos extremos que conforman pilares básicos de la *economía colaborativa* al que solo cabe añadir uno, cuya importancia no es menor: la plataforma intermediaria que permite ponerse en contacto, en un ámbito no profesional, a oferente y demandante de bienes y servicios y que,

como se ha indicado previamente, permite —entre otras cosas— aportar fiabilidad a la transacción.

Pues bien, definida la *economía colaborativa* como las transacciones económicas entre particulares de bienes y servicios instrumentadas a través de plataformas de internet, es preciso, asimismo, realizar una definición negativa. Hemos de indicar al respecto que no pueden considerarse incardinados en tal concepto todos los modelos empresariales «virtualizados», esto es, lo que se ha dado en denominar *economía de plataforma* (Parker *et al.*, 2016), que no es más que una evolución lógica y adaptativa de la economía «analógica» a la «digital» (Montesinos, 2016, pp. 47-54; Machancoses, 2017a, pp. 1-6): habida cuenta de la existencia de una vía de comunicación tan potente como internet, muchos negocios han adecuado su dinámica a la misma, aun cuando, en esencia, los negocios subyacentes siguen siendo operaciones empresariales o profesionales de venta de bienes o prestación de servicios. En tales casos, si bien la lógica de las transacciones para un observador externo no difiere mucho de las que se realizan en el ámbito de la *economía colaborativa* (contratación por internet de operaciones), sin embargo su naturaleza contrasta sustancialmente con el objeto de estudio de este trabajo por cuanto que no se trataría de operaciones entre particulares sino, más bien, del ejercicio de una actividad empresarial o profesional, aunque adaptado a las circunstancias tecnológicas disponibles en la actualidad¹.

¹ Otras definiciones de *economía colaborativa* pueden encontrarse en Hamari *et al.* (2015, p. 2049), quienes entienden por tal «la actividad basada en el intercambio entre pares a fin de obtener, dar o compartir el acceso a bienes y servicios, coordinada a través de servicios comunitarios en línea» (traducción libre del autor); o en Beretta (2017), para quien «[e]l principio central que subyace a la economía colaborativa es dejar que la gente aproveche la capacidad ociosa de los activos no utilizados o infrautilizados a cambio de beneficios monetarios o no monetarios o incluso de una mezcla de ambos» (traducción libre del autor); o bien en Oei y Ring (2016, p. 997), quienes lo han definido como «un modelo de producción, consumo y distribución de bienes y servicios en el que las personas “comparten” sus activos u otros recursos en función de su exceso de capacidad a través de sus pares», implicando (Oei & Ring, 2018, p. 343) «la producción o distribución de bienes y servicios por parte de individuos [particulares] a través de una plataforma tecnológica o *app*» (traducción libre del autor). Para más definiciones de economía colaborativa, *vid.* Bozdoganoglu (2017, pp. 119-121).

Y pueden ponerse ejemplos de uno y otro tipo de economía en los sectores más relevantes que normalmente son objeto de estudio, y cuáles son los que rodean la vivienda (vacacional o turística) y el transporte, aunque también pueden referirse a otros sectores como las ventas o préstamo de uso de bienes, la oferta de servicios personales o actividades de *crowdfunding*. Además, es preciso indicar que el uso de una determinada plataforma intermediaria no determinará, por sí solo, que la operación deba encuadrarse en uno u otro tipo de economía (colaborativa o de plataforma) por cuanto que pueden ser utilizadas indistintamente por operadores de uno u otro tipo.

Particularmente, en el ámbito del alquiler de viviendas —normalmente, para uso vacacional— la plataforma líder en el sector, *Airbnb*, puede alojar tanto ofertas de empresarios que disponen de un amplio número de inmuebles y realizan, propiamente, una actividad empresarial de arrendamiento turístico de los mismos, como particulares que ofrecen por cortas temporadas su vivienda habitual o segunda vivienda para, de este modo, financiarse estancias en otros lugares. Del mismo modo, en lo que se refiere al sector del transporte, no es igual cuando un particular anuncia a través de plataformas como *BlaBlaCar* un viaje interurbano que va a realizar en todo caso y ofrece algunas plazas de su vehículo con el objeto de compartir los gastos del trayecto, a cuando un empresario, que dispone de una flota de coches con licencias de vehículos de transporte con conductor (VTC), oferta servicios de desplazamientos urbanos a través de plataformas como *Uber* o *Cabify*. O, por poner un último ejemplo, no pertenecen a la misma economía quienes venden, a través de plataformas como *Ebay*, bienes usados de los que quieren desprenderse y quienes utilizan dicha plataforma como escaparate para las ventas de su negocio. Sin duda, los ejemplos podrían replicarse hasta el hartazgo, pero basten los anteriores como botón de muestra. Lo que sí implica la anterior versatilidad es que, en algunos casos, sería, sin duda, necesario diferenciar a los usuarios de una

misma plataforma como particulares, por un lado, o empresarios o profesionales, por otro lado, para aplicar a las operaciones que realizan el régimen fiscal adecuado (Lucas Durán, 2018, p.142).

Consecuentemente, en las páginas que siguen solo se analizarán las repercusiones fiscales de supuestos que, conforme a lo anterior, se han considerado pertenecientes a la *economía colaborativa*, despreciando otros que, al encuadrarse dentro de lo que se ha dado en denominar *economía de plataforma*, conllevan una problemática fiscal distinta a la que rodea las obligaciones tributarias de los particulares y se incardinarían, más bien, en modelos de negocio digitales en los que los empresarios cuentan por lo general con asesoramiento jurídico-fiscal cualificado (Lucas Durán, 2017a).

3. Fiscalidad estatal y economía colaborativa

En el sistema tributario español, las principales figuras impositivas —esto es, las que más potencia recaudadora tienen— han sido reguladas en sus caracteres básicos por el Estado, aun cuando la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, permite adoptar a los distintos territorios —en relación con algunos impuestos— ciertas medidas fiscales diferenciadas. Y lo propio cabría decir respecto de los territorios forales (País Vasco y Navarra) que, aun exigiendo impuestos armonizados con el Estado (según el respectivo régimen de concierto o convenio), también pueden recoger particularidades fiscales en algunas figuras; o, incluso, determinados territorios (Canarias, Ceuta y Melilla) que, encontrándose fuera del territorio de aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, IVA), disponen de otras figuras tributarias para gravar operaciones similares (Impuesto General Indirecto Canario —en adelante, IGIC—, o el Arbitrio sobre la Producción y la

Importación). Ello no obstante, en el presente trabajo solo se hará referencia a la normativa tributaria estatal y no a las particularidades impositivas territoriales, pues las limitaciones de extensión no permiten entrar en mayores detalles.

Pues bien, en relación con la fiscalidad que afectará a los particulares respecto de las operaciones que puedan realizar en el ámbito de la *economía colaborativa*, los impuestos más relevantes a nivel estatal serán, por un lado, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF) o el Impuesto sobre la Renta de no Residentes (en adelante, IRNR) y, en algunos casos, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (en adelante, ISD), todos ellos encuadrables en lo que se conoce doctrinalmente como fiscalidad directa, por cuanto que gravan flujos de rentas (dinerarias o en especie); por otro lado, deben considerarse los impuestos que gravan las transmisiones de bienes o derechos sobre los mismos, así como determinadas prestaciones de servicios, que resultarán esencialmente gravadas por el IVA —en la medida en que quienes realicen las operaciones sean considerados por la normativa *empresarios o profesionales* (y veremos que, en algunos casos, incluso los particulares pueden incardinarse en tal calificación)—, o bien por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (en adelante, ITPAJD) en otros supuestos.

Ahora bien, la diferencia existente entre unos y otros grupos de tributos (y la similitud y exclusión que conllevan las distintas figuras tributarias en cada grupo) hace conveniente que se examinen por separado la fiscalidad directa, por un lado, y la indirecta por otro.

Ciertamente, desde hace décadas se llevan a cabo entre particulares operaciones de cesiones de bienes o prestaciones de servicios residuales, sin que haya existido una mayor preocupación por la forma en que las mismas habían de tributar en IRPF, IRNR, ISD, IVA o ITPAJD. Simplemente se obviaba su tributación por dos motivos: primeramente, porque se trataba de un porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB)

verdaderamente insignificante; y, lo que es más relevante, porque resultaba prácticamente imposible para la Hacienda Pública fiscalizar tales operaciones, al pertenecer a la economía informal.

Ello no obstante, la situación ha cambiado en nuestros días al mutar significativamente los dos factores antes señalados. Así, por un lado, la *economía colaborativa* se ha convertido en un fenómeno de masas, que ha escalado vertiginosamente en el porcentaje del PIB y, consecuentemente, las pérdidas de recaudación por los impuestos impagados asociados a la misma comportan cada vez cuantías más relevantes. Pero, sobre todo, al gestionarse este tipo de economía a través de plataformas electrónicas que actúan como intermediarias de las operaciones seguidas entre oferentes y demandantes de bienes y servicios, la trazabilidad —y, por ende, fiscalización— de las transacciones es notablemente elevada, de manera que la Administración tributaria puede conocer fácilmente, solicitando tales informaciones a las plataformas por distintas vías (captación o suministro), las rentas obtenidas por un determinado sujeto y, consecuentemente, obligarle a tributar por ellas².

De ahí que —hoy más que nunca— resulte necesario conocer cómo tributan, en su caso, las operaciones realizadas por particulares en el entorno de la *economía colaborativa* para evitar así indeseables regularizaciones de impuestos, que podrían conllevar además el pago de interés de demora y, eventualmente, también sanciones. Al examen de tales obligaciones fiscales se dedican los dos apartados que siguen.

Fiscalidad directa

Como se ha indicado, la fiscalidad directa, en lo que a nosotros ahora concierne, es la que grava las

² Sobre las diferencias en la obtención de información tributaria por «captación» o por «suministro» y la regulación sobre tales regímenes, con cita a la jurisprudencia existente, *vid.* la STS 13-11-2018 (rec. 620/2017, ECLI: ES:TS:2018:3750).

rentas que obtiene un determinado contribuyente³. Y ocurrirá que muchos de los sujetos particulares —esto es, no empresarios o profesionales en el sentido habitual del término— que intervienen en operaciones de *economía colaborativa* como oferentes de bienes o servicios, pueden obtener rentas (dinerarias o en especie) que podrán resultar gravadas ya sea por el IRPF o por el ISD —o bien, incluso, en el IRNR—, tal y como se desarrollará seguidamente. Y lo peor de todo ello es que, en muchos casos, los particulares que realizan tales transacciones no son siquiera conscientes de que están obteniendo tales rentas y, más relevante aún: que acaso deberían tributar por las mismas y cumplir diversas formalidades fiscales. Por tal motivo resulta de interés exponer, siquiera de forma somera, las obligaciones ante la Hacienda Pública (estatal) que pueden recaer en tales sujetos.

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Son varias las actividades que, realizadas en el ámbito de la *economía colaborativa*, pueden conllevar la obtención de rentas gravables en el IRPF.

Por un lado, cabría mencionar el **alquiler de inmuebles**⁴. Así, el titular —persona física— de derechos reales sobre un bien inmueble (normalmente propiedad, pero también podría pensarse en otros como,

por ejemplo, el usufructo) o bien incluso de derechos personales (v. gr. arrendamiento, en casos de subarriendo), podrá cederlo onerosamente a otra persona por un precio estipulado, comportando tal precio una capacidad económica para el cedente y, consiguientemente, una renta gravable en el IRPF.

Además, el alquiler puede ser de inmuebles con uso de vivienda, que normalmente se destinarán a uso vacacional (gestionado por plataformas como *Airbnb* y similares) o bien de otro tipo (como podrían ser plazas de garaje, en plataformas como *Parkfy*, *OPnGO* y similares). En tales casos, los rendimientos obtenidos serán calificados en el IRPF, normalmente, como rendimientos de capital inmobiliario⁵. Por lo demás, el cálculo de los mismos se realizará por la diferencia existente entre los ingresos brutos y los gastos relacionados con el alquiler realizado que puedan acreditarse y que, normalmente, vendrán constituidos por servicios de limpieza, comisiones pagadas a los portales de internet, así como un porcentaje de los gastos

³ Resulta habitual entre los tributaristas convenir que la fiscalidad directa también comprende el gravamen del patrimonio de un determinado contribuyente. Ello no obstante, en nuestro sistema tributario estatal, el Impuesto sobre el Patrimonio (regulado básicamente en la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio) grava patrimonios netos de, por lo general, más de 1 millón de euros, y ello al estar exceptuado de tributación, como mínimo exento —salvo alteración por las comunidades autónomas—, 700.000 euros y hasta 300.000 euros de la vivienda habitual. Por tal motivo, dicho tributo está dirigido a las grandes fortunas y no a las clases medias que son las que habitualmente llevarán a cabo actividades incardinadas en el ámbito de la *economía colaborativa*, con lo que el carácter residual de tal tributo en relación con el objeto ahora analizado hace que no se justifique su estudio, aparte de que no contiene peculiaridades propias a los efectos que ahora importan.

⁴ *Vid.* sobre el particular la doctrina de la Administración tributaria expresada en https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/alquiler_vivienda/apartamentos_turisticos.shtml (consultada el 17-7-2020), así como, entre otros, Sanz Gómez (2018a), Bahía Almansa (2019, pp. 174-177), Calderón Corredor (2019, pp. 270-280) y Lucas Durán (2019a).

⁵ Tal ocurrirá cuando estemos en operaciones incardinadas en lo que hemos definido previamente como *economía colaborativa*; si existe una mayor organización de los medios de producción (contratación de una persona a tiempo completo —art. 27.2 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: LIRPF— o bien se prestan servicios complementarios propios de la industria hotelera, como servicios periodos de limpieza del apartamento o cambio de ropa en el apartamento), los rendimientos serán calificados como rendimientos de actividades económicas [vid., entre otras, la contestación a consulta vinculante de la DGT de 16-1-2019, V0101-19; criticando una calificación automática como rendimientos de actividades económicas cuando se prestan tales servicios complementarios vid. Bahía Almansa (2019, pp. 174-177)]. Por otro lado, cuando se producen subarrendamientos de bienes inmuebles con destino a vivienda, la calificación a efectos del IRPF será de rendimientos capital *mobiliario* por *mor* del art. 25.4.c) LIRPF, siempre que no puedan considerarse —según lo indicado previamente— como rendimientos de actividades económicas, si bien tal supuesto estará bastante restringido porque el subarriendo de vivienda requiere el consentimiento escrito del arrendador (art. 8.2 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos). Habida cuenta del objeto de este trabajo, centrado en el ámbito de la *economía colaborativa* tal y como ha sido definida anteriormente, se entiende que lo habitual será la cesión temporal y marginal (no empresarial) de viviendas titularidad —en propiedad— del contribuyente, motivo por el que se obvian a lo largo del trabajo consideraciones relacionadas con los otros supuestos referidos en esta nota al pie. Sobre tales cuestiones *vid.*, últimamente, la contestación a consulta vinculante de la DGT de 4 de mayo de 2020 (V1203-20).

anuales (tributos, amortización, etc.)⁶. Y todo ello sin posibilidad de aplicarse la reducción del 60 % prevista en el art. 23.2 LIRPF⁷. Y, en el caso de tratarse de una vivienda distinta a la habitual del contribuyente, además de las rentas dinerarias antes referidas se producirán imputaciones de rentas inmobiliarias del art. 85 LIRPF durante el tiempo en que el bien inmueble no esté alquilado⁸.

Además, resulta relevante indicar que el artículo 54 ter del Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, estableció una *obligación de comunicación a la Administración tributaria de las rentas respecto de las que intermedian las plataformas* relacionadas con determinados inmuebles, de

tal manera que la Hacienda Pública conocería las rentas percibidas por los contribuyentes a los efectos de su control. Ello no obstante, tal precepto ha sido declarado nulo por nuestro Tribunal Supremo, dejando un vacío legal que seguramente será cubierto en un futuro⁹.

Por otro lado, resulta igualmente relevante determinar qué particularidades tendrían, a efectos del IRPF, las **actividades de intercambio de viviendas** que suelen realizarse a través de portales como *Homeexchange*, *Lovehomeswap*, *Intercambiocasas*, etc. Se trata, en definitiva, de ceder el uso de una vivienda a cambio del derecho a usar otra, normalmente ubicada en una ciudad distinta y encuadrada en actividades de estancia temporal por motivos turísticos o laborales. De hecho, también existe la modalidad de recibir monedas virtuales —en función de las características del inmueble cedido: número de camas, localización, equipamiento, etc.— que luego pueden ser «gastadas» en el uso de otra vivienda. Sería, en definitiva, muy similar a la cesión de una vivienda por un precio que luego puede ser reinvertido en el alquiler de otra, solo que en este caso no existe dinero en efectivo de por medio sino, únicamente, un trueque de uso, y ello aunque se instrumente el mismo a través del uso de monedas virtuales. Pues bien, aun cuando se trata de una cuestión controvertida en la doctrina, si tales operaciones conllevan la realización de un hecho gravable en el IRPF¹⁰, entiendo que, de acuerdo con la normativa actual, sí deben tributar en el IRPF tales intercambios de vivienda como renta en especie, de forma similar a como tributan los alquileres de vivienda, aun cuando no puede negarse que existirían problemas significativos para determinar el valor de la citada renta en especie (Lucas Durán, 2019a, pp. 307-309).

⁶ Conforme a los arts. 23.1 LIRPF y 13 y 14 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo (en adelante, RIRPF), serán deducibles, aparte de la amortización del inmueble, los intereses de capitales invertidos en él, tributos no estatales relacionados con los inmuebles alquilados, servicios devengados en relación con los mismos (seguros, limpieza, gestión, etc.), así como los saldos de dudoso cobro. Sin embargo, es relevante indicar que los gastos anteriores deberán ser prorrateados en función del tiempo que se hayan tenido efectivamente alquilados tales inmuebles [ello no obstante, *vid.* el auto de la Sección 1ª de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2020 (rec. cas. 5664/2019), que ha admitido un recurso de casación para que se interprete el art 23.1 LIRPF para dilucidar si solo pueden deducirse los gastos por el tiempo de alquiler efectivo o por el tiempo en que estuvo ofertado en alquiler]. De igual manera, si los rendimientos fueran calificados como rendimientos de actividades económicas o rendimientos del capital mobiliario según lo indicado en la nota anterior, los ingresos y gastos y, por ende, el rendimiento íntegro, se calcularían de forma similar a lo ya indicado.

⁷ *Vid.* sobre el particular, entre otras, las contestaciones a consultas vinculantes de la DGT de 9-12-2013 (V3549-13 y V3554-13), de 14-11-2014 (V3095-14), de 5-9-2016 (V3709-16 y V3660-16), de 22-3-2017 (V0731-17) o de 22-11-2017 (V3019-17), así como la Resolución del TEAC de 8-3-2018 (R. G. 5663/2017). Sobre la posibilidad de aplicar el porcentaje de reducción del 60 % al arrendamiento de temporada —que puede ser igualmente objeto de la *economía colaborativa*, por alquilarse o intercambiarse la vivienda por varios meses de estancia laboral fuera de la residencia habitual— *vid.* Lucas Durán (2019a, pp. 299-300).

⁸ Con todo, este ámbito podría admitir matizaciones en función de lo que resuelva la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en relación con el recurso de casación 5664/2019, admitido por el precitado auto de la Sección 1ª de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2020.

⁹ *Vid.* STS 23-7-2020 (rec. 80/2018, ECLI: ES:TS:2020:2494), que se fundamenta en la doctrina del TJUE recogido en su sentencia de 19 de diciembre de 2019, *Airbnb Ireland UC*, C-390/18 (ECLI:EU:C:2019:1112).

¹⁰ Considerando que no deben tributar tales intercambios de vivienda, *vid.* Ruiz Garijo (2017, p. 64), Montesinos Oltra (2016, p.51; 2017, pp. 33-35); así como Bahía Almansa (2019, pp. 220-221), al menos en lo que dicha autora denomina «modalidad directa» de intercambio.

Ciertamente, existen otros países en los que las rentas derivadas del alquiler de partes de la vivienda no tributan en el impuesto que grava la renta personal del perceptor¹¹. Ello no obstante, se trata de una cuestión que merece un análisis pausado, con el objeto de huir de respuestas en exceso simples. Así, por un lado, debe considerarse que una exoneración de plano de las rentas percibidas por cesiones temporales de viviendas pudiera resultar contraria al principio de igualdad tributaria (art. 31.1 Constitución española), a no ser que exista una justificación objetiva, razonable y proporcionada para tal ausencia de tributación. Probablemente existen razones fiscales razonables para la exención de tales rentas por parte

de los países que han establecido el régimen referido, como por ejemplo considerar que quienes obtienen dinero de la cesión de una parte de su vivienda habitual, con la consiguiente pérdida de privacidad que ello conlleva, lo realizan por necesidades perentorias dirigidos a poder financiar los gastos asociados a tal vivienda, poniéndose de manifiesto una capacidad económica menor que otros sujetos (en muchos casos sobrevenida por la extinción de una relación de pareja —por muerte o divorcio— y la reducción notable de rentas con que sufragar el mantenimiento de la vivienda habitual), siendo así que de otro modo sería necesario para el o la contribuyente un cambio de vivienda, todo lo cual parece encontrarse en la esencia del beneficio fiscal comentado. En otros casos, como en Irlanda, además de las justificaciones antes referidas para la ventaja fiscal comentada, parece que la exoneración tributaria pretende incentivar estancias estables y no meramente turísticas, en la idea probable de facilitar alojamiento permanente a ciertos colectivos (estudiantes, jóvenes trabajadores) especialmente necesitados de vivienda. Ciertamente, en el caso de instaurarse una ventaja tributaria similar en nuestro país, deberían elegirse adecuadamente las razones fiscales o extrafiscales para dicha exoneración, aun cuando todo parece indicar que, habida cuenta de los motivos antes argüidos, la razonabilidad de las medidas antes comentadas, permitiría excluir la tacha de inconstitucionalidad por posible vulneración del principio de igualdad tributaria antes referida.

Una cuestión relevante es el efecto que pueda tener la cesión temporal (ya sea a cambio de retribución o en el ámbito de un intercambio) de la residencia permanente de un contribuyente, pues existen determinados **beneficios fiscales relacionados con la vivienda habitual** que pudieran verse de algún modo afectados por las actividades referidas, como son las deducciones por alquiler (disposición transitoria 15ª LIRPF) o por adquisición (disposición transitoria 19ª LIRPF), o bien la exención por reinversión (art. 38 LIRPF y arts. 41 y

¹¹ Así, por ejemplo, en **Reino Unido** están exentas las rentas por alquiler de una habitación amueblada de la vivienda habitual en la que se reside y cuando tal habitación es utilizada como vivienda —no, por ejemplo, como oficina— (*Rent a room scheme*) hasta un límite de 7.500 libras (o 3.750 libras si alguien más se aplica tal beneficio fiscal en el mismo inmueble, como sería el caso de un copropietario), siendo así que por encima de esa cifra se tributaría por las rentas obtenidas; es preciso indicar que el beneficio fiscal referido se trata de una exención sobre los ingresos brutos, sin que —de aplicarse tal beneficio, que resulta opcional— puedan en tal caso deducirse gastos relacionados con dichas rentas [vid. arts. 784 – 802 del *Income Tax (Trading and Other Income) Act 2005*, así como las explicaciones técnicas realizadas por la Administración británica en <https://www.gov.uk/government/publications/rent-a-room-for-traders-hs223-self-assessment-helpersheet/hs223-rent-a-room-scheme-2020>, recuperado el 10-10-2020]. La opción por el régimen fiscal referido puede conllevar, sin embargo, la eliminación de otros beneficios tributarios, como podría ser la reducción en el *Council Tax* (similar a nuestro Impuesto municipal sobre Bienes Inmuebles) por habitante único (*single adult discount*). En **Irlanda**, existe una exención de rentas hasta el umbral de 14.000 euros para determinados alquileres (*Rent-a-Room Relief*), tributando las rentas sin beneficio alguno cuando se superan el umbral referido, y todo ello con sometimiento —como ocurría en el caso británico— a ciertas condiciones: debe ser la vivienda habitual del arrendador, el tiempo de arrendamiento debe ser de, al menos, 28 días consecutivos (excluyéndose así las rentas obtenidas por breves estancias turísticas) y el importe exento no puede superar los 14.000 euros (vid. art. 216A del *Taxes Consolidation Act, 1997*, así como las explicaciones técnicas vertidas en <https://www.revenue.ie/en/personal-tax-credits-reliefs-and-exemptions/land-and-property/rent-a-room-relief/index.aspx>, recuperado el 10-10-2020). De forma similar, en **Dinamarca** se contempla una exoneración en 2019 de 28.600 coronas danesas anuales (unos 3.843 euros anuales) por el alquiler de la totalidad o parte de la vivienda (cfr. <https://skat.dk/skat.aspx?oid=2285757>, recuperado el 10-10-2020). Sobre la fiscalidad de las cesiones de viviendas en **EE UU** vid. Oei y Ring (2016, pp. 1013-1018), así como las directrices dictadas en *IRS Publication 527, Cat. No. 15052W, Residential Rental Property (Including Rental of Vacation Homes), For use in preparing 2019 Returns* [cfr. <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p527.pdf>, recuperado el 10-10-2020].

41 bis RIRPF)¹², todos ellos referidos a la vivienda habitual. Pues bien, aun cuando la DGT ostenta una posición bastante estricta al respecto¹³, considerando que la mera cesión temporal —aunque sea de un día al año— puede determinar que la vivienda no pueda calificarse como habitual, creo que tal rigidez puede reputarse contraria a Derecho (Lucas Durán, 2019a, *ibidem*). El citado centro directivo se ha mostrado, sin embargo, más ponderado al entender que la cesión de algunas habitaciones de la vivienda para alquiler turístico únicamente obligaría a realizar una prorrata del beneficio fiscal, reduciendo este en la parte que, por estar alquilada a terceros, no puede considerarse vivienda habitual¹⁴.

Asimismo, es imaginable también que se produzca la **cesión onerosa de bienes muebles o semovientes** o, incluso, que puedan darse intercambios de un bien por otro. De hecho, existen plataformas como *Socialcar* o *Amovens* que permiten a los particulares ceder onerosamente su vehículo durante el tiempo que no lo estén utilizando. E, idealmente, lo mismo podría ocurrir con cualquier otro bien mueble. Pues bien, en tales casos, de forma similar a como se ha indicado en relación con las cesiones o intercambios de viviendas, entiendo que se produciría una renta dineraria (cesión del bien por un precio) o en especie (intercambio) que sería calificada como rendimiento de capital mobiliario [art. 25.4.c) LIRPF], de manera que la cuantificación de la renta se calcularía restando a los ingresos brutos obtenidos o la valoración de la renta en especie¹⁵ los gastos deducibles conforme a lo dispuesto en el art. 26.1.b) LIRPF, esto es, los pagos

necesarios para obtener las rentas y, en su caso, el importe del deterioro sufrido por los bienes o derechos de que los ingresos procedan.

También resulta relevante aludir a las **actividades de transporte**. Como ya se indicó en el apartado anterior, no toda actividad de transporte es —a mi juicio y según la definición antes realizada— una actividad que pueda encuadrarse en el ámbito de la *economía colaborativa*; por el contrario, no parecen encuadrarse adecuadamente en la misma las actividades de transporte urbano en las que intermedian plataformas como *Uber* o *Cabify*, por cuanto que requieren de licencias VTC, las cuales implican una cierta organización empresarial que suele ser ajena a las actividades que estamos considerando en este estudio.

Ello no obstante, y como se ha anticipado ya, existen determinados transportes interurbanos como los ofertados a través de la plataforma *BlaBlaCar* o *Amovens* que sí podrían encuadrarse en el ámbito de la *economía colaborativa*, por cuanto que se relacionan con los recursos ociosos e infrutilizados que tienen lugar en determinados desplazamientos entre ciudades, al no ocuparse en el vehículo todas las plazas posibles. En tales casos, la plataforma intermediaria requiere de los sujetos que buscan desplazamiento de unas cuantías —fijadas por el conductor dentro de unos márgenes predeterminados por el intermediario— que se entregan al citado conductor una vez descontada la comisión de gestión que retiene la plataforma.

Y resulta preciso preguntarse, llegados a este momento, si tales cuantías entregadas al conductor por el intermediario constituyen para aquel rentas de algún tipo gravables en el IRPF. Aunque cuando algunos autores entienden que tales cuantías constituyen una ganancia patrimonial gravable en el IRPF, por mucho que —*de lege ferenda*— planteen que la misma no debería estar sometida a gravamen (Antón & Bilbao, 2016, p. 22), considero con la mayoría de la doctrina que ha estudiado el tema que, en la medida en que tales cuantías sirven para compensar un gasto realizado —básicamente, en combustible

¹² Sobre tales cuestiones *vid.* Zapatero Gasco (2019, pp. 230-234), así como Lucas Durán (2019a, pp. 310-319).

¹³ *Vid.* contestaciones a consultas tributarias de 23-1-2017 (V0122-17) y de 21-12-2017 (V3262-17).

¹⁴ *Cfr.* contestación a consulta vinculante de la DGT de 29-5-2017 (V1314-17).

¹⁵ Para la determinación de tales ingresos habrá que detraer el IVA que se repercute en la operación, según lo que se indicará más adelante (subapartado Impuesto sobre el Valor Añadido), al ser esta una cuantía que debe ingresarse en la AEAT y que no comporta riqueza alguna para el contribuyente.

y amortización del vehículo, pero también peajes de autopistas o la cantidad que a prorrata corresponde de otros gastos anuales o plurianuales como el impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica, el seguro obligatorio de vehículos, la inspección técnica de vehículos, gastos de reparación o renovación, etc.—, no existe en puridad una renta gravable sino que, en esencia, los viajeros allegan dinero para cubrir los gastos de un viaje que beneficia a todos ellos¹⁶.

Del mismo modo, podríamos preguntarnos si quienes realizan **ventas —o permutas— de bienes usados** obtienen, por tales acciones, rentas de algún tipo que resulten gravadas por el IRPF. Ciertamente, en las transacciones que se producen entre particulares por medio de portales de internet (*Wallapop*, *Ebay*, *Vibbo*, etc.) se ofrecen en venta determinados

bienes, usados o incluso sin estrenar, cuya adquisición puede interesar a otros sujetos. Y, se trata generalmente de transacciones onerosas, pues por las mismas un sujeto percibe un dinero (venta) o un bien (permuta) a cambio de la entrega de un objeto del que es titular. Siendo ello así ¿debe tributarse en sede del IRPF por las cantidades dinerarias o en especie recibidas por tales transacciones? Pues bien, como ya he comentado en otro lugar (Lucas Durán, 2018, p. 146; 2019b, pp. 368-370), cabe entender que tales ventas no conllevan, por lo general, la obtención de renta alguna gravable en el IRPF. Y ello es así porque el valor de venta o permuta del bien coincidirá generalmente con el valor residual del mismo en el momento de la transacción, pues no en vano se está realizando la operación en un mercado libre y entre operadores independientes; y dado que, para que se produzca la transacción, el precio deberá ser aceptado por la parte vendedora y compradora —siendo posible, además, como en cualquier mercado, el regateo a fin de lograr un precio más ajustado—, estaríamos ante el valor de mercado del bien o, más propiamente, ante un valor comprendido en el margen de valores de mercado razonables para ese bien. En consecuencia, el valor de transmisión del bien coincidiría con el valor residual del mismo, esto es, con el valor de adquisición menos el valor de uso y obsolescencia, siendo así que —como es sabido— las reducciones del valor de un bien por uso o/y obsolescencia no pueden ser consideradas, a los efectos tributarios ahora examinados, como pérdida patrimonial¹⁷; siendo ello así, no existirá, por lo general, ganancia ni pérdida patrimonial alguna con incidencia en el IRPF, de manera

¹⁶ Vid. sobre el particular Montesinos Oltra (2016, p. 51), Machacones García (2017a, pp. 7-11; 2017b, p. 244); así como Sanz Gómez (2019, pp. 205-209). En este sentido, Sanz Gómez (2019, p. 209) ha indicado al respecto: «*BlaBlaCar* calcula un coste (es decir, permite fijar un precio) de entre 0,06 y 0,09 euros por kilómetro recorrido. Considerando una media de ocupación de 2,8 personas por vehículo —que incluye al conductor— se obtiene una media de entre 0,108 y 0,153 euros por kilómetro, que es inferior a los 0,19 €/km de indemnización que establece la propia normativa tributaria al calcular las indemnizaciones máximas por razón del servicio. Lo normal, en suma, es que las cantidades ingresadas por el/la conductor/a no superen la cuantía que es razonable tomar como coste estándar de un trayecto a efectos tributarios». Ciertamente, en otros países, como es el caso de **Francia** —cuna de *Blablacar*—, las directrices de la Direction Générale des Finances Publiques de 28 de noviembre de 2016 (BOI-IR-BASE-10-10-10-10, *cfr.* <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/1322-PGP.html/identifiant%3DBOI-IR-BASE-10-10-10-10-20161128> recuperado el 10-10-2020), referidos a la exoneración de ingresos obtenidos para sufragar gastos comunes en, entre otras, actividades de transporte compartido o *co-voiturage* (término definido por el art. 3132-1 del código de transportes), se remiten al baremo aprobado a tal efecto para la consideración como deducibles de los gastos por la utilización de vehículos publicado el 26 de marzo de 2019 (BOI-BAREME-000001, *cfr.* <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/1322-PGP.html/identifiant%3DBOI-IR-BASE-10-10-10-10-20161128> recuperado el 10-10-2020), similar a nuestro art. 9 RIRPF, pero más elaborado en cuanto que lejos de facilitar una cuantía total por kilómetro sin importar más elementos, toma en consideración, por un lado, la potencia del vehículo —por cuanto que la misma se halla directamente relacionada con el combustible consumido— y las características del mismo —diferenciado vehículos de turismo y ciclomotores— así como, adicionalmente, la distancia del trayecto —en la idea que a mayor distancia de un mismo trayecto, el coste relativo puede ser menor—. Sobre la falta de una previsión legal al respecto en **Estados Unidos** *vid.* Barry y Caron (2015).

¹⁷ Así, la contestación a consulta vinculante de la DGT de 29-5-2017 (V1313/2017) recogió: «el criterio que viene manteniendo este Centro (consultas núm. V1967-10, V3286-13 y V1939-15) —en base a lo previsto en la letra b) del artículo 33.5 de la Ley del Impuesto, donde se establece que “no se computarán como pérdidas patrimoniales las debidas al consumo” — es que al tratarse de bienes de consumo duradero no procederá computar una pérdida patrimonial en la medida en que la pérdida de valor venga dada por su utilización normal». En el mismo sentido, *vid.* las contestaciones a consultas del mismo órgano directivo de 2-10-1997 (2041-97) y de 8-6-1999 (966-99).

que el dinero o bien percibido por tales ventas o permutas no se gravará, en la normalidad de los casos, en sede del citado tributo¹⁸.

Asimismo, es preciso mencionar, llegados a este momento, las transacciones que se realizan en el marco de los así denominados **bancos de tiempo**, que se entienden creados a mitad de los años ochenta del siglo XX en Estados Unidos por parte de Edgar Cahn, profesor y jurista especializado en derechos civiles, a fin de evitar la erosión de las redes sociales y el apoyo informal de la vecindad que, según Cahn, debía entenderse como la base de la sociedad¹⁹.

Un banco de tiempo puede definirse como «una iniciativa comunitaria de intercambio de tiempo, que emula simbólicamente el funcionamiento de un banco, pero en el cual aquello que se *presta* y se *recibe* es tiempo dedicado a servicios a las personas. Este mecanismo de intercambio multilateral tiene por objetivo establecer una red de ayuda mutua y reforzar los lazos comunitarios de un barrio, pueblo o ciudad»²⁰; o también podría entender por tal idea «una herramienta con la cual un grupo de personas puede crear una alternativa económica social [siendo así que en un Banco de Tiempo se intercambian habilidades entre los miembros sin utilizar dinero, únicamente se

contabilizan las horas de servicio prestado y recibido»²¹; por su parte, Seyfang —a fin de dar una última definición de la idea ahora desarrollada— ha entendido que «[u]n banco de tiempo es una organización de base comunitaria que reúne a personas y organizaciones locales para que se ayuden mutuamente, utilizando recursos y conocimientos previamente no explotados, valorando el trabajo que normalmente no es recompensado y valorando a las personas que se encuentran marginadas de la economía convencional. Es un marco para dar y recibir servicios a cambio de créditos de tiempo: el tiempo de cada persona vale exactamente lo mismo —una hora equivale a un crédito de tiempo, cualquiera que sea el servicio prestado—. De esta manera, las horas de los voluntarios se *acumulan* y pueden ser *retiradas* más tarde cuando necesiten ayuda. Un *broker* de tiempo administra el proyecto y mantiene una base de datos de las necesidades y habilidades de los participantes. Los tipos de ayuda que se dan son cosas como la jardinería, pequeños bricolajes, dar ascensores a las tiendas o citas en el hospital, hacer amistad, paseos de perros, etc. Estas son cosas que la familia o los amigos normalmente podrían hacer por los demás, pero en ausencia de redes de apoyo recíproco, el banco de tiempo recrea esas conexiones» (Seyfang, 2006, p. 435)²².

En definitiva, se trata de sistemas informales de permuta de servicios en los que las personas ofrecen, a través de una estructura regentada habitualmente por un organismo público o entidad sin ánimo de lucro —y, por tanto, fuera del mercado habitual de servicios—, aquellas habilidades en las que tienen una cierta pericia para conseguir, en contrapartida, otros servicios que necesitan. Los servicios que más frecuentemente se intercambian suelen ser: *i*) atención a personas dependientes (como infantes o personas enfermas, con discapacidad o mayores) ya sea en cuanto a su cuidado personal o para ayudarlas a fin de

¹⁸ Ciertamente, siempre se puede llegar a un precio que —por desconocimiento del mercado, impericia o necesidad de una de las partes de la transacción— pueda entenderse ubicado fuera del margen razonable de valores para el tipo de bien transmitido. Sin embargo, amén de que se tratará —por lo general— de supuestos aislados, en tales casos, el vendedor del bien siempre se podría reportar una pérdida (si el precio de la transacción está por debajo del valor considerado razonable para el bien) o bien una ganancia (si el precio de la transacción se estima por encima del valor normal del bien). Sin embargo, tales apreciaciones descansan, sin duda, en la valoración de la prueba que debería hacerse ante la Administración tributaria o, en su caso, ante los Tribunales, con lo que no pueden extraerse consideraciones generales al respecto, siendo lo más habitual, como se ha indicado, que la transacción se encuadre en el margen considerado como razonable para la misma.

¹⁹ Cfr. Seyfang (2006, p. 436), citando a Cahn y Rowe (1998), *Time Dollars: The New Currency that Enables Americans to Turn their Hidden Resource – Time – into Personal Security and Community Renewal*, 2nd ed., Family Resource Coalition of America Chicago (1st edition: 1992).

²⁰ Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Banco_de_tiempo (17-7-2020).

²¹ Recuperado de <http://www.bdtonline.org> (17-7-2020).

²² Traducción libre por parte del autor.

realizar actividades y gestiones; *ii*) cuidado del cuerpo y de la salud (masajes, relajación, cuidado del cabello, maquillaje, reflexología, etc.); *iii*) tareas domésticas (cocinar, hacer la compra, pequeñas reparaciones del hogar —electricidad, fontanería, persianas...—, cuidado de animales y plantas, etc.); *iv*) informática y ofimática (asesoramiento informático, transcripción de trabajos a ordenador, enseñanza de rudimentos para navegar en internet, etc.); *v*) idiomas (enseñanza, traducciones, conversación, etc.); y *vi*) formación (ayuda en la realización de los deberes o tareas escolares de estudiantes, clases de música, pintura, dibujo, decoración, etc.)²³.

Siendo ello así, parece que las actividades llevadas a cabo en los bancos de tiempo pueden encuadrarse sin violencia en el ámbito de la *economía colaborativa*, tal y como ha sido definida más atrás. Y, además, cabría preguntarse si, en tales transacciones, quienes ofrecen sus servicios a través de referidos sistemas informales de intercambio, obteniendo unidades de tiempo que pueden «gastar» en servicios prestados por otras personas adscritas a la misma institución, obtienen rentas que resulten finalmente gravadas por el IRPF que ahora analizamos.

Pues bien, la escasa doctrina que ha estudiado este tipo de transacciones entiende que el beneficio obtenido por tales prestaciones de servicios debe calificarse, a efectos del IRPF, como rentas en especie y ya sea en el ámbito de las ganancias patrimoniales, como renta-tipo residual (Machancoses, 2017a, pp. 11-12), o bien en el marco de actividades económicas (Ruiz Garijo, 2019, pp. 192-193).

Aun cuando se trata de un encuadre ciertamente complejo, coincido con la profesora Ruiz Garijo en que la calificación más apropiada en el IRPF —aun con

las matizaciones que más adelante se realizarán— es la de rendimiento en especie de actividad económica, por mucho que se trate de un rendimiento atípico dentro de la referida renta-tipo. Así, de calificarse la renta como rendimiento de actividad económica, se trataría, por un lado, de un rendimiento en especie porque la retribución del servicio prestado no sería dineraria sino, propiamente, el derecho a recibir un servicio ofertado por algún miembro del banco de tiempo²⁴. Y, de otro lado, pudiera pensarse que estamos ante rendimientos «que, procediendo del trabajo personal y del capital conjuntamente, o de uno solo de estos factores, supon[en] por parte del contribuyente la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios» (art. 27.1 LIRPF), pues ciertamente la prestación de un servicio conllevará algún tipo de ordenación de medios, por escasa que sea.

Sin embargo, resulta difícil pensar que de las actividades esporádicas que se llevan a cabo en el seno de un mercado informal e imperfecto —como viene a ser, a la postre, un banco de tiempo— pueda predicarse que tienen una «finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios». En realidad se parece más a un sistema de ayuda comunitaria,

²⁴ Y ello aun cuando la definición de *renta en especie* contenida en el art. 42.1 LIRPF no es estrictamente adecuada para este supuesto. Así, indica el referido precepto que «[c]onstituyen rentas en especie la utilización, consumo u obtención, para fines particulares, de bienes, derechos o servicios de forma gratuita o por precio inferior al normal de mercado, aun cuando no supongan un gasto real para quien las conceda», recogiendo seguidamente que «[c]uando el pagador de las rentas entregue al contribuyente importes en metálico para que este adquiera los bienes, derechos o servicios, la renta tendrá la consideración de dineraria». Ello no obstante, el legislador está pensando en las rentas en especie más habituales, que son las reconocidas por empleadores a sus empleados al permitir entrega sin contraprestación —que no implica necesariamente gratuidad como parece recoger el precepto— o un precio inferior al de mercado, de bienes y servicios, en muchos casos producidos en el ámbito de la propia entidad pagadora, que constituyen solo algunos tipos de rentas en especie que pueden abonarse, pero no todas. Sobre las retribuciones en especie, aunque referidas a los rendimientos del trabajo —que es su ámbito propio— pero con algunas conclusiones que serían extrapolables al caso que nos ocupa, *vid.* Moreno Fernández (1994).

²³ Ejemplos tomados del banco de tiempo del Ayuntamiento de Madrid: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Infancia-y-familia/Banco-del-Tiempo-del-Ayuntamiento-de-Madrid/?vgnnextfmt=default&vgnextoid=e99e67b28c052410VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=2fbfb7dd3f7fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD> (recuperado el 17-7-2020).

similar al que ha existido siempre en el seno de pequeñas comunidades (por poner un ejemplo, podría pensarse en la ayuda para realizar la compra a personas mayores, quienes, a su vez, permitirían en contrapartida el uso de algún bien suyo infrautilizado), sin que nunca nadie se haya planteado que tales operaciones impliquen la verificación del hecho imponible del tributo analizado («obtención de renta» según dispone el art. 6 LIRPF).

Además, la calificación de rentas en especie de actividades económicas conlleva al menos tres *problemas de aplicación*, por así llamarlos, en lo que respecta al IRPF que ahora analizamos:

En primer lugar, en lo que toca a la cuantificación, pues conforme al art. 43.1 LIRPF las rentas en especie se han de valorar «por su valor normal en el mercado», lo cual conlleva gran incertidumbre cuando se trata de prestaciones de servicios (tanto la prestada como la recibida) que pueden tener diferentes valoraciones en el mercado, máxime en supuestos en que el nivel de pericia en la prestación puede no ser equivalente a los servicios ofertados en ámbitos profesionales. Al referido importe se adicionará, para el cálculo total de la renta, el ingreso a cuenta al que nos referimos en el párrafo siguiente.

En segundo lugar, que a tenor de lo dispuesto en el artículo 43.2 LIRPF en relación con los arts. 99 y 101 LIRPF, así con los arts. 95 y 104 RIRPF, el pagador de tales rentas en especie debería realizar un ingreso a cuenta en la Administración tributaria y para ello habría de valorarse la renta en especie, conforme a lo indicado en el párrafo anterior.

En tercer lugar, por si todo lo anterior no dotara de suficiente complejidad a las prestaciones de servicios realizadas en el entorno de los bancos de tiempo, cabría añadir que la consideración de las rentas como rendimientos de actividades económicas conlleva, por parte del contribuyente: *i)* el alta en el Censo de Empresarios, Profesionales y Retenedores (arts. 3 a 16 RGGI); *ii)* la llevanza de los libros-registro exigidos por la normativa (art. 104.2 LIRPF y 68 RIRPF);

iii) realizar los pagos fraccionados exigidos por la normativa (arts. 99 y 101 LIRPF así como arts. 109 a 111 RIRPF); *iv)* declarar los pagos a cuenta realizados (arts. 105 LIRPF y 108 RIRPF); así como *v)* otras obligaciones que puedan requerirse a empresarios y profesionales —aparte de otras obligaciones relacionadas con la exacción del IVA, que serán comentadas más adelante— como sería el caso, por ejemplo, de la obligación de informar sobre las operaciones con terceras personas (arts. 31 a 35 RGGI).

Consecuentemente, y conforme con lo que se acaba de indicar, la cantidad de obligaciones materiales y formales que el ordenamiento actual impone a quienes presten sus servicios en un banco de tiempo conlleva que la realización de tales actividades resulte, en esencia, impracticable por motivos fiscales. Sería ciertamente deseable que la normativa tributaria exonerara de gravamen las operaciones ahora examinadas, bien aclarando que no forman parte del hecho imponible o bien recogiendo —de entenderse sujetas al IRPF— una exención expresa al respecto. Y ello podría realizarse, bien recogiendo explícitamente tales circunstancias en las normas que eventualmente pudieran regular los bancos de tiempo, de existir en un futuro, o bien en la propia normativa del IRPF a fin de posibilitar, en la práctica, este tipo de iniciativas comunitarias²⁵.

Por último, y en lo que al IRPF respecta, también deben citarse, siquiera someramente, las **actividades de crowdfunding o financiación colectiva**. Ello requiere una aclaración previa: tales actividades consisten en una financiación masiva, instrumentada generalmente a través de plataformas de internet, por medio de las que se ofrece a una multitud ingente de personas (en realidad, potencialmente, a la totalidad de personas conectadas a internet en una determinada comunidad en la que exista libertad de pagos

²⁵ De la misma opinión, y con referencias a las exenciones previstas para los bancos de tiempo en Estados Unidos y en Reino Unido, *vid.* Ruiz Garijo (2019, pp. 195-197).

y un lenguaje común), la posibilidad de colaborar en la financiación de operaciones diversas: participación en el capital de empresas o préstamos a las mismas²⁶, así como financiación de proyectos ya sea de forma filantrópica (mediando donaciones), o bien con el objeto de obtener una recompensa —como sería, por ejemplo, la entrega del libro o disco musical que se financia, o un pase de la película, documental, etc., en el que se ha colaborado económicamente— o, incluso, mezclando varias de las motivaciones o causas anteriores²⁷.

La participación en actividades de *crowdfunding* —sobre todo en modelos de donación o recompensa— puede encuadrarse en el marco de la *economía colaborativa*, pues por lo general se trataría de particulares entregando dinero a otros particulares con el objeto de financiar determinados proyectos, en relación con los cuales cabe obtener, eventualmente, algún tipo de contrapartida o recompensa. Sin embargo, la participación en tales transacciones puede conllevar una serie de obligaciones fiscales (materiales y formales) de las que los particulares que reciben los pagos no serán, en la mayoría de los casos, conscientes. Un desarrollo detenido de la fiscalidad de las operaciones de financiación colectiva que ahora se analizan no resulta viable en este momento, motivo por el que se realiza una remisión a trabajos publicados sobre el particular²⁸. Basten, sin embargo, para entender la problemática en el IRPF de este tipo de operaciones, dos ejemplos: por un lado, cuando se solicita dinero ofreciendo a cambio como recompensa bienes o servicios producidos por quien recibe la financiación, se obtendrían por parte de tal sujeto rendimientos de actividades económicas, con lo que recaerían sobre el mismo gran parte de las obligaciones materiales y formales ya referidas

en relación con los bancos de tiempo: *i*) autoliquidación de los rendimientos obtenidos (ingresos recabados con la actividad de *crowdfunding* menos gastos de producción de los bienes y servicios); *ii*) alta en el Censo de Empresarios, Profesionales y Retenedores; *iii*) llevanza de los libros y registros exigidos por la normativa; y *iv*) pagos fraccionados, etc.

Pero además, las operaciones realizadas pudieran comportar complejidades en relación con la modalidad de *crowdfunding* de donación (financiación filantrópica de proyectos sociales o culturales), en la medida en que podrá comportar la deducción para el aportante por donativos del art. 68.3 LIRPF y de los arts. 16 y ss. de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo (en adelante, LRFESFL), siempre y cuando se den las condiciones previstas en la normativa reguladora —y, en este punto, resulta importante que la plataforma tenga el reconocimiento de entidad sin ánimo de lucro y que se entienda que las donaciones se realizan a dicho intermediario con el carácter incondicionado que exige la normativa—, siendo así que, en tales casos, existirán obligaciones por parte de la entidad que recibe el donativo de girar las oportunas certificaciones (*cf.* art. 24 LRFESFL).

Ciertamente, en otros países se han solventado los problemas que genera la tributación de pequeñas rentas obtenidas de la *economía colaborativa* con exenciones generales en dicho ámbito, o bien con la calificación de tales rentas como rendimientos de actividades económicas solo a partir de determinados umbrales, con lo que se evitan, al menos, las obligaciones formales (contabilidad, facturación, obligaciones censales, pagos fraccionados, etc.) que conlleva el cobro de rentas por actividades profesionales o empresariales²⁹.

²⁶ Transacciones reguladas actualmente por la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial.

²⁷ Sobre los distintos tipos de *crowdfunding*, *vid.* entre otros, Rodríguez de las Heras Ballell (2013, p. 107).

²⁸ *Vid.*, entre otros, Sanz Gómez y Lucas Durán (2015), Lucas Durán (2017b), Moreno González (2017), así como Soto Moya (2018).

²⁹ Así, en **Reino Unido**, se han aprobado beneficios fiscales para pequeñas rentas obtenidas del comercio y de las propiedades —o *trading and property allowances*— que disponen de una exención por las primeras 1.000 libras, tanto en rentas derivadas del alquiler de propiedades como en el desarrollo de actividades económicas (1.000 euros de exención para cada una), si bien no pueden acumularse a la ventaja fiscal antes examinada por el alquiler de una habitación de la vivienda habitual [arts.

Se trata de beneficios fiscales que deben analizarse, desde una perspectiva constitucional —como ya se refirió más atrás al hablar de las exoneraciones por alquiler de habitaciones de la vivienda habitual o *rent a room relief*—, desde la perspectiva del principio de igualdad tributaria, ponderando que el motivo alegado tenga una justificación objetiva, razonable y proporcionada. No cabe duda de que unas reglas fiscales sencillas que dejen fuera de tributación (o que exoneren en relación con las mismas determinadas formalidades) operaciones de las que se obtengan rentas no significativas, permiten un mayor florecimiento de la *economía colaborativa* sin, además, un gran coste para la Hacienda Pública. Ello no obstante es preciso tener en cuenta que tales reglas no pueden conllevar diferencias de trato injustificadas entre distintos rendimientos.

Impuesto sobre la Renta de no Residentes

A pesar de que no será lo más habitual, podría ocurrir que quienes ofrezcan determinadas operaciones en el ámbito de la *economía colaborativa* sean personas físicas no residentes en España, con lo que, conforme a nuestro sistema tributario, no tributarían por

a 783A a 783BQ de la *Income Tax (Trading and Other Income) Act 2005*, introducidos por la *clause 17 and schedule 3* de la *Finance (No. 2) Act 2017*. Por otro lado, en **Bélgica**, y con motivo de una reforma legal en 2016, a partir de 2017 las rentas menores de 5.000 euros anuales obtenidas de actividades relacionadas por *economía colaborativa* tributaban a un tipo efectivo del 10 % (20 % de tipo, permitiendo unas deducciones del 50 % de los ingresos brutos obtenidos), mediando determinadas condiciones siendo así que, además, el referido 10 % era deducido en la fuente por las plataformas que actuaban de intermediarios y se adherían al sistema; a partir de 2018 se incluyó una exoneración fiscal de este tipo de rentas hasta una cuantía de 6.000 euros (6.130 euros en 2019, 6.340 euros en 2020) [vid. sobre el particular Gatti (2019)]. Asimismo, en **Francia** existen exoneraciones fiscales de 305 euros anuales y, en casos en los que no se perciban más de 23.000 euros por arrendamientos inmobiliarios amueblados o 7.720 euros para el arrendamiento de otros bienes no deberá pagarse cuota alguna a la Seguridad Social conforme a lo dispuesto en el art. 10 de la *Loi de Financement de la Sécurité Sociale pour 2017* (sobre todo ello vid. <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/economie-collaborative-revenus-imposables>, recuperado el 10-10-2020). Y, por poner un último ejemplo, en **Italia** se debatió parlamentariamente una ley que fijaba una tributación plana del 10 % para las rentas procedentes de la *economía colaborativa* hasta 10.000 euros, propuesta que finalmente no llegó a aprobarse.

las eventuales rentas así obtenidas en el ámbito del IRPF —que grava únicamente a las personas físicas residentes—, sino por el IRNR, regulado en el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLIRNR).

Y ocurrirá que sujetos no residentes que disponen de bienes en nuestro país (vivienda, vehículo, etc.) pueden cederlos en uso o incluso transmitirlos a través de plataformas de *economía colaborativa*, como las citadas en el apartado anterior. En tales casos, como se ha indicado, pudieran producirse rentas que resultarían gravadas por el IRNR, tributo que recoge dos modalidades de tributación: *i*) cuando exista establecimiento permanente en España (que, ocurrirá solo cuando se entienda desplegada una ordenación empresarial de medios)³⁰; y *ii*) cuando no exista un establecimiento permanente —que será el supuesto más habitual en el ámbito ahora analizado— se tributará por los pagos recibidos con minoración —solo en caso de que se trate de contribuyentes residentes en otro Estado miembro de la Unión Europea— (art. 24.6 TRLIRNR) de los gastos que el contribuyente acredite que están relacionados directamente con los rendimientos obtenidos en España.

Pues bien, habida cuenta del paralelismo evidente que existe entre el IRPF y el IRNR, lo indicado en el anterior apartado respecto del IRPF sería trasladable en su práctica totalidad al IRNR pues, además, según el art. 24.1 TRLIRNR, la base imponible correspondiente a los rendimientos que los contribuyentes por IRNR obtengan sin mediación de establecimiento permanente —que será el caso más habitual— ha de calcularse, en esencia, de acuerdo con lo ya analizado en la LIRPF, y se multiplicará la cantidad así

³⁰ Así, en el ámbito de alquiler de viviendas, ello acontecerá cuando se tenga una persona contratada a tiempo parcial o se presten servicios típicos de la industria hotelera (v. gr. acciones periódicas de limpieza y arreglo del apartamento, cambio de ropa de cama y toallas o lavado de ropa), en cuyo caso el establecimiento permanente vendrá constituido por la propia vivienda (o grupo de viviendas) de uso turístico [cfr. contestación a consulta vinculante de la DGT de 19-5-2017 (V1241-17)].

obtenida, generalmente, por el 24 % —o por el 19 % cuando se trate de contribuyentes residentes en otro Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo con el que exista un efectivo intercambio de información tributaria—, constituyendo tal cuantía resultante la cuota tributaria a ingresar (art. 25 TRLIRNR)³¹.

Ocorre, no obstante, que el art. 9 TRLIRNR declara responsable solidario de la deuda tributaria por IRNR al pagador de los rendimientos devengados en relación con tal tributo sin mediación de establecimiento permanente, con lo que cuando el perceptor de los rendimientos de la economía sea no residente —y máxime cuando la plataforma intermediaria tampoco tenga residencia en España— podría tomarse la precaución, por parte del pagador de las rentas, de retener la cantidad que debería ingresarse en la Hacienda Pública (pago por tercero) al menos hasta que se acredite el pago del IRNR del no residente.

Ello no obstante, quienes realizan determinados pagos en el ámbito de la *economía colaborativa* no suelen percatarse de los riesgos fiscales que podrían producirse —en muchos casos porque no conocen, siquiera, la residencia de quien recibe las cantidades satisfechas—, de manera que pueden sobrevenir sorpresas indeseadas. Ciertamente, sería deseable que las plataformas intermediarias informaran a los pagadores de la residencia fiscal del perceptor de las rentas —así como de los posibles riesgos tributarios que tal residencia puede originar— o, preferiblemente, que el legislador previera, para tales supuestos, la obligación para dicha plataforma de retener e ingresar una cuantía (del 19 % o 24 % del monto pagado, dependiendo de que el perceptor de las rentas tuviera o no residencia en la Unión Europea o en el Espacio Económico Europeo) a cuenta del IRNR que deba satisfacer dicho perceptor³².

³¹ Sobre la tributación en el IRNR de los arrendamientos de vivienda, aunque con conclusiones extensibles a otros supuestos de la *economía colaborativa*, vid. Lucas Durán (2019a, pp. 320-326).

³² También se podría contemplar un supuesto de sustitución tributaria en

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Dentro de la fiscalidad directa debe hacerse una breve referencia al ISD, por cuanto que algunas actividades de la *economía colaborativa* pudieran conllevar negocios que comporten el *animus donandi* propio del hecho imponible del tributo ahora referido. Se mencionarán, al respecto, dos ejemplos que pueden ilustrar algunos supuestos más o menos conocidos, aun cuando, ciertamente, existirían sin duda más.

Así, por un lado, en actividades de *crowdfunding* (modalidad donación) en las que un sujeto concita la solidaridad colectiva con el fin de poder hacer frente a una necesidad apremiante que no puede financiar con sus propios medios (*v. gr.* una enfermedad grave, propia o de un familiar, que requiere de un costoso tratamiento en una clínica extranjera), los donativos percibidos habrán de tributar por el ISD puesto que se trata de liberalidades gravadas por el referido tributo. Sin embargo, acaso el perceptor de tales rentas no sea consciente de tales obligaciones tributarias, pudiendo acarrearle responsabilidades relevantes en un futuro. Por ello sería razonable que la normativa vigente obligara a las plataformas intermediarias, a las que se les presupone mayores conocimientos de fiscalidad, realizar tales ingresos tributarios a la Hacienda Pública acreedora —nombrándolas, por ejemplo, sustitutas del contribuyente— a fin de que entregaran al beneficiario último de las donaciones las cantidades netas, esto es, descontados los impuestos debidos³³. O bien podría ser razonable que se aprobaran ciertos

el que la plataforma sustituyera al perceptor no residente de las rentas. Sin embargo, habida cuenta de que, en algunos supuestos y según se ha indicado, el no residente podrá deducirse los gastos relacionados directamente con los ingresos obtenidos, sin que la plataforma pueda conocer cabalmente cuáles han sido esos gastos deducibles, resulta más oportuno el supuesto propuesto de retención que el de sustitución.

³³ En todo caso, y para una correcta liquidación del ISD, se debería exigir a los donantes que comunicaran a la plataforma el grado de parentesco (si es que lo hay) con el beneficiario último de la donación, a los efectos de poder aplicar correctamente los coeficientes previstos en el art. 22 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (LISD, en adelante) o bien en la normativa autonómica correspondiente.

beneficios fiscales para determinadas actividades de solidaridad, cuando se cumplieran algunos requisitos.

Asimismo, existen también en el ámbito de la *economía colaborativa* actividades de alojamiento no retribuido, como las que promueve la plataforma *Couchsurfing*. Se trata de personas que ofrecen de forma gratuita alojamiento en su vivienda por el mero gusto de recibir viajeros y poder compartir experiencias, practicar idiomas, etc., entrando así en una comunidad que le permitirá también optar por alojamientos gratuitos ofertados por otros miembros de la citada red.

Pues bien, en tales circunstancias, se produciría, asimismo, una renta en especie (derecho de uso de la vivienda, limitado en el tiempo, que podría probablemente encuadrarse en el derecho de habitación del art. 524 del Código Civil) que podría entenderse gravada por el ISD, lo cual conllevaría dificultades de gestión destacables: a parte del problema de valoración de la renta en especie —similar al ya mencionado en relación con el IRPF—, ocurrirá que la persona que se aloja gratuitamente en una vivienda no sabrá probablemente que ese hecho le convierte en sujeto pasivo del ISD por una cuantía incierta.

Además, existirán dificultades notables por parte de la Administración tributaria para: *i*) conocer la existencia de tal alojamiento gratuito, a no ser que se establezcan obligaciones de información para las plataformas intermediarias que, probablemente, no siempre se podrán facilitar³⁴; e *ii*) identificar y contactar al sujeto pasivo para reclamar el pago del impuesto, pues en la mayoría de las ocasiones tal persona será no residente en España. Por tales motivos, acaso resultaría razonable declarar exentos del ISD tales hechos, beneficio fiscal que podría estar justificado tanto por su marginalidad (y, por ende, escasa potencia recaudatoria), así como por las dificultades de gestión tributaria que podrían conllevar, con unos costos incluso

superiores a los posibles ingresos fiscales asociados a tales actividades.

En cualquiera de los dos ejemplos mencionados (así como en otros supuestos antes contemplados en el IRPF o IRNR) pudiera resultar interesante una regulación normativa de la tributación de determinadas manifestaciones de la *economía colaborativa* que ahora examinados, pues —como se ha indicado más atrás— se trata de un fenómeno nuevo al que se aplican las normas fiscales generales que están en la mayoría de los supuestos, pensadas para circunstancias distintas a las que acontecen en el ámbito ahora estudiado.

Fiscalidad indirecta

Una vez que se han examinado los impuestos directos más habitualmente relacionados con actividades de *economía colaborativa*, corresponde a este apartado analizar los tributos indirectos que operan sobre tales transacciones. Como es sabido, los tributos indirectos gravan las transmisiones de bienes y derechos, y suelen comprender tanto el IVA como el ITPAJD (en relación, en gran medida, excluyente), así como los impuestos especiales (que gravan determinados consumos) y la renta de aduanas. Sin embargo, los dos últimos grupos de tributos citados, tan solo excepcionalmente, tendrán alguna incidencia en las operaciones realizadas en el ámbito de la *economía colaborativa*, motivo por el que, a los efectos de este estudio, serán obviados. Sin embargo, como se verá a lo largo de las páginas siguientes, el devengo tanto del IVA como del ITPAJD no será tan extraño, motivo por el que analizaremos exclusivamente estas dos últimas figuras tributarias.

Impuesto sobre el Valor Añadido

Como es sabido, el IVA es un impuesto que afecta esencialmente a empresarios y profesionales, que deben repercutirlo en relación con las operaciones

³⁴ Y ello porque tales plataformas (al igual que las plataformas de intercambio de viviendas) en muchas ocasiones ponen en contacto a las partes interesadas, pero sin conocer en última instancia si finalmente se produjo o no el alojamiento.

que realizan, siendo así que también podrán deducirse las cuotas de IVA soportado en los pagos que hayan realizado y que se encuentren relacionados con su actividad económica.

Habida cuenta de todo ello, podríamos preguntarnos por qué motivo, si la *economía colaborativa* se ha definido previamente como aquella que concierne a oferentes y demandantes de bienes y servicios entre «privados» (término usado como contraposición a «empresarios o profesionales», esto es, a quienes rigen un negocio organizado del que resulta una oferta de bienes y servicio en el mercado), debe con todo importarnos el referido tributo, que parece ajeno a las realidades ahora estudiadas.

Pues bien, resulta sin embargo que, a efectos del IVA, el término «empresario o profesional» viene —como es lógico, tratándose de un tributo que grava las actividades económicas— definido en la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (LIVA, en adelante). Particularmente, en el artículo 5 del citado texto legal, se indica que tendrán la consideración de tales, además de las personas o entidades que realicen las actividades empresariales o profesionales definidas en la propia norma³⁵ y de otros supuestos específicos contemplados en ella, «[q]uienes realicen una o varias entregas de bienes o prestaciones de servicios que supongan la explotación de un bien corporal o incorpóral con el fin de obtener ingresos continuados en el tiempo», recogiendo a continuación que «[e]n particular, tendrán dicha consideración los arrendadores de bienes»³⁶. Y habida

³⁵ Concretamente, recoge el artículo 5.dos LIVA que «[s]on actividades empresariales o profesionales las que impliquen la ordenación por cuenta propia de factores de producción materiales y humanos o de uno de ellos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios», indicando seguidamente que «[e]n particular, tienen esta consideración las actividades extractivas, de fabricación, comercio y prestación de servicios, incluidas las de artesanía, agrícolas, forestales, ganaderas, pesqueras, de construcción, mineras y el ejercicio de profesiones liberales y artísticas».

³⁶ López Llopis (2019) ha explicado que conforme a la jurisprudencia del TJUE, para que una actividad se entienda sujeta al IVA deben concurrir cuatro elementos en relación con la misma: *i*) independencia en el sentido de excluir el gravamen de las prestaciones laborales; *ii*) habitualidad;

cuenta de que existe un significativo número de actividades que, en el ámbito de la *economía colaborativa*, conllevan cesiones retribuidas de bienes o prestaciones de servicios diversas, resulta relevante determinar si tales actividades se encuentran o no sujetas al IVA y, consecuentemente, analizar si en tales operaciones debe o no repercutirse dicho tributo³⁷.

Así, primeramente, es preciso referirse al **alquiler de viviendas e inmuebles**. Y, en dicho ámbito, es preciso diferenciar, por un lado, las viviendas de los otros tipos de inmuebles, ya que, uno y otro caso, tienen un tratamiento diferenciado en el IVA.

En relación con la cesión de viviendas (*v. gr.* las de uso turístico), y de entenderse que la operación de cesión se encuentra sujeta al IVA conforme a lo indicado anteriormente, lo cierto es que el art. 20.Uno.23º LIVA preceptúa que el alquiler de viviendas se encuentra exento en el IVA (exención que se extenderá a los garajes y anexos accesorios a las

iii) onerosidad como idea contraria a la gratuidad y que requiere que la operación sea retribuida; y, finalmente, *iv*) naturaleza económica, en el sentido de una organización de medios dirigidos a realizar una oferta de bienes y servicios en el mercado. Y la citada autora duda si en los intercambios de vivienda habitual (aunque con conclusiones que serían extrapolables, en mi opinión, a otras cesiones de la vivienda habitual) se producen los requisitos de habitualidad y naturaleza económica, optando por negar los mismos en determinados supuestos (*v.gr.* la cesión de vivienda habitual), si bien reconociéndolo en otros (*v.gr.* las cesiones de segundas viviendas). *Vid.* asimismo sobre estas cuestiones Pantazatou (2018, pp. 4-8).

³⁷ Como se ha indicado ya (anterior nota a pie de página) existen dudas aún no despejadas sobre cuándo determinadas actividades realizadas en el ámbito de la *economía colaborativa* se encuentran o no sujetas al IVA. De hecho, tanto el Comité asesor en materia de IVA, que con directrices en relación con la aplicación del citado tributo (Value Added Tax Committee), como el Grupo de Expertos en IVA que ayuda y asesora a la Comisión en cuestiones relacionadas con dicho impuesto (VAT Expert Group), se han preguntado sobre las cuestiones ahora debatidas sin llegar a resultados concluyentes [*cfr.* *Value Added Tax Committee Working Paper* N° 878, de 22-9-2015, *subject: VAT treatment of sharing economy*, taxud.c.1(2015)4370160 – EN, recuperado de <https://circabc.europa.eu/sd/a/878e0591-80c9-4c58-baf3-b9fda1094338/878%20-%20VAT%20treatment%20of%20sharing%20economy.pdf> (18-7-2020)], así como el documento *VAT expert group 22nd meeting – 1 April 2019*, taxud.c.1(2019)2026442 – EN, *VAT treatment of the sharing economy (VEG N° 081)*, recuperado de <https://circabc.europa.eu/sd/a/695c7ea8-02d4-4eab-8f3c-0352b9576572/VEG%2520081%2520-%2520VAT%2520treatment%2520of%2520the%2520sharing%2520economy.pdf> (18-7-2020)]. *Vid.*, asimismo, sobre tales cuestiones, Beretta (2018; 2019a; 2019b).

viviendas y los muebles, arrendados conjuntamente con aquellos), de suerte que la DGT ha interpretado al respecto que siempre que se ceda la vivienda a quien resulte usuario último de la misma y, además, en la medida en que no se presten servicios complementarios propios de la industria hotelera, tal operación se encuentra exenta de IVA, con lo que tales arrendamientos resultarían gravados por el ITPAJD, según lo que se indica en el siguiente subapartado³⁸. Por el contrario, cuando se presten servicios propios de la industria hotelera las operaciones estarán gravadas por un tipo de IVA del 10 %; y, por otro lado, cuando se realice una cesión retribuida de la vivienda a una persona o entidad a fin de que esta la subarriende para la realización de estancias turísticas, tal cesión resultará gravada en el IVA con el tipo general (21 %) ³⁹. A todo ello habría que añadir que, conforme a las reglas de deducibilidad previstas en los arts. 92 y ss. LIVA, las cuotas de IVA soportado por el arrendador (adquisición del apartamento o mobiliario, pago de suministros y servicios, etc.) solo podrán deducirse —a los efectos ahora examinados— cuando se haya repercutido IVA —conforme a lo que se acaba de indicar— por parte del citado arrendador en relación con los alquileres turísticos.

Con todo, la interpretación administrativa antes referida resulta discutible de cara a la interpretación que cabe hacer de la exención prevista en el art. 135.2.a) de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido, por cuanto que tal precepto recoge que las operaciones de alojamiento en sectores que tengan una *función similar* al

sector hotelero resultarán igualmente gravadas por el IVA, resultando además que algunos países de la UE hacen tributar por tales operaciones, y lo mismo ocurre con la normativa canaria del IGIC⁴⁰. Acaso, la interpretación administrativa antes recogida esconde un objetivo velado: no permitir la deducción de las cuotas de IVA soportado por la adquisición de apartamentos de uso turístico —que pueden comportar cifras significativas— en tanto que tal deducción no cabe —salvo supuestos concretos, que no vienen al caso— para aquellos sujetos que no repercutan IVA.

Por otro lado, la cesión temporal de otros inmuebles distintos a viviendas, como podrían ser garajes por medio de aplicaciones como *Parkfy*, *Elparking*, *Kerb*, *Parkapp*, *Parkimeter*, *OPnGO*, etc., que permiten la puesta a disposición de plazas de aparcamiento por horas o días, resultaría gravada al 21 % al no ser aplicable la exención del art. 20.Uno.23ª LIVA antes señalada. Y, en tales casos, en cuanto que se repercuta IVA por las operaciones referidas, el arrendador también podrá deducirse el IVA soportado relacionado con tal actividad de arrendamiento.

En lo que concierne a las **actividades de intercambio de viviendas**, al que ya hemos hecho referencia al analizar su tributación en el IRPF, poco más habría que añadir a lo ya indicado respecto del régimen en el IVA de la cesión de viviendas a cambio de retribución monetaria: únicamente es necesario indicar que la retribución, en tal caso, no sería dineraria sino en especie⁴¹. Y ello conllevará, sin duda, problemas de valoración de operaciones a los que ya hicimos referencia cuando comentamos estas operaciones en el IRPF, pues a tenor del art. 79.Uno LIVA «[e]n las operaciones

³⁸ Por servicios complementarios propios de la industria hotelera deben considerarse aquellos continuados o periódicos verificados durante el tiempo de la estancia turística y referidos al cambio de sábanas y toallas, limpieza del inmueble, restauración, servicio de habitaciones, etc. Ello no obstante, no se consideran como tales las limpiezas y cambio de ropa de cama, toallas, etc., al principio o al final de cada estancia [cfr. contestación a consulta vinculante de la DGT de 26-11-2014 (V3157-14)].

³⁹ Vid. sobre el particular, entre otras, contestaciones a consultas vinculantes de la DGT de 12-9-2018 (V2459-18), de 21-5-2019 (V1094-19), de 20-2-2020 (V0414-20), y de 4-5-2020 (V1203-20).

⁴⁰ Vid. sobre el particular Sanz Gómez (2018, pp. 131-144), así como Lucas Durán (2019a, pp. 284-291). El propio Tribunal Supremo deberá resolver sobre una cuestión similar a la ahora debatida (en relación con el alquiler turístico de casas rurales) por cuanto que se han admitido varios recursos de casación en este ámbito [cfr. autos de la Sección 1ª de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 2-7-2018 (rec. cas. 2818/2018, ECLI:ES:TS:2018:7292A) y de 9-7-2019 (rec. cas. 1921/2019, ECLI:ES:TS:2019:7936A)].

⁴¹ Vid. en el mismo sentido López Llopis (2019, p. 275).

cuya contraprestación no consista en dinero se considerará como base imponible el importe, expresado en dinero, que se hubiera acordado entre las partes». Nada nuevo que indicar, pues, al respecto, salvo la duda —ya expresada— de que operaciones de intercambio de la vivienda habitual por cortos espacios temporales puedan, en puridad, considerarse sujetas a IVA⁴².

Asimismo, cabría mencionar —como ya hicimos al analizar el IRPF— actividades que impliquen la **cesión onerosa de bienes muebles o semovientes**. Pues bien, en tales casos debemos preguntarnos, igualmente, si se cumplen los requisitos de habitualidad y naturaleza económica que requiere la jurisprudencia del TJUE para considerar sujetas al IVA tales operaciones. Y la apreciación deberá hacerse caso por caso, en función de las circunstancias concurrentes. Ciertamente, la cesión retribuida pero esporádica del vehículo propio difícilmente tendrá la nota de habitualidad que conllevaría la sujeción al IVA. Consiguientemente, si se trata de una actividad no sujeta, no habrá que repercutir IVA en relación con la misma (ni cumplimentar la pléyade de obligaciones materiales y formales que conlleva la sujeción sin exención en dicho tributo). Si se considerara que existe un cierto grado de habitualidad en la cesión de bienes y de organización de medios de producción (lo que hemos denominado antes «naturaleza económica» de la operación), entonces cabría entender que la operación se encuentra sujeta y no exenta a IVA y habría de repercutirse un 21 % sobre las cantidades pactadas⁴³.

Por otro lado, y en lo que respecta a las **actividades de transporte**, como ya se indicó en el apartado

anterior no toda actividad de transporte puede entenderse incardinada en el ámbito de la *economía colaborativa*. Descartábamos entonces los servicios prestados a través de plataformas que impliquen cierto grado de profesionalización (*v. gr. Uber o Cabify*) por requerirse licencias VTC que implican una inversión y organización de medios de producción que, por lo general, no es propia del tipo de consumo colaborativo que examinamos en este trabajo. Sin embargo, analizábamos también determinadas actividades de transporte que sí consideramos que pueden encuadrarse en el objeto de nuestro estudio, como sería el modelo de *BlaBlaCar* o *Amovens*, que permiten la cesión de asientos del vehículo propio cuando se realizan viajes interurbanos. Pues bien, ya nos referimos al analizar la tributación en el IRPF a las dificultades que encontramos para considerar tales actividades como renta a efectos de dicho impuesto, precisamente porque su fundamento partía de la financiación conjunta de un gasto hecho en común. Pues bien, en el ámbito del IVA que ahora estudiamos, y como ha ocurrido en relación con otras actividades antes mencionadas, lo cierto es que, en tales actividades, difícilmente se cumplirán los requisitos de habitualidad y naturaleza económica (en el sentido de organización de una actividad empresarial) y, por ende, en la generalidad de los casos no podrá hablarse de sujeción al IVA, de manera que no debería tampoco repercutirse dicho tributo⁴⁴.

Asimismo, cabría referirse a los **bancos de tiempo**, pues tales actividades pudieran conllevar también obligaciones en el ámbito del IVA. Como ya indicamos al estudiar el IRPF, la cuestión se presenta con contornos vidriosos y poco claros, y dependerá de las circunstancias concretas de la prestación de servicios realizada, en la que habrá que examinar especialmente —como se hiciera previamente en relación con la cesión de bienes y servicios de transporte— los requisitos de habitualidad y naturaleza económica del servicio

⁴² *Vid.* lo indicado en la nota a pie 36 anterior.

⁴³ Se trataría, además, de algo complejo, pues entiendo que debería repercutirse IVA sobre las cantidades pagadas por el usuario del bien mueble o semoviente (*v. gr.* vehículo), lo cual constituiría IVA repercutido, y al mismo cabría reducir el IVA soportado no solo por la comisión cobrada por la plataforma intermediaria, sino también por el porcentaje de los gastos incurridos en relación con el bien cedido en uso (reparaciones, etc.) en función del tiempo cedido en relación con el tiempo total (*cf.* art. 95 LIVA), lo que conlleva igualmente dificultades de gestión del impuesto.

⁴⁴ Con una postura similar *vid.* Sanz Gómez (2019, p. 207).

prestado⁴⁵. Así, cuando un jardinero —por poner un ejemplo— oferte cuidados de jardinería para, de este modo, procurarse servicios de otro tipo (v. gr. cuidado de su prole, o personas dependientes a su cargo, clases de idiomas o de informática, etc.), tal operación estaría sujeta al IVA al incardinarse en una actividad profesional habitual; por el contrario, si un estudiante presta servicios de informática u ofimática básica (v. gr. enseñanza del uso de internet o determinadas aplicaciones) aun cuando tales servicios tuvieran una cierta reiteración, difícilmente podrá considerarse que dichas actividades se producen «en el desarrollo de su actividad empresarial o profesional» (art. 4.Uno LIVA), o bien que «impliquen la ordenación por cuenta propia de factores de producción materiales y humanos o de uno de ellos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios». En todo caso, cuando la participación en el banco de tiempo fuera puntual, no cabría inferir habitualidad alguna y, por ende, sujeción al IVA⁴⁶. Ciertamente, en muchos casos, aun resultando sujeta la actividad, esta resultaría exenta (v. gr. clases particulares)⁴⁷, con lo que no se repercutiría IVA en cualquier caso. Ahora bien, cuando se trate de operaciones sujetas y no exentas (v. gr. servicios de jardinería, fontanería, electricidad, etc.), deberá repercutirse el IVA, con lo que el destinatario del servicio habría de ingresar en la Hacienda Pública las cuantías referidas a tal repercusión del impuesto, lo que conllevaría una quiebra casi insalvable en el sistema, basado en el mero intercambio de

servicios sin mediación de dinero. Ciertamente, como ya se indicó al examinar la tributación de tales actividades en el IRPF, parece conveniente que se regule —al tiempo, quizá, que las operaciones en sí y las plataformas intermediarias— la fiscalidad de las transacciones realizadas a través de un banco de tiempo para excluir claramente de gravamen por IVA servicios que tengan un carácter marginal en la economía del oferente⁴⁸.

Y también cabría examinar la tributación en el IVA de las **actividades de crowdfunding o financiación en masa** pero, únicamente, en la modalidad de «recompensa». Ello es así porque, en primer lugar, las actividades financieras de aportación de fondos al capital de sociedades o de préstamos —el conocido como *equity o debt crowdfunding*— así como sus retribuciones en forma de dividendos o intereses, aparte de estar alejadas del ámbito de la *economía colaborativa* que ahora examinamos, están por lo general exentas de IVA; y, en segundo lugar, porque la financiación en masa a base de donaciones no tendrá conexión alguna con el impuesto referido, al faltar el requisito de onerosidad y resultar, además, ajena a cualquier tipo de actividades empresariales o profesionales. Sin embargo, el *crowdfunding* de «recompensa» tiene una conexión clara con el IVA por cuanto que se ofertarán, en contrapartida del dinero recibido, bienes y servicios (v. gr. libros en cuya edición se ha contribuido, visitas guiadas de la obra cuya restauración se ha financiado, estancias en alojamiento turístico para cuya rehabilitación se han aportado fondos, etc.), que podrían incardinarse sin violencia en el hecho imponible del IVA que ahora analizamos. Y, además, debe tenerse en cuenta que el IVA debe estar incluido en el monto de la contribución realizada, lo cual será importante a la hora de calcular el beneficio gravable en el IRPF (Sanz Gómez & Lucas Durán, 2015, p. 44-51). Lo cierto es que, una

⁴⁵ Vid. en el mismo sentido Ruiz Garjón (2019, pp. 188-191).

⁴⁶ Así, la contestación a la consulta de la DGT de 5-9-2016 (V3692-16) indicó: «De acuerdo con el artículo 5, apartado dos de dicha Ley [37/1992 del IVA], son actividades empresariales o profesionales las que impliquen la ordenación por cuenta propia de factores de producción materiales y humanos o de uno de ellos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios teniendo, en particular, dicha consideración el ejercicio de profesiones liberales y artísticas». Y seguidamente indicó: «En consecuencia, no está sujeto al Impuesto sobre el Valor Añadido el servicio de prestado por el consultante consistente en la realización de un sitio web, de forma puntual y aislada y sin intención de continuidad, efectuado al margen de una actividad empresarial o profesional».

⁴⁷ Cfr. art. 20.Uno.10º LIVA.

⁴⁸ Ello no obstante, al tratarse de un gravamen armonizado en el ámbito de la UE, sería igualmente necesario una regulación clara en la normativa comunitaria.

vez más, quienes intervienen en este tipo de operaciones de financiación colectiva de proyectos pueden no ser conscientes de las obligaciones materiales (autoliquidaciones de IVA) y formales (llevar a cabo contabilidad y facturación, alta en el censo de empresarios y profesionales, etc.) que tales actividades conllevarán, de manera que acaso sería razonable excluir normativamente de tributación a operaciones que no superen determinados umbrales para favorecer precisamente tales transacciones cuando tengan un carácter marginal⁴⁹.

Una cuestión relevante —y común, en gran medida, a las actividades antes referidas— es la tributación en el ámbito del IVA de las **comisiones cobradas por las plataformas intermediarias por sus servicios**. Pues bien, la problemática aquí reside en la regla de inversión del sujeto pasivo, recogida en el art. 84.Uno.2º.a) LIVA, en virtud de la cual si las empresas que prestan el servicio de intermediación entre el oferente y demandante del bien o servicio, cobrando por ello una retribución y, por ende, resultando tal operación sujeta al IVA, no son residentes en el territorio de aplicación del impuesto (España), siendo así que el destinatario del servicio tiene carácter de empresario a los efectos de tal normativa y es residente en España, se producirá un supuesto de inversión de sujeto pasivo y será este último el que deberá *autorepercutirse* el IVA en relación con la comisión girada por la intermediación. Recuérdese, que quien alquila habitualmente bienes o presta con asiduidad servicios, tiene tal carácter de empresario por disposición de la propia normativa (art. 5 LIVA), y ello aun cuando las operaciones en cuestión resulten exentas (como sería el caso, según la doctrina de la DGT, de los alquileres de viviendas de uso turístico directamente contratados con el consumidor) y no deba repercutirse IVA en relación con las concretas cesiones de bienes, pues el carácter de empresario no se pierde por el hecho de que la operación en

cuestión resulte exenta⁵⁰. Así, por ejemplo, el arrendador de viviendas de uso turístico —no así el inquilino—, cuando la operación de cesión esté sujeta al IVA y el cedente tenga consideración de empresario o profesional conforme a la normativa del IVA antes expuesta —como se indicó, tal sería el caso cuando se ceda un inmueble distinto de la vivienda habitual— debería *autorepercutirse* e ingresar el IVA de la comisión cobrada por la plataforma cuando esta sea no residente (como es el caso, por ejemplo, de *Airbnb*), y aunque se trate de cuantías mínimas, lo cual —nuevamente— será una cuestión desconocida para la gran mayoría de arrendadores. Se trata, sin duda, de una cuestión que distorsiona y hace aun más gravosas determinadas operaciones de la *economía colaborativa*, y ello porque se trata de disposiciones que están pensadas para otros supuestos diferentes a los ahora contemplados y que, probablemente, deberían ser modificados —a nivel de la UE— para excluir a determinados supuestos marginales como los que ahora nos ocupan⁵¹.

Por lo demás, está de más decir que la sujeción sin exención al IVA conllevará el cumplimiento de una serie de obligaciones materiales y formales, en absoluto despreciables: *i)* declaración censal de inicio de actividad y obtención del número de identificación fiscal, en su caso; *ii)* autoliquidación trimestral e ingreso,

⁵⁰ Vid. contestaciones a consultas vinculantes de la DGT de 6-5-2020 (V1269-20 y V1270-20), las cuales recogen: «si tal y como se deduce del escrito de consulta, el consultante se encuentra establecido en el territorio de aplicación del Impuesto y es el destinatario de los servicios de mediación para el arrendamiento de bienes inmuebles situados en el territorio de aplicación del Impuesto, prestados por entidades no establecidas en dicho territorio a la que hace referencia en su escrito de consulta, resultará de aplicación la regla de inversión del sujeto pasivo prevista en el artículo 84, apartado Uno, número 2º, letra a), de manera que el sujeto pasivo de tales servicios será el propio consultante».

⁵¹ Tales dificultades resultan normalmente solventadas por la repercusión e ingreso del IVA, respecto de las comisiones cobradas de la intermediaria en el alquiler de las viviendas de uso turístico, por la propia intermediaria, utilizando probablemente la institución jurídica de pago por tercero (aunque de forma algo difusa, vid. <https://www.airbnb.es/help/article/436/qué-es-el-iva-y-cómo-se-aplica-a-mis-pagos>, recuperado el 10-10-2020). Ello no obstante, tales cuestiones deberían modificarse en la normativa de la UE para los entornos de *economía colaborativa* que ahora se estudian.

⁴⁹ De nuevo, al tratarse de un impuesto armonizado a nivel de la UE tales exoneraciones deberían aprobarse por el legislador comunitario.

en su caso, de la diferencia entre IVA repercutido e IVA soportado; *iii*) obligaciones de facturación cuando se solicite factura por un empresario o profesional; *iv*) llevanza de libros fiscales; y *v*) declaración de operaciones con terceras personas, etcétera⁵².

Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

El ITPAJD es un tributo que grava tres órdenes de operaciones: las transmisiones patrimoniales onerosas (TPO), las operaciones societarias (supuesto realmente muy puntual y limitado hoy en día) y los actos jurídicos documentados (en documentos mercantiles, notariales y administrativos). A los efectos ahora estudiados, nos interesa únicamente la primera de las modalidades citadas, en cuanto que la misma grava tanto ventas como alquileres no gravados por el IVA (art. 7.5 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre; en adelante, TRLITPAJD).

Así, en relación con las **viviendas de uso turístico**, en la medida en que tal actividad se encuentre exenta del IVA por el art. 20.Uno.23º LIVA, el ámbito de gravamen de las mismas será el ITPAJD (modalidad TPO), por disponerlo así el art. 7.1.B) TRLITPAJD. La cuota tributaria será el resultado de multiplicar el valor total del arrendamiento por la escala o tipo de gravamen aprobado por la respectiva comunidad autónoma o, en su defecto, por la escala prevista en el art. 12.1 TRLITPAJD.

Por otro lado, y en lo que respecta a las **ventas entre particulares de bienes**, tales operaciones vendrán normalmente incardinadas en el ámbito del ITPAJD (modalidad TPO) —art. 7.1.A TRLITPAJD—, al tratarse en su gran mayoría de bienes de segunda

mano, esto es, no elaborados o fabricados por el vendedor, y ello porque —en tal caso debería reputarse tal sujeto como empresario (tributando por IVA) y no particular. Pues bien, el gravamen de tales transmisiones —a través de plataformas o aplicaciones como *Ebay* o *Wallapop*— resultarán gravados al tipo autonómico correspondiente de TPO y con los beneficios fiscales correspondientes, en su caso⁵³.

La problemática que se deriva de los gravámenes anteriores tiene que ver con que el sujeto pasivo de los tributos citados es el inquilino o adquirente del bien (que, en la mayoría de los supuestos no conocerá tal obligación tributaria), de manera que sería deseable que se nombrara a las plataformas intermedias —cuando realmente intermedien en los pagos de las transacciones— como sustitutos del contribuyente, a fin de permitir que las mismas realizaran los pagos a la Hacienda Pública, repercutiéndolos al pagador de los bienes o servicios con un incremento del precio final (Lucas Durán, 2018, pp. 139-143).

⁵³ Para mayor detalle, me remito a Lucas Durán (2018; 2019b) con diferencias relevantes respecto de las plataformas que intermedian realmente en el pago de los bienes y las que únicamente ponen en contacto a comprador y vendedor, sin realizar más intermediación. Debe destacarse que las ventas poco cuantiosas entre particulares —y a no ser de bienes que por su relevancia o función deben inscribirse en registros públicos, como el de la propiedad para bienes inmuebles o el de la Dirección General de Tráfico para vehículos—, aun entrando en el hecho imponible del ITPAJD (modalidad TPO), rara vez se han declarado en tal tributo, bien por desconocimiento de la parte compradora o bien por las dificultades de la Administración tributaria en conocer y controlar tales operaciones. Todo esto ha cambiado en la actualidad, por cuanto que las plataformas pueden informar a las Administraciones tributarias —a requerimiento de estas— sobre las operaciones respecto de las cuales han mediado, con lo que el control se hace más sencillo. Por tal motivo, alguna comunidad autónoma ha aprobado recientemente beneficios fiscales para transmisiones de bienes que se consideran menores, como sería el caso del artículo único.catorce.4 de la Ley madrileña 6/2018, de 19 de diciembre, de Medidas Fiscales de la Comunidad de Madrid, que incorpora una bonificación del 100 % en el ITPAJD (modalidad TPO) en el art. 30 ter del Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno —y aun cuando excluye del beneficio fiscal algunos supuestos puntuales (bienes afectos a actividades económicas, metales preciosos y vehículos)— para las adquisiciones de bienes muebles y semovientes cuyo valor real sea inferior a 500 euros.

⁵² *Vid.* arts. 164 y ss. LIVA, arts. 62 y ss. RIVA, arts. 2 y ss. RGGI, Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, etc.

4. A modo de conclusiones

De las páginas anteriores se deriva que la *economía colaborativa*, como nueva realidad que se nos ha impuesto de la mano de la técnica (internet), no ha venido acompañada de una regulación tributaria específica que acomode el sistema fiscal a las operaciones que se realizan en la misma. Siendo ello así, resulta necesario aplicar a tales transacciones normas que no han sido concebidas para las mismas, con lo que pueden producirse asimetrías relevantes e impedimentos significativos para que tales actividades —por lo general, beneficiosas para las sociedades en cuanto que permiten consumos más racionales— puedan llevarse a cabo sin riesgo fiscal de incumplimientos generalizados, con lo que podrían derivar de ellas regularizaciones tributarias, el cobro de intereses de demora y, adicionalmente, la imposición de sanciones.

En efecto, en algunos supuestos cabe el riesgo de que las actividades en cuestión puedan considerarse actividades económicas, con las obligaciones fiscales y materiales que de ello derivarían. En otros casos, pueden peligrar beneficios fiscales reconocidos por la normativa —como la deducción por adquisición, alquiler o reinversión referidos a la vivienda habitual—. Del mismo modo, en ciertas ocasiones podrían considerarse a los cedentes de bienes y servicios obligados (por el mecanismo de inversión del sujeto pasivo) al ingreso de las cuotas de IVA repercutido respecto de las comisiones de intermediación. Y, por citar un último ejemplo, hay casos, según lo ya indicado, en el que el operador de la *economía colaborativa* se convierte en responsable solidario de determinados pagos (como los realizados a no residentes), de forma muchas veces insospechada.

Consecuentemente, resulta necesaria una revisión de nuestro sistema tributario, simplificando algunas operaciones y reconociendo beneficios fiscales para transacciones marginales o reputadas como beneficiosas o, simplemente, instaurando obligaciones fiscales

para la plataforma (*v. gr.* retención respecto de rentas abonadas, sustitución del contribuyente, etc.) que exoneren al particular, potenciando de este modo y no limitando tal realidad.

Una de las cuestiones más relevantes que podrían introducirse en la normativa tributaria sería la fijación de umbrales cuantitativos que permitieran la exoneración de rentas u operaciones que no alcancen los mismos, con exclusión para tales supuestos de obligaciones fiscales materiales y formales. Y, del mismo modo, cabría implantar obligaciones de información, gestión e incluso de ingreso tributario (a través de mecanismos de sustitución del contribuyente) para las plataformas de internet en relación con las transacciones respecto de las que intermedian, toda vez que la exigibilidad de tales obligaciones a la plataforma y no al sujeto que interacciona ofertando o demandando bienes o servicios de la *economía colaborativa*, resulta no solo más proporcionado (pues las capacidades de gestión de tales aspectos por parte de las plataformas, habida cuenta del grado de informatización de las operaciones, son superiores a la de los sujetos que interaccionan con ellas) sino, adicionalmente, más efectivo (habida cuenta de que la relación de las plataformas con la Hacienda Pública resulta mucho más fluida que la de los sujetos particulares con las Administraciones públicas). Los cambios normativos referidos, que afectan a un gran número de impuestos, tal y como se ha ido señalando a lo largo de estas páginas, deberían llevarse a cabo por los legisladores nacionales (a nivel estatal y, eventualmente, autonómico) así como, en supuestos específicos —*v. gr.* en el ámbito del IVA de la UE—, por entes supranacionales. En cualquier caso, las variaciones normativas referidas no deberían hacerse esperar demasiado, so pena de perjudicar —por motivos fiscales— determinadas actuaciones de racionalización de consumo beneficiosas para nuestra sociedad, especialmente en el ámbito de una crisis sanitaria y económica como la que vivimos en la actualidad.

Referencias bibliográficas

- Antón Antón, A. y Bilbao Estrada, I. (2016). El consumo colaborativo en la era digital: un nuevo reto para la fiscalidad. *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales*, (26), 1-39.
- Bahía Almansa, B. (2019). *El tratamiento fiscal de la economía colaborativa en relación con el alojamiento de viviendas turísticas*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Barry, J. M. & Caron, P. L. (2015). Tax Regulation, Transportation Innovation, and the Sharing Economy. *The University of Chicago Law Review Dialogue*, 82(1), 69-84.
- Beretta, G. (2017). Taxation of Individuals in the Sharing Economy. *Intertax*, 45(1), 2-11.
- Beretta, G. (2018, August). [VAT and the sharing economy](#). *World Tax Journal*, 381- 425. Retrieved on October 10, 2020.
- Beretta, G. (2019a). *European VAT and the Sharing Economy*. Wolters Kluwer.
- Beretta, G. (2019b). [European VAT and the Sharing Economy](#). *Kluwer International Tax Blog*. Retrieved on July 17, 2020.
- Bozdoganoglu, B. (2017, August). [Tax Issues Arise From a New Economic Model: Sharing Economy](#). *International Journal of Business and Social Science*, 8(8), 119-137. Retrieved on October 8, 2020.
- Calderón Corredor, Z. (2019). Alojamiento colaborativo, cumplimiento tributario y tecnología: limitaciones, oportunidades y propuestas. En M. G. Rodríguez de Almeida (dir.), *Conflictos y retos jurídicos del alojamiento colaborativo (a través de plataformas electrónicas)* (pp. 265-309). Thomson Reuters Aranzadi.
- Gatti, A. (2019). [L'économie collaborative et la taxation des revenus qui en découlent](#). Louvain School of Management, Université catholique de Louvain, Prom.: De Munck, Alexandre. Retrieved on October 10, 2020.
- Hamari, J., Sjöklint, M. & Ukkonen, A. (2015). [The sharing economy: Why people participate in collaborative consumption](#). *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 67(9), 2047-2059. Retrieved on October 8, 2020.
- López Llopis, E. (2018). La sujeción al IVA en la economía colaborativa. El caso de la plataforma GestToGuest. En J. Pedreira Menéndez (dir.), M. M. Pascual González (coord.), *Fiscalidad de la colaboración social* (pp. 263-282). Thomson Reuters Aranzadi.
- Lucas Durán, M. (2017a). Problemática jurídica de la economía colaborativa: especial referencia a la fiscalidad de las plataformas. *Anuario de la Facultad de Derecho (UAH)*, (10), 131-172.
- Lucas Durán, M. (2017b). El crowdfunding como vía de protección del patrimonio histórico: aspectos tributarios. En F. Álvarez Arroyo (dir.) y M. D. Cebriá García (coord.), *Haciendas Locales y patrimonio histórico cultural* (pp. 185-263). Dykinson.
- Lucas Durán, M. (2018). Ventas entre particulares a través de plataformas de internet: su fiscalidad. *Revista de Contabilidad y Tributación: Comentarios, casos prácticos (Centro de Estudios Financieros)*, (419), 125-148.
- Lucas Durán, M. (2019a). Aspectos jurídico-tributarios de las viviendas de uso turístico. En M. Lucas Durán (dir.), *Las viviendas de uso turístico y su regulación jurídica. Un enfoque multidisciplinar* (pp. 277-386). Thomson Reuters Aranzadi.
- Lucas Durán, M. (2019b). Fiscalidad de las ventas entre particulares de bienes de segunda mano a través de plataformas de internet (Ebay, Wallapop, etc.). En I. Bilbao Estrada y A. Antón Antón, *Retos y oportunidades de la Administración tributaria en la era digital* (pp. 345-372). Thomson Reuters Aranzadi.
- Machancoses García, E. (2017a). Economía de plataforma en los servicios de transporte terrestre de pasajeros: Retos tributarios de la imposición directa sobre el usuario y la plataforma. *Quincena Fiscal*, (15-16), 41-82. Versión digital en ARANZADI ISIGNIS (BIB 2017\12770).
- Machancoses García, E. (2017b). La fiscalidad del transporte colaborativo. Clasificación de los modelos y sus efectos jurídicos desde la óptica tributaria. En A. Boix Palop, A. M. de la Encarnación Valcárcel y G. Doménech Pascual (coords.), *La regulación del transporte colaborativo* (pp. 223-280). Thomson Reuters Aranzadi.
- Montesinos Oltra, S. (2016). Los actores de la economía colaborativa desde el punto de vista del derecho tributario. *Economía industrial*, (402), 47-54.
- Montesinos Oltra, S. (2017). Fiscalidad del consumo colaborativo de alojamiento turístico: tratamiento de los usuarios de plataformas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. *Revista Jurídica de la Economía Social y Cooperativa*, (31), 1-50.
- Moreno Fernández, J. I. (1994). *Las retribuciones en especie del trabajo personal en la ley del IRPF*. Lex Nova.
- Moreno González, S. (2017). Efectos fiscales del *crowdfunding* social: aspectos problemáticos y propuestas de *legiferenda*. En I. Merino Jara (dir.), *Entidades con valor social: nuevas perspectivas tributarias* (pp. 315-340). Instituto de Estudios Fiscales.
- Oei, S. Y. & Ring, D. M. (2016). Can sharing be taxed? *Washington University Law Review*, 93(4), 989-1069.
- Oei, S. Y. & Ring, D. M. (2018). [Tax Issues in the Sharing Economy: Implications for Workers](#). In N. M. Davidson, M. Finck, & J. J. Infranca (eds.), *Cambridge Handbook on the Law of the Sharing Economy* (pp. 343-356). Cambridge University Press. Retrieved on October 8, 2020.

- Pantazatou, K. (2018). [Taxation of the Sharing Economy in the European Union](#). In N. M. Davidson, M. Finck & J. J. Infranc, *The Cambridge Handbook of the Law of the Sharing Economy* (pp. 1-14). Cambridge University Press. Retrieved on July 18, 2020.
- Parker, G. G., van Alstyne, M. W. & Choudary, S. P. (2016). *Platform Revolution: How Networked Markets Are Transforming the Economy And How to Make Them Work for You*. W. W. Norton & Company.
- Rodríguez de las Heras Ballell, T. (2013). [El crowdfunding: una forma de financiación colectiva, colaborativa y participativa de proyectos](#). *Pensar en Derecho*, (3), 101-123. Retrieved on July 17, 2020.
- Ruiz Garijo, M. R. (2017). La economía colaborativa en el ámbito de la vivienda: cuestiones fiscales pendientes. *Lex Social (Revista Jurídica de los Derechos Sociales)*, 7(2), 53-76.
- Ruiz Garijo, M. R. (2019). La fiscalidad de los bancos de tiempo: un debate abierto. En I. Bilbao Estrada y A. Antón Antón, *Retos y oportunidades de la Administración tributaria en la era digital* (pp. 181-197). Thomson Reuters Aranzadi.
- Sanz Gómez, R. J. (2018a). Cuestiones tributarias sobre los arrendamientos «online» de viviendas para uso turístico. *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, (178), 121-156.
- Sanz Gómez, R. J. (2018b). «The fast and the furious»: nuevos modelos de negocio y cuestiones regulatorias y fiscales en el transporte colaborativo. En J. Pedreira Menéndez (dir.), M. M. Pascual González (coord.), *Fiscalidad de la colaboración social* (pp. 199-218). Thomson Reuters Aranzadi.
- Sanz Gómez, R. J. y Lucas Durán, M. (2015). Implicaciones tributarias del *crowdfunding* o financiación colectiva. *Quincena Fiscal*, (9), 19-69.
- Seyfang, G. (2006, September). Harnessing the Potential of the Social Economy? Time Banks and UK Public Policy. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26(9-10), 430-443.
- Soto Moya, M. M. (2018). *Tributación del crowdfunding*. Tirant lo Blanch.
- Zapatero Gasco, A. Z. (2019). Economía colaborativa y vivienda habitual, una relación complicada. En J. Pedreira Menéndez (dir.), M. M. Pascual González (coord.), *Fiscalidad de la colaboración social* (pp. 219-235). Thomson Reuters Aranzadi.

ANEXO 1

ABREVIATURAS

AEAT: Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

art./s: artículo/s.

Cfr.: *confer* (latín: compárese, véase).

cit.: citado.

DGT: Dirección General de Tributos.

IGIC: Impuesto General Indirecto Canario.

IRNR: Impuesto sobre la Renta de No Residentes.

IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

ISD: Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

ITPAJD: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido.

LIRPF: Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

LISD: Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

LRFESFL: Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

núm.: número.

p./pp.: página/s.

PIB: Producto Interior Bruto.

RGGI: Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio.

RIRPF: Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo.

RIVA: Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, aprobado por Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre.

ss.: siguientes.

S/STS: sentencia/s del Tribunal Supremo.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TPO: Transmisiones Patrimoniales Onerosas.

TRLITPAJD: Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre.

UE: Unión Europea.

vid.: *videre* (latín: véase).

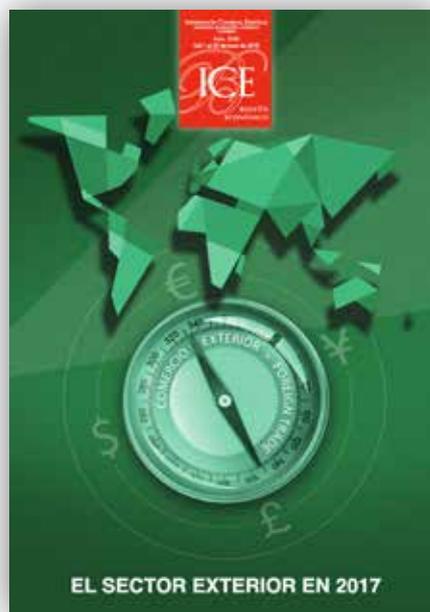
v. gr.: *verbi gratia* (latín: por ejemplo).

vol.: volumen.

VTC: vehículos de transporte con conductor.

FUENTE: Elaboración propia.

Últimos Monográficos Publicados



Carlos Contreras Gómez*

IMPOSICIÓN SOBRE LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS EN UN MUNDO GLOBALIZADO

En el seno de la Unión Europea se está llevando a cabo el experimento fiscal internacional más relevante en la historia por lo que respecta a la implantación de impuestos sobre transacciones financieras. El impuesto que se propone establecer grava la mayoría de instrumentos financieros en diez Estados miembros. En vista de que el proceso de implantación de este impuesto europeo general y coordinado no termina de ver la luz, países como Francia e Italia han establecido impuestos sobre las transacciones bursátiles de manera unilateral. España se está también sumando a este club. En este artículo se revisan los argumentos de defensa y de crítica sobre el establecimiento de esta figura tributaria, y se adelantan los efectos que puede tener sobre la liquidez del mercado en el caso español.

Taxing financial transactions in a globalized world

As far as taxes on securities transactions are concerned, the most important international tax experiment in history is currently taking place within the European Union. The proposed tax covers most financial instruments in ten Member States. In light of the fact that the process of implementing this general and coordinated European tax has not yet been completed, countries such as France and Italy have unilaterally established stock exchange taxes. Spain is also joining this club. This article reviews some for and against arguments on the establishment of this tax figure, and anticipates the effects it may have on market liquidity in the Spanish case.

Palabras clave: impuesto sobre transacciones financieras, tasa Tobin, liquidez, volatilidad, equidad.

Keywords: securities transaction tax, financial transaction tax, Tobin tax, liquidity, volatility, equity.

JEL: H21, H22, H23, H25, G21.

1. Introducción

Recientemente se ha reactivado el debate sobre la conveniencia o no de establecer impuestos sobre las transacciones financieras (ITF). Con el denominado por algunos *Robin Hood tax* ocurre lo mismo que con las

aventuras del mítico héroe del bosque de Sherwood: ha despertado gran interés en la clase política y en el pueblo (Sachs, 2010; Coelho, 2016). El coro de defensores de este impuesto es heterogéneo, incluyendo activistas y políticos que tienen la esperanza de aumentar la recaudación sin asumir un coste político, aprovechando la ira popular hacia la banca a raíz de la crisis financiera iniciada en 2007. Por el contrario, en la industria financiera los detractores del impuesto sobre las transacciones financieras son legión. Los economistas mantienen una importante controversia

* Profesor Titular de la UCM (Departamento de Economía Aplicada: Economía Pública y Política Económica) en excedencia.
Versión de noviembre de 2020.
<https://doi.org/10.32796/ice.2020.917.7128>

al respecto de esta figura impositiva, y recientemente se ha acumulado una extensa literatura académica sobre las ventajas y los inconvenientes esperados de su establecimiento.

Los defensores del impuesto creen que su introducción permitiría la obtención de una elevada recaudación y reduciría tanto la negociación especulativa como la volatilidad de los precios de los activos financieros. Además, esperan que un nivel importante de recursos tecnológicos y de capital humano se desviarían de la actividad de *trading* especulativo, que no ofrece valor social, a la producción real; y creen que su introducción contribuiría a mejorar el nivel de equidad en la sociedad.

Por el contrario, aquellos que se oponen a este impuesto consideran que, al recaer sobre producción intermedia, genera una cascada de efectos desiguales por activos y sectores, produciendo ineficiencia económica. Además, esperan un impacto negativo sobre la inversión (al elevar el coste del capital), y un incremento en la volatilidad del precio de los activos del mercado financiero (al reducir la liquidez). Por otra parte, consideran que la reducción de la actividad especulativa implica un ajuste más lento de los precios ante la incorporación de nueva información. También dudan de la capacidad recaudatoria del impuesto, ante el importante efecto contractivo sobre la actividad de negociación y ante la posibilidad de comportamientos de *elusión fiscal*. Y tampoco creen que el impuesto genere mayor progresividad en el sistema impositivo, ya que la carga del impuesto se traslada a los ahorradores, afectando particularmente a los partícipes de los fondos de inversión y de pensiones y a clientes finales de los bancos.

Este artículo tiene como objetivo ofrecer una panorámica de la evolución de esta figura tributaria, revisar los argumentos de defensa y de crítica sobre su establecimiento, aportar una visión general de los resultados empíricos sobre el tema, y estimar los efectos que puede tener sobre la liquidez del mercado bursátil español. El resto del artículo se organiza del siguiente

modo. En el segundo apartado se ofrece una panorámica de la evolución de los impuestos sobre las transacciones financieras. En los apartados tercero y cuarto se revisan respectivamente los argumentos que la literatura económica ofrece en favor y en contra de su introducción. El apartado quinto ofrece la evidencia empírica internacional sobre los efectos de este impuesto. El apartado sexto ofrece una estimación del efecto esperado sobre la liquidez bursátil en el caso español. Finalmente, el apartado séptimo ofrece algunas conclusiones.

2. Evolución de los impuestos sobre transacciones financieras

Cuando se trata de gravar la industria financiera hay esencialmente tres enfoques posibles: *i*) gravar los servicios de intermediación; *ii*) utilizar impuestos especiales sobre las entidades bancarias, mediante tasas sobre el saldo de determinadas partidas del balance¹, mediante aumentos en el tipo del impuesto de sociedades o limitando la deducibilidad de determinados gastos²; y *iii*) gravar directamente las transacciones financieras. Este último enfoque es el que es objeto de análisis en este artículo.

Hay básicamente tres modalidades de gravamen sobre transacciones financieras: los impuestos sobre las transacciones cambiarias, *currency transaction taxes*, que gravan específicamente las transacciones de cambio de divisa y potencialmente también sus

¹ En España algunas comunidades autónomas establecieron impuestos sobre depósitos en entidades de crédito y el Gobierno central reaccionó introduciendo por medio de la Ley 16/2012 un impuesto de este tipo aplicable a las entidades de crédito y a las sucursales de entidades extranjeras en territorio español, con un tipo de gravamen del 0 %, con la voluntad de preservar para sí esta competencia. Sin embargo, en julio de 2014 se elevó el tipo impositivo de este IDEC al 0,03 % con objeto de compensar a las comunidades que habían introducido esta figura impositiva previamente.

² En países como Reino Unido y Estados Unidos respectivamente se han impuesto gravámenes especiales sobre los *bonus* pagados a directivos del sector bancario o limitaciones a la deducibilidad fiscal de los gastos de personal en el caso de salarios por encima de determinados techos en este sector.

derivados (futuros, opciones y *swaps*); los impuestos sobre las transacciones de valores, *securities transactions taxes*, que gravan operaciones en todos o ciertos tipos de valores (acciones, deuda, pagarés y sus derivados); y, finalmente, los impuestos sobre el registro de emisión de valores, que recaen sobre las operaciones del mercado primario de acciones, de bonos y, en ocasiones, sobre la concesión de créditos hipotecarios.

La recomendación de establecer impuestos sobre las operaciones de valores y cambiarias se remonta a la propuesta de mediados de los años 30, elaborada por John Maynard Keynes (1936). Posteriormente, James Tobin (1974; 1978) retomó el tema proponiendo «arrojar algo de arena en las ruedas» de los excesivamente eficientes mercados de divisas internacionales, lo que vino a denominarse *tasa Tobin*. Su propuesta recibió una notable atención académica, aunque apenas tuvo repercusión en la práctica fiscal. Durante las décadas siguientes esta tasa no se implantó en ningún país, a pesar de que ese período coincidió con un proceso notable de innovación financiera y de proliferación de instrumentos financieros derivados, que contribuyó a un incremento espectacular en la cifra de contratación en los mercados financieros.

Desde finales de los años ochenta se produjo, además, una creciente inestabilidad en los mercados y diversas crisis financieras, de diferente magnitud y naturaleza, incluyendo el *minicrack* bursátil de octubre de 1987 en Estados Unidos; la crisis del Mecanismo Europeo de Tipos de Cambios en septiembre de 1992; la crisis financiera asiática de julio de 1997; el estallido de la burbuja bursátil de Internet en marzo del año 2000. Más recientemente hemos asistido al episodio conocido como *Flash Crash* o *Crash 2:45* en la Bolsa de Nueva York en mayo de 2010; la crisis *subprime* que se tradujo en una crisis financiera internacional, y, en el caso europeo, en una auténtica crisis de deuda soberana durante 2011-2012. Y el episodio de crisis bursátil de marzo de 2020 causada por la pandemia del coronavirus. Estos acontecimientos han

contribuido a reactivar el debate sobre las ventajas y los inconvenientes de introducir un impuesto sobre las transacciones financieras.

En 1984 se estableció en Suecia un impuesto que recaía sobre la compraventa de acciones de compañías suecas. Eran transacciones sujetas aquellas en las que participaban tanto clientes nacionales como extranjeros. Si ambas partes de la operación eran no residentes, el impuesto se aplicaba únicamente cuando los activos estaban registrados en sistemas de compensación y liquidación suecos. Se trataba de un impuesto *ad valorem* en el que la base imponible del impuesto era el valor de la negociación realizada. Eran sujetos pasivos del impuesto las entidades de servicios de intermediación financiera. El tipo impositivo inicial era del 1 % (y en 1986 se elevó al 2 %). Además, en 1989 se estableció un segundo impuesto sobre la compraventa de deuda pública y de deuda corporativa de emisores con residencia sueca, con tipos impositivos entre el 0,02 % y el 0,03 % dependiendo del vencimiento. En ambos impuestos la actividad en el mercado primario estaba exenta. En vista del fuerte impacto de deslocalización de la actividad financiera hacia la plaza de Londres, el impuesto que recaía sobre la contratación de acciones se suprimió en 1990. Además, se produjo una acusada disminución en la negociación de títulos de deuda pública sueca y se observó un desplazamiento por parte de los inversores hacia activos no gravados. El impuesto que recaía sobre la negociación de renta fija se eliminó también en 1991 (Umlauf, 1993).

En la actualidad, algunos países del G-20 tienen establecido algún tipo de impuesto sobre transacciones en los mercados financieros. En la mayoría de los casos se trata de impuestos *ad valorem* sobre la negociación de las acciones. La recaudación obtenida mediante estos impuestos es, en general, reducida y el número de países que gravan las transacciones financieras ha estado en declive durante años. Esta tendencia se justifica por: i) el temor de los Gobiernos a perder competitividad a favor de otros centros financieros, en un contexto de

mayor movilidad del capital internacional y de iniciativas gubernamentales para fomentar el desarrollo de las bolsas de valores locales; *ii*) el intento de los poderes ejecutivos de evitar un incremento en los costes de capital de las empresas, para no entorpecer la inversión; y *iii*) la consideración de que las distorsiones generadas por este tipo de impuestos no se ven convenientemente compensadas por los ingresos fiscales (Pollin *et al.*, 2003). En las tres últimas décadas, un buen número de países han eliminado este tipo de impuestos parciales o bien han reducido su alcance mediante exenciones. Entre otros, Estados Unidos, Países Bajos, Alemania, Suecia, Dinamarca, Japón, Austria, Irlanda y Bélgica, son ejemplos de esta evolución. En concreto, dentro de la Unión Europea (UE), tanto la normativa como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE habían contribuido hasta hace poco a desincentivar los impuestos sobre las transacciones financieras. Así, la Directiva 69/335/CEE prohibió establecer impuestos diferentes a los de *capital duty*³. Desde el último cambio de la Directiva en 1985, los Estados miembros de la UE están autorizados a imponer un impuesto sobre las aportaciones de capital a un tipo máximo del 1 %. Además, con el fin de fortalecer el mercado interior y promover la integración de los mercados de capitales europeos, la Directiva prohibió gravar con impuestos la emisión de acciones y otros valores. En diciembre de 2006, la Comisión Europea puso en marcha una propuesta para eliminar gradualmente el *capital duty* en los Estados miembros, limitando el tipo impositivo en una primera etapa, en 2008, a un 0,5 % para luego abolirlo por completo en 2010. En la misma línea, es de relevancia la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 2004 estableciendo la violación de la Directiva 69/335/CEE por parte del impuesto belga sobre las operaciones bursátiles por contravenir lo dispuesto en la Directiva 69/335/CEE del Consejo.

³ Impuestos que gravan la constitución de sociedades, el aumento de capital y el traslado de sociedades. En nuestro sistema tributario equivale al gravamen de operaciones societarias y, en ciertos casos, al de actos jurídicos documentados.

De momento, la práctica fiscal ha consistido en impuestos selectivos que recaen sobre la negociación de algún tipo de instrumento. Además, se han aplicado siempre de forma no coordinada internacionalmente y sus ingresos se utilizan únicamente para financiar presupuestos nacionales. Frente a esta situación, se ha defendido la oportunidad de establecer un impuesto general y uniforme sobre transacciones financieras con aplicación coordinada internacionalmente por tres motivos: *i*) por su superioridad desde la perspectiva de la *neutralidad fiscal*, al no discriminar unos instrumentos frente a otros; *ii*) porque al aumentar la base imponible del impuesto, para un nivel esperado de recaudación fiscal, el tipo de gravamen requerido será menor, generándose una menor distorsión; y *iii*) si se implanta de forma coordinada y simultánea en los principales países, se reducirían los potenciales problemas de *elusión fiscal*.

Como resultado de la crisis iniciada en 2007, instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Pagos (BIS) han trabajado en la idea de establecer «una nueva arquitectura financiera». En este debate, ha emergido la cuestión de la imposición sobre las transacciones financieras. Los líderes del G-20 en su reunión en Pittsburg en septiembre de 2009 encargaron al FMI explorar cómo el sector financiero podría realizar una contribución justa y sustancial al pago de las cargas asociadas a las intervenciones del Gobierno para rescatar el sistema bancario. En su respuesta, el FMI (2010) propuso un enfoque dual: recomendó la adopción de gravámenes sobre las instituciones financieras, *bank levy*, para pagar los costes asociados a la resolución de posibles crisis financieras futuras, por un lado, y la implantación de un impuesto sobre las actividades financieras (IAF) que gravase la suma de las rentas de bancos, sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva y de pensiones, y de compañías de intermediación de valores, por otro; sin descartar tampoco el uso de impuestos sobre las transacciones financieras para otros fines.

En este contexto, en el seno de la Unión Europea se está llevando a cabo el experimento fiscal internacional más relevante en la historia por lo que respecta a la implantación de impuestos sobre transacciones financieras. Se trata de un impuesto general que incluye la mayoría de instrumentos financieros y afecta a un numeroso conjunto de países. Desde 2009 los partidarios del impuesto pasaron a la ofensiva, apoyados por los «efectos de choque» de la crisis financiera. En 2010 la Comisión Europea propuso la adopción de un impuesto general sobre transacciones financieras en todos los Estados miembros, si bien finalmente 16 Estados se opusieron a su implantación. En una segunda fase se buscaron los mecanismos legales para su implementación y se definieron los elementos impositivos. En enero de 2013 el Consejo de la Unión Europea autorizó el procedimiento de cooperación reforzada para que, ante la falta de unanimidad en el seno de la Unión Europea (UE), 11 Estados miembros —Alemania, Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Grecia, Italia y Portugal—, denominados a estos efectos Estados Miembros Participantes (EMP), pudieran avanzar en la implantación de este tributo de forma armonizada. En marzo del mismo año, el Consejo de la UE publicó una Propuesta de Directiva sobre la materia. La siguiente fase en este proceso ha estado marcada por una fuerte y bien organizada contraofensiva por parte de la industria financiera, así como por la acumulación de literatura académica contra el impuesto. En el terreno político hemos visto conflictos en el grupo de EMP (entre Alemania y Francia) y Eslovenia abandonó el grupo de Estados que desean incorporar esta figura tributaria. Esta fase parecía terminar con una derrota de los partidarios del ITF. A fecha de hoy el impuesto europeo general sobre transacciones financieras no se ha establecido y los expertos en fiscalidad en el ámbito de la Unión Europea parecen estar actualmente más concentrados en el impacto de la economía digital en la recaudación fiscal de los países europeos, y en el diseño de políticas que cierren los

portillos legales a la elusión fiscal, particularmente por parte de multinacionales.

El diseño del hecho imponible de un impuesto sobre transacciones financieras implica definir el tipo de instrumento, el tipo de operación y el tipo de mercado afectado. Por lo que respecta al impuesto europeo propuesto, las transacciones gravadas y no gravadas son las que se indican en las Tablas 1 y 2.

De acuerdo con el impuesto europeo, una transacción está sujeta si una de las partes está establecida en el territorio de un Estado miembro participante. Se entiende que la imposición tiene lugar en el EMP en cuyo territorio esté establecida la entidad si esta es parte de la transacción y actúa por cuenta propia o por cuenta de terceros, o bien en nombre de una de las partes de la transacción (principio de residencia). Si ninguna parte en la transacción está establecida en un EMP pero negocian instrumentos emitidos en un EMP, las transacciones también quedarían sujetas (principio de emisión).

Los sujetos pasivos del impuesto son casi todo tipo de intermediarios, incluyendo empresas de servicios de inversión, mercados organizados, entidades de crédito, empresas de seguros y reaseguros, instituciones de inversión colectiva y sus gestoras, fondos de pensiones y sus gestoras, fondos de inversión alternativos y sus gestoras, sociedades de cartera, empresas de arrendamiento financiero, entidades especializadas en *titulizaciones*, y entidades de cometido financiero especial⁴. Existe una cláusula de escape para aquellas entidades que, a pesar de estar sujetas por el criterio de ser un establecimiento en un Estado miembro participante, puedan demostrar la desconexión entre la transacción y la realidad económica subyacente (o la no existencia real de una transacción financiera).

Por lo que respecta a los tipos impositivos, la Tabla 3 muestra las tarifas mínimas que deberían establecer los Estados miembro participantes.

⁴ Si estas representan más del 50 % de la cifra anual media de ingresos.

TABLA 1
TRANSACCIONES FINANCIERAS GRAVADAS

Tipo de transacción	Comentarios
Compra o venta por importe bruto de un instrumento financiero, antes de compensación o liquidación. Instrumentos financieros: valores negociables e instrumentos del mercado monetario. Transacción significa tanto cesión de propiedad como cesión de riesgo.	La cesión entre entidades de un mismo grupo de un instrumento financiero cuando se transfiera el riesgo asociado está gravada aunque no se trate de una compraventa.
Participaciones y acciones de organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) y fondos de inversión alternativa (FIA).	
Productos estructurados: ciertos pagarés, certificados de opción de compra y titulizaciones de hipotecas, préstamos y de seguros.	
Pactos de recompra y de recompra inversa (REPOs). Acuerdos de préstamo de valores.	En principio, solo darían lugar a una transacción.
Contratos de opciones, futuros, permutas (<i>swaps</i>), acuerdos de tipos de interés a plazo, derivados relacionados con valores, divisas, tipos de interés o rendimientos, índices financieros o medidas financieras o relacionadas con variables climáticas, gastos de transporte, autorizaciones de emisión o tipos de inflación u otras estadísticas económicas oficiales que puedan liquidarse en especie o en efectivo. Instrumentos derivados para la transferencia del riesgo de crédito. Contratos financieros por diferencias.	Para evitar la elusión del impuesto las permutas de instrumentos financieros darán lugar a dos transacciones distintas.
Tipos de mercados	
Transacciones sometidas al impuesto si se realizan en mercados regulados, sistemas multilaterales de negociación o internalizadores sistemáticos y en mercados no organizados (<i>over the counter</i>).	
FUENTE: Contreras y Contreras (2018).	

En vista de que el proceso de implantación del impuesto general y coordinado sobre transacciones financieras no veía la luz, algunos países de la Unión han establecido impuestos parciales sobre transacciones financieras de manera unilateral. Por una parte, en 2012 el Gobierno francés promovió un impuesto sobre la negociación de acciones, que entró en vigor en agosto, y que grava con una tasa del 0,2 %⁵ la compraventa de acciones de aquellas compañías con sede en territorio francés y con una capitalización bursátil de al menos mil millones de

euros⁶. Inicialmente había una lista de 109 compañías con acciones cuya contratación estaba sujeta, produciéndose una revisión anual de esta lista. La obligación tributaria nace en este impuesto de la contratación de las acciones de estas compañías en cualquier mercado, con independencia de donde estuvieran cotizando. Las transacciones del mercado primario están exentas. Otras exenciones del impuesto incluyen los contratos financieros de opciones, futuros y *warrants*, la negociación de acciones para la cobertura de planes de opciones para empleados (ESOPs), así como la actividad

⁵ La tasa que se había propuesto en febrero se situaba en un 0,1 % pero en julio se duplicó y se introdujo, además, un tipo impositivo del 1,0 % para transacciones en mercados OTC.

⁶ También incluye un impuesto sobre *trading* de alta frecuencia (HFT) —cancelación o modificación de órdenes representando más del 80 % de las órdenes ejecutadas, con un tipo impositivo del 0,01 %—.

TABLA 2

OPERACIONES NO GRAVADAS POR EL IMPUESTO DE TRANSACCIONES FINANCIERAS

Tipo de transacción	Comentarios
Realizadas en mercados primarios.	Se incluyen como operaciones de primario las emisiones de participaciones en OICVM ^a y FIA ^b .
Realizadas con Bancos Centrales de los Estados miembros participantes y con el Banco Central Europeo.	
De reestructuración al amparo de la Directiva 2008/7/CE ^c .	Ciertos pagarés, certificados de opción de compra y titulizaciones de hipotecas, préstamos y de seguros.
Operaciones al contado de divisas y de materias primas.	Los contratos de derivados sobre divisas y materias primas sí están gravados.
Contratos de seguros, préstamos hipotecarios, créditos al consumo y servicios de pago.	No se gravan las actividades financieras cotidianas de empresas y familias. La posterior negociación a través de productos estructurados sí está gravada.

NOTAS: (a) Organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios. (b) Fondos de inversión alternativos. (c) Se consideran operaciones de reestructuración: la transmisión, por una o varias sociedades de capital, de la totalidad de su patrimonio, o de una o más ramas de su actividad, a una o más sociedades de capital en vías de constitución o ya existentes; o bien la adquisición, por una sociedad de capital en vías de constitución o ya existente, de participaciones que representen la mayoría de los derechos de voto de otra sociedad de capital, siempre que la contrapartida de las participaciones adquiridas consista, al menos parcialmente, en valores representativos del capital de la primera de dichas sociedades.

FUENTE: Contreras y Contreras (2018).

desarrollada por los *creadores de mercado*. La recaudación obtenida de este impuesto apenas ha alcanzado el 40 % inicialmente estimado por el Gobierno. El déficit de ingresos impositivos se debe particularmente al descenso en la negociación de alta frecuencia y a un efecto deslocalización entre plataformas (Coelho, 2016).

Por su parte, en Italia, en diciembre de 2012 se aprobó un impuesto que entró en vigor en marzo de 2013, sobre las transacciones de acciones emitidas por sociedades residentes italianas con una capitalización igual o mayor a 500 millones de euros. Está sujeta al impuesto la negociación de acciones en mercados organizados y en mercados OTC, incluidas las American Depositary Receipts (ADRs), los derivados y los contratos por diferencias (CFDs). Se trata de un impuesto *ad valorem*, cuya base imponible es

el importe efectivo negociado. El tipo impositivo aplicado desde 2014 es del 0,1 % para transacciones ejecutadas en un mercado organizado y de un 0,2 %, cuando se negocian *over-the-counter* (inicialmente los tipos impositivos aplicados eran respectivamente del 0,12 % y del 0,22 %). La recaudación obtenida por el impuesto también ha sido hasta la fecha muy inferior a la inicialmente estimada.

En España, el 19 de octubre de 2018 el Consejo de Ministros anunció un Anteproyecto de Ley para la introducción de un impuesto parcial sobre transacciones financieras. La fase de trámite de audiencia e información pública estuvo abierta entre el 23 de octubre y el 15 de noviembre de ese año y se aprobó por parte del Consejo de Ministros el 18 de enero de 2019. El 28 de febrero de 2020 el Boletín de las Cortes publicaba el

TABLA 3
TARIFAS MÍNIMAS DEL IMPUESTO SOBRE TRANSACCIONES FINANCIERAS

Tipo de transacción	Base imponible	Tipo impositivo mínimo
Compraventa de instrumentos financieros no derivados.	Cifra de contraprestación con un mínimo equivalente al valor de mercado en condiciones de plena competencia.	0,10 %
Compraventa, cesión, intercambio y celebración de contratos derivados (y modificaciones significativas de los mismos).	Valor nominal o importe nominal subyacente utilizado para calcular los pagos (evitando comportamientos de evasión consistentes en dividir el importe nominal por un factor y multiplicar por el mismo los flujos).	0,01 %

NOTA: Cuando el valor utilizado para determinar la base imponible se exprese total o parcialmente en una moneda distinta a la del Estado miembro participante, el tipo de cambio será el último vendedor registrado en el momento de devengo del impuesto en el mercado de divisas más representativo del EMP.

FUENTE: Contreras y Contreras (2018).

Proyecto de Ley y el impuesto pasaba a la fase de tramitación parlamentaria. El 30 de julio, una vez aprobado por el Congreso, se remitió al Senado, que aprobó el proyecto el 7 de septiembre. Finalmente, el BOE de 16 de octubre de 2020 publicó la Ley 5/2020 de 15 de octubre, del Impuesto sobre las Transacciones Financieras. Está previsto que este impuesto entre en vigor el 16 de enero de 2021. El hecho imponible de este impuesto será la adquisición de acciones emitidas por compañías de nacionalidad española en mercados regulados (según Directiva 2014/65/UE) con una capitalización igual o superior a 1.000 millones de euros. La lista se actualizará anualmente. Se incluye la negociación de ADRs emitidos en cualquier plaza y de certificados de depósito, así como la adquisición de acciones derivadas de la ejecución o liquidación de bonos canjeables y convertibles, de instrumentos derivados y de otros contratos financieros. La nacionalidad de los intervinientes en la transacción no afecta a la sujeción del impuesto. En virtud del denominado *principio de emisión*, el ITF gravaría cualquier adquisición de acciones emitidas por sociedades cotizadas

españolas que cumplan los requisitos, con independencia del lugar donde se realice la adquisición y cualquiera que sea la residencia o el lugar de establecimiento de las personas o entidades que intervengan en la operación. Además, las adquisiciones estarían sujetas, se ejecuten en un centro de negociación o en cualquier otro mercado o sistema de contratación, por un internalizador sistemático, o mediante acuerdos directos entre los contratantes. Las exenciones en el hecho imponible incluyen la contratación de acciones en el mercado primario (OPV y OPS), la actividad de estabilización de precio en OPV y OPS, la negociación intragrupo de acciones vinculadas a la reestructuración de carteras, así como las operaciones vinculadas a la financiación de valores. Otras exenciones se refieren a la actividad de creación de mercado. Se trata de un impuesto *ad valorem*, cuya base imponible se determina como el importe efectivo negociado. En las *operaciones intradía*, la base imponible es el neto de compras menos ventas. Son sujetos pasivos del impuesto los intermediarios financieros y los miembros del mercado, tanto cuando actúan por cuenta propia

como por cuenta de terceros. El tipo impositivo es el 0,20 %, y el Gobierno estima una recaudación anual para este tipo impositivo de 850 millones de euros. La estimación de Contreras y Contreras (2015a) sobre la recaudación derivada de la parte de renta variable del ITF europeo aplicado en España se situaba en aquel momento entre los 523 y los 611 millones de euros. Estimaciones más recientes como la de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2018) ofrecían un rango de recaudación entre 420 y 850 millones de euros.

3. ¿Por qué gravar las transacciones financieras?

Los argumentos para gravar las transacciones financieras son variados. Desde que resucitó el interés sobre este gravamen, se han suscitado numerosos debates entre académicos, profesionales de la industria financiera, autoridades y supervisores financieros en relación con sus costes y beneficios (Haq *et al.*, 1996; Jetin & Denys, 2005). En la actualidad no existe consenso académico respecto de la conveniencia de introducir este tipo de impuesto, al tiempo que la industria financiera muestra una fuerte oposición al mismo. El debate tiene lugar en un momento en el que está en revisión global la imposición de los servicios de intermediación financiera y existen propuestas tanto orientadas a adaptar el IVA a estos servicios, como a la introducción de impuestos especiales de diversa naturaleza sobre las entidades financieras. Además, este debate se produce en un contexto en el que también es objeto de discusión el *paradigma de la eficiencia del mercado*. La validez del modelo de equilibrio de precios de los activos bajo expectativas racionales compite hoy con el nuevo enfoque de *finanzas del comportamiento*, que investiga las desviaciones respecto del supuesto de pura racionalidad económica e incluye el análisis del proceso de maximización de la utilidad en presencia de incertidumbre. Esta cuestión es relevante desde la perspectiva del uso de impuestos correctores de comportamientos

no deseables en el ámbito de los mercados financieros. Alternativamente a la introducción de un impuesto sobre transacciones financieras, se ha planteado el establecimiento de un impuesto que grave los pánicos y las manías. Este *impuesto al pánico* (McCulloch, 2010) se orientaría a reducir la volatilidad de los precios de los activos financieros amortiguando el *momentum* del mercado y mitigando los episodios de burbujas y colapsos⁷. De acuerdo con esta figura tributaria, que concedería a las autoridades más tiempo para afrontar un ajuste ordenado en los mercados, las transacciones financieras serían gravadas con tipos impositivos variables cuya magnitud sería proporcional a la tasa de variación de los precios de los activos financieros o de los tipos de cambio. En escenarios de estabilidad financiera el efecto del impuesto sería marginal, pero durante episodios de fuertes oscilaciones de precios en los mercados, los operadores se enfrentarían a tasas impositivas más penalizadoras. Ello debería desmotivar las operaciones especulativas, amortiguando las desviaciones «no fundamentales» en la evolución de los precios. Cabría esperar que la simple existencia del impuesto amortiguase el ciclo.

Por motivos recaudatorios

De acuerdo con la teoría de la Hacienda Pública, los impuestos encuentran su justificación en dos razones básicas no mutuamente excluyentes: motivos de suficiencia presupuestaria y objetivos de eficiencia económica. Aunque el argumento recaudatorio puro en el caso de un impuesto sobre las transacciones financieras es defendido por algunos autores (Kiefer, 1990), otros autores consideran que esta no es una justificación particularmente fuerte en el caso de este tipo de tributo, ya que en gran parte las transacciones financieras ejecutadas deben considerarse «producción intermedia»

⁷ Un tributo que está en línea con la propuesta de Spahn (1995) de introducción de una tasa Tobin de dos niveles, con un tipo impositivo reducido para períodos ordinarios y una sobretasa para períodos de inestabilidad.

(Darvas & Von Weizsäcker, 2010). Si los mercados contribuyen a una asignación eficiente del riesgo, el gravamen de esta actividad producirá distorsiones ineficientes. Frente a esta consideración tres argumentos apoyan la lógica de gravar las transacciones financieras en tanto que fuente potencial de recaudación fiscal: *i)* el sector financiero esté infragravado en comparación con otros sectores y un ITF podría contribuir a remediar esta situación; *ii)* la recaudación del impuesto sobre las transacciones financieras sería asimilable a una «cuota de seguro» para cubrir el riesgo sistémico creado por el sector financiero y que, en ocasiones origina gasto público vinculado a procesos de rescate; y *iii)* los ingresos impositivos podrían ser utilizados para financiar objetivos supranacionales como la asistencia al desarrollo económico o determinados *bienes públicos globales* (por ejemplo, mitigar el cambio climático). Así, la imposición sobre transacciones financieras puede ser una fuente de financiación de actividades deseables, que de otro modo no podrían llevarse a cabo. En el caso de la Unión Europea, la recaudación obtenida por un ITF puede sustituir parcialmente la contribución directa de los Estados miembros, convirtiéndose en una fuente propia de financiación (*own resource*) destinada a ciertos fines incluyendo inversiones públicas que fomentan la productividad y el empleo, así como transferencias destinadas a propósitos supranacionales tales como programas de asistencia al desarrollo.

Para reducir ineficiencias que se producen en los mercados financieros

Además de objetivos recaudatorios, la introducción de un impuesto sobre transacciones financieras se ha defendido para corregir *externalidades negativas*, que ocurren cuando los precios del mercado no reflejan debidamente todos los costes implicados en una determinada acción. Es decir, como un *impuesto pigouviano* orientado a lograr criterios de eficiencia (Contreras & Contreras, 2015b), tal como se comenta a continuación.

Para algunos autores, un impuesto sobre transacciones financieras puede contribuir a estabilizar los mercados por ralentizar la velocidad con la que los *traders* reaccionan ante cambios en los precios de los activos (Erturk, 2006). Los defensores del impuesto consideran que su implantación puede reducir el *exceso de liquidez* derivada de un exagerado volumen de negociación de carácter especulativo y puede corregir la *excesiva volatilidad* de los precios de los activos. De acuerdo con los *modelos de agentes heterogéneos* (MAH), en los mercados financieros generalmente existen dos tipos de operadores. Los *fundamentalistas* basan sus expectativas sobre los precios futuros de los activos y sus estrategias de negociación en los fundamentos del mercado y en factores económicos, mientras que los *chartistas* realizan operaciones especulativas de corto *noise trading*, basadas en modelos de análisis técnico según patrones históricos de precios y cantidades (Schulmeister, 2009a). Quienes defienden el impuesto asumen que cuanto mayor es la participación de los *noise traders* frente a los *fundamentalistas* mayor es la volatilidad (Schulmeister, 2009c), ya que exhiben comportamientos excesivos de optimismo o de pesimismo. En la medida en que la euforia y el pánico vienen y se van de forma aleatoria, los precios de los activos se comportan de forma más volátil que lo que reflejaría cambios en los valores fundamentales. En opinión de estos, los robots que operan con alta frecuencia (HFT) siguiendo diferentes tipos de algoritmos también contribuyen recientemente a aumentar la volatilidad (Dow & Gorton, 2006). En otros estudios, se distingue del mismo modo entre *traders chartistas* que, de forma poco racional, consideran correcta la información procedente del análisis técnico, de los analistas macroeconómicos y de analistas financieros y *traders sofisticados*, que son conscientes de la percepción incorrecta de los operadores *chartistas* respecto de la validez de la información, por lo que operan siguiendo una estrategia contramercado (Brown & Cliff, 2001; Wang, 2001; Simon & Wiggins, 2001;

Sanders *et al.*, 2000; 2003), empujando el precio de los activos hacia sus valores fundamentales (De Grauwe & Grimaldi, 2006). En este contexto, como el efecto del impuesto sobre el coste transaccional es mayor cuanto más corto es el horizonte temporal de la transacción, los defensores de esta figura impositiva consideran que al desincentivar en mayor medida las operaciones de negociación *intradía*, se reduciría el efecto actual de intensificación de las tendencias de los precios, reduciéndose, por lo tanto, la volatilidad de los precios de los activos (Summers & Summers, 1989; Palley, 2003; Schulmeister, 2009b; 2009c; 2009d; 2009e; 2009f). Un segundo tipo de modelos denominados de *inteligencia cero* (MCIs) consideran que el comportamiento agregado de los *traders*, pero no así de los inversores fundamentalistas, ofrece una evolución probabilística sin ningún criterio de optimización. Esto es, operan en conjunto de forma aleatoria según los precios de mercado. En este contexto teórico, la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras, puede reducir la volatilidad, aunque solo si el tipo impositivo aplicado no reduce significativamente la liquidez del mercado (Farmer *et al.*, 2005; Ehrenstein *et al.*, 2005; Mannaro *et al.*, 2008).

Por otra parte, se ha argumentado que se produce una situación de desaprovechamiento de recursos aplicados a la contratación en los mercados financieros, en particular, por la sobreinversión en tecnología (*software* e infraestructuras instalados para lograr pequeñas ventajas de información) y en capital humano dedicado al *trading* (Subrahmanyam, 1998; Dow & Rahi, 2000). La especulación excesiva en el negocio financiero es una forma de búsqueda de ganancias improductiva (*rent-seeking*). Una actividad privadamente rentable, pero que no aumenta directamente el flujo de bienes y servicios en la economía. Se afirma que el *trading* a muy corto plazo es un *juego de suma cero* para la sociedad en su conjunto y, puesto que consume recursos, genera un coste de oportunidad y su valor añadido neto es por tanto negativo (Stiglitz, 1989).

Para mitigar conductas cortoplacistas

Algunos autores consideran que el comportamiento de agentes del mercado financiero, como analistas y *traders*, fomenta una visión cortoplacista por parte de los gerentes de empresas, que se ven forzados a adoptar medidas corporativas orientadas a obtener resultados en un plazo demasiado corto, en un contexto en el que las compañías cotizadas en el mercado bursátil reportan resultados de forma trimestral (Poterba & Summers, 1995; Barton *et al.*, 2016). Esta tendencia, además, parece haberse reforzado con el tiempo (Sampson & Shi, 2019). Como la elevada liquidez del mercado permite a los inversores vender con bajos costes transaccionales aquellos activos que se alejan de sus valores previstos, se crea una presión constante sobre los gestores para mostrar el éxito de su gestión de forma inmediata. De esta situación se deriva un horizonte excesivamente cortoplacista en la toma de decisiones, de forma que algunas decisiones dejan de ser estratégicas para convertirse en tácticas. En este contexto, se afirma que un impuesto sobre las transacciones financieras podría reducir la frecuencia de contratación y animar a los inversores a mantener los activos financieros por períodos más largos de tiempo, lo que contribuiría a centrar la atención de los gestores en factores a largo plazo (Reinhart, 1991). Si los gestores ponen un mayor foco en la estrategia, y no en los aspectos tácticos, cabría esperar un efecto positivo a medio y largo plazo sobre la inversión y, por ende, sobre el crecimiento económico y el empleo.

Para reducir el nivel de riesgo sistémico

El impuesto sobre las transacciones financieras podría mitigar la inestabilidad en los mercados financieros y reducir la probabilidad de ocurrencia de crisis económicas desencadenadas por burbujas en activos financieros y por problemas de financiación y de iliquidez asociados al estallido de las mismas. La estabilidad financiera internacional presenta rasgos de *bien*

público y el uso creciente de instrumentos derivados es motivo de preocupación para la estabilidad del sistema. Además, el avance de la negociación de instrumentos derivados (calificados como *armas financieras de destrucción masiva*) incentiva el apalancamiento por parte de los inversores y los agentes económicos en general. Esta circunstancia apoya la introducción de impuestos que desincentivan esta actividad (Allen & Gale, 2000). En la misma dirección, se ha defendido que la introducción de ITF contribuiría a mitigar el *efecto cascada* de fondos de titulización apalancados que invierten en *credit default swaps* (CDS), como los *collateralized loan obligations* (CLOs) y los *collateralized debt obligations* (CDOs), vehículos de inversión que contribuyeron a amplificar los efectos de la crisis financiera que comenzó en verano de 2007 (European Commission, 2011a; 2011b; Schäfer *et al.*, 2012).

En otro orden de cosas, se ha argumentado que la industria bancaria tiene un componente de *externalidad negativa* que se derrama sobre el público en general, en parte por la fragilidad ocasionada por un nivel de capital estructuralmente bajo. La actividad financiera beneficia de forma directa a aquellos que producen y consumen servicios financieros, es decir, existen *efectos privados* para empleados, depositantes, prestatarios e inversores de los bancos. Pero también existen *costes sociales* asociados al riesgo de poner en peligro a terceras personas no vinculadas a esta actividad, si se desencadena una crisis: el riesgo sistémico es un subproducto nocivo de la actividad financiera. El establecimiento de un ITF podría contribuir a internalizar estos efectos externos negativos y puede ser contemplado como una *cuota de seguro* para cubrir el riesgo sistémico creado por el sector financiero y para compensar el gasto público contingente en rescates bancarios (Haldane, 2010). La imposición sobre las transacciones financieras puede contemplarse como una forma de compensar la garantía implícita que ofrecen los Gobiernos al sistema bancario y que se puede traducir en costes para el contribuyente, en el caso de necesidad de rescates (European Commission, 2011b;

2013a; Vella *et al.*, 2011). El problema del riesgo sistémico o del *too big to fail* consiste en que los inversores asumen esta garantía implícita como cierta, lo que genera la infraestimación de riesgos y, en definitiva, un problema de *moral hazard*. Ello conduce a un coste de capital requerido para el sector financiero inferior al que sería adecuado y, por tanto, un nivel de *beneficios excesivos* para este sector.

Para mejorar los niveles de equidad vertical

Los defensores de la imposición sobre las transacciones financieras sugieren que este impuesto, además de contribuir al logro de los objetivos de eficiencia económica, puede mejorar los niveles de *equidad vertical* del sistema. Consideran que el sector financiero está infragravado en comparación con otros sectores y esta discriminación fiscal favorable permite la generación de diferencias salariales positivas para empleados y directivos del sector financiero. Un ITF puede contribuir a corregir esta situación que se considera poco equitativa (Philippon & Reshef, 2012). Además, se afirma que esta figura impositiva reforzaría el nivel de progresividad fiscal, dada la mayor proporción relativa de sujetos con renta y riqueza elevada realizando transacciones financieras. Como la propiedad de los activos financieros, particularmente en el caso de la tenencia directa de acciones pero también en el caso de su participación indirecta a través de fondos de inversión y pensiones, está fuertemente concentrada en los ricos, la introducción de impuestos sobre las transacciones financieras aumentaría la progresividad global del sistema fiscal (European Commission, 2011b). Un impuesto de esta naturaleza debería reforzar el papel redistributivo del sector público.

4. ¿Por qué no deben gravarse las transacciones financieras?

Tanto en la literatura académica, como en diversos trabajos procedentes de la industria financiera,

encontramos también recomendaciones en contra del establecimiento de un impuesto sobre las transacciones financieras por diversos motivos.

Para no deteriorar la calidad de los mercados financieros

Las oportunidades especulativas ocurren cuando el mercado es ineficiente. El arbitraje racional de las oportunidades de lucro resulta efectivo para vaciar los mercados, estabilizar los precios, y conducir estos hacia sus valores fundamentales (Jetin & Denys, 2005; Landau Report, 2004). Por tanto, la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras, lejos de mejorar la eficiencia, genera un deterioro en el funcionamiento de los mercados financieros, al reducir la liquidez y empeorar la calidad de la determinación del precio de los activos (proceso de *descubrimiento de los precios*). Además, aumenta los costes transaccionales al ampliarse los diferenciales entre los precios de oferta y demanda, *bid-ask spread*, en los mercados afectados (Frino & West, 2003; European Central Bank, 2004). Los inversores valoran la liquidez, como lo demuestra el hecho de que exigen un menor retorno en el caso de valores muy líquidos (Amihud *et al.*, 2005). Un mercado de valores líquido agrega valor a la economía, al ofrecer la oportunidad a empresarios y ahorradores de diversificar su riesgo. Por tanto, la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras que afecta negativamente al nivel de liquidez, tendrá un impacto negativo sobre el nivel de bienestar social.

El rechazo a la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras se apoya también en la consideración de que resulta imposible diseñar una figura tributaria con capacidad para reducir de forma selectiva la actividad de un tipo de operador en particular. Un ITF no puede discriminar su efecto sobre la negociación fundamental o sobre el *ruido*. Reducir la actividad de operaciones que transmiten información fundamental valiosa y que, por tanto, contribuyen

a conducir los precios hacia sus valores fundamentales, tendrá un impacto negativo (Hakkio, 1994; Habermeier & Kirilenko, 2003; Hommes, 2006; Keen, 2011; Vella *et al.*, 2011; Anthony *et al.*, 2012).

Además, los críticos del establecimiento de impuestos sobre las transacciones financieras destacan que las oscilaciones en el precio de los activos financieros no necesariamente provienen de operaciones especulativas desestabilizadoras, sino que pueden ser reflejo de la variabilidad observada en los fundamentos económicos que determinan su valor (Friedman, 1953).

También se ha argumentado que el impacto de la reducción de la liquidez sobre la volatilidad del precio de los activos depende de la microestructura de mercado y la composición relativa de *operadores que generan ruido* y de *inversores fundamentalistas* (Haberer, 2004; Song & Zhang, 2005; Dow & Gorton, 2006; Shi & Xu, 2009), de modo que el impuesto puede ser neutral respecto del nivel de volatilidad (Bloomfield *et al.*, 2009; Foucault *et al.*, 2011; Buss *et al.*, 2011). Y si se produce una reducción de la negociación ejecutada por los agentes mejor informados en mayor medida que lo hace la contratación de los agentes *especuladores*, podría producirse un incremento de la volatilidad de los precios (Song & Zhang, 2005; Ehrenstein *et al.*, 2005; Mannaro *et al.*, 2008; Pellizzari & Westerhoff, 2009). Se han identificado, adicionalmente, otros factores que podrían poner en duda el impacto estabilizador de un impuesto sobre las transacciones financieras en el nivel de volatilidad. El impacto de los costes transaccionales en la liquidez afecta de forma diferente a la volatilidad de los precios, dependiendo del escenario y del nivel de eficiencia del mercado. Puede existir una relación en forma de U entre liquidez y *exceso de volatilidad*. En contextos de mercados ineficientes, una mayor liquidez reduce el *exceso de volatilidad* a diferencia de lo que pasa en un escenario de gran volumen de contratación. Un impuesto sobre las transacciones financieras en un escenario de liquidez reducida puede aumentar el carácter volátil de los precios (Haberer, 2004).

Además, el efecto de introducir un ITF podría conducir a un aumento de la inestabilidad en mercados organizados en forma de doble subasta continua, a diferencia de lo que ocurriría en los mercados organizados en torno a *dealers* (Pellizari & Westerhoff, 2009). Por otra parte, el impacto del impuesto sobre la volatilidad es diferente en un ciclo alcista o bajista (Dupont & Lee, 2007). Y su efecto sobre el *exceso de volatilidad* de los precios puede depender también de la magnitud del tipo impositivo. A partir de una determinada tasa cabe esperar un aumento en la volatilidad (Farmer *et al.*, 2005; Demary, 2010). Finalmente, en los modelos que utilizan un enfoque de teoría de juegos (MTJs) y en estudios con un enfoque experimental, la relación entre costes transaccionales y *exceso de volatilidad* se asocia al tamaño del mercado y sus características en términos de *eficiencia informacional*. Así, la introducción de un ITF puede acentuar el perfil volátil de los precios en mercados pequeños o que se encuentran en la zona crítica de *eficiencia informacional* (Kaiser *et al.*, 2007; Hanke *et al.*, 2010).

Para no generar ineficiencia económica

Incluso si el sector financiero estuviera infragravado en comparación con otros sectores y fuera deseable corregir esta situación, los críticos del impuesto sobre transacciones financieras dudan que esta opción sea la menos distorsionante. Resulta difícil gravar las transacciones financieras si no se trata de un impuesto a nivel internacional global y uniforme, ya que es relativamente sencillo diseñar esquemas orientados a transferir operaciones a otros mercados nacionales o internacionales no gravados, o bien crear *operaciones equivalentes* no gravadas. Aquellos que desaconsejan la introducción de un ITF destacan sus efectos negativos sobre la eficiencia económica. Efectos que se producen, básicamente, por una alteración en la correcta asignación del capital y del riesgo en la actividad productiva. Entre los factores por los que este impuesto genera ineficiencia destacan: su desincentivo al comercio internacional (Nissanke,

2004) y la reducción de los flujos internacionales de capital, lo que implica también una asignación subóptima de los recursos a nivel global (Campbell & Froot, 1994). Además, la introducción de ITF implica relocalizaciones ineficientes de la actividad financiera entre plazas (efecto de *deslocalización fiscal*) con un impacto negativo sobre el bienestar social global (Umlauf, 1993; Campbell & Froot, 1994; Reisen, 2002; Chou & Wang, 2006; Xu, 2010; Vella *et al.*, 2011; Davis *et al.*, 2013; Oxera Consulting, 2014a). Se argumenta, por otra parte, que el impuesto sobre transacciones financieras resulta poco neutral al afectar de forma diferente a las compañías según su forma de financiación y su distinto nivel de liquidez en bolsa (Amihud *et al.*, 2005; Habermeier & Kirilenko, 2003; Grahl & Lysandrou, 2003). Además, de acuerdo con los resultados de análisis económico, los impuestos sobre transacciones intermedias son más distorsionadores que aquellos otros que gravan las transacciones finales y, por tanto, deben evitarse (Diamond & Mirrlees, 1971). Adicionalmente, al reducir la rentabilidad financiera de los activos afectados, este impuesto altera las decisiones óptimas de ahorro, de forma positiva o negativa según la magnitud relativa de los *efectos renta y sustitución*. Esta circunstancia afecta negativamente a la eficiencia económica (McCrae, 2002; Li, 2009; Davis *et al.*, 2013; City of London, 2014; Oxera Consulting, 2014a). Y si el impuesto recae también sobre la negociación de instrumentos derivados, la actividad de cobertura de riesgos de mercado y de crédito se verá negativamente condicionada y, por ende, distorsionada la asignación de los recursos (Grahl & Lysandrou, 2003; Oxera Consulting, 2014a). En el mismo sentido, la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras produce ineficiencia al distorsionar la recomposición óptima de cartera, como consecuencia de la ampliación de la zona en la que los costes de transacción compensan los beneficios de dicha recomposición, lo que se conoce como *no trade zone* (Constantinides, 1986). El impuesto amplía el efecto de cierre, *lock-in*, que se deriva del impuesto sobre ganancias de capital (Dammon & Spatt, 1996).

Porque el impuesto se traslada a ahorradores y clientes finales

Aunque los sujetos pasivos del impuesto sobre transacciones financieras son las entidades financieras, existe consenso en que es posible la traslación de la carga impositiva hacia sus clientes finales (efecto incidencia). En el caso de la actividad de *brokerage*, las comisiones aumentarán ya que la estructura de este negocio les impide absorber el gravamen y, en general, por el *efecto cascada* del impuesto (Vella *et al.*, 2011; Vella, 2012). Por otra parte, la introducción de un impuesto sobre transacciones financieras tiene un impacto negativo en la rentabilidad anual de instrumentos de inversión más relevantes mantenidos por las familias: fondos de inversión, fondos de pensiones e instrumentos de ahorro-seguro. Desde el momento mismo de la introducción del impuesto, se produce una devaluación de las posiciones de estos vehículos por un *efecto capitalización* negativo que genera a su vez un *efecto riqueza* contractivo sobre el consumo (Case *et al.*, 2005; Carroll *et al.*, 2011). Además, en la medida que el impuesto sobre transacciones financieras implica un encarecimiento de la financiación bancaria con bonos, dado el creciente recurso del sistema crediticio a los mercados de capitales, el margen de la actividad bancaria se reduce. Y, por el *efecto incidencia*, este impacto eleva los diferenciales de crédito de los préstamos concedidos por bancos a familias y empresas. En consecuencia, el encarecimiento de la financiación a los clientes finales causado por el impuesto tendría, a su vez, un impacto negativo en la inversión tanto en capital productivo como en activos inmobiliarios.

Porque la recaudación neta puede ser poco relevante

En la práctica, la recaudación neta obtenida de un impuesto sobre transacciones financieras, aunque previsiblemente positiva, suele ser menos relevante

de lo inicialmente considerado. En consecuencia, difícilmente sirve para compensar los costes potenciales para el sector público asociados a la ejecución de rescates bancarios. La recaudación bruta del impuesto se ve significativamente reducida por: *i*) los mayores costes de financiación del Gobierno derivados del gravamen de sus emisiones en el mercado secundario (si este instrumento no queda exento); *ii*) la pérdida parcial de recaudación en los impuestos sobre la renta personal y los beneficios societarios, como consecuencia de posibles efectos negativos de segunda ronda sobre los rendimientos y ganancias de capital obtenidos por entidades y familias (Davis *et al.*, 2013); *iii*) la existencia de costes directos de organización, administración, control e inspección asociados a la gestión del impuesto; *iv*) comportamientos de *evasión fiscal* y de *elusión fiscal* vía generación de nuevos tipos de transacciones no sujetas en un entorno de globalización financiera (Brondolo, 2011).

Porque no es el mejor impuesto para reducir el nivel de riesgo sistémico

Los críticos del impuesto sobre transacciones financieras rechazan que este tributo resulte particularmente útil para reducir la inestabilidad financiera y el riesgo sistémico, ya que no opera sobre una variable determinante del nivel de riesgo que aporta cada entidad (Anthony *et al.*, 2012; IMF, 2010). La base imponible de este impuesto no es una variable que aproxime bien el riesgo asumido por las entidades bancarias, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con el nivel de VAR (*value at risk*). Además, si una de las causas de la crisis financiera fue el desarrollo de CDOs² (*Collateralized Debt Obligation Squared*) en los que los activos de un vehículo de *titulización* son a su vez el capital y/o los tramos subordinados de otros CDOs², la introducción de un impuesto sobre transacciones financieras no hubiera contribuido significativamente a reducir su proliferación, ya que al ser inversiones de largo plazo se ven menos afectadas por este impuesto (Honohan & Yoder, 2011).

Porque no es fácil coordinar el uso de los recursos fiscales

Los defensores del impuesto sobre transacciones financieras ponen énfasis en la posibilidad de utilizar la recaudación derivada de su implantación para financiar *bienes públicos globales*. Sin embargo, los críticos del impuesto resaltan que resultará difícil alcanzar acuerdos supranacionales entre países, dada la importante concentración geográfica de las transacciones financieras en pocos centros financieros. En la práctica, el nivel de actividad financiera se encuentra en Europa muy concentrada en las plazas de París, Frankfurt y, particularmente, de Londres. Por tanto, será complicado que los países más afectados por el impuesto ofrezcan la recaudación obtenida para financiar este tipo de bienes que, por su propia naturaleza, son no excluibles en el consumo. El reparto de la cuota contributiva resultará objeto de acuerdos complicados (Schulmeister *et al.*, 2008; Darvas & Von Weizsäcker, 2010).

Porque la mejora del nivel de equidad es discutible

Si el impuesto sobre transacciones financieras pretende mejorar la justicia social, compensar los efectos derivados de los rescates bancarios, y corregir la sobrerrentabilidad del sector en el período previo a la crisis, o finalmente afectar negativamente a los gestores responsables de la crisis, se ha señalado que introducir este impuesto no resulta lo más práctico por diversas razones. Estos rescates no se diseñaron para salvar a los accionistas de los bancos, sino para evitar que se desencadenara una espiral de crisis y quiebras bancarias, y también para rescatar a los clientes minoristas tenedores de los depósitos bancarios. Desde esta perspectiva, no tiene sentido castigar a los actuales accionistas de las entidades tras los procesos de *bail-out* (que se articularon en forma de inyecciones de capital y suscripción de participaciones convertibles por parte del sector público), ya

que los accionistas en el momento de los rescates experimentaron su coste en forma de diluciones masivas y pérdida muy elevada del valor de sus acciones (Vella *et al.*, 2011). Además, si el impuesto sobre transacciones financieras se introduce con el objetivo de compensar un exceso de rentabilidad obtenida por los accionistas del sector antes de la crisis, que se derivó de la existencia de una garantía implícita vinculada a situaciones de *too-big-to-fail* (TBTF), aquellos ya abandonaron previsiblemente la escena, o bien perdieron su capital por la masiva devaluación de sus posiciones en acciones. La introducción de este impuesto afectaría a los actuales accionistas en forma de una depreciación inmediata de sus carteras de acciones bancarias por el *efecto capitalización*. Adicionalmente, si el objetivo del impuesto es castigar a los gestores responsables de la crisis financiera, se ha indicado que este impuesto no puede discriminar entre entidades que fueron mejor o peor gestionadas en el período previo a la crisis. Además, la mayor parte de estos gestores previsiblemente ya abandonaron sus puestos de responsabilidad. También se ha señalado que establecer un impuesto sobre transacciones financieras esperando gravar las entidades rescatadas no tiene sentido, desde la perspectiva presupuestaria si estas son todavía en cierta medida propiedad del sector público. Al menos en el caso de Europa, una parte del capital de las entidades rescatadas permanece en carteras de agencias públicas, por lo que si los bancos no trasladan la carga impositiva, la introducción del impuesto implicaría una pérdida de valor de los activos del sector público y, en consecuencia, de todos los contribuyentes. Y si, por el contrario, los bancos logran trasladar su carga impositiva, la reducción de la utilidad la experimentarían los contribuyentes en su conjunto (empresas y familias) dado el alto nivel de bancarización en los países desarrollados.

Finalmente, reforzar el nivel de progresividad del sistema, gravando transacciones que se concentran en mayor medida en sectores sociales de alta renta y elevado patrimonio, puede implicar ganancias en

términos de equidad. Sin embargo, esto ocurrirá previsiblemente a costa de un deterioro en el nivel de eficiencia económica, como la *teoría de la imposición óptima* se ha ocupado de mostrar. Así, acentuar el nivel de progresividad del sistema con impuestos sobre las transacciones financieras, no es necesariamente óptimo cuando se contemplan simultáneamente criterios de equidad y eficiencia.

5. Evidencia empírica sobre los efectos del ITF

Cinco cuestiones han centrado la atención empírica sobre los efectos de introducir un impuesto sobre las transacciones financieras: *i*) la conexión entre el nivel de costes transaccionales y el volumen de negociación en los mercados financieros; *ii*) la pérdida de liquidez del mercado asociada al incremento de los costes transaccionales; *iii*) la relación entre el volumen de negociación y la volatilidad del precio de los activos; *iv*) el fenómeno de *deslocalización fiscal* de la actividad financiera; y *v*) el nivel de recaudación. Adicionalmente, otros análisis han revisado también los efectos del impuesto sobre: *i*) la rentabilidad de los activos gravados; *ii*) el mayor coste en las coberturas de riesgos; *iii*) el encarecimiento de la financiación bancaria y corporativa; y *iv*) la traslación de la carga impositiva desde los sujetos pasivos a los inversores y a los clientes bancarios.

Sobre la cuestión del impacto de los costes de transacción en el nivel de contratación, los estudios empíricos (que se han basado tanto en análisis de series temporales como en datos de panel) asimilan el incremento en el coste transaccional derivado de un aumento, por motivos regulatorios, en el tamaño de los *ticks* con la introducción de impuestos sobre transacciones que implique el mismo incremento en el diferencial entre precios de oferta y demanda. Estos estudios ofrecen consenso sobre la relación negativa entre ambos eventos, pero no son concluyentes respecto de su magnitud. Entre los estudios más recientes véase Aitken y Swan (2000), Swan y Westerholm

(2001), Zhang (2001), Baltagi *et al.* (2006), Chou y Wang (2006), Liu (2007) y Schmidt (2007).

En el caso del impuesto francés sobre acciones, los resultados indican una caída de aproximadamente una quinta parte en la contratación respecto del período preimpuesto. Si bien el impacto sobre la contratación derivada de la provisión de liquidez es leve, como consecuencia de la exención en esta actividad, la negociación *off-exchange* disminuyó en un 40 %, y las grandes operaciones OTC prácticamente desaparecieron (Colliard & Hoffmann, 2013). Además, los proveedores de liquidez redujeron el número de actualizaciones de cotizaciones y se registró un volumen inferior en las posiciones a los *mejores precios* por el efecto del impuesto (Becchetti *et al.*, 2014; Meyer *et al.*, 2015; Capelle-Blancard & Havrylchuk, 2016). También se evidenció un incremento en los diferenciales entre los precios de oferta y demanda en las posiciones, indicando una reducción en el nivel de liquidez y de calidad del mercado bursátil tras la implementación del impuesto (Haferkorn & Zimmermann, 2013; Šramko, 2015). Otros estudios tampoco encuentran apoyo a la idea de que un ITF mejore la calidad del mercado al afectar a la composición del volumen de negociación, aunque documentan un cambio en las tenencias de valores desde inversores a corto plazo a los de largo plazo (Colliard & Hoffmann, 2017). Por el contrario, se estima un deterioro de la calidad del mercado que amenaza la transmisión de información entre los fragmentados mercados europeos (Haferkorn & Zimmermann, 2013; Gomber *et al.*, 2016). Para el caso del impuesto italiano sobre transacciones bursátiles, la evidencia empírica es similar. Se aprecia una pérdida de liquidez y calidad de mercado (Šramko, 2015) y una elevación importante de los costes transaccionales (Hvozdyk & Rustanov, 2016).

La evidencia respecto del impacto de los impuestos sobre transacciones financieras sobre la volatilidad de los precios de los activos financieros es menos concluyente. Los análisis econométricos ofrecen resultados opuestos dependiendo de los modelos especificados, del tipo de variación o *shock* analizado y del

período de la muestra considerado. Entre los trabajos recientes que ofrecen una relación negativa entre costes transaccionales y volatilidad de los precios se encuentran los de Hau (2001), Huang *et al.* (2002), Sarwar (2003), Liu y Zhu (2009), Su y Zheng (2011) y Becchetti *et al.* (2014). Numerosos estudios muestran, sin embargo, una relación ambigua o poco significativa, como es el caso de Saporta y Kan (1997), Hu (1998), Bessembinder y Rath (2002), Chou y Wang (2006), Phylaktis y Aristidou (2007), Šramko (2015), Capelle-Blancard y Havrylchuk (2016), o Hvozdyk y Rustanov (2016). En contra del argumento de que introducir un impuesto sobre transacciones financieras contribuiría a reducir la volatilidad de los precios de los activos gravados, un conjunto de trabajos empíricos indican incluso la existencia de una relación positiva entre variaciones en los costes transaccionales y cambios en la volatilidad de mercado, como por ejemplo Green *et al.* (2000), Aitken y Swan (2000), Domowitz *et al.* (2001), Wang y Yau (2000), Swan y Westerholm (2001), Bessembinder y Rath (2002), Aliber *et al.* (2003), Hau (2006), Baltagi *et al.* (2006) y Lanne y Vesala (2010). En definitiva, no existen resultados empíricos concluyentes respecto del signo y la magnitud del impacto de los impuestos sobre transacciones financieras en la volatilidad del precio de los activos. Se han expuesto ciertas debilidades metodológicas en los trabajos empíricos relacionadas con: *i*) problemas de comparabilidad, al utilizar los estudios diferentes medidas de volatilidad; *ii*) la imposibilidad de separar el efecto del impuesto sobre las transacciones financieras de otros cambios estructurales y políticos, que pueden tener lugar al mismo tiempo; y *iii*) la dificultad para identificar la magnitud de las transacciones basadas en criterios fundamentales de aquellas otras basadas en criterios especulativos —véase Schulmeister *et al.* (2008) y McCulloch y Pacillo (2011)—. En relación con la primera cuestión, diferentes estudios han utilizado al menos tres medidas diferentes: *i*) la volatilidad estadística de corto plazo (calculada como la desviación estándar en base de

datos de cierre diarios); *ii*) la volatilidad fundamental a corto plazo (calculada como la varianza del rendimiento de los activos con respecto a la varianza de sus fundamentos), que refleja la velocidad del proceso de incorporación de nueva información sobre el valor fundamental al mercado; y *iii*) el *exceso de volatilidad* o *sobrerreacción* a largo plazo, que mide las oscilaciones del precio de los activos en torno a su nivel de equilibrio fundamental a largo plazo (Kupiec, 1996). Para los defensores del impuesto resulta más preocupante el impacto sobre la volatilidad a largo plazo, ya que las burbujas financieras y su posterior estallido presentan *externalidades* macroeconómicas más graves. Pero, en este sentido, los críticos del impuesto señalan que los costes transaccionales no parecen jugar un papel determinante. Las burbujas son comunes en el mercado inmobiliario, donde los costes de transacción son muy altos en comparación con los de los mercados financieros, lo que sugiere que la introducción de un impuesto sobre transacciones financieras difícilmente impedirá que se generen burbujas en los mercados de activos financieros. Desde esta perspectiva, para prevenir burbujas en los precios de los activos, un medio más directo consistiría en desincentivar las compras apalancadas, aumentando los requerimientos de garantías y los *margin call*, en particular durante la fase ascendente del ciclo de mercado.

Por lo que respecta al ITF diseñado en el ámbito de la Unión, se han estimado otros potenciales efectos. En concreto, se espera un impacto negativo anual en la rentabilidad de los fondos de inversión y de los fondos de pensiones para los inversores individuales de los Estados miembros participantes en un rango entre 10 mil y 15 mil millones de euros, mientras que se trasladaría un coste anual hacia los usuarios finales de los Estados por un importe entre 15 mil y 30 mil millones de euros. Además, se incrementaría el coste anual de las coberturas en un rango entre mil y 3 mil millones de euros para el conjunto de las empresas de los Estados participantes (Davis *et al.*, 2013). Por otra parte, se ha estimado que el impuesto elevaría el

coste de la financiación bancaria mediante su recurso a los mercados de capital, en torno al 0,036 % (Oxera Consulting, 2014a). Y en lo que respecta a la financiación corporativa, el potencial efecto negativo sobre la liquidez derivado de la introducción del impuesto sobre transacciones financieras, de acuerdo con algunos estudios podría implicar un incremento del coste de financiación mediante bonos y capital de unos 40 puntos básicos (Oxera Consulting, 2012; 2014a; 2014b). Adicionalmente, otros estudios indican un coste anual estimado entre 7 mil y 8 mil millones de euros, o entre 10 y 20 puntos básicos de coste adicional, por el encarecimiento de la financiación en las emisiones de las empresas de los Estados Miembros Participantes (véase Davis *et al.*, 2013). Otras estimaciones ofrecen como resultado un incremento esperado de entre 4 o 5 puntos básicos en el coste de capital de las empresas, lo que podría implicar una reducción de aproximadamente un 0,2 % en el *stock* de capital (Lendvai *et al.*, 2012). Este encarecimiento de la inversión empresarial podría además traducirse en un empeoramiento de los datos macroeconómicos en términos de la formación bruta de capital (Schwert & Seguin, 1993; Bond *et al.*, 2005; Block, 2007; Matheson, 2011).

En otro orden de cosas, respecto de los efectos colaterales de la introducción del impuesto sobre transacciones financieras en el presupuesto público, se ha estimado un incremento medio de los costes de financiación por parte del sector público en la zona de implantación del impuesto del 0,4 % (Oxera Consulting, 2014a). Otras estimaciones indican, en el mismo sentido, un impacto en términos de mayor coste anual de financiación en un rango entre 15 mil y 20 mil millones de euros (Davis *et al.*, 2013). También en relación con el impacto en el cumplimiento presupuestario, la pérdida de recaudación asociada al impacto negativo derivado de la introducción del ITF en las bases imponibles de los impuestos sobre la renta personal y de sociedades, en el caso de los Estados miembros participantes, se ha estimado en 22 mil millones de euros anuales (Oxera Consulting, 2014a).

Finalmente, en relación con los efectos del impuesto sobre las transacciones financieras en el nivel de eficiencia económica, se ha afirmado que en los países que establecieran el impuesto se produciría, por el *efecto riqueza*, un impacto negativo sobre el consumo y una reducción en la tasa de crecimiento del PIB. En particular, algunos estudios indican una reducción de entre un 0,5 % y un 0,9 % en el nivel de PIB europeo a largo plazo en precios constantes (City of London, 2014). Otros estudios han estimado un efecto contractivo sobre el PIB derivado del impuesto de un 0,6 % en los Estados miembros participantes (Oxera Consulting, 2014a), mientras que el modelo dinámico de equilibrio general (DSGE) de la CE estima una caída del PIB del 1,67 % a largo plazo (European Commission, 2011a; 2013b).

6. Estimación del impacto sobre la liquidez en el mercado español

En este apartado se aborda la cuestión del impacto del impuesto sobre transacciones bursátiles en la liquidez del mercado. Por lo que respecta a la metodología para realizar este análisis, cuando un impuesto lleva en vigor un período temporal suficiente, un método que ha ido ganando adeptos para estimar su impacto sobre la contratación y la liquidez del mercado es el denominado *Difference-in-difference* o DiD (Imbens & Wooldridge, 2009). Con este método se observan resultados para dos grupos y dos períodos de tiempo. Hay un grupo A expuesto a una determinada política (por ejemplo, un impuesto sobre las transacciones bursátiles) en el segundo período pero no en el primero. El segundo grupo B o de control no está expuesto al efecto en ninguno de los dos períodos (por ejemplo, transacciones sobre acciones no sujetas). Se comparan los resultados del grupo A antes y después de la intervención política. La media de los cambios en la variable observada del grupo de control B se resta de la media del cambio en el grupo expuesto A. De este modo, se eliminan los sesgos en las comparaciones

del segundo período entre el grupo de tratamiento y el de control, que podrían ser el resultado de diferencias permanentes entre esos grupos, así como los sesgos de las comparaciones a lo largo del tiempo en el grupo expuesto a la política, que podrían ser el resultado de determinadas tendencias (Wooldridge, 2007). También se pueden utilizar dos grupos de control. Por ejemplo, si el ITF español estuviera en vigor, un grupo de control incluiría empresas pequeñas, o con un nivel de capitalización inferior a 1.000 millones de euros. Y un segundo grupo de control correspondería a empresas grandes pero no españolas.

Un segundo método es el enfoque *Agent-Based Modeling* (ABM), de acuerdo con el cual: se desarrolla un mercado financiero artificial; se define una forma de comportamiento de los agentes; se identifican los parámetros de la microestructura de mercado; se realiza una simulación de comportamiento con diferentes parámetros en torno a valores razonables de mercado; y se comparan los resultados procedentes de un escenario con impuesto y un escenario de control para obtener conclusiones. Se trata de un enfoque computacional. Cuando, como es el caso español, el impuesto cuyo efecto se quiere analizar no está en vigor, este es el enfoque disponible. Las hipótesis utilizadas en relación al comportamiento de mercado pueden apoyarse en analogías respecto de lo ocurrido en otros mercados (por ejemplo, el caso francés o italiano) o en encuestas realizadas a agentes del mercado español. El trabajo de Contreras (2019), que utiliza un modelo ABM con datos para el período de un año (entre noviembre de 2018 y noviembre de 2019), considera una *acción sintética* creada como media del conjunto de los diez valores del IBEX con mayor capitalización⁸. De acuerdo con los datos ponderados de estos valores, esta *acción sintética* se caracterizaría por un retorno anual del 6,7 %, una volatilidad anualizada del 20,72 % y un diferencial entre precios de

oferta y demanda de 5 puntos básicos. Se considera que el valor de esta acción sigue un movimiento browniano tal que $d \ln A_t = \mu dt + \sigma dW_t$, donde μ representa el crecimiento medio en cada período, σ es la volatilidad del crecimiento y W_t es un proceso de Wiener tal que sus trayectorias son continuas, sus incrementos (no solapados) son independientes, $W_0 = 0$; y $W_t - W_s$ es una variable gaussiana con media cero y varianza $t-s$. Es decir $W_t - W_s \rightarrow N(0, t-s)$. El valor medio de la distribución de valores de la acción en el período t viene dado por A_t^e tal que:

$$A_t^e = A_0 e^{\left(\mu + \frac{\sigma^2}{2}\right)t} \tag{1}$$

La probabilidad incondicionada de que el valor de $A_t < A_t^e$ viene dada por:

$$\rho_t = N\left(\frac{\sigma\sqrt{t}}{2}\right) \tag{2}$$

En el modelo se considera que un *trader*, que tiene cierta información que le permite asignar una probabilidad condicionada a los escenarios de subida (A_t^+) y bajada (A_t^-) del valor, se plantea una estrategia en la que abre una posición y espera cerrarla en un determinado plazo. La introducción del ITF perjudica el retorno de la transacción⁹ y, para cada tipo impositivo, el impacto sobre el retorno de la transacción es mayor cuanto menor sea el horizonte temporal de la estrategia. Las principales conclusiones indican que es previsible que desaparezcan casi al 100 % las estrategias de inversión entre uno y tres días. La actividad procedente de estrategias a plazos superiores puede reducirse significativamente dependiendo de la asignación interna de costes y riesgos y bajo reglas de decisión

⁹ El retorno viene definido por:

$$r^{net}(t) = \frac{1}{t} \ln \frac{[\rho_t^+ A_t^+ + (1 - \rho_t^+) A_t^-] e^{-rt} \left(1 - \frac{s}{2}\right)}{A_0 \left(1 + \frac{s}{2}\right) (1 + r)} \tag{3}$$

donde s es el diferencial de oferta y demanda y r es el tipo impositivo.

⁸ Inditex, Iberdrola, Banco Santander, Telefónica, Amadeus, BBVA, Endesa, Aena, Repsol y Naturgy.

que implicasen no abrir posiciones cuando el retorno esperado es positivo pero significativamente menor al que se produce en ausencia del impuesto. El impacto total sobre la negociación bursátil dependerá esencialmente de la distribución actual de estrategias por plazos.

En otro orden de cosas, para el ejercicio 2019, había 58 compañías españolas con acciones sujetas al impuesto por tener una capitalización superior a 1.000 millones de euros. El importe de negociación en SIBE (BME) fue de unos 438.000 millones de euros. Bajo la hipótesis de que un 40 % de la contratación se produce en plataformas electrónicas¹⁰, se considera un nivel de negociación de 730.000 millones de euros. Considerando un tipo impositivo del 0,20 % implica que la previsión de recaudación del Gobierno asume una reducción de la contratación cercana al 42 %, incluyendo la caída de negociación por cambios en el comportamiento, *behavioral effect*, por *elusión fiscal* vía sustitución de instrumentos gravados por no gravados y por *deslocalización fiscal*.

7. Comentarios finales

En el ámbito europeo, Francia e Italia, y a partir del año 2021 España, han introducido de forma unilateral impuestos sobre las transacciones bursátiles. Mientras, en la Unión Europea la implantación de un impuesto general sobre transacciones financieras impulsado por diez Estados miembros está estancado. Este tipo de impuestos son muy controvertidos. Algunos esperan de su implantación un incremento significativo en los ingresos fiscales, una reducción de la actividad especulativa y en la volatilidad en el precio de los activos, así como una mejora en términos de equidad vertical. Por el contrario, sus detractores atribuyen al impuesto un impacto negativo en la eficiencia económica y una significativa reducción en la liquidez de

mercado, acompañada de una recaudación decepcionante. Además, el riesgo de deslocalización fiscal de la actividad bursátil resulta evidente.

Referencias bibliográficas

- Aitken, M. & Swan, P. (2000). *The Impact of a Transaction Tax on Security Market Traders: The Case of Australia's Tax Reduction*. Working Paper, University of Sydney.
- Aliber, R. Z., Chowdhury, B. & Yan, S. (2003). Some evidence that a Tobin tax on foreign exchange transactions may increase volatility. *European Finance Review*, 7(3), 481-510.
- Allen, F. & Gale, D. (2000). Bubbles and Crises. *The Economic Journal*, 110(460), 236-255.
- Amihud, Y., Mendelson, H. & Pedersen, L. H. (2005). Liquidity and asset prices. *Foundation and Trends in Finance*, 1(4), 1-96.
- Anthony, J., Bijlsma, M., Elbourne, A., Lever, M. & Zwart, G. (2012). Financial transaction tax: review and assessment. *CPB the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis Discussion Paper*, 202.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2018). *Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas 2019*. Informe 45/18.
- Baltagi, B. H., Li, D. & Li, Q. (2006). Transaction tax and stock market behavior: Evidence from an emerging market. *Empirical Economics*, 31(2), 393-408.
- Barton, D., Bailey, J. & Zoffer, J. (2016). Rising to the challenge of short-termism. *Focusing Capital on the Long Term*. *FCLT Global*.
- Becchetti, L., Ferrari, M. & Trenta, U. (2014). The impact of the French Tobin tax. *Journal of Financial Stability*, 15, 127-148.
- Bessembinder, H. & Rath, S. (2002). Trading Costs and Return Volatility: Evidence from Exchange Listings. *Working Paper, Utah*: University of Utah.
- Block, S. (2007). The liquidity discount in valuing privately owned companies. *Journal of Applied Finance*, 17(2), 33-40.
- Bloomfield, R., O'Hara, M. & Saar, G. (2009). How Noise Trading Affects Markets: An Experimental Analysis. *Review of Financial Studies*, 22(6), 2275-2302.
- Bond, S., Hawkins, M. & Klemm, A. (2005). Stamp duty on shares and its effect on share prices. *Institute for Fiscal Studies Working Paper* 04/11.
- Brondolo, J. D. (2011). Taxing Financial Transactions: An Assessment of Administrative Feasibility. *IMF Working Paper*, No 11/185.
- Brown, G. W. & Cliff, M. T. (2001). Investor sentiment and the near term stock market. In *Financial Economics Network, Capital Markets Abstracts: Market Efficiency*. Working paper,

¹⁰ Entre las que destacan: BATS Global Markets (CBOE Holdings Inc), Chi-X, Aquis Exchange PLC o Turquoise (London Stock Exchange Group).

- Kenan-Flagler Business School. University of North Carolina-Chapel Hill.
- Buss, A., Uppal, R. & Vilkov, G. (2011). Asset Prices in General Equilibrium with Transactions Costs and Recursive Utility. *Working Paper EDHEC-Risk y Goethe University*.
- Campbell, J. Y. & Froot, K. (1994). International experiences with security transaction taxes. In J. Franker (ed.), *The Internationalization of Equity Markets* (pp. 277-308). University of Chicago.
- Capelle-Blancard, G. & Havrylych, O. (2016). The impact of the French securities transaction tax on market liquidity and volatility. *International Review of Financial Analysis*, 47, 166-178.
- Carroll, C. D., Otsuka, M. & Slacalek, J. (2011). How Large Are Housing and Financial Wealth Effects? A New Approach. *Journal of Money, Credit and Banking*, 43(1), 55-79.
- Case, K. E., Quigley, J. M. & Shiller, R. J. (2005). Comparing Wealth Effects: The Stock Market versus the Housing Market. *The B.E. Journal of Macroeconomics*, 5(1).
- Chou, R. K. & Wang, G. H. (2006). Transaction tax and market quality of the Taiwan Stock Index Futures. *Journal of Futures Markets*, 26(12), 1195-1216.
- City of London (2014). The effects of a Financial Transaction Tax on European households' savings. *Special Interest Paper City of London Corporation*.
- Coelho, M. (2016). *Dodging Robin Hood: Responses to France and Italy's Financial Transaction Taxes*. <https://ssrn.com/abstract=2389166>
- Colliard, J. E. & Hoffmann, P. (2013). Sand in the Chips? Evidence on Taxing Transactions in Modern Markets. *Social Science Research Network Working Paper*.
- Colliard, J. E. & Hoffmann, P. (2017). Financial Transaction Taxes, Market Composition, and Liquidity. *The Journal of Finance*, 72(6), 2685-2716.
- Constantinides, G. M. (1986). Capital market equilibrium with transaction costs. *Journal of Political Economy*, 94(4), 842-862.
- Contreras, C. (2019, 21 de noviembre). ¿Cómo afecta la imposición sobre las transacciones financieras a la liquidez del mercado? *FEDEA Workshop sobre los Retos de la Fiscalidad en la Era Digital*.
- Contreras, C. & Contreras, M. (2015a). Estimación de la recaudación del Impuesto sobre Transacciones Financieras: el caso español. *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 213(2), 109-143.
- Contreras, C. & Contreras, M. (2015b). El impuesto general sobre transacciones financieras como impuesto Pigouviano: introducción a una controversia. *Revista Análisis Financiero, Instituto Español de Analistas Financieros*, (127), 1-33.
- Contreras, C. & Contreras, M. (2018). *El impuesto sobre transacciones financieras: ¿Debe establecerse?* Editorial Académica Española.
- Dammon, R. M. & Spatt, C. S. (1996). The optimal trading and pricing of securities with asymmetric capital gains taxes and transaction costs. *Review of Financial Studies*, 9(3), 921-952.
- Darvas, Z. & Von Weizsäcker, J. (2010). Financial transaction tax: Small is beautiful. *Corvinus University of Budapest Working Paper No 1*.
- Davis, J., Smith, B., Wagner, M. & O'Kelly, R. (2013). The impact of the EU-11 Financial Transaction Tax on end-users. *Oliver Wyman (Financial Services)*.
- De Grauwe, P. & Grimaldi, M. (2006). Exchange rate puzzles: A tale of switching attractors. *European Economic Review*, 50(1), 1-33.
- Demary, M. (2010). Transaction taxes and traders with heterogeneous investment horizons in an agent-based financial market model. *Economics: The open-access, open-assessment, E-Journal*, 4, 1-44.
- Diamond, P. A. & Mirrlees, J. A. (1971). Optimal taxation and public production I: Production efficiency. *American Economic Review*, 61(1), 8-27.
- Domowitz, I., Glen, J. & Madhavan, A. (2001). Liquidity, volatility and equity trading costs across countries and over time. *International Finance*, 4(2), 221-255.
- Dow, J. & Rahi, R. (2000). Should Speculators Be Taxed? *The Journal of Business*, 73(1), 89-107.
- Dow, J. & Gorton, G. (2006). Noise Traders. *NBER Working Paper No 12256*. National Bureau of Economic Research.
- Dupont, D. Y. & Lee, G. S. (2007). Effects of Securities Transaction Taxes on Depth and Bid-Ask Spread. *Economic Theory*, 31(2), 393-400.
- Ehrenstein, G., Westerhoff, F. & Stauffer, D. (2005). Tobin Tax and Market Depth. *Quantitative Finance*, 5(2), 213-218.
- Erturk, K. A. (2006). On the Tobin Tax. *Review of Political Economy*, 18(1), 71-78.
- European Central Bank (2004). *Opinion of the ECB of 4 November 2004 at the request of the Belgian Ministry of Finance on a draft law introducing a tax on exchange operations involving foreign exchange, banknotes and currency*. CON 34.
- European Commission (2011a). *Impact assessment accompanying the document Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC*. SEC(2011) 1103 final.
- European Commission (2011b). *Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC*. COM(2011) 594 final.
- European Commission (2013a). *Proposal for a Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax*. COM(2013) 71 final.
- European Commission (2013b). *Commission Staff Working Document Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Council Directive implementing*

- enhanced cooperation in the area of financial transaction tax. Analysis of policy options and impacts.* SWD(2013) 28 final.
- Farmer, J. D., Patelli, P. & Zovko, I. I. (2005). The Predictive Power of Zero Intelligence in Financial Markets. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 102(6), 2254-2259.
- Foucault, T., Sraer, D. & Thesmar, D. J. (2011). Individual Investors and Volatility. *Journal of Finance*, 66(4), 1369-1406.
- Friedman, M. (1953). The case for flexible exchange rates and monetary rules. In M. Friedman, (ed.), *Essays in Positive Economics*. University of Chicago Press.
- Frino, A. & West, A. (2003). The Impact of transaction costs on price discovery: Evidence from cross-listed stock index futures contracts. *Pacific Basin Finance Journal*, 11(2), 139-151.
- Gomber, P., Haferkorn, M. & Zimmermann, K. (2016). Securities Transaction Tax and Market Quality – the Case of France. *European Financial Management*, 22(2), 313-337.
- Grahl, J. & Lysandrou, P. (2003). Sand in the wheels or spanner in the works? The Tobin tax and global finance. *Cambridge Journal of Economics*, 27(4), 597-621.
- Green, C. J., Maggioni, P. & Murinde, V. (2000). Regulatory lessons for emerging stock markets from a century of evidence on transactions costs and share price volatility in the London Stock. *Journal of Banking and Finance*, 24(4), 577-601.
- Haberer, M. (2004). Might a Securities Transaction Tax Mitigate Excess Volatility? Some Evidence from the Literature. *Center of Finance and Econometrics Discussion Paper No 04/06*. University of Konstanz.
- Habermeier, K. & Kirilenko, A. A. (2003). Securities transaction taxes and financial markets. *IMF Staff Papers*, 50(1), 165-180.
- Haferkorn, M. & Zimmermann, Z. (2013). *Securities transaction tax and market quality—the case of France*. <https://ssrn.com/abstract=2229221>
- Hakkio, C. S. (1994). Should we throw sand in the gears of financial markets? *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, 79(Q2), 17-30.
- Haldane, A. (2010). The \$100 Billion Question. *BIS Review*, 40.
- Hanke, M., Huber, J., Kirchler, M. & Sutter, M. (2010). The Economic Consequences of a Tobin Tax: An Experimental Analysis. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 74(1-2), 58-71.
- Haq, M., Kaul, I. & Grunberg, I. (1996). *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*. Oxford University Press.
- Hau, H. (2001). *Estimating the Volatility Effect of a Tobin Tax*. Mimeo.
- Hau, H. (2006). The role of transaction costs for financial volatility: Evidence from the Paris Bourse. *Journal of the European Economic Association*, 4(4), 862-890.
- Hommes, C. H. (2006). Heterogeneous agent models in economics and finance. *Handbook of Computational Economics*, 2, 1109-1186.
- Honohan, P. & Yoder, S. (2011). Financial Transactions Tax: Panacea, threat, or damp squib? *World Bank Research Observer*, 26(1), 138-161.
- Hu, S. Y. (1998). The Effects of the Stock Transaction Tax on the Stock Market: Experiences from Asian Markets. *Pacific-Basin Finance Journal*, 6(3-4), 347-364.
- Huang, R. D., Cai, J. & Wang, X. (2002). Information-Based Trading in the Treasury Note Interdealer Broker Market. *Journal of Financial Intermediation*, 11(3), 269-296.
- Hvozdyk, L. & Rustanov, S. (2016). The effect of financial transaction tax on market liquidity and volatility: An Italian perspective. *International Review of Financial Analysis*, 45, 62-78.
- Imbens, G. W. & Wooldridge, J. M. (2009). Recent developments in the econometrics of program evaluation. *Journal of Economic Literature*, 47(1), 5-86.
- International Monetary Fund (2010). *A fair and substantial contribution by the financial sector*. Final Report to the G-20.
- Jetin, B. & Denys, L. (2005). Ready for implementation- Technical and legal aspects of a currency transaction tax and its implementation in the EU. *World Economy, Ecology and Development (WEED)*.
- Kaiser, J., Chmura, T. & Pitz, T. (2007). The Tobin Tax: A Game-Theoretical and an Experimental Approach. *Faculty of Economics and Statistics, Working Paper No 07/18*. University of Innsbruck.
- Keen, M. (2011). Rethinking the taxation of the financial sector. *CESifo Economic Studies*, 57(1), 1-24.
- Keynes, J. M. (1936). *General Theory of Employment, Interest Rates and Money*. Harcourt Brace & World.
- Kiefer, D. W. (1990). *The Security Transactions Tax: An Overview of the Issues*. Tax Notes: 885-901.
- Kupiec, P. H. (1996). Noise traders, excess volatility, and a Securities Transaction Tax. *Journal of Financial Services Research*, 10(2), 115-129.
- Landau Report (2004). *Report on innovative development funding solutions*. Commissioned by President Jacques Chirac. Paris.
- Lanne, M. & Vesala, T. (2010). The effect of a transaction tax on exchange rate volatility. *International Journal of Finance & Economics*, 15(2), 123-133.
- Lendvai, J., Raciborski, R. & Vogel, L. (2012). Securities transaction taxes: Macroeconomic implications in a general-equilibrium model. *European Economy Economic Papers*, 450.
- Li, G. (2009). Transaction Costs and Consumption. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 33(6), 1263-1277.
- Liu, S. (2007). Securities Transaction Tax and market efficiency: Evidence from the Japanese experience. *Journal of Financial Services Research*, 32(3), 161-176.
- Liu, S. & Zhu, Z. (2009). Transaction Costs and Price Volatility: New Evidence from the Tokyo Stock Exchange. *Journal of Financial Services Research*, 36(1), 65-83.

- Mannaro, K., Marchesi, M. & Setzu, A. (2008). Using an Artificial Financial Market for Assessing the Impact of Tobin-Like Transaction Taxes. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 67(2), 445-462.
- Matheson, T. (2011). Taxing financial transactions: Issues and evidence. *IMF Working Paper* No 11/54.
- McCrae, J. (2002). The Impact of Stamp Duty on the cost of capital. *Institute for Fiscal Studies*.
- McCulloch, N. (2010). Tackling Instability in Markets with a Panic Tax. *Institute of Development Studies*, 42(5).
- McCulloch, N. & Pacillo, G. (2011). [The Tobin tax: a review of the evidence](#). *IDS Research Reports*, (68), 1-77.
- Meyer, S., Wagener, M. & Weinhardt, C. (2015). Politically Motivated Taxes in Financial Markets: The Case of the French Financial Transaction Tax. *Journal of Financial Services Research*, 47(2), 177-202.
- Nissanke, M. (2004). Revenue potential of the Tobin tax for development. In A. B. Atkinson (ed.), *New Sources of Development Finance*. Oxford University Press.
- Oxera Consulting (2012). *Taxing financial transactions: who pays the bill?* 1-4.
- Oxera Consulting (2014a). *What could be the economic impact of the proposed financial transaction tax? A comprehensive assessment of the potential macroeconomic impact*, 1-93.
- Oxera Consulting (2014b). *A taxing question: the proposed financial transaction tax and public finances*.
- Palley, T. I. (2003). The Economic Case for the Tobin Tax. In *Debating the Tobin Tax, New Rules for Global Finance*.
- Pellizzari, P. & Westerhoff, F. (2009). Some effects of transaction taxes under different microstructures. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 72(3), 850-863.
- Philippon, T. & Reshef, A. (2012). Wages and Human Capital in the U.S. Finance Industry: 1909–2006. *The Quarterly Journal of Economics*, 127(4), 1551-1609.
- Phylaktis, K. & Aristidou, A. (2007). Security Transaction Taxes and Financial Volatility: Athens Stock Exchange. *Applied Financial Economics*, 17(18), 1455-1467.
- Pollin, R., Baker, D. & Schaberg, M. (2003). Securities Transaction Taxes for U.S. Financial Markets. *Eastern Economic Journal*, 29(4), 527-558.
- Poterba, J. M. & Summers, L. H. (1995). A CEO Survey of U.S. Companies' Time Horizons and Hurdle Rates. *MIT Sloan Management Review*, 37(1), 43-58.
- Reinhart, V. (1991). The «Tobin Tax», asset accumulation, and the real exchange rate. *Journal of International Money and Finance*, 10(3), 420-431.
- Reisen, H. (2002, March 29). Tobin tax: Could it work? *Development Center, OECD Observer*.
- Sachs, J. (2010, March 18). Robin Hood tax's time has come. *Guardian.co.uk*.
- Sampson, R. C. & Shi, Y. (2019). *Are US Firms Becoming More Short-Term Oriented? Evidence of Shifting Firm Time Horizons from Implied Discount Rates, 1980-2013*. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2837524>
- Sanders, D. R., Irwin, S. H. & Leuthold, R. M. (2000). Noise trader sentiment in futures markets. In B. A. Goss (ed.), *Models of Futures Markets* (pp. 86-116). Routledge.
- Sanders, D. R., Irwin, S. H. & Leuthold, R. M. (2003). The Theory of Contrary Opinion: A Test Using Sentiment Indices in Futures Markets. *Journal of Agribusiness*, 21(1), 39-64.
- Saporta, V. & Kan, K. (1997). The Effects of Stamp Duty on the Level and Volatility of Equity Prices. *Bank of England Working Papers* No 71. Bank of England.
- Sarwar, G. (2003). The interrelation of price volatility and trading volume of currency options. *Journal of Futures Markets*, 23(7), 681-700.
- Schäfer, D., Schulmeister, S., Vella, J., Masciandaro, D., Pasarelli, F. & Buckley, R. P. (2012). The financial transaction tax — Boon or bane? *Intereconomics*, 47(2), 76-103.
- Schmidt, R. (2007). The Currency Transaction Tax: Rate and revenue estimates. *North-South Institute*.
- Schulmeister, S. (2009a). A General Financial Transaction Tax: A short cut of the pros, the cons and a proposal. *WIFO Working Papers* No 344.
- Schulmeister, S. (2009b). Trading Practices and Price Dynamics in Commodity Markets and the Stabilizing Effects of a Transaction Tax. In *Study of the Austrian Institute of Economic Research (WIFO) commissioned by the Ministry of Finance and the Ministry of Economics and Labour*.
- Schulmeister, S. (2009c). Aggregate Trading Behavior of Technical Models and the Yen/Dollar Exchange Rate 1976-2007. *Japan and the World Economy*, 21(3), 270-279.
- Schulmeister, S. (2009d). The Profitability of Technical Stock Trading: Has it Moved from Daily to Intraday Data? *Review of Financial Economics*, 18(4), 190-201.
- Schulmeister, S. (2009e). Asset Price Fluctuations, Financial Crises and the Stabilizing Effects of a General Transaction Tax. *WIFO Working Paper* No 340.
- Schulmeister, S. (2009f). Technical Trading and Trends in the Dollar/Euro Exchange Rate. *Study by the Austrian Institute of Economic Research (WIFO), supported by the Anniversary Fund of the Österreichische Nationalbank*.
- Schulmeister, S., Schratzenstaller, M. & Picek, O. (2008). A General Financial Transaction Tax: Motives, Revenues, Feasibility and Effects. *Oesterreichisches Institut fuer Wirtschaftsforschung Working Paper*.
- Schwert, G. W. & Seguin, P. J. (1993). Securities transaction taxes: an overview of costs, benefits and unresolved questions. *Financial Analysts Journal*, 49(5), 27-35.

- Shi, K. & Xu, J. (2009). Entry Cost, the Tobin Tax, and Noise Trading in the Foreign Exchange Market. *Canadian Journal of Economics*, 42(4), 1501-1526.
- Simon, D. P. & Wiggins III, R. A. (2001). S&P futures returns and contrary sentiment indicators. *Journal of Futures Markets*, 21(5), 447-462.
- Song, F. M. & Zhang, J. (2005). Securities Transaction Tax and market volatility. *Economic Journal*, 115(506), 1103-1120.
- Spahn, P. B. (1995). International Financial Flows and Transactions Taxes: Survey and Options. *IMF Working Paper* No 95/60.
- Šramko, F. (2015). The impact of securities transaction tax on market quality: evidence from France and Italy. *International Journal of Economic Sciences*, 4(3), 52-93.
- Stiglitz, J. E. (1989). Using tax policy to curb speculative short-term trading. *Journal of Financial Services Research*, 3(2-3), 101-115.
- Su, Y. & Zheng, L. (2011). The Impact of the Securities Transaction Taxes on the Chinese Stock Market. *Emerging Market Finance and Trade*, 47(1), 32-46.
- Subrahmanyam, A. (1998). Transaction Taxes and Financial Market Equilibrium. *Journal of Business*, 71(1), 81-118.
- Summers, L. H. & Summers, V. P. (1989). When financial markets work too well: A cautious case for a Securities Transaction Tax. *Journal of Financial Services Research*, 3(2-3), 261-286.
- Swan, P. L. & Westerholm, J. (2001). *The impact of transaction costs on turnover and asset prices: The case of Sweden's and Finland's Security Transaction Tax reductions*. Mimeo.
- Tobin, J. (1974). *The new economics one decade older*. In The Eliot Janeway Lectures on Historical Economics in Honour of Joseph Schumpeter, 1972. Princeton University Press.
- Tobin, J. (1978). A proposal for International Monetary Reform. *The Eastern Economic Journal*, 4(3-4), 153-159.
- Umlauf, S. R. (1993). Transaction taxes and the behavior of the Swedish stock market. *Journal of Financial Economics*, 33(2), 227-240.
- Vella, J. (2012). The Financial Transaction Tax debate: Some questionable claims. In *Forum on The Financial Transaction Tax – Boon or Bane? Intereconomics*, 47(2), 76-103. *ZBW Leibniz Information Centre for Economics*.
- Vella, J., Fuest, C. & Schmidt-Eisenlohr, T. (2011). The EU Commission's proposal for a Financial Transaction Tax. *British Tax Review*, (6), 607-621.
- Wang, C. (2001). Investor sentiment and return predictability in agricultural futures markets. *Journal of Futures Markets*, 21(10), 929-952.
- Wang, G. H. & Yau, J. (2000). Trading volume, bid-ask spread, and price volatility in futures markets. *Journal of Futures Markets*, 20(10), 943-970.
- Wooldridge, J. (2007). What's new in econometrics? Lecture 10 difference-in-differences estimation. *National Bureau of Economic Research, Summer Institute*.
- Xu, J. (2010). Noise traders, exchange rate disconnect puzzle, and the Tobin tax. *Journal of International Money and Finance*, 29(2), 336-357.
- Zhang, L. (2001). The Impact of Transaction Tax on Stock Markets: Evidence from an emerging market. *M.S. Research Paper Department of Economics East Carolina University*.

*En el próximo número de
Información Comercial Española. Revista de Economía*

Política macroprudencial en España: instituciones e instrumentos

La política macroprudencial en España y en el marco internacional

Nuevas herramientas macroprudenciales en España

Política macroprudencial y sector bancario

La extensión de las herramientas macroprudenciales a la intermediación no bancaria

Riesgos macroprudenciales en el sector asegurador

Las interconexiones en el sistema financiero

Evidencia sobre el impacto y la efectividad de las herramientas
macroprudenciales

La interacción entre la política macroprudencial y la política monetaria

La interacción entre la política macroprudencial y la política fiscal

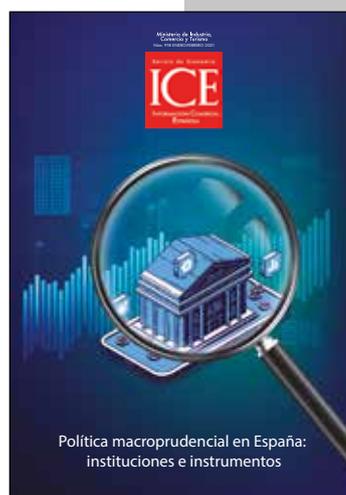
Últimos números
publicados:

***Tendencias actuales del
análisis económico
del Derecho***

***La Unión Europea
tras la pandemia***

Números en preparación:

La industria del futuro



Coordinadores: Judith Arnal y Ángel Estrada

José María Durán Cabré*
Alejandro Esteller Moré*

LOS RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN LA ERA DE LA DIGITALIZACIÓN

La digitalización supone un reto para las Administraciones tributarias, que se encuentran ante una realidad más compleja, pero a su vez ante nuevas oportunidades derivadas del acceso a una cantidad ingente de información hasta hace poco impensable. En el artículo se analiza la evolución que se está produciendo en el papel de las Administraciones tributarias, se destacan algunas experiencias punteras y se subraya la importancia de la cooperación internacional.

The challenges of the tax administration in the age of digitalization

Digitalization poses a challenge to the tax administrations that find themselves in front of an even more complex reality, but digitalization also offers new opportunities derived from the access to a vast quantity of information not previously available. In this article, we analyze the changes that are going on in the role of tax administrations, we go over some state-of-the-art projects and show the importance of international cooperation.

Palabras clave: Administración tributaria, digitalización, cumplimiento fiscal, cooperación administrativa, asesores fiscales.

Keywords: tax Administration, digitalization, tax compliance, administrative cooperation, tax advisors.

JEL: H29, H83, H87.

* Universidad de Barcelona - Instituto de Economía de Barcelona (IEB).

Contacto: jmduran@ub.edu

Contacto: aesteller@ub.edu

Agradecemos los comentarios sobre la digitalización de la Administración tributaria realizados por Gonzalo García de Castro, Director del Departamento de Gestión Tributaria de la AEAT (Agencia Estatal de la Administración Tributaria); de Eduard Vilà, Director de la Agència Tributària de Catalunya; de María Victoria González Vázquez, Directora de la Axencia Tributaria de Galicia; de Marc Espín Cañellas, del Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació de la Generalitat de Catalunya; y de un alto responsable de una Comunidad Autónoma foral, que prefiere mantenerse en el anonimato.

Versión de octubre de 2020.

<https://doi.org/10.32796/ice.2020.917.7130>

1. Introducción

La integración de las tecnologías digitales en la vida cotidiana de personas, empresas y Administraciones está suponiendo una revolución en las sociedades actuales, cuyo alcance además se va a ver potenciado por los efectos que la COVID-19 va a tener en el cambio de hábitos de buena parte de la población mundial. La digitalización incide en muchos ámbitos de la economía, como el sistema educativo, el mercado laboral, los mercados financieros y los gobiernos, y lógicamente también incide en la política fiscal y en los sistemas fiscales internacionales (Fuest, 2018).

La digitalización permite operar y vender en muchos países sin que las empresas que ofrecen estos productos tengan incluso mera presencia física en los mismos como, por ejemplo, cuando nos descargamos música o películas, participamos en las redes sociales o nos ofrecen servicios de consultoría médica o fiscal. Sin embargo, los principios básicos de la fiscalidad internacional requieren la presencia física para que las empresas tengan que tributar en un territorio por los beneficios allí obtenidos, lo que supone la pérdida de eficacia de las normas de coordinación fiscal (López Laborda y Onrubia, 2019). Las Administraciones tributarias, por su parte, siguen siendo agencias nacionales, que tienen restringidas sus competencias al territorio que cae dentro de unas fronteras que, sin embargo, en el mundo digital no existen. Las dificultades inherentes a la hora de adaptar los principios de la fiscalidad internacional a una nueva realidad, así como las de reforzar la cooperación entre Administraciones tributarias pueden llevar a cierto pesimismo sobre el futuro de los sistemas fiscales, en general, y de las Administraciones tributarias, en particular.

Ahora bien, la digitalización también permite tener acceso de manera rápida y sencilla a una cantidad de información que hasta ahora resultaba totalmente impensable poder disponer de ella. Gracias a las nuevas tecnologías, las Administraciones públicas pueden hacer un seguimiento y grabar información sobre

infinidad de operaciones y transacciones realizadas por empresas e individuos. Si una cuestión fundamental de los sistemas fiscales es la asimetría que se produce en la información disponible entre contribuyentes y Administración tributaria (Slemrod, 2015), la digitalización ofrece la posibilidad de reducirla. La mayor información puede permitir también reducir los costes de administración y de cumplimiento de los impuestos, y facilitar que las Administraciones tributarias sean más eficaces a la hora de asegurar el cumplimiento fiscal. Por ejemplo, permite comprobar si los gastos de un contribuyente, disponibles gracias al uso de métodos de pago electrónicos, son coherentes con el nivel de ingresos declarados, o puede facilitar la creación e interrelación de registros internacionales sobre propiedades y rentas del capital (Jacobs, 2017).

En consecuencia, la digitalización plantea nuevas dificultades a las Administraciones tributarias, pero también ofrece nuevas oportunidades que, sin duda, constituyen importantes retos para el futuro de las Administraciones tributarias y, por ende, de los sistemas fiscales, pero retos que pensamos que, si se dan las condiciones necesarias, se pueden alcanzar.

Con el objetivo de analizar el papel de la que podemos llamar Administración tributaria digital, después de esta introducción, estructuramos este artículo en cuatro apartados y unas conclusiones. En el apartado 2, analizamos cómo ha evolucionado en el pasado y puede evolucionar en el futuro el papel de la Administración tributaria. Cómo ha considerado la literatura económica la importancia del cumplimiento de los impuestos, cómo se ha adaptado la Administración a un papel más colaborador con los contribuyentes, cómo se pueden utilizar los programas informáticos de presentación de los impuestos para reforzar el cumplimiento, qué implicaciones puede tener la utilización de medios de pago digitales y cómo se puede utilizar la inteligencia artificial para un mayor cumplimiento fiscal, son las cuestiones consideradas en este apartado.

En el apartado 3, nos centramos en estudiar algunas de las experiencias más punteras que las

Administraciones tributarias están ya implementando en la actualidad, en particular, en relación con tres ámbitos concretos: la aplicación de la inteligencia artificial, el control de las pymes, siempre complicado a efectos tributarios, y el estudio del conocimiento del comportamiento. En los tres ámbitos, se destacan estas experiencias aplicadas con el fin de reforzar el cumplimiento fiscal.

El apartado 4 se centra en los cambios que en los últimos años se han ido produciendo en el ámbito de la cooperación internacional entre Administraciones tributarias. En particular, desde la aprobación de la Directiva sobre la fiscalidad del ahorro de 2003 y la conocida como FATCA de 2010 (*Foreign Account Tax Compliance Act*); el estándar común de información (conocido como CRS, por sus siglas en inglés) y el programa BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*); y las directivas comunitarias que se han aprobado sobre cooperación e intercambio de información entre Administraciones tributarias.

En el apartado 5, nos centramos en dos cuestiones específicas de la Administración tributaria española. Por un lado, en cómo valoran los asesores fiscales en España nuestra Administración en relación con los aspectos que guardan relación con la digitalización. Por otro lado, en cómo Administraciones tributarias autonómicas, en especial la catalana y la gallega, están introduciendo las oportunidades que la digitalización ofrece en su manera de funcionar. El apartado concluye con unas breves reflexiones finales.

2. Análisis del papel de la Administración tributaria

La Administración tributaria en la literatura económica

El papel de la Administración tributaria en los sistemas fiscales resulta fundamental, aunque la literatura económica no siempre lo ha tenido en consideración. Ciertamente es que Adam Smith en *La Riqueza*

de las Naciones, publicado en 1776, ya subrayaba la importancia de tener una buena Administración tributaria al señalar las cuatro características que, en su opinión, debía cumplir un buen impuesto: justo, previsible, cómodo de pagar y barato de administrar. Sin una buena Administración tributaria, no resulta posible cumplir con ninguna de las características que, según Adam Smith, debe cumplir un buen impuesto. No obstante, el papel de la Administración tributaria pierde relevancia cuando la teoría económica se empieza a formalizar con el desarrollo de modelos matemáticos que no incluyen ningún aspecto relacionado con la Administración y el cumplimiento de los impuestos. En efecto, la teoría de la imposición óptima, iniciada por Mirrlees (1971) y Diamond y Mirrlees (1971), asumía en una primera etapa ciertas hipótesis simplificadoras para hacer más manejables los complejos modelos matemáticos en los que se sustentaba, lo cual llevaba a omitir elementos tan relevantes para el funcionamiento de los sistemas fiscales como el fraude fiscal o los costes de administración y de cumplimiento¹.

Posteriormente, Slemrod y Yitzhaki (1996) introdujeron la idea de que en los costes sociales de la imposición no solo debe tenerse en cuenta el exceso de gravamen, sino también los costes administrativos y de cumplimiento de los impuestos. La Administración tributaria contribuye a determinar el nivel y la distribución de los tipos impositivos efectivos y, por lo tanto, tiene un impacto significativo en la recaudación de los impuestos y en el comportamiento estratégico de los agentes económicos, sean estas empresas o personas físicas (Johns y Slemrod, 2010). En consecuencia, se pone de manifiesto la necesidad de que la teoría económica de la imposición óptima considere explícitamente en sus modelos las cuestiones relacionadas con la administración y el cumplimiento de los impuestos, ya que son instrumentos fundamentales para garantizar un sistema tributario eficiente.

¹ Para una revisión de la literatura económica sobre Administración tributaria, véase Durán Cabré y Salvadori (2017).

La evolución en el papel de la Administración tributaria

Desde una perspectiva más práctica, el papel de las Administraciones tributarias también ha ido evolucionando a lo largo del tiempo. Junto a los objetivos más tradicionales de lucha contra el fraude fiscal mediante la realización de inspecciones y la imposición de sanciones, las Administraciones tributarias han ido ofreciendo servicios de información y de ayuda a los contribuyentes con la finalidad de facilitarles el cumplimiento. La literatura académica señala la importancia de una Administración tributaria colaborativa sobre el nivel de cumplimiento fiscal (Alm *et al.*, 2010). Por un lado, porque refuerza el sentimiento de justicia de los impuestos y, por otro, porque reduce los costes de cumplimiento. En este contexto, los servicios ofrecidos por las Administraciones tributarias han ido evolucionando en consonancia con el desarrollo de nuevas tecnologías, que permiten facilitar servicios que hasta entonces resultaban imposibles de prestar. Un claro ejemplo lo constituye la información obtenida a partir de terceros en el impuesto sobre la renta. La obligación de practicar una retención en la fuente por parte de los pagadores de determinadas rentas permite a la Administración tributaria obtener información muy importante a efectos del impuesto². Esta información se cruza con la declarada por los propios perceptores de las rentas, de modo que de una forma bastante sencilla se pueden detectar ingresos no declarados. La información, en manos exclusivamente de la Administración, se utiliza primero como herramienta de control, pero posteriormente se empieza a compartir con los contribuyentes con la finalidad de facilitarles el cumplimiento

² Las retenciones también permiten que las Administraciones públicas puedan obtener ingresos a lo largo del año sin necesidad de esperar al periodo de liquidación del impuesto. Y para los contribuyentes presentan la ventaja de facilitar el pago del impuesto, al no tener que pagar toda la cuota de una vez. No obstante, esto último puede limitar la perceptibilidad del impuesto.

del impuesto. Los contribuyentes disponen así de la relación de rentas obtenidas, de manera que pueden rellenar su declaración con mayor facilidad. Y, más adelante, las Administraciones tributarias observan cómo para un número muy elevado de contribuyentes disponen de información suficiente como para realizar directamente una preliquidación o borrador del impuesto; a partir de esta, los contribuyentes únicamente tienen que comprobar si la propuesta recibida es correcta³.

Ahora bien, las Administraciones deben actuar con cautela y la introducción de este servicio debe realizarse de manera gradual por los efectos indeseados que sobre el cumplimiento fiscal puede tener una implementación imperfecta del mismo. Chen *et al.* (2017) señalan el riesgo que tiene suministrar una predeclaración con un nivel de ingresos por debajo del real porque pone de manifiesto las limitaciones de la información disponible por la Administración, circunstancia que es explotada por los contribuyentes incumplidores fomentando con ello el incumplimiento fiscal. Esta idea se constata a partir de diversos experimentos sobre cumplimiento fiscal, realizados en el ámbito de la economía experimental, que ponen de manifiesto que el servicio de borrador puede ayudar a reducir el incumplimiento derivado de meros errores, pero no garantiza que el propio borrador no pueda contener a su vez errores que cuando benefician al contribuyente difícilmente se comunican⁴. En todo caso, la evolución desde las retenciones a la remisión de datos fiscales y de estos a los borradores, no habría sido posible sin los correspondientes avances tecnológicos.

³ Véase Durán Cabré (2011) para un análisis del caso español.

⁴ Este tipo de experimentos ofrece en ocasiones resultados sorprendentes, como ocurre con el realizado por Fonseca y Grimshaw (2017) con contribuyentes del Reino Unido. Aquellos borradores del IRPF en los que se sobreestima la renta de los contribuyentes no siempre se corrigen por parte de los afectados, quienes aceptan, por tanto, la autoridad de la Administración tributaria, incluso aunque esté equivocada y resulten perjudicados por aquello de que «si ellos dicen que es correcto, me lo tengo que creer» (Chen *et al.*, 2017).

Los programas informáticos orientados a fomentar el cumplimiento

El desarrollo tecnológico también ha permitido que las declaraciones pasen de hacerse manualmente a realizarse mediante programas informáticos que, de manera gradual, se han ido generalizando, facilitando con ello el cumplimiento y evitando también meros errores de cálculo⁵. Sin embargo, las declaraciones seguían presentándose en papel hasta que, posteriormente, el desarrollo de internet y de las medidas de seguridad oportunas permiten que aquellas se vayan sustituyendo paulatinamente por presentaciones telemáticas. Así, se evitan desplazamientos y se reducen los costes de la presentación, de manera que en la actualidad casi en su totalidad se efectúan de manera digital. El porcentaje de declaraciones del IRPF presentadas *online* en 2017 llega al 85,6 % en los 31 países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) que dieron esta información (OCDE, 2019). En España, a partir de 2017, todas las declaraciones se presentan *vía online*.

Esta circunstancia abre también la posibilidad a rediseñar los programas informáticos y el formato de las declaraciones con el objetivo de fomentar el cumplimiento fiscal de los contribuyentes, mediante la utilización de instrumentos de psicología social. Bankman *et al.* (2016) analizan la introducción de pequeños cambios con el fin de incrementar el coste psicológico de defraudar, introduciendo preguntas más directas que

fueren a los contribuyentes que quieran defraudar a mentir claramente en sus afirmaciones. En la literatura académica se conocen como *nudge* o pequeño empujón. La finalidad perseguida es que el incumplimiento proceda, en su caso, más por comisión que por omisión, porque cuanto más clara y directa es la mentira, los científicos sociales han demostrado que mayor es el coste psicológico asociado a la misma. Asimismo, plantean aprovechar la información ya conocida sobre los contribuyentes con el fin de adaptar la información adicional que en las declaraciones *online* se les va a pedir o las preguntas que se les van a formular, como de hecho suele suceder cuando se busca información por internet. Bankman *et al.* (2016) hablan de utilizar «declaraciones inteligentes» con la finalidad de reducir la evasión fiscal.

Al margen de la evidencia que se pueda obtener en experimentos sociales, Antiyan y Asatryan (2019) han realizado un metaanálisis sobre la eficacia de estos «empujones» en más de 40 casos reales en los que se han utilizado y destacan la importancia que un correcto diseño y aplicación de los cambios introducidos tienen para que sean eficaces. Habrá que seguir estimando el efecto de estos pequeños cambios que, aunque no sean la panacea, presentan la ventaja de ser muy sencillos de aplicar.

La utilización de medios de pago electrónico

La generalización en la utilización de medios de pago electrónico frente a los tradicionales pagos en metálico constituye otro ejemplo de cómo la digitalización puede incidir en el cumplimiento fiscal. Un número creciente de países, entre los cuales está España desde noviembre de 2012, ha ido introduciendo restricciones en la cuantía máxima que se puede pagar en metálico cuando se opera en el mercado. Los pagos en metálico no dejan rastro, a diferencia de lo que ocurre cuando se paga a través de medios electrónicos, por lo que se considera que mediante su limitación se puede reducir el fraude fiscal. La cuestión no está exenta de polémica porque

⁵ Aunque hay empresas especializadas en el desarrollo de estos programas informáticos, las Administraciones tributarias suelen ofrecerlos de manera totalmente gratuita a sus ciudadanos. Sin embargo, esto no es así en Estados Unidos donde el programa del impuesto sobre la renta únicamente es gratuito para contribuyentes con ingresos brutos que no superen los 69.000 dólares. En 2019 se produjo una cierta polémica por la propuesta de varios congresistas de prohibir por ley a la Administración tributaria la posibilidad de ofrecer de manera gratuita este servicio a los contribuyentes (p. ej., véase <https://www.businessnewsdaily.com/12011-congress-passes-taxpayer-first-act.html>). Detrás de la propuesta parece que estaba el interés de las empresas especializadas en estos programas informáticos, que veían peligrar su negocio.

restringir la utilización de dinero en efectivo puede afectar negativamente a determinados colectivos socialmente más vulnerables, que quizá no disponen de medios de pago alternativos⁶. También hay quien considera que se puede vulnerar el derecho a la intimidad al obligar a pagar determinados gastos con medios de pago que dejan rastro cuando el comprador precisamente no quiere que terceros, como una institución financiera, puedan conocer esa información. En todo caso, a efectos del papel de las Administraciones tributarias, lo relevante es si las restricciones al uso de efectivo ayudan a mejorar el cumplimiento fiscal. Este tema ha sido estudiado por la literatura académica, especialmente en relación con el IVA. Alognon *et al.* (2020), después de revisar los diferentes trabajos realizados sobre el tema, estiman el impacto que la utilización de las tarjetas de crédito y débito tiene en el cumplimiento del IVA en 26 Estados miembros de la Unión Europea durante el periodo de 2000 a 2016 y concluyen que reduce significativamente el nivel de fraude.

La inteligencia de datos o *big data*

A medida que se van produciendo sucesivos avances tecnológicos, resulta especialmente interesante en la actualidad valorar qué impacto puede tener la utilización masiva de datos, o *big data*, inherente al proceso de digitalización de la economía. ¿Puede permitir a las Administraciones tributarias dar un nuevo paso hacia un mayor cumplimiento fiscal mediante el desarrollo de nuevos métodos de actuación? Un claro ejemplo lo constituye el denominado aprendizaje automático o *machine learning* mediante el cual los ordenadores pueden «aprender» a partir de la información y experiencias disponibles, facilitando con ello la detección del fraude por parte de la Administración. Por ejemplo, Mas Montserrat y Mas Montserrat (2020) aprovechan la

información disponible en España a partir de la amnistía fiscal, aprobada en 2012, para estudiar el fraude fiscal en el impuesto sobre el patrimonio y si, mediante el aprendizaje automático, se puede detectar el incumplimiento fiscal a partir de la información inicialmente disponible en las declaraciones del impuesto. La amnistía permite conocer quiénes defraudaron inicialmente en el impuesto sobre el patrimonio, cuando presentaron una declaración incompleta sin la riqueza que luego se regularizó en el marco de la amnistía. Y, a partir de la información suministrada en su primera declaración, analizan cómo sería posible detectarles mediante el desarrollo de clasificadores comunes en los procedimientos de aprendizaje automático supervisado. Los resultados obtenidos por Mas Montserrat y Mas Montserrat (2020) indican que, con la información disponible en la declaración del impuesto de patrimonio, que se refiere básicamente a la composición y valor de la riqueza, así como a los niveles de ingresos, sería posible identificar a los defraudadores con un porcentaje de acierto de aproximadamente el 65 %, esto es, por encima del 50 %. Si la limitada información obtenida a partir de la declaración del impuesto se complementara mediante información referida a circunstancias personales, profesionales y financieras de los contribuyentes, información de hecho ya disponible para la Administración pública, los autores creen que el nivel de detección podría ser mayor. En definitiva, un uso más intensivo de toda la información ya disponible para la Administración tributaria podría mejorar la detección del fraude fiscal⁷.

Otro interesante análisis lo encontramos en Alexopoulos *et al.* (2020), quienes aplican el análisis de datos y el aprendizaje automático como instrumento para combatir el fraude carrusel en el IVA. La idea fundamental que subyace en su estudio realizado para Bulgaria es que para realizar el fraude carrusel en el IVA es necesario establecer una red de

⁶ Véase, por ejemplo, el Dictamen del Banco Central Europeo, de 1 de febrero de 2019, sobre las limitaciones a los pagos en efectivo emitido a instancias del Banco de España (CON/2019/4).

⁷ Véase, también, Pérez López (2019) sobre el uso de herramientas predictivas avanzadas de *machine learning* para estudiar el fraude fiscal en el IRPF español.

empresas y sujetos pasivos del impuesto que interactúan entre ellos. Estas interacciones generan una especie de «estructura» que si se relaciona con información disponible sobre fraudes identificados permite predecir transacciones fraudulentas dentro de la estructura. En concreto, el estudio identifica más del 90 % de los operadores con mayor riesgo de fraude que la Administración tributaria búlgara tiene controlados. Asimismo, la metodología permite identificar a 12 operadores del alto riesgo de fraude de una muestra de 35 extraídos entre 8.000 operadores que la Administración búlgara no consideraba de alto riesgo. Los autores concluyen que el potencial de la metodología desarrollada en la identificación de transacciones fraudulentas es muy considerable, permitiendo reducir el fraude en el IVA de manera significativa.

Finalmente, también cabe destacar que la utilización conjunta de datos masivos y la aplicación de técnicas de inteligencia artificial permiten valorar los bienes inmuebles de manera automática y *online*, lo cual debe suponer una importante simplificación tanto para los contribuyentes como para las propias Administraciones tributarias. Se trataría, en definitiva, de utilizar herramientas de valoración que ya son empleadas en la actualidad por un número creciente de entidades privadas para valorar los bienes inmuebles, como puede constatare en numerosos portales de internet. Como destaca Bilbao Estrada (2019) en referencia al caso español, su diseño informático por parte de la Administración estatal podría suponer un ahorro importante de costes tanto para todas las Administraciones territoriales como para los propios ciudadanos^{8 9}.

⁸ De hecho, esta oportunidad que ofrecen las nuevas tecnologías no solo puede tener efectos positivos en la administración de los impuestos sino también a la hora de mejorar su diseño. Así, Sáez y Zucman (2019) defienden en su propuesta de impuesto sobre el patrimonio para Estados Unidos que de esta sencilla manera se podría estimar el valor de los bienes inmuebles, superando con ello la tradicional dificultad de este impuesto, señalada por la literatura, al tenerse que valorar periódicamente unos bienes que no son objeto de transmisión en el mercado.

⁹ No entramos aquí en analizar las consecuencias prácticas que se podrían plantear desde el punto de vista de los derechos y garantías de los contribuyentes, como bien destaca Bilbao Estrada (2019).

3. Experiencias punteras de las Administraciones tributarias

Acabamos de ver que el desarrollo tecnológico, la creciente digitalización y el flujo masivo de información afectan, sin duda, a las Administraciones tributarias que tienen que irse adaptando a un entorno económico cambiante. Como destaca la OCDE, en su informe *Tax Administration* de 2017, esto significa que las Administraciones tienen que actuar en un mundo global cada vez más intercomunicado, reforzando su colaboración con las empresas y los contribuyentes, y aprovechando un mayor y más eficaz uso de la información con el objetivo de reforzar el cumplimiento. Ello requiere la realización de importantes inversiones que les permitan aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías, así como introducir cambios en su organización interna, de manera que sea más flexible y permita una mejor adaptación de su personal a las necesidades actuales. Un análisis de algunas de las prácticas punteras que están desarrollando las Administraciones tributarias nos puede servir para entender mejor la situación y a qué se refiere la OCDE cuando destaca la necesidad de adaptarse a este entorno tan cambiante.

Experiencias en el campo de la inteligencia artificial

La utilización de la inteligencia artificial por parte de las Administraciones tributarias les permite ser más eficientes, en la línea de lo comentado en el apartado anterior. El análisis de datos a través de algoritmos facilita, por ejemplo, seleccionar mejor las inspecciones a realizar. Son las máquinas las que se encargan de esta selección, permitiendo utilizar los recursos humanos para otras tareas. Por ejemplo, la *Skatteetaten*, la Administración tributaria noruega, selecciona mediante algoritmos de inteligencia artificial a los contribuyentes a efectos de las comprobaciones en el IVA. A partir de los datos disponibles de declaraciones

pasadas, los contribuyentes se clasifican según la probabilidad de que sus declaraciones presenten errores, realizándose comprobaciones sobre aquellos con una probabilidad mayor. Estas actuaciones, a su vez, permiten obtener más información sobre los contribuyentes, información que se introduce en el sistema y que permite, a su vez, mejorar el proceso. El porcentaje de aciertos se ha más que duplicado en comparación a cuando el proceso se hacía de manera manual y también se han reducido las diferencias de acierto en los resultados entre actuarios (Strømme, 2018).

La inteligencia artificial también se puede utilizar por parte de las Administraciones tributarias como mecanismo para ayudar a los contribuyentes en sus obligaciones tributarias. En 2017, de entre las 58 Administraciones analizadas por la OCDE, 5 países ya la estaban aplicando, 8 la estaban implementando y 30 se estaban planteando su uso (OCDE, 2019). Un destacado ejemplo lo constituye el asistente virtual que la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) desarrolló con la introducción en España del también muy novedoso Suministro Inmediato de Información (SII) en el IVA.

En efecto, en julio de 2017 se empezó a aplicar en nuestro país el conocido como SII, un nuevo sistema de gestión del IVA que supone que las empresas lleven los libros de registro del impuesto en una plataforma digital alojada en la propia AEAT. El SII implica un cambio muy importante respecto al tradicional funcionamiento del IVA, tanto por la inmediatez con la que se tiene que dar la información (las facturas, en general, se tienen que grabar dentro de los cuatro días siguientes a su emisión) como por la cantidad de información a suministrar (si la operación está sujeta, si está exenta, si se aplica un régimen especial, cuota devengada, cuota deducible o si se aplica la inversión del sujeto pasivo, entre otros datos). Toda esta información permite que las empresas y la Administración tributaria puedan tener un conocimiento mucho mayor sobre el funcionamiento del IVA, de manera casi inmediata a la emisión de la factura, reduciendo además

con ello la comisión de posibles errores. Los avances tecnológicos han permitido el desarrollo de un sistema de gestión del IVA impensable hace pocos años, pero además su implementación ha dado lugar a que la AEAT haya desarrollado un asesor virtual que permite de manera inmediata resolver gran parte de las dudas relacionadas con el IVA y la aplicación del SII.

Ante el elevado número de consultas que la aplicación del SII estaba generando, y la dificultad de atenderlas con los medios disponibles tradicionales, la Administración tributaria optó por acudir a la inteligencia artificial como mecanismo de ayuda. El asistente se desarrolló, en colaboración, entre personal de un proveedor externo experto en inteligencia artificial y personal de la Administración experto en temas tributarios, pero con conocimientos básicos en inteligencia artificial (Sanz Sánchez, 2019). Los resultados del asistente virtual superaron las expectativas iniciales, provocando una caída superior al 90 % en las consultas recibidas en el correo electrónico como mecanismo de ayuda. Después de alcanzar picos de unas 500 consultas diarias, número elevado si se tiene en cuenta que el total de contribuyentes afectados por el SII se situaba en unos 62.000, el número de consultas se ha estabilizado en unas 150 diarias. El éxito de la experiencia ha llevado a la AEAT a empezar la generalización del asistente virtual para todo el IVA, denominado AVIVA (Asistente Virtual del IVA).

Los contribuyentes disponen de un servicio de consultas inmediatas durante las 24 horas del día, que ofrece información de manera mucho más interactiva que las tradicionales «preguntas más frecuentes» y cuyas respuestas pueden ser guardadas por los contribuyentes con el fin de reforzar su seguridad jurídica. Desde el punto de vista de la Administración, el asistente permite conocer mucho mejor cuáles son las necesidades informativas de los sujetos pasivos y cómo se pueden mejorar, además de permitir una mejor optimización de sus recursos al poder reubicar personal de ayuda en otros servicios. Posiblemente sea todavía un mecanismo imperfecto pero que,

pendiente de la evolución de la tecnología, marca el futuro de la Administración tributaria.

El cumplimiento fiscal en los sistemas de las pymes

La integración del cumplimiento fiscal en los sistemas de gestión de las pymes, que la OCDE (2014) denomina *tax compliance by design*, hace referencia a aprovechar el flujo de información que, en la actualidad, obtienen las pymes para que estas puedan cumplir con sus obligaciones tributarias de manera más sencilla a la vez que se refuerza su control. La idea supone actuar en tiempo real para prevenir los problemas antes de que ocurran e integrar el cumplimiento fiscal en los procedimientos o sistemas de funcionamiento de las pymes desde un inicio.

Las nuevas tecnologías y la digitalización están siendo utilizadas mayoritariamente por todas las empresas para ser más eficaces, también por las pymes. En el desarrollo de su actividad emiten facturas electrónicas, realizan transacciones electrónicas o los pagos se efectúan mediante dispositivos electrónicos, como el propio teléfono móvil. Esta nueva realidad facilita también el desarrollo de programas de contabilidad que aprovechan automáticamente la información generada para determinar de manera muy sencilla el resultado de la actividad. El objetivo de este enfoque supone aprovechar toda esta información generada para también mejorar el cumplimiento fiscal de estas empresas. En definitiva, se trata de aprovechar los importantes cambios que las propias pymes han introducido en su operativa para, de manera colateral, facilitar y mejorar su cumplimiento fiscal (OCDE, 2014).

Una visión holística de esta nueva realidad permite considerar la cadena completa de información: desde el momento en el que se realiza una transacción queda registrada, tiene efectos contables y también debe considerarse de cara al cumplimiento de las obligaciones tributarias, tanto las derivadas del impuesto sobre la renta como del IVA o de otros impuestos sobre las

actividades económicas. En este sentido, el cumplimiento fiscal se integra de manera natural en los sistemas de gestión de las pymes.

La fuente de información tributaria puede proceder directamente del mismo contribuyente, pero también cabe la posibilidad de que la información se obtenga a partir de terceros. En este sentido, la información disponible, sin duda, aumenta con el desarrollo de la economía digital al poder proceder los datos de dispositivos que registran transacciones *online*, de entidades o intermediarios financieros, de proveedores, de clientes o de otras entidades públicas o de otras Administraciones internacionales. De esta manera pueden integrarse los pequeños empresarios en los sistemas de borradores en el IRPF, como recomienda la OCDE (2014). Este enfoque refuerza el papel más activo de la Administración tributaria como facilitador del cumplimiento fiscal.

Un ejemplo destacado lo encontramos en los Países Bajos, donde se ha desarrollado un sistema de borrador tributario específico para pequeños empresarios sin empleados a su cargo. Se trata de un colectivo cada vez más importante en ese país como consecuencia de un entorno económico cambiante y, aunque la mayoría quiere cumplir correctamente con sus obligaciones tributarias, con frecuencia tienen dudas, cometen errores en sus declaraciones, se olvidan de presentarlas o lo hacen con retraso. La Administración tributaria de los Países Bajos tiene que dedicar importantes recursos para corregir errores e imponer con frecuencia sanciones, circunstancia que además genera un sentimiento de protesta por parte de este colectivo que no se siente tratado de acuerdo con sus circunstancias. Esto ha llevado a la autoridad tributaria a desarrollar un programa informático que permita determinar el resultado de la actividad y generar de manera automática su declaración de renta, desarrollo que se ha llevado a cabo en colaboración con programadores privados y con el propio colectivo de trabajadores autónomos (Douma y van Ee, 2019).

La idea es que cada transacción realizada queda registrada automáticamente en el *software*, tanto si se

refiere a una venta como a una compra, al haberse tenido en cuenta en el desarrollo informático los campos que resultan relevantes para este colectivo. Por ejemplo, si un vendedor autónomo repostó gasolina en su vehículo pagando con su tarjeta identificativa, el sistema le indicará que el gasto se lo puede deducir y él lo podrá ratificar o rechazar. Pero si no necesita un vehículo para el desarrollo de su actividad, el *software* ya no planteará considerar la gasolina como un gasto deducible. Si se trata de un gasto de representación, categoría siempre delicada y que según las circunstancias puede ser o no deducible, el *software* muestra un aviso indicando las peculiaridades del gasto y cuándo la normativa considera que es deducible. En definitiva, se trata de facilitar el cumplimiento mediante el desarrollo de un *software* específico adaptado a las circunstancias peculiares de estos trabajadores autónomos que no tienen ningún trabajador a su cargo.

En relación con los pagos a cuenta de los pequeños empresarios en el impuesto sobre la renta, Nueva Zelanda ha desarrollado desde 2018 un sistema que les permite calcular y pagar casi de manera automática los pagos a cuenta del impuesto. Para ello, deben adquirir un *software* específico desarrollado por proveedores oficiales de la Administración tributaria neozelandesa. El sistema permite realizar estos pagos provisionales a partir de la realidad de la empresa, de una manera sencilla, así como acelerar las devoluciones si los pagos a cuenta exceden del importe final a pagar.

El conocimiento del comportamiento

Los sistemas fiscales funcionan mayoritariamente gracias a la colaboración de los ciudadanos que cumplen voluntariamente con sus obligaciones fiscales. Por este motivo, resulta especialmente importante conocer cuáles son los motivos que llevan a que los ciudadanos cumplan. En este sentido, el denominado conocimiento del comportamiento, *behavioural insights*, utiliza principios de diferentes áreas como la psicología, la neurociencia y la economía del

comportamiento para estudiar cómo captan, procesan y reaccionan los individuos ante toda la información que reciben. En el ámbito tributario, significa conocer las motivaciones que llevan a los contribuyentes a actuar de una determinada manera y mejorar los mecanismos para fomentar un mayor cumplimiento fiscal, tanto a corto como a largo plazo. Un ejemplo está en el Reino Unido, donde *Her Majesty's Revenue and Customs* (HRCM) ha introducido normas de conducta social en sus cartas a los contribuyentes. En concreto, en una comunicación recibida por el contribuyente se añadía la afirmación siguiente: «nueve de cada diez personas pagan sus impuestos a tiempo», afirmación que se podía referir al conjunto de país, a los ciudadanos con el mismo código postal o a los residentes en el mismo municipio. Esta simple y barata afirmación supuso aumentar el cobro de impuestos en un porcentaje de hasta el 15 %.

Otro ejemplo lo encontramos con la Administración tributaria de Noruega, la *Skatteetaten*, que llevó a cabo un experimento entre más de 10.000 contribuyentes, sobre los cuales tenía la sospecha de que no habían declarado correctamente todo su patrimonio situado en el extranjero. Los contribuyentes fueron divididos de manera aleatoria en tres grupos: un grupo de control que no recibió ninguna notificación y dos grupos de tratamiento que recibieron la misma carta informativa por parte de la Administración, uno en papel y el otro de manera electrónica. La carta informativa sobre cómo se tenían que declarar los bienes situados en el extranjero se envió justo antes del periodo de declaración. Según la Administración noruega, los resultados obtenidos muestran que aquellos contribuyentes que recibieron la carta en papel declararon un 33 % más de riqueza y contactaron un 80 % más con los servicios de ayuda sobre cómo tenían que declarar los bienes. Su reacción, además, fue mayor que la del grupo que recibió exactamente la misma notificación vía electrónica.

Mensajes de alerta en los sistemas de declaración digital también se utilizan en países como Australia y

Dinamarca para avisar a los declarantes de posibles inconsistencias en su declaración. En definitiva, estamos ante un mecanismo que permite mejorar la eficiencia y el servicio de las Administraciones, razón por la cual la OCDE recomienda que compartan experiencias entre expertos de las diferentes autoridades tributarias con el fin de identificar aquellas mejores prácticas.

4. La necesaria cooperación entre Administraciones tributarias

En un mundo globalizado, numerosas empresas, no solo grandes multinacionales, y un número creciente de personas llevan a cabo habitualmente actividades económicas que superan las fronteras de los países. Lo que hace un tiempo se podía considerar excepcional ahora constituye la norma, circunstancia que obliga a las Administraciones tributarias a trabajar juntas para lograr que los contribuyentes paguen los impuestos que les toca pagar en los lugares donde les corresponde pagar. Desde el punto de vista de la Administración tributaria, esto solo es posible si se dispone de las herramientas legales, administrativas y tecnológicas oportunas, a fin de comprobar el correcto cumplimiento. En un mundo digital, y ante la ausencia de una autoridad tributaria mundial, únicamente se puede garantizar el cumplimiento fiscal si la cooperación entre Administraciones tributarias nacionales se integra de manera habitual en su funcionamiento cotidiano. Como veremos a continuación, los avances más importantes que se han producido en este campo se han dado en el ámbito de la OCDE y de la Unión Europea.

La Directiva comunitaria de 2003 sobre la fiscalidad del ahorro y la FATCA

La Directiva comunitaria de 2003 sobre la fiscalidad del ahorro (2003/48/CE), que entró en vigor el 1 de julio de 2005, fue el primer acuerdo internacional

de intercambio automático de información. Su alcance era limitado porque únicamente se consideraban los rendimientos del ahorro en forma de pagos de intereses de créditos, solo afectaba a personas físicas residentes en un país que obtenían intereses en otro Estado miembro y obligaba únicamente a 12 países, porque de los entonces 15 Estados miembros de la Unión Europea, Austria, Bélgica y Luxemburgo disfrutaban de un régimen especial que transitoriamente los eximía del intercambio. Sin embargo, supuso un avance fundamental al ser el primer acuerdo multinacional que establece el intercambio obligatorio de manera automática.

La aprobación en 2010, poco después de la crisis financiera, por parte de Estados Unidos de la ley conocida como FATCA supuso otro avance considerable al situar el intercambio automático de información en el debate político. El objetivo de la FATCA es luchar contra el fraude fiscal cometido por aquellos ciudadanos americanos que tienen cuentas y otros activos financieros fuera de su país. La ley obliga a los bancos y demás instituciones financieras, como fondos de inversión, *brokers* y compañías de seguros, a declarar cada año directamente a la Administración tributaria americana, *Internal Revenue Service* (IRS), información concerniente a sus clientes americanos. Si estos últimos no autorizan expresamente la cesión de esta información, la entidad financiera se obliga a cerrar la cuenta del titular. Las entidades que no firmen el acuerdo o incumplan sus obligaciones se arriesgan a sufrir una retención del 30 % sobre todos los rendimientos que perciban de fuente estadounidense.

En julio de 2012 y en el marco del desarrollo de la FATCA, cada una de las cinco mayores economías de la UE (Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido) firmaron con Estados Unidos un acuerdo intergubernamental para el intercambio automático y recíproco de información fiscal de ciudadanos. Estos acuerdos suponen que las instituciones financieras de dichos países deban proporcionar a sus autoridades fiscales nacionales la información requerida y serán

los propios países quienes posteriormente intercambiarán de forma automática la información con el IRS.

El estándar común de comunicación de información y el programa BEPS

En septiembre de 2013, el G-20 solicitó formalmente a la OCDE el desarrollo de un Estándar Común de Comunicación de Información, más conocido por sus siglas en inglés CRS (*Common Reporting Standard*). La OCDE lo desarrolló y en junio de 2014 aprobó el CRS que será la base para el intercambio automático anual de información sobre cuentas financieras, y que en septiembre del mismo año recibió el apoyo del G-20.

El CRS especifica la información financiera a intercambiar, qué instituciones financieras quedan obligadas, qué modalidades de cuentas y tipología de clientes cubre, así como qué procedimientos de control deben seguir las instituciones. En definitiva, el intercambio debe permitir a las Administraciones tributarias disponer de forma periódica de información fiscal de las inversiones o posiciones de sus contribuyentes residentes en instituciones financieras situadas en el extranjero. Con el objetivo de materializar el intercambio se ha desarrollado un Acuerdo multilateral entre autoridades competentes sobre CRS que, a mayo de 2020, ha sido firmado por más de 100 países que se obligan al intercambio de información. Si bien el acuerdo es multilateral, su aplicación práctica requiere de acuerdos bilaterales entre las jurisdicciones que van a intercambiar la información. A mayo de 2020, se han firmado más de 4.000 acuerdos.

Otro destacado ejemplo de la importancia que tiene la cooperación internacional entre Administraciones tributarias lo encontramos en el marco del denominado programa BEPS, publicado en octubre de 2015 por la OCDE y que pretende proteger los sistemas fiscales nacionales de prácticas de elusión fiscal que provocan una pérdida de recaudación. De las 15 acciones previstas cabe destacar la 13.^a que prevé la obligación de

elaborar cada año el conocido como informe País por País por parte de aquellas multinacionales que facturen más de 750 millones de euros anuales, informe en el que se debe detallar numerosa información sobre sus actividades en todo el mundo. Más de 135 países están comprometidos en la aplicación de BEPS y en relación con el informe País por País, en mayo de 2020 se habían firmado más de 2.400 acuerdos bilaterales de intercambio de información, intercambio que se produjo por primera vez en junio de 2018.

Las directivas comunitarias sobre cooperación administrativa

La necesidad de que las Administraciones tributarias cooperen entre sí en la era de la globalización ha estado muy presente en la Unión Europea, por la dificultad que genera a los Estados miembros determinar de manera oportuna la carga impositiva correspondiente, amenazando con ello el correcto funcionamiento del mercado interior. Por este motivo, la Unión aprobó en 2011 la Directiva relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad (2011/16/UE), en cuyo segundo considerando se afirma con claridad que «sin contar con la información facilitada por otros Estados miembros, un Estado miembro, por sí solo, no puede gestionar el sistema tributario nacional». Desde su aprobación, la Directiva sobre cooperación administrativa, conocida con frecuencia como DAC (*Directive on administrative cooperation*), ha sido modificada en cinco ocasiones. Los avances que en las diferentes DAC se han ido produciendo en el campo de la cooperación y el intercambio de información han sido los siguientes:

- DAC 1:

La Directiva prevé tres modalidades de intercambio: el intercambio de información previa petición y que requiere la solicitud del Estado miembro requirente; el intercambio automático que supone intercambiar de manera sistemática información preestablecida y sin solicitud previa; y el intercambio espontáneo, que es

la comunicación no sistemática de información a otro Estado miembro en cualquier momento y sin solicitud previa. Los intercambios surten efecto a partir de 2013, excepto el intercambio automático, que se aplica a partir de 2015. En esta primera etapa, el intercambio automático se limita a cinco modalidades de rendimientos no financieros: rendimientos del trabajo dependiente, honorarios de dirección, productos de seguro de vida, pensiones y rendimientos inmobiliarios.

- DAC 2:

La Directiva 2014/107/UE modifica la DAC introduciendo el CRS de la OCDE al extender el intercambio automático de información a las cuentas financieras, lo que incluye intereses, dividendos y rendimientos similares, ingresos derivados de la venta de activos financieros y saldos en cuentas. El acuerdo se aplica a partir de 2016.

- DAC 3:

La Directiva 2015/2376 modifica nuevamente la DAC extendiendo en este caso el intercambio automático de información a los acuerdos previos con efecto transfronterizo, los conocidos como *tax rulings*, y los acuerdos previos sobre precios de transferencia. Este acuerdo se aplica a partir de 2017.

- DAC 4:

La Directiva 2016/881 introduce otra modificación en la DAC extendiendo ahora el intercambio automático de información a los informes País por País de las empresas multinacionales entre los Estados derivado de la acción 13 del Plan BEPS de la OCDE, anteriormente mencionado. Este acuerdo se aplica a partir del 5 de junio de 2017.

- DAC 5:

La Directiva 2016/2258 refuerza la cooperación al establecer el acceso de las autoridades tributarias a la documentación e información de la normativa prevista en la lucha contra el blanqueo de capitales, a partir de 2018.

- DAC 6:

Finalmente, la Directiva 2018/822 establece la obligación a los asesores fiscales, intermediarios según

los denomina la Directiva, de que informen a las autoridades tributarias sobre determinados mecanismos transfronterizos que potencialmente podrían utilizarse para prácticas de planificación fiscal abusiva. Y las autoridades fiscales deben intercambiar de manera automática esta información. Esta obligación debe aplicarse a partir de julio de 2020.

En definitiva, con el argumento principal de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior, el alcance y el ritmo de los avances que se han producido en los últimos años en la UE en el campo de la cooperación administrativa han sido espectaculares.

5. La Administración tributaria en España: la opinión de los asesores fiscales y el papel de las Administraciones autonómicas

En un apartado dedicado a la Administración tributaria en un mundo digital, nos parece interesante considerar también dos cuestiones centradas en el caso español que resultan igualmente relevantes en la aplicación de los impuestos. En primer lugar, en relación con el papel de los asesores fiscales y cuál es su opinión sobre el sistema fiscal español y la Administración tributaria, a partir de su experiencia profesional. En segundo lugar, cómo se ve la digitalización desde la perspectiva de las Administraciones tributarias autonómicas que, en España, aunque tengan un papel menor en comparación con la AEAT, desempeñan un papel relevante en numerosos impuestos de nuestro sistema fiscal.

La opinión de los asesores fiscales

La creciente complejidad normativa, sus frecuentes modificaciones y la mayor internacionalización económica provocan que numerosas operaciones económicas difícilmente se puedan llevar a cabo sin la participación de los profesionales que se dedican a la asesoría fiscal. Por este motivo, nos parece muy interesante conocer cuál es la

opinión de los asesores fiscales españoles sobre la Administración tributaria y, en particular, sobre cuestiones relacionadas con las nuevas tecnologías y la digitalización. Para ello, nos vamos a aprovechar de una encuesta anónima que sobre el sistema fiscal español hemos podido realizar entre los asociados del Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF)¹⁰, centrándonos, en particular, en las cuestiones relacionadas con la digitalización y la Administración tributaria¹¹.

A la hora de valorar la AEAT, una mayoría abrumadora de asesores fiscales, un 82 %, está muy de acuerdo o de acuerdo con la afirmación de que: «Los medios informáticos y telemáticos de la Agencia son muy avanzados y agilizan la relación entre los contribuyentes y la Administración». Por lo tanto, se destaca cómo el uso de medios tecnológicos avanzados permite facilitar la relación entre la Administración tributaria y los contribuyentes.

Asimismo, a la hora de analizar una de las novedades destacadas introducidas por la AEAT, el Sistema Inmediato de Información (SII) del IVA, comentado anteriormente en el apartado 3, subapartado «Experiencias en el campo de la inteligencia artificial», casi un 70 % de los asesores se muestran de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que este sistema permite reducir el nivel de fraude en el IVA.

En consecuencia, las respuestas dadas a estas dos preguntas nos permiten sugerir dos aspectos sin duda positivos que, según los asesores fiscales, se derivan de la digitalización de la Administración tributaria: por un lado, facilita la relación con los contribuyentes y, por otro lado, en el caso concreto del SII en el IVA permite reducir el nivel de fraude fiscal.

Ahora bien, la digitalización también puede tener su aspecto negativo en relación con el sistema fiscal, en particular, al complicar y dificultar su aplicación. Por este motivo, cuando se les pregunta a los asesores sobre las causas que provocan una mayor complejidad del sistema fiscal español también se incluye la digitalización y movilidad de las bases impositivas como uno de los factores causantes. En concreto, en la encuesta se afirma: «La complejidad del sistema fiscal viene provocada por diversos factores. Ordene de 1 a 6 la importancia de los siguientes factores, siendo 1 el de mayor importancia y 6 el de menor. Y se plantean seis posibles factores: deficiente redacción de la normativa por parte del legislador, modificación continua de la normativa (inseguridad jurídica), numerosos tratamientos especiales, adaptación de la normativa a nuevos acuerdos internacionales, interpretación de la normativa por parte de la Administración tributaria y digitalización y movilidad de bases impositivas».

Para los asesores fiscales, la digitalización y movilidad de bases impositivas es el menos importante de los seis factores indicados como fuente de complejidad del sistema fiscal español. El valor medio de las respuestas es de 3,8 (mucho menor en comparación a los demás factores señalados); la modificación continua de la normativa, obtiene un valor medio de 1,8; su interpretación por parte de la Administración tributaria, 2,1; su deficiente redacción, 2,3; los numerosos tratamientos especiales, 2,6; y la adaptación de la normativa a nuevos acuerdos internacionales, 3,6. En otras palabras, de acuerdo con la experiencia de los asesores fiscales, las principales fuentes de complejidad son de naturaleza endógena y no proceden de factores exógenos como podría ser la digitalización.

Más allá de las cuestiones relacionadas con la digitalización, la opinión de los asesores sobre la AEAT no es tan favorable cuando se pregunta acerca de otras cuestiones. En concreto, casi un 95 % considera que el criterio principal que predomina a la hora de actuar es el recaudatorio, aunque sea a costa de la

¹⁰ La encuesta, a contestar telemáticamente, la mandó por correo electrónico el propio REAF a sus asociados, justamente la semana previa a la declaración del estado de alarma derivado de la COVID-19. Fue contestada por 723 asociados, que representan casi un 15 % del total de asociados, siendo el margen de error de las respuestas del +/- 3,4 % con un nivel de confianza del 95 %, garantizando la representatividad de los resultados a nivel nacional.

¹¹ El contenido completo de la encuesta se puede encontrar en Durán Cabré y Esteller Moré (2020).

justicia tributaria, y un 80 % defiende que la Agencia no se adapta a la realidad empresarial y a la de los contribuyentes.

El papel de las Administraciones tributarias autonómicas

El sistema de financiación autonómico establece que las comunidades autónomas (CC AA) de régimen común son responsables de las actuaciones derivadas de la gestión, entendida en un sentido amplio, de los denominados impuestos cedidos tradicionales, es decir, el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), el Impuesto sobre Trasmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) y los Tributos sobre el juego. Asimismo, son responsables de la administración de los impuestos propios autonómicos. En consecuencia, resulta también de interés conocer qué avances y cambios están introduciendo como consecuencia de la digitalización de la economía. Esto lo vamos a realizar a partir de la información cualitativa que amablemente nos han suministrado responsables de las Administraciones tributarias de Cataluña y de Galicia, en respuesta a diversas preguntas planteadas por nosotros relacionadas con la digitalización.

La primera pregunta se refiere a los proyectos que, en el ámbito de la digitalización, se hayan llevado a cabo para mejorar los impuestos gestionados, en especial ISD e ITPAJD. En los dos impuestos tienen gran importancia la comprobación de los valores declarados de los bienes inmuebles y se pueden destacar sendas experiencias derivadas de la digitalización. La Agencia Tributaria de Cataluña (ATC) ha creado un observatorio del mercado inmobiliario basado en inteligencia empresarial, *business intelligence*, complementado con mecanismos predictivos basados en algoritmos de aprendizaje, aplicado a la selección y comprobación de valores. En 2019, el porcentaje de casos positivos alcanzó el 85 % del total de casos potenciales identificados.

La Agencia Tributaria de Galicia (ATRIGA), por su parte, ha apostado por introducir un sistema automático de ayuda en la valoración pericial basado en comparativas de valores inmobiliarios: para un determinado inmueble, busca valores externos o declarados de bienes semejantes en la misma zona, aplicación de las reglas de cálculo de homogeneización, incorporación de pruebas documentales (fotografías, gráficos, planos, etc.), elementos que facilitan la valoración individual del bien. Para las pruebas documentales, se ha elaborado un enlace que sitúa automáticamente el bien inmueble en las principales aplicaciones geográficas como Catastro (situación en plano catastral y fotografía de fachada), Geoportal IDEE, Google Maps, Google Earth y SIGPAC. Además de la tradicional valoración pericial, también existen como medios de valoración de los bienes inmuebles los precios medios de mercado y la valoración por coeficientes, que son fácilmente automatizables, pero su carácter objetivo hace que se rechacen de manera sistemática por los tribunales. La digitalización no sustituye la valoración individual, pero sí que la facilita.

La segunda cuestión planteada se refiere a proyectos futuros que las Administraciones se estén planteando para mejorar la aplicación de los impuestos. La ATRIGA está estudiando la utilización de la inteligencia artificial para explotar automáticamente la información contenida en los documentos notariales comprensivos de los hechos imposables, sobre todo del ITPAJD, con el fin de comprobar automáticamente el contenido de la ficha notarial con la autoliquidación presentada para detectar las discrepancias. Este desarrollo se va haciendo gradualmente, comenzando por los hechos imposable más sencillos (como puede ser la compraventa simple de un inmueble) hasta los más complejos. En paralelo, también existe un proyecto consistente en la utilización de la inteligencia artificial para poder extraer automáticamente la información de documentos escaneados como, por ejemplo, contratos, fichas técnicas de vehículos o cualquier otro documento aportado por un contribuyente que no

se encuentre parametrizado. En ambos casos, estas herramientas permitirán ahorrar muchísimo tiempo de análisis de documentación, además de mejorar los flujos de trabajo al disponer de la información precisa en cada momento sin tener que consultar los documentos originales.

La ATC dispone de un Plan Anual de Transformación Digital atendiendo a cuatro ejes estratégicos: personas, datos, procesos y tecnología. En cuanto a personas, cabe destacar la importancia de la formación y capacitación digital del personal para asegurar que disponen de las competencias y habilidades necesarias para afrontar la nueva gestión de procesos. En relación con los datos, destaca la utilización de la analítica predictiva para la detección del fraude fiscal, modelos de segmentación para poder analizar y mejorar procesos de la agencia o proyectos de calidad de los datos. En los procesos, supone revisar los circuitos de trabajo para centrarlos en la gestión basada en datos y potenciar la automatización. Por ejemplo, está en producción el asistente virtual, *bot*, de recaudación ejecutiva y, en fase de implantación, el asistente virtual relacionado con el un nuevo impuesto autonómico sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica. Finalmente, en el ámbito de la tecnología se trata de aprovechar las nuevas tecnologías emergentes disponibles y adoptar las más adecuadas para dar cobertura a los cambios que se deben dar en anteriores ámbitos mencionados.

Finalmente, preguntados sobre las trabas presupuestarias, legales o administrativas que existen para llevar a cabo las iniciativas relacionadas con la digitalización se destacan diversos aspectos. Por ejemplo, en relación con el ISD e ITPAJD, la necesidad de presentar documentación asociada al impuesto dificulta su digitalización. Las CC AA no tienen competencia sobre algunos elementos fundamentales del impuesto, de manera que para un intercambio masivo de información se requiere la intervención del Estado y de todas las CC AA. Asimismo, se señala la necesidad de introducir cambios en la propia estructura del impuesto, por

ejemplo, simplificándola y eliminando la obligación de suministrar cierta documentación, aspectos que únicamente pueden ser acordados por el Estado.

Las dos Administraciones autonómicas también coinciden en la necesidad de seguir mejorando la cooperación entre Administraciones tributarias (estatal, autonómica y local). Aunque ha habido avances en el intercambio de información, este suele traducirse en un acceso, normalmente limitado e individualizado, que impide el tratamiento masivo de dicha información. Se reclama que la colaboración interadministrativa debe orientarse a una integración total de las bases de datos existentes.

En relación con el tema de las trabas relacionadas con la digitalización, un alto responsable de una comunidad autónoma foral, que prefiere mantenerse en el anonimato, destaca las dificultades de tipo organizativo y la importancia en las organizaciones de cierto tamaño de establecer procesos de toma de decisiones ágiles respecto de los proyectos prioritarios a acometer. Asimismo, pone de manifiesto la relevancia en los procedimientos de acceso a la función pública que, en su opinión, quizá están descuidando ciertos perfiles profesionales novedosos que resultan necesarios para acelerar la digitalización.

6. Conclusiones

La digitalización está suponiendo una revolución en las sociedades actuales incidiendo en numerosos ámbitos de nuestra vida cotidiana. Las personas, las empresas y demás entidades y las propias Administraciones públicas hemos integrado las tecnologías digitales en nuestras relaciones habituales personales, sociales y económicas, en un grado difícilmente impensable hasta hace poco tiempo. Los efectos derivados de la COVID-19 sugieren, además, que el impacto de la digitalización va a dar un importante salto hacia delante. Esto supone un reto en el ámbito fiscal y, en particular, en relación con la Administración tributaria. La realidad es más compleja,

pero las oportunidades que la cantidad ingente de información ofrece a las Administraciones tributarias también son mayores.

Las Administraciones tributarias han ido adaptándose a la realidad cambiante del mundo en el que operan. Si desde hace años se ha asumido el rol colaborativo de las Administraciones junto con el más tradicional punitivo, la digitalización ofrece también un conjunto de oportunidades impensables hasta hace bien poco. Por ejemplo, el borrador en el IRPF supuso un avance importante entre las Administraciones más avanzadas, pero su extensión a otros impuestos como el de sociedades o el IVA empieza a dejarse de ver como una quimera inalcanzable.

No obstante, para que los avances en el ámbito de la Administración tributaria se sigan produciendo es necesario que se den ciertas circunstancias institucionales y organizativas que no se pueden orillar. Por un lado, resulta fundamental la cooperación internacional entre Administraciones tributarias, cooperación referida en especial al intercambio de información. Por otro lado, resulta también importante que las normas de la fiscalidad internacional se adapten a la realidad actual, un mundo muy diferente al que existía cuando se acordaron. Junto a factores más bien externos a las propias Administraciones, también es necesario que las estructuras organizativas sean flexibles e introduzcan los incentivos necesarios para fomentar su mejora continua. La cooperación entre Administraciones, en este caso en relación con el intercambio de experiencias y buenas prácticas, es también el camino que seguir.

En lo que llevamos de siglo XXI se han producido la Gran Recesión y la pandemia derivada del coronavirus, cuyos efectos más inmediatos aún estamos sufriendo en el momento de redactar este artículo. No obstante, el siglo XXI también ofrece elementos positivos, entre los cuales sin duda debemos situar el acceso a mucha más información. Ciertamente es que no es fácil su gestión, ni la discriminación entre la información que es cierta y la que es falsa, pero hoy en día se tiene acceso a información sobre temas de interés general, que hasta hace

poco eran totalmente opacos y quedaban ocultos para el conjunto de la población. En este contexto, parece obligado poner en valor el papel de las Administraciones tributarias, como garantes de unos sistemas fiscales que reflejan las prioridades sociales que democráticamente los ciudadanos eligen.

Referencias bibliográficas

- Alexopoulos, A., Dellaportas, P., Gyoshev, S., Kotsogiannis, C. y Pavkov, T. (2020). Detecting network anomalies in the Value Added Taxes (VAT) system. *A TARC Policy Analysis Report*. Tax Administration Research Centre.
- Alm, J., Cherry, T. L., Jones, M. y McKee, M. (2010). Taxpayer Information Assistance Services and Tax Compliance Behavior. *Journal of Economic Psychology*, 31(4), 577-586.
- Alognon, A. D., Koumpias, A. M. y Martínez-Vázquez, J. (2020). The Impact of Plastic Money Use on VAT Compliance: Evidence from EU Countries. *International Center for Public Policy Working Paper Series*. Georgia State University.
- Antiyan, A. y Asatryan, Z. (2019). Nudging for Tax Compliance: A Meta-Analysis. *Discussion Paper ZEW*, 19-055, 12/2019.
- Bankman, J., Nass, C. y Slemrod, J. (2016). Using the «Smart Return» to Reduce Evasion and Simplify Tax Filing. *Tax Law Review*, 69, 459-484.
- Bilbao Estrada, I. (2019). Disrupción tecnológica y administración tributaria: deber de contribuir, lucha contra el fraude, y derechos y garantías del contribuyente. En I. Bilbao Estrada y A. Antón Antón (dir.), *Retos y oportunidades de la administración tributaria en la era digital* (pp. 113-156). Thomson Reuters Aranzadi.
- Chen, J., Grimshaw, S. y Myles, G. (2017). Testing and Implementing Digital Tax Administration. In S. Gupta, M. Keen, A. Shah, & G. Verdier (ed.), *Digital Revolutions in Public Finance*. Fondo Monetario Internacional.
- Diamond, P. A. y Mirrlees, J. A. (1971). Optimal Taxation and Public Production. I-Production Efficiency. *American Economic Review*, 61(1), 8-27.
- Douma, J. y van Ee, W. (2019). Compliance by design: Automatic profit tax returns for freelancers. A pilot of the Netherlands Tax and Custom Administration. In OCDE (2019), *Tax Administration 2019. Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. OECD Publishing Paris.
- Durán Cabré, J. M. (2011). Spain. In F. Vaillancourt (ed.), *Pre-filled Personal Income Tax Returns. A Comparative Analysis of Australia, Belgium, California, Québec, and Spain*. Fraser Institute.

- Durán Cabré, J. M. y Salvadori, L. (2017). Análisis económico de la Administración tributaria. *Papeles de Economía Española*, 154, 112-130.
- Durán Cabré, J. M. y Esteller Moré, A. (2020). *La opinión de los economistas asesores fiscales sobre nuestro sistema tributario*. REAF Asesores Fiscales - Consejo General de Economistas de España.
- Fonseca, M. A. y Grimshaw, S. B. (2017). Do Behavioral Nudges in Pre-Populated Tax Forms Affect Compliance? Experimental Evidence with Real Taxpayers. *Journal of Public Policy and Marketing*, 36(2), 213-226.
- Fuest, C. (2018). La coordinación fiscal europea en el impuesto sobre sociedades: Introducción al debate. En J. M. Durán Cabré y A. Esteller Moré (eds.), *Impuesto sobre sociedades, ¿quo vadis? Una perspectiva europea*. Edicions de la Univesitat de Barcelona.
- Jacobs, B. (2017). Digitalization and Taxation. In S. Gupta, M. Keen, A. Shah, G. Verdier (eds.), *Digital Revolutions in Public Finance*. Fondo Monetario Internacional.
- Johns, A. y Slemrod, J. (2010). The distribution of income tax non-compliance. *National Tax Journal*, 63(3), 397-418.
- López Laborda, J. y Onrubia, J. (2019). Los retos de la fiscalidad societaria en la era de la economía digital: el estado de la cuestión. *Fedea Policy Papers* No. 04.
- Mas Montserrat, M. y Mas Montserrat, D. (2020). Detecting Tax Evasion Through Wealth Tax Returns. En M. Mas Montserrat, *Essays on Wealth Taxation, Avoidance and Evasion among the rich*. Tesis doctoral. Universitat de Barcelona.
- Mirrlees, J. A. (1971). An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation. *Review of Economic Studies*, 38(2), 175-208.
- OCDE (2014). *Tax Compliance by Design: Achieving Improved SME Tax Compliance by Adopting a System Perspective*. OECD Publishing Paris.
- OCDE (2017). *Tax Administration 2017. Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. OECD Publishing Paris.
- OCDE (2019). *Tax Administration 2019. Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. OECD Publishing Paris.
- Pérez López, C. (2019). *El fraude fiscal en España. Propuestas para su detección y análisis mediante técnicas de Big Data Analytics. Aplicación al IRPF*. [Tesis doctoral, Universidad Rey Juan Carlos].
- Sáez, E. y Zucman, G. (2019). Progressive Wealth Taxation. BPEA Conference Drafts. *Brooking Papers on Economic Activity*.
- Sanz Sánchez, M. S. (2019). Virtual Assistant for VAT. En OCDE (2019), *Tax Administration 2019. Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. OECD Publishing.
- Slemrod, J. (2015). Administración tributaria y sistemas fiscales. En J. M. Durán Cabré y A. Esteller Moré (eds.), *De nuestros impuestos y su administración*. Edicions de la Univesitat de Barcelona.
- Slemrod, J. y Yitzhaki, S. (1996). The Costs of Taxation and the Marginal Efficiency Cost of Funds. *Staff Papers (International Monetary Fund)*, 43(1), 172-198.
- Strømme O. (2018). Increased compliance and efficiency with Machine Learning. Impact of digitalisation on the transformation of tax administrations. *IOTA Intra-European organisations of tax administrations*.

Fructuoso Borrallo*
Susana Párraga-Rodríguez*
Javier J. Pérez*

LOS RETOS DE LA FISCALIDAD ANTE EL ENVEJECIMIENTO: EVIDENCIA COMPARADA DE LA UE, EE UU Y JAPÓN

Presentamos evidencia basada en microdatos para la UE, EE UU y Japón que indica que los contribuyentes de mayor edad soportan tipos impositivos efectivos más reducidos que los más jóvenes (por caída de renta y tipo de cesta de consumo). No obstante, los cambios impositivos de las últimas décadas han dado como resultado un aumento de la contribución relativa de este grupo a las finanzas públicas.

The fiscal challenges of population ageing: comparative evidence from the EU, the US and Japan

We show evidence, using microdata from the EU, the US and Japan that elderly people bear lower effective tax rates than the young. This difference is explained by the income gap and the different generational consumption bundles. However, tax reforms enacted in the last decades have led to an increase in the relative contribution of elderly people to public finances.

Palabras clave: envejecimiento de la población, recaudación impositiva, impuestos directos, impuestos indirectos.

Keywords: population ageing, tax collection, direct taxes, indirect taxes.

JEL: H2, H24, H25, J14.

1. Introducción

El aumento de la edad media de la población ha incrementado la preocupación sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, principalmente en las economías avanzadas, pero también en muchas emergentes,

con una mayor velocidad en su transición demográfica (Berganza *et al.*, 2020). Por un lado, las sociedades más envejecidas demandan más gasto público, especialmente en pensiones y salud (Comisión Europea, 2018; OCDE, 2019; Hernández de Cos *et al.*, 2017). Por otro lado, los cambios intertemporales de la renta y de los patrones de ahorro y consumo a lo largo del ciclo vital pueden tener un impacto significativo sobre la recaudación impositiva (Banco de España, 2019). Por tanto, el envejecimiento de la población ejerce una doble presión sobre las finanzas públicas aumentando el gasto y reduciendo la recaudación fiscal. El primer

* Banco de España.

Contacto: fructuoso.borrallo@bde.es

Contacto: susana.parraga@bde.es

Contacto: javierperez@bde.es

Versión de noviembre de 2020.

<https://doi.org/10.32796/ice.2020.917.7138>

asunto, el relativo al gasto público, ha recibido una atención muy importante en la literatura económica, mientras que el segundo es un tema relativamente inexplorado en la misma.

En este contexto, este artículo complementa la literatura existente mediante un exhaustivo análisis internacional del efecto que tiene el aumento de la edad media de la población sobre la recaudación impositiva. Para ello, presentamos evidencia comparada para la Unión Europea, los Estados Unidos y Japón —los tres principales bloques económicos avanzados del mundo— sobre la capacidad recaudatoria, directa e indirecta, por grupos de edad, entre finales de la década de 1990 y el año 2015, basada en datos individuales (microdatos)¹. Al margen de tratarse de los tres bloques económicos avanzados más importantes, la selección para este trabajo está guiada por dos razones adicionales. Primero, porque estas áreas económicas presentan distintos niveles de edad media de su población, siendo Japón un país muy envejecido, mientras que Estados Unidos es un país significativamente más joven, y la Unión Europea se sitúa en un punto intermedio. En segundo lugar, porque se trata de economías con estructuras de ingresos públicos relativamente diferenciadas, tanto por el peso de los impuestos sobre el PIB, como en la composición de la cesta impositiva (Figura 1). Estas características diferentes se traducen en una cierta heterogeneidad en la recaudación fiscal por grupos de edad, en particular en lo relativo a la distribución del pago de impuestos y los tipos impositivos efectivos por edades, y la evolución de los patrones de consumo a lo largo del ciclo vital.

¹ Respecto a la imposición directa, los datos europeos provienen de las encuestas a hogares European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) y su predecesora, la European Community Household Panel (ECHP), los de Japón de la Survey on Income Redistribution, y los de Estados Unidos de la Consumer Expenditure Survey (CES) y el Internal Revenue Service (IRS). En el caso de la imposición sobre el consumo, las fuentes de datos utilizadas para los países de la UE son la Household Budget Survey (HBS) y Eurostat, para Japón la encuesta a hogares National Survey of Family Income and Expenditure, y para los Estados Unidos, CES, y US Census Bureau (1997-2017).

Cabe destacar que nuestra muestra incluye Japón, que como se ha indicado es un país relevante, por ser el más envejecido y poder servir como referencia de la evolución futura de economías como la de la UE en su conjunto, y la española en particular, pero que tiende a estar excluido de la mayoría de comparativas internacionales. El envejecimiento temprano de este país ha causado que su experiencia en relación con la estructura de edad de su población haya recibido mucha atención. Sin embargo, rara vez las comparaciones internacionales incluyen a la economía nipona, quizás debido a la barrera idiomática, aunque en los últimos años la información en inglés al respecto ha venido aumentando (OCDE, 2017).

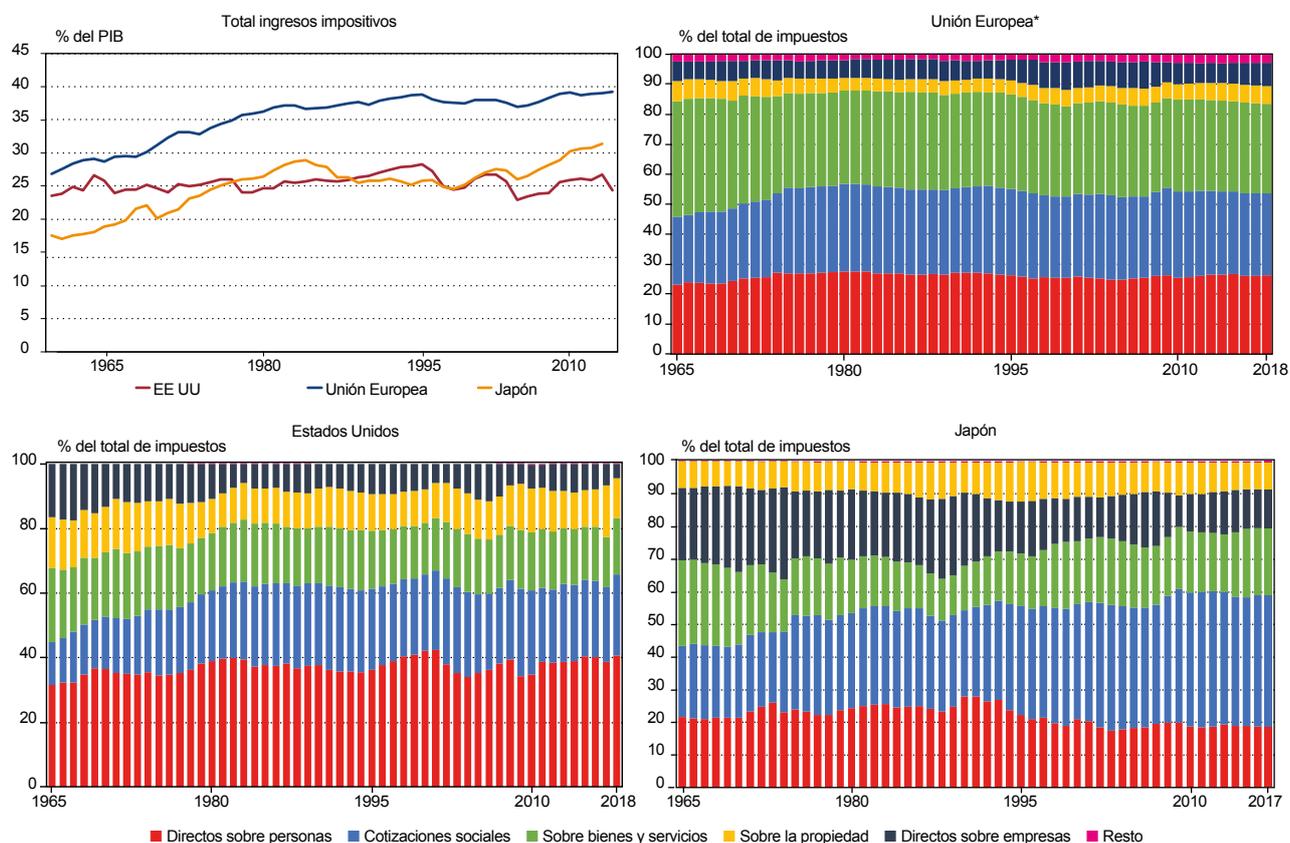
Nuestros resultados muestran que, con carácter general, el desplazamiento de la población hacia segmentos de la estructura impositiva con menor capacidad recaudatoria se ha visto parcialmente compensado por los cambios de la estructura impositiva en las últimas décadas; en consecuencia, la contribución a las finanzas públicas de la población de mayor edad se ha incrementado. Los resultados se encuentran en línea con los trabajos disponibles para el caso japonés (Yashio & Hachisuka, 2014; Ohno & Kodama, 2017)². Una diferencia fundamental de nuestro artículo es que nos centramos en la resistencia de los sistemas fiscales al envejecimiento de la población, sin entrar a valorar diferentes sistemas impositivos, asunto de extrema complejidad en el análisis comparado, en particular dado que estamos incorporando Japón al estudio.

El resto del artículo se articula como sigue. En el apartado 2 presentamos, en primer lugar, un conjunto de indicadores que ponen en evidencia el fenómeno

² De acuerdo con estos trabajos, la incidencia del envejecimiento sobre las finanzas públicas japonesas estaría siendo significativa. En primer lugar, como resultado del menor ingreso de los jubilados, y las deducciones en la imposición directa a las pensiones, la recaudación procedente de los ancianos es significativamente menor que la que proviene de personas en edad de trabajar. Al mismo tiempo, las personas mayores reciben crecientes ayudas sociales en forma de transferencias o servicios públicos.

FIGURA 1

LA ESTRUCTURA DE LA CESTA IMPOSITIVA EN LA UE, EE UU Y JAPÓN



NOTA: * Datos referidos a la UE-15.
FUENTE: OCDE.

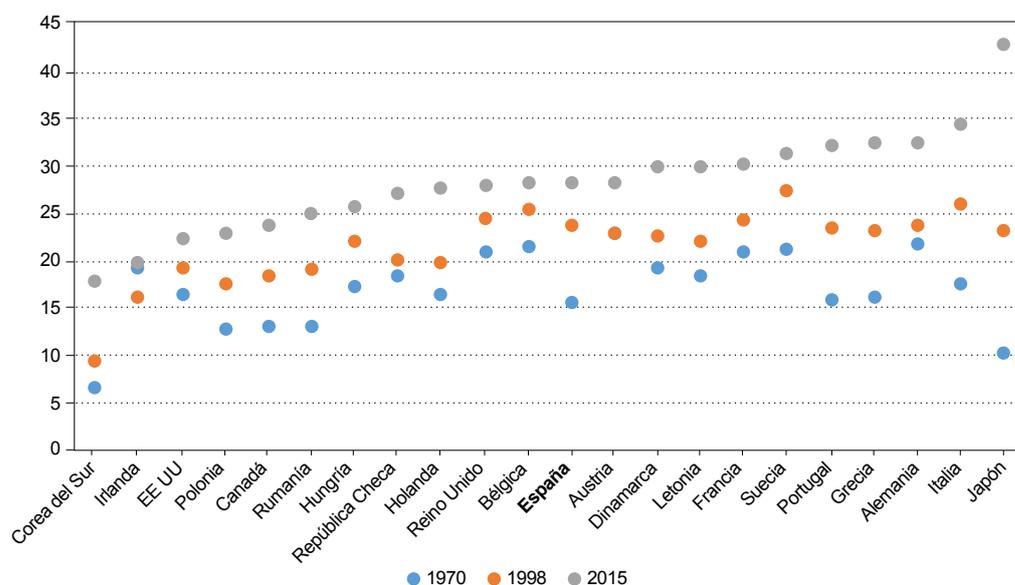
del aumento de la edad media global de la población, y pasamos a continuación a repasar los canales a través de los cuales esta situación se puede trasladar a la capacidad recaudatoria, de acuerdo con la literatura teórica y empírica. Por su parte, en el apartado 3, el principal del trabajo, mostramos evidencia del vínculo entre sistemas fiscales (renta y consumo) y estructura por edades, para las economías analizadas (UE, EE UU y Japón). Finalmente, en el apartado 4 presentamos las principales conclusiones del trabajo.

2. Envejecimiento e ingresos públicos: canales de incidencia

Indicadores de envejecimiento

La Figura 2 ilustra el proceso de envejecimiento de la población a nivel mundial comparando la evolución de la ratio de dependencia de mayores de 65 años, es decir, la población de mayor edad por persona en edad de trabajar, entre los años 1970 y 2015. Se observa un aumento generalizado de esta ratio, si bien la intensidad

FIGURA 2
RATIO DE DEPENDENCIA DE LOS MAYORES DE 65 AÑOS
(En %)



FUENTE: Banco Mundial.

de este proceso varía considerablemente entre las distintas economías. En efecto, a comienzos de 1970 la ratio de dependencia de los países más envejecidos representados en la Figura 2 apenas superaba el 20 %; sin embargo, a finales de los años noventa ya había tres países que cruzaban el umbral del 25 % (Bélgica, Suecia e Italia). Más de una década después, en 2015, solo 5 países de los 22 representados mantenían una ratio de dependencia de mayores de 65 años inferior a ese nivel.

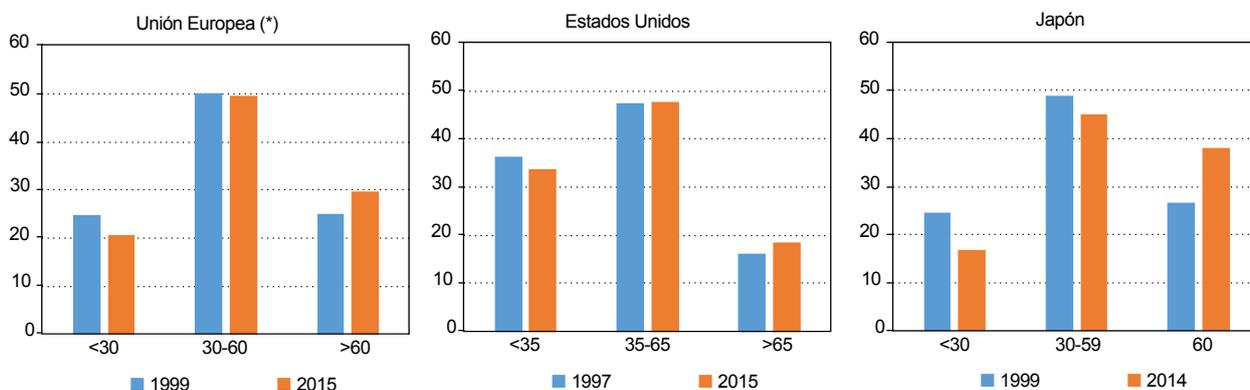
Además, la Figura 2 muestra que el aumento de la ratio ha sido muy heterogéneo entre países. Por ejemplo, mientras que la ratio apenas se ha incrementado en Irlanda, Estados Unidos o Polonia, el proceso de envejecimiento ha sido notable en Grecia, Italia o Japón. La experiencia de este último país destaca especialmente, puesto que Japón se ha convertido en la economía más envejecida de la muestra, tras haber experimentado el mayor

aumento de la ratio de dependencia, que se situaba cerca del 45 % en 2015.

Una forma alternativa de visualizar el envejecimiento de la población es mediante la representación de la estructura poblacional por grupos de edad (Figura 3). Destaca el aumento del peso de los mayores de 65 años en Japón en detrimento del resto de la población. Por otro lado, en Europa y los Estados Unidos, el aumento de la población de mayor edad coincide con una disminución de los menores dependientes, como consecuencia del desplome de la natalidad, siendo la reducción en las tasas de fertilidad el factor más importante detrás del proceso de envejecimiento (Goodkind & Kowal, 2016). Ante la perspectiva de un futuro decrecimiento poblacional, la inmigración puede ser un factor clave para lograr mantener la población en edad de trabajar (Naciones Unidas, 2017), aunque

FIGURA 3

DISTRIBUCIÓN DE LA ESTRUCTURA POBLACIONAL POR EDADES (En %)



NOTA: * Datos referidos a la UE-27.

FUENTE: Banco Mundial.

la relación entre estos tres fenómenos —el envejecimiento, la reducida natalidad y la inmigración— queda fuera de los límites de este trabajo.

Canales teóricos y literatura

La teoría económica tradicional del ciclo vital señalaría que el progresivo aumento del porcentaje de mayor edad en una economía incide sobre la recaudación fiscal. En primer lugar, las cohortes ya jubiladas obtienen menos ingresos que las más jóvenes, de modo que se reduce la base imponible del impuesto de la renta. A su vez, la teoría predice que las personas retiradas liquidan progresivamente sus ahorros acumulados a lo largo de su vida laboral con el fin de mantener niveles estables de consumo. Así, la población de mayor edad tiene tasas de ahorro menores, de modo que las sociedades envejecidas tenderán a mostrar un consumo (ahorro) agregado mayor (menor). Como resultado, el incremento de recaudación por consumo y capital podría aliviar parcialmente la pérdida de recaudación debida al menor ingreso de impuestos directos.

No obstante, la evidencia empírica muestra que, tras la jubilación, el consumo tiende a disminuir, y no a aumentar (Jappeli & Pistaferri, 2010). Ello implica que la teoría económica y la evidencia empírica aportan, aparentemente, visiones contradictorias respecto a los efectos del envejecimiento sobre los ingresos fiscales procedentes del impuesto sobre las rentas del capital y sobre el consumo.

Por el lado del consumo, además, existe evidencia de que la demanda relativa de bienes y servicios cambia con la edad. En efecto, el envejecimiento induce cambios en los patrones de consumo y en la demanda relativa de bienes y servicios, con un sesgo hacia estos últimos (Groneck & Kaufmann, 2017). Las cohortes de más edad tienden a consumir en mayor proporción ciertos bienes no duraderos (como la alimentación) y servicios habitualmente sujetos a tipos impositivos más reducidos o que incluso están exentos de impuestos (Naciones Unidas, 2009; Credit Suisse, 2015; Eurostat, 2019). Un posible resultado de estas alteraciones en los patrones de consumo es la reducción del tipo efectivo pagado por los hogares.

Los análisis más detallados de estas pautas de consumo concluyen que el envejecimiento de la población producirá cambios en la demanda relativa de bienes y servicios. Si es así, y la reducción de la demanda agregada, debido a que los mayores de 65 años tienen una propensión *media* al consumo menor que la población activa, se concentra, además, en bienes y servicios con crecimientos de precios más bajos, el envejecimiento poblacional generaría una cierta presión a la baja sobre la tasa de inflación (Aguar & Hurst, 2013; Luengo-Prado & Sevilla, 2013; Broniatowska, 2019).

Por otra parte, estas tendencias en el consumo implicarían cambios en la composición sectorial y ocupacional del empleo con repercusiones en el proceso de fijación de los salarios y de los precios de forma diferenciada por tipo de bien (Groneck & Kaufmann, 2017). Así, la tendencia hacia la polarización del empleo, observada desde principios de los años noventa y normalmente atribuida a los avances tecnológicos que resultan de la mecanización en tareas rutinarias, podría verse acelerada también por razones demográficas (Sebastián, 2018), y afectar a la recaudación impositiva (Blix, 2017).

Por otra parte, las sociedades envejecidas se asocian en mayor medida con situaciones de escasez de trabajo relativo al capital debido al menor número de personas en edad de trabajar. Además, si el envejecimiento de la población resultara en una reducción de la demanda agregada, lo mismo ocurriría con la demanda de trabajo. En consecuencia, la interacción entre oferta y demanda de trabajo puede acabar presionando al alza los salarios, lo que, a su vez, incrementaría la base imponible del impuesto sobre la renta (Dolls *et al.*, 2017; Prammer, 2019). Con todo, quedan fuera de nuestra investigación los efectos indirectos que el envejecimiento pudiera tener sobre la recaudación, vía, por ejemplo, la reducción del crecimiento potencial (Shirakawa, 2012), o sus consecuencias sobre los salarios reales derivados de la menor masa de población en edad de trabajar.

Debido a la naturaleza compleja de los sistemas fiscales y al elevado número de factores involucrados, el efecto neto del envejecimiento continúa siendo una

cuestión empírica. Con todo, la evidencia empírica en torno a los efectos del envejecimiento sobre la recaudación es bastante escasa. Muchos estudios lo han tratado de forma tangencial, mientras que otros han centrado su análisis en países específicos. Por ejemplo, Banco de España (2019), Felix y Watkins (2013) y Creedy *et al.* (2010) investigan el efecto sobre España, Reino Unido y Nueva Zelanda respectivamente. Estos estudios revelan un patrón común: el envejecimiento no solo altera la recaudación total de impuestos, sino que también afecta considerablemente a los ingresos del impuesto de la renta y del consumo. Además, el envejecimiento poblacional también afectaría a la capacidad redistributiva del sistema impositivo (Bussolo *et al.*, 2019). Por ejemplo, Dang *et al.* (2006) han calculado la carga impositiva por grupos de edad para los países de la OCDE, mediante el uso de microdatos, encontrando que los hogares de mayor edad, incluso con rentas altas, están sometidos a una carga impositiva directa relativamente más reducida en la mayoría de países analizados.

3. Estructura de edades de la población y recaudación impositiva

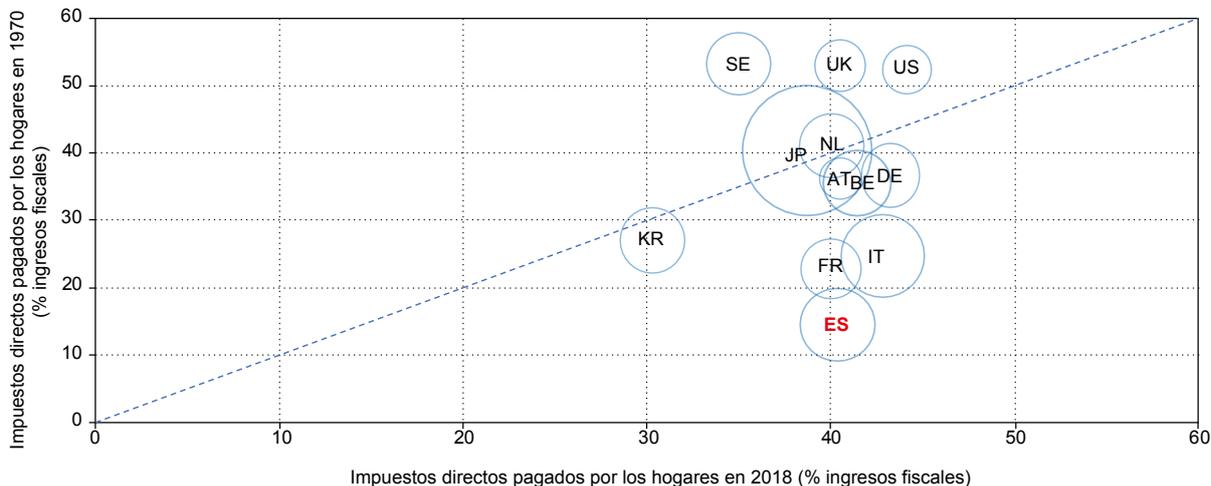
Una primera aproximación con datos agregados

Como punto de partida, las Figuras 4 y 5 presentan una comparación internacional de, respectivamente, imposición directa a los hogares directos e imposición indirecta como fracción de los ingresos fiscales totales entre 1970 y 2018. Una particularidad de estos gráficos es que el tamaño de los marcadores representa el incremento en la ratio de dependencia entre los años señalados.

En contra de lo que cabría esperar, el envejecimiento no parece estar asociado, aparentemente, con la recaudación fiscal. Por ejemplo, dos de los países con el menor incremento en la ratio de dependencia, Estados Unidos y Reino Unido, han experimentado una reducción en los impuestos directos pagados por los hogares entre 1970 y 2015. Por otro lado, la fracción de impuestos directos pagados por los hogares se ha incrementado

FIGURA 4

EL PESO DE LA IMPOSICIÓN DIRECTA EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

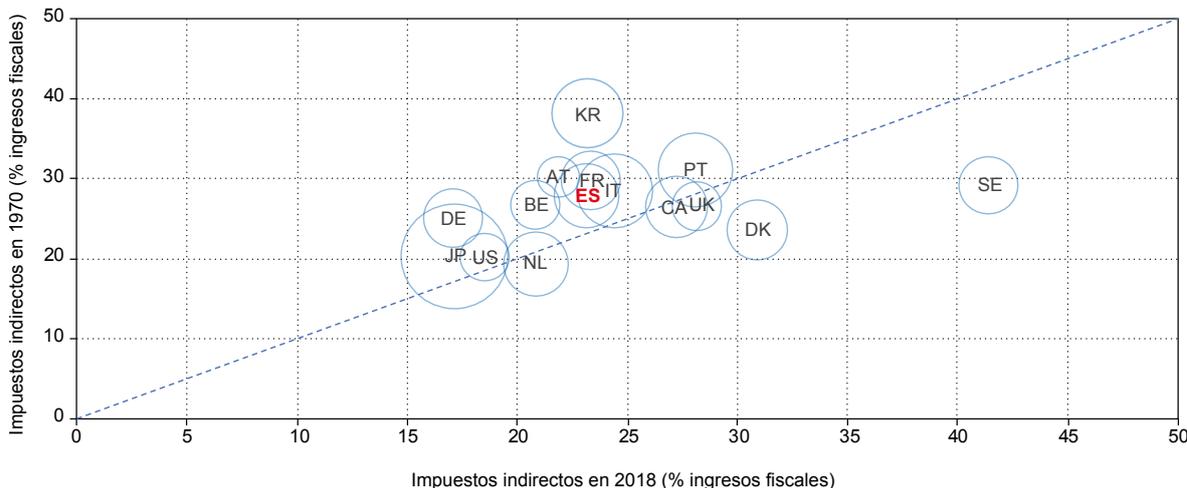


NOTA: KR Corea del Sur, IE Irlanda, US Estados Unidos, NL Holanda, UK Reino Unido, BE Bélgica, **ES España**, AT Austria, FR Francia, SE Suecia, DE Alemania, IT Italia, JP Japón. El tamaño de los marcadores representa el aumento en la ratio de dependencia de mayores de 65 años entre 1970 y 2018. Los datos fiscales de Corea del Sur y Francia son, respectivamente, para los años 1975 y 1978.

FUENTE: Elaboración propia.

FIGURA 5

EL PESO DE LA IMPOSICIÓN INDIRECTA EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS



NOTA: KR Corea del Sur, IE Irlanda, US Estados Unidos, CA Canadá, HU Hungría, NL Holanda, UK Reino Unido, BE Bélgica, **ES España**, AT Austria, DK Dinamarca, FR Francia, SE Suecia, PT Portugal, DE Alemania, IT Italia, JP Japón. El tamaño de los marcadores representa el aumento en la ratio de dependencia de mayores de 65 años entre 1970 y 2018.

FUENTE: Elaboración propia.

en países como Francia, Italia o España. Adicionalmente, la Figura 5 muestra que la fracción de impuestos indirectos respecto a la recaudación total ha permanecido aproximadamente constante para la mayoría de países, independientemente del cambio sufrido en su estructura demográfica.

Las figuras anteriores muestran las limitaciones de enfrentarse a la cuestión que nos ocupa con datos agregados, dado que estos no solo pueden verse afectados por la estructura demográfica en los países analizados, sino también por otros factores como los cambios ocurridos en el sistema impositivo, o en la distribución de la renta. En este sentido, las consideraciones de economía política tomarían especial relevancia, ya que, a medida que la tasa de envejecimiento ha ido creciendo, el diseño de las reformas fiscales podría haberse ido orientado favorablemente hacia el grupo de población jubilada, con un peso en la población total cada vez mayor y, por lo tanto, con mayor influencia en el resultado electoral (Katagiri *et al.*, 2020). Consecuentemente, con el objetivo de analizar cuán resilientes son los diferentes sistemas impositivos al envejecimiento de la población, el siguiente subapartado muestra evidencia de la incidencia del envejecimiento sobre la estructura fiscal mediante un análisis de diferentes parámetros por grupos de edad.

Evidencia a partir de microdatos

Los datos agregados no proporcionan un detalle suficiente para analizar la incidencia del envejecimiento sobre los sistemas fiscales. Por este motivo, esta sección amplía el análisis con evidencia basada en datos de encuestas a hogares. La ventaja principal de los microdatos respecto a los datos agregados es que estos permiten agrupar a los hogares en función de características como la edad, algo especialmente relevante en este caso. No obstante, el uso de microdatos no está exento de inconvenientes. En particular, estos no se encuentran disponibles para períodos de tiempo tan dilatados como sería deseable para analizar un fenómeno que, por su naturaleza, tiene un carácter

secular. Estas limitaciones determinaron que esta sección del estudio se centre en el período que cubre desde 1997-1999 hasta 2015. También nos vimos obligados a construir el agregado europeo con una muestra limitada a aquellos países partícipes en las encuestas a hogares de finales de 1990: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Los datos

Respecto a la imposición directa, y para Europa, los datos provienen de las encuestas a los hogares *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) y su predecesora, la *European Community Household Panel* (ECHP). Estas encuestas anuales tienen por objeto reunir datos cruzados comparables entre los países europeos participantes, incluyendo información detallada sobre la renta de los hogares. Para Japón los datos de renta se extraen de la *Survey on Income Redistribution*, una encuesta realizada cada tres años que recoge las transferencias adquiridas y las cargas impositivas soportadas por los hogares. En el caso de Estados Unidos, complementamos la información de la encuesta anual a hogares *Consumer Expenditure Survey* (CES) —la única encuesta nacional a hogares que proporciona información detallada sobre su cesta de consumo e ingresos— con publicaciones especiales del *Internal Revenue Service* (IRS) sobre el pago de impuestos por grupos de edad. Una diferencia menor con esta última fuente respecto a las demás, no obstante, es que reporta información detallada por grupos de edad algo más amplios, es decir, menores de 35 años, hogares cuyo sustentador principal tiene entre 35 y 65 años y mayores de 65 años, en lugar de los umbrales de 30 y 60 años para los países europeos y Japón.

Respecto a los datos sobre consumo y su imposición, los datos europeos de gasto de los hogares provienen de la *Household Budget Survey* (HBS) —la principal fuente

TABLA 1
CLASIFICACIÓN DEL GASTO EN CONSUMO POR FUNCIONES Y TIPOS DE BIENES

Funciones del consumo	Tipos de bienes
Alimentación y bebidas no alcohólicas	No duraderos
Ropa y calzado	Duraderos
Vivienda y suministros	Duraderos, servicios
Muebles, equipamientos y servicios del hogar	Duraderos, no duraderos, servicios
Sanidad	Duraderos, no duraderos, servicios
Transporte	Duraderos, servicios
Comunicaciones	Servicios
Restauración, hoteles y ocio	Servicios
Otros bienes y servicios	Duraderos, no duraderos, servicios

FUENTE: Elaboración propia.

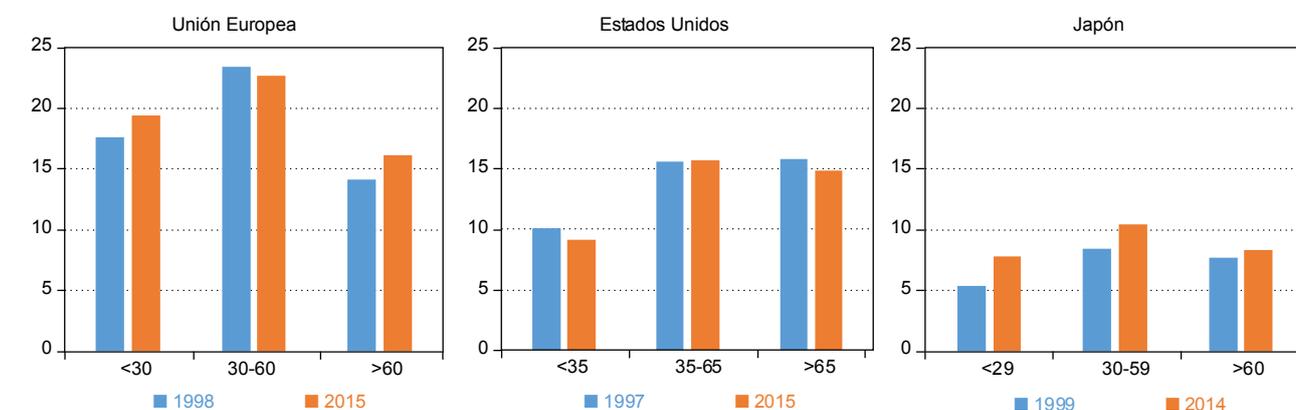
estadística para calcular los pesos del índice de precios de consumo de los miembros de la Unión Europea—. Los impuestos al consumo se construyen utilizando datos de gasto por categoría de producto, rango de edad y país publicados por Eurostat. Debido a la existencia de exenciones y tipos reducidos para algunas categorías de gasto, complementamos la información sobre gasto con estimaciones de los tipos impositivos efectivos sobre el consumo. Así, las cifras de consumo son multiplicadas por los tipos impositivos efectivos sobre el consumo por categoría de producto y país, que se calculan mediante la recopilación de los tipos impositivos por producto que figuran en las leyes nacionales sobre el impuesto al valor añadido y que se ponderan posteriormente por su peso en la cesta de consumo.

Para Japón los datos de consumo proceden de la encuesta a hogares *National Survey of Family Income and Expenditure*, una encuesta quinquenal que recoge la renta de hogares trabajadores, así como la descomposición del consumo de los hogares en general; y que también incluye información sobre sus activos, ahorros y pasivos. No se extraen datos de impuestos al consumo, en tanto el tipo impositivo de Japón es único en los dos años de la muestra. Por último, en el caso de Estados Unidos,

los datos del gasto de los hogares se extraen, como ya se ha dicho, de la CES. Por otro lado, los impuestos al consumo en Estados Unidos se fijan de manera muy descentralizada, a nivel estatal y local. Así pues, simplificamos el análisis empleando los promedios nacionales calculados por el *US Census Bureau*.

Dado que los datos se extraen de encuestas distintas, adoptamos criterios homogeneizadores para garantizar la comparabilidad entre las distintas economías. En primer lugar, en todas las encuestas definimos el hogar como grupos de personas que viven juntas o bien una persona soltera que vive de forma independiente. Segundo, también es importante adoptar un criterio común en la definición de la renta y la carga impositiva. Utilizamos los valores reportados de los impuestos pagados siempre que estén disponibles en las encuestas. De lo contrario, los calculamos como la diferencia entre la renta bruta y la neta. En cualquier caso, los tipos efectivos del impuesto sobre la renta se corresponden con el porcentaje de impuestos pagados sobre la renta bruta. Por último, establecemos una clasificación de los bienes y servicios equivalente entre las tres economías por funciones del consumo, además de según la durabilidad de los bienes (Tabla 1).

FIGURA 6

TIPO IMPOSITIVO EFECTIVO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA POR GRUPOS DE EDAD
(En %)

NOTA: El agregado de la Unión Europea incluye Dinamarca, Holanda, Bélgica, Francia, Irlanda, Italia, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia, Suecia, Alemania, Luxemburgo y Reino Unido. En 1999, se excluye Luxemburgo y Suecia.

FUENTE: Elaboración propia.

Impuestos directos por grupos de edad

En el momento de la jubilación, muchos hogares experimentan una disminución de sus ingresos que minora la base imponible del impuesto sobre la renta. La recaudación fiscal directa también podría verse mermada por el proceso de envejecimiento si, además, la reducción en la base imponible conlleva una caída en los tipos impositivos efectivos, lo que depende de la progresividad del tipo impositivo por tramos de renta y la existencia de deducciones y exenciones especiales para los más mayores. Para arrojar luz sobre esta cuestión, la Figura 6 muestra la evolución de los tipos impositivos efectivos sobre la renta entre finales de los años noventa y el año 2015 en la Unión Europea (15 países), Estados Unidos y Japón. Se presentan los tipos efectivos para tres grandes grupos de edad: menores de 30 años (35 en Estados Unidos), entre 30 y 60 años (35 y 65 en Estados Unidos) y mayores de 60 años (65 en Estados Unidos).

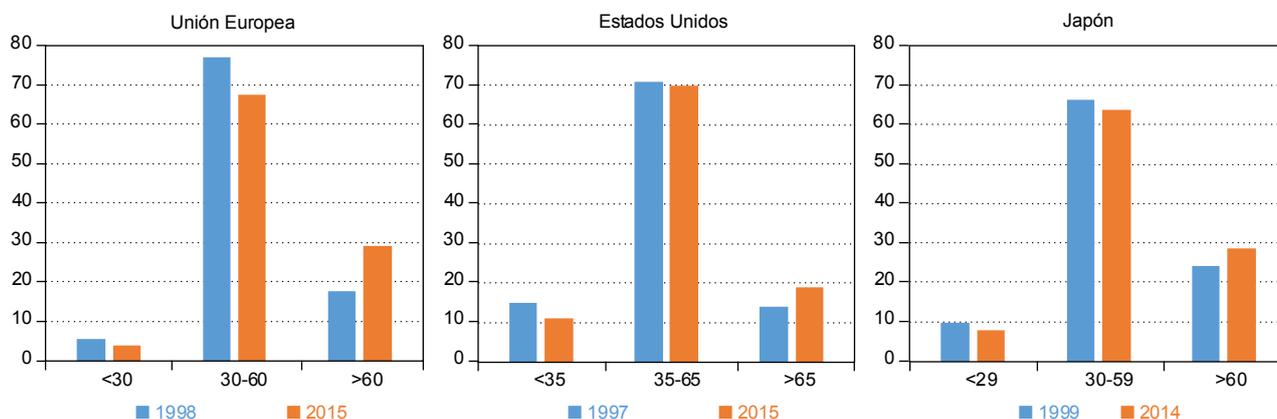
El tipo efectivo del impuesto sobre la renta es mayor en Europa que en Estados Unidos o en Japón. En Japón, este es especialmente reducido: este país descansa en mayor medida, dentro del ámbito de la imposición directa, en las cotizaciones sociales para financiar el gasto público (Tajika & Yashio, 2018; véase de nuevo la Figura 1).

La evolución del tipo impositivo efectivo por grupo de edad ha sido diferente para cada región estudiada. En Europa se ha incrementado para los más jóvenes y mayores, pero ha descendido para los de mediana edad. En contraste, el tipo efectivo se ha mantenido constante para la población de mediana edad en Estados Unidos, mientras que ha descendido para los otros dos grupos, los más jóvenes y los mayores. Por último, en Japón se ha venido produciendo un aumento generalizado del tipo efectivo del impuesto de la renta, aunque el incremento ha sido ligeramente menor para la categoría de mayor edad.

Abstrayéndonos del nivel del tipo impositivo, la distribución del tipo implícito efectivo por edades tiene

FIGURA 7

DISTRIBUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA POR GRUPOS DE EDAD (En %)



NOTA: El agregado de la Unión Europea incluye Dinamarca, Holanda, Bélgica, Francia, Irlanda, Italia, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia, Suecia, Alemania, Luxemburgo y Reino Unido. En 1999, se excluye Luxemburgo y Suecia.

FUENTE: Elaboración propia.

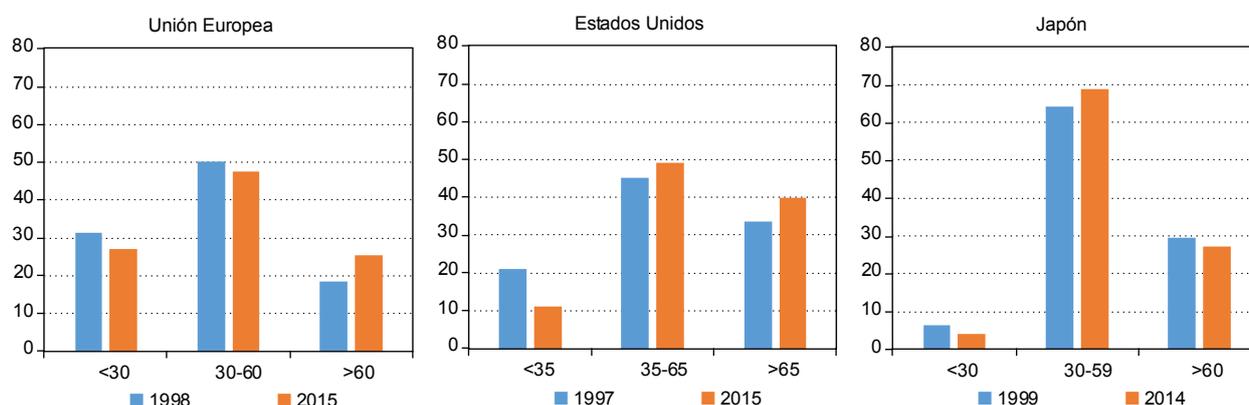
forma de parábola invertida, lo que cabría esperar según se desprende de la teoría económica del ciclo vital. Según esta, la renta aumenta con la edad, pero comienza a decrecer antes de la jubilación, y especialmente tras esta. Como consecuencia de la caída de los ingresos, los hogares más mayores soportarían un tipo impositivo efectivo menor. De nuestros cálculos se desprende que en Europa el tipo impositivo efectivo es más bajo para los más mayores, sea porque sus rentas son más bajas o por la existencia de deducciones especiales dirigidas a ellos. En Japón y Estados Unidos se produciría un fenómeno similar, si bien menos acusado que en el caso de Europa.

Aparentemente, Estados Unidos en 1997 representa una excepción a la forma de parábola invertida. No obstante, dos factores diluyen esta conclusión. Primero, una clasificación de los hogares por grupos de edad en particiones de 10 años muestra una diferencia de tipos efectivos superior al punto porcentual entre los trabajadores más mayores y los jubilados.

En segundo lugar, los cálculos de los tipos impositivos se basan en información extraída de declaraciones de renta, lo que no tendría en cuenta el número considerable de pensionistas que no pagan impuestos sobre la renta en este país (Marr & Huang, 2012).

En relación con la distribución de la recaudación por grupos de edad (Figura 7), puede extraerse una característica común en todas las economías y años analizados. En efecto, es la población de mediana edad la que, por ser perceptora por término medio de una renta superior, y ser la más numerosa dentro de los perceptores de renta, la que carga con una mayor contribución fiscal. No obstante, el peso relativo del pago de impuestos del grupo de mayor edad aumentó entre finales de 1990 y 2015. Este aumento de la contribución de los mayores se debe principalmente al aumento de su volumen relativo al resto de la población, pues el aumento de los tipos impositivos efectivos es equivalente o inferior al de los otros grupos de edad. En Europa, no obstante, el aumento

FIGURA 8
DISTRIBUCIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN MEDIA DEL IMPUESTO
SOBRE LA RENTA POR GRUPOS DE EDAD
(En %)



NOTA: El agregado de la Unión Europea incluye Dinamarca, Holanda, Bélgica, Francia, Irlanda, Italia, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia, Suecia, Alemania, Luxemburgo y Reino Unido. En 1999, se excluye Luxemburgo y Suecia.
FUENTE: Elaboración propia.

de la aportación de los mayores de 65 años también ha estado condicionado por tipos efectivos más altos.

El razonamiento anterior se refuerza al observar la distribución de la contribución media de los individuos dentro de cada grupo de edad (Figura 8). En la UE, parte del aumento del peso en la distribución del grupo de mayor edad se explica por un incremento en la contribución media y del tipo efectivo y, otra parte, por el aumento de la importancia de este grupo de edad, según se extrae de la Figura 3. En Estados Unidos, la mayor importancia de los mayores en la recaudación por el impuesto de la renta se explica sobre todo por su mayor contribución media y, en menor medida, por el ligero incremento de su peso en la población. En consecuencia, dentro de la contribución media, la reducción del tipo efectivo medio para este grupo de edad ha sido compensada con un aumento de la base imponible. Por último, en Japón la contribución media de la población de mayor edad se ha reducido, pero el tipo efectivo medio sobre el

impuesto de la renta y, especialmente, su mayor peso en la población, han dado lugar a que se incremente su relevancia para la recaudación de este impuesto.

Del análisis se desprenden varias lecciones sobre la incidencia del envejecimiento en la recaudación de impuestos directos. Por un lado, el incremento de los tipos efectivos para los mayores en Japón y Europa, así como el aumento en sus contribuciones en la recaudación total indica que el envejecimiento de la población conlleva una disminución de la redistribución intergeneracional. Además, a pesar de la minoración de las bases imponibles, el aumento generalizado (aunque más concentrado en la mediana edad) de los tipos impositivos efectivos en Japón sugiere cierta resistencia de la recaudación fiscal por impuestos directos al envejecimiento poblacional. Esto sería consistente con la evidencia a nivel agregado de que, en las últimas décadas, la recaudación de impuestos directos se ha mantenido estable en este país (véase la evolución de Japón en la Figura 4). Para Europa, si bien se

aprecia cierta dispersión entre países, la media parece indicar cierta estabilidad, mientras que los tipos efectivos estimados por grupos de edad parecen señalar que dicha estabilidad se habría producido mediante la reducción de las diferencias entre la imposición sobre la renta de los mayores de 60 años, y los individuos de mediana edad.

Patrones de consumo e imposición indirecta por grupos de edad

El análisis del patrón de consumo por grupos de edad implica que, tanto en una comparativa internacional como en un mismo país a lo largo del tiempo, los servicios representan la parte más importante del gasto en consumo para todos los grupos de edad, superando el 50 % en algunos casos (véase la Figura 9). Además, en Estados Unidos se observa un aumento sustancial del peso de los servicios en el tiempo que no ocurre en Europa o en Japón.

La cesta de consumo de la población joven en Estados Unidos y Japón incluye gastos en bienes duraderos y en servicios en mayor proporción que la de la población de mayor edad. Para esta última, los gastos en bienes no duraderos son más elevados, mientras que el gasto en servicios tiene menor peso en la cesta de consumo que entre la población joven. En Europa, por su parte, el peso de los servicios es superior para los de mayor edad mientras que en el caso de los bienes no duraderos y duraderos muestra patrones similares a los de las otras dos economías.

Respecto al tipo implícito del impuesto al consumo, la Figura 10 muestra que el tipo medio en Europa es claramente superior al de las otras dos áreas. Como ya se ha comentado, los cambios en los patrones de consumo a lo largo del ciclo vital implican un mayor gasto en bienes y servicios gravados a tipos relativamente menores. Así, los tipos implícitos sobre el consumo siguen un patrón de parábola invertida en Europa y Estados Unidos, si bien, tal y como sucedía con los impuestos directos, mucho más pronunciada

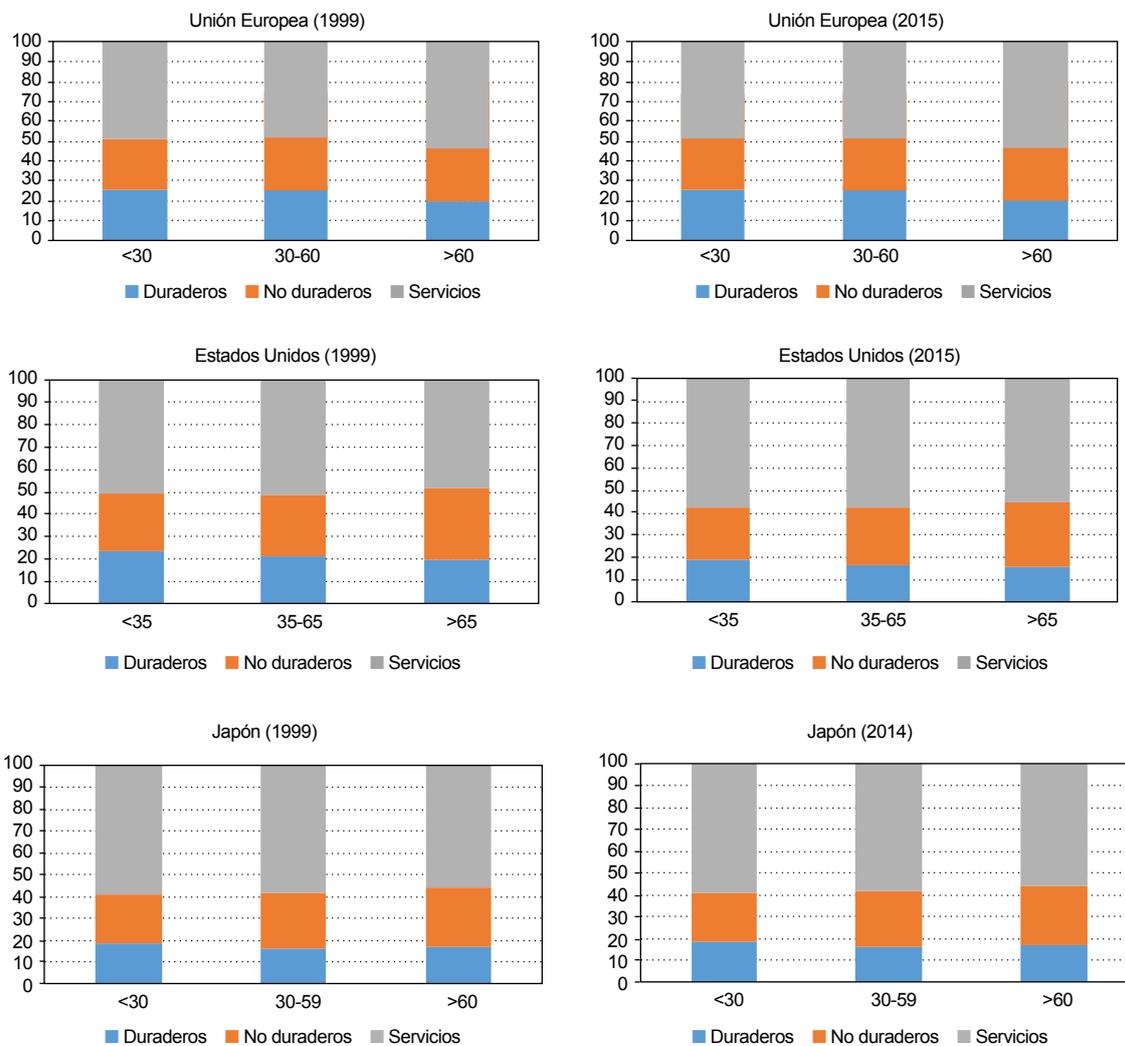
en el caso europeo. Además, el aumento en el tiempo del tipo medio en Europa, mantiene el mismo patrón de parábola invertida e intensifica el efecto de las diferencias en la cesta de consumo entre jóvenes y la población de mayor edad al mostrar incrementos relativos menores para estos últimos.

Por otro lado, cabe destacar que, en Japón, el tipo del impuesto al consumo era único hasta muy recientemente, y solo se observa el aumento de la subida impositiva que ocurriera a comienzos de 2014. Más en concreto, en octubre de 2019 se aumentó el tipo impositivo sobre el consumo al 10 %, pero se mantuvo el tipo antiguo del 8 % para algunos alimentos y bebidas no alcohólicas y periódicos. Los datos disponibles no permiten evaluar si la introducción de tipos reducidos sobre productos especialmente alimenticios (inelásticos) va a resultar en una recaudación inferior a la que resultaría de haber subido los impuestos al consumo al 10 % en todos los productos, y la incidencia que podría tener en los diferentes patrones de consumo de la población mayor. Con todo, el establecimiento de tipos reducidos puede compensarse con un tipo general sobre el consumo más alto para conseguir la misma recaudación (FMI, 2011).

En relación con la distribución de la recaudación por grupos de edad, como pasaba con la imposición directa, puede extraerse una característica común en todas las economías y años analizados. En efecto, es la población de mediana edad la que, por ser perceptora por término medio de una renta superior y, en consecuencia, disfrutar de un consumo más elevado que los más jóvenes o mayores, la que carga con una mayor contribución fiscal (véase Figura 11). No obstante, el peso relativo del pago de impuestos del grupo de mayor edad aumentó entre finales de 1990 y 2015. Este aumento de la contribución de los mayores es principalmente debido al aumento de su volumen relativo a otros grupos de edad, pues el aumento de los tipos impositivos efectivos es el mismo o inferior al de los otros.

Si observamos la distribución de la contribución media por individuo al impuesto al consumo

FIGURA 9
COMPOSICIÓN DEL GASTO EN CONSUMO POR TIPOS DE BIENES Y GRUPOS DE EDAD
 (En %)



FUENTE: Elaboración propia.

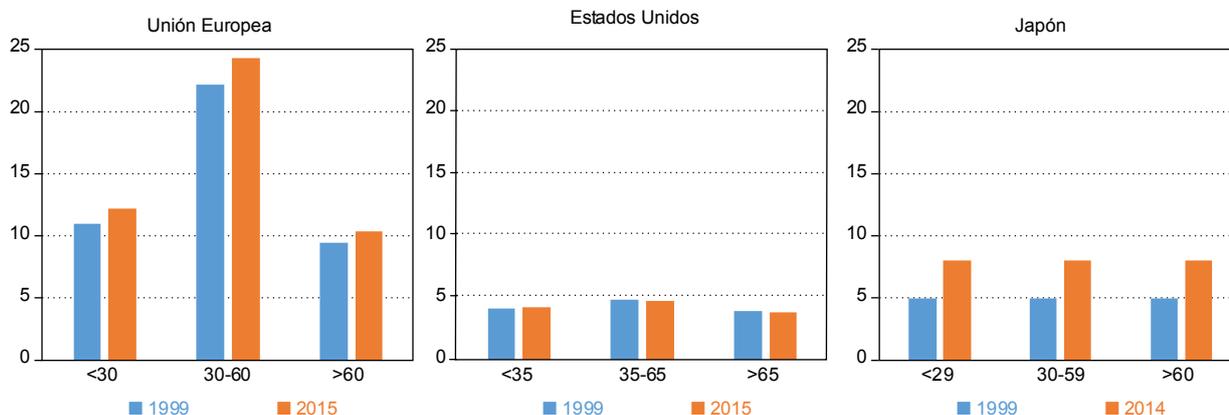
por grupos de edad (Figura 12) emerge un patrón: en todos los países estudiados ha venido aumentando para los mayores y disminuyendo para el resto. Dado que no ha habido incremento en el tipo efectivo medio de este grupo en relación al tipo efectivo medio para el resto de grupos, podemos asociar su mayor importancia en la recaudación de impuestos indirectos

a su mayor peso poblacional, es decir, al proceso de envejecimiento.

En definitiva, el aumento de los tipos impositivos por término medio para todos los grupos de edad y generalizado para todos los países ha compensado el efecto composición del envejecimiento poblacional, que tiende a aumentar, como se muestra en la Figura 9, el consumo

FIGURA 10

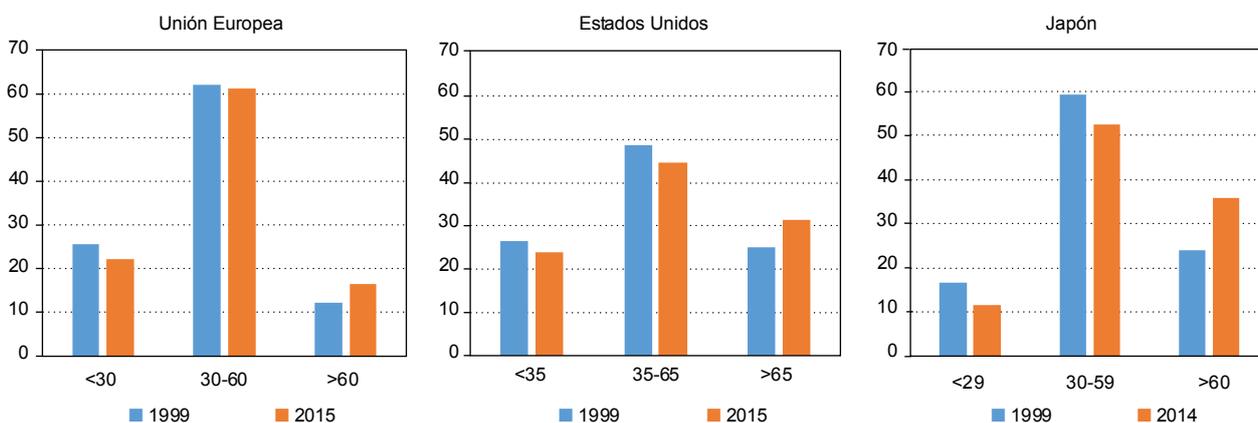
TIPO MEDIO DEL IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO POR GRUPOS DE EDAD
(En %)



FUENTE: Elaboración propia.

FIGURA 11

DISTRIBUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO POR GRUPOS DE EDAD
(En %)



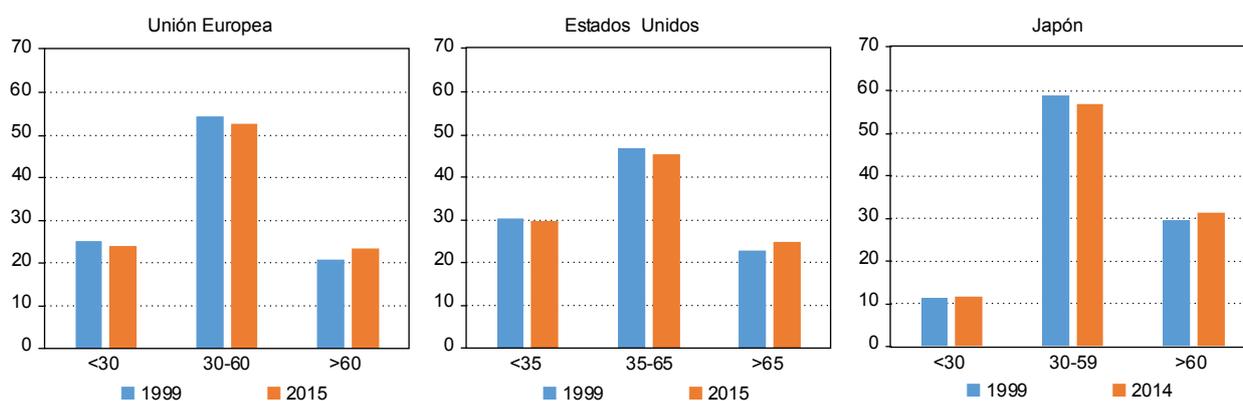
FUENTE: Elaboración propia.

de bienes no duraderos como los alimentos, sujetos a menor gravamen. Ello coincide con la evidencia agregada presentada anteriormente de que la recaudación

indirecta, como porcentaje de los ingresos fiscales, ha permanecido aproximadamente constante a lo largo de las últimas décadas para países como Japón u Holanda.

FIGURA 12

**DISTRIBUCIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN MEDIA AL IMPUESTO
SOBRE EL CONSUMO POR GRUPOS DE EDAD
(En %)**



FUENTE: Elaboración propia.

4. Conclusiones

El vínculo entre estructura demográfica y recaudación fiscal es complejo, y se produce a través de diferentes canales, que estarían afectados por cambios institucionales (cambios en el sistema fiscal) que se producen en paralelo, o motivados, por el envejecimiento, así como por la evolución macroeconómica coyuntural y estructural. El análisis basado en datos microeconómicos que se realiza en este artículo sobre la estructura impositiva por grupos de edad en la Unión Europea, Japón y Estados Unidos nos permite, en este contexto, identificar un conjunto de hechos estilizados.

En primer lugar, en las tres economías estudiadas se produce una caída en la carga fiscal promedio en los segmentos de mayor edad. Esto, *per se*, supone un elemento de vulnerabilidad de los sistemas de bienestar de las áreas económicas analizadas ante el fenómeno demográfico del envejecimiento. En segundo lugar, al mismo tiempo, y con carácter general, la carga total de

recaudación fiscal (tanto directa como indirecta) que soporta la población de mayor edad ha aumentado en las últimas tres décadas y, en consecuencia, ha disminuido la de otros grupos de edad. En tercer lugar, se puede señalar que este aumento, si bien responde en gran medida a factores demográficos (un mayor porcentaje de la población se encuentra ahora en el tramo más envejecido), también parece reflejar cambios en la estructura impositiva. En el ámbito de la imposición sobre la renta, los tipos efectivos han aumentado en los tramos de mayor edad, en paralelo al fenómeno del envejecimiento (y tal vez motivado, en parte, por este), una característica que también se observa en la imposición sobre el consumo. En este último caso, si bien en Estados Unidos, la economía más joven de los casos estudiados, los tipos apenas han cambiado en las últimas décadas, han aumentado en Japón, la sociedad más envejecida, y en Europa.

Por lo tanto, la población de mayor edad está contribuyendo en mayor medida a las finanzas públicas por un aumento de su peso relativo en la población y, en

algunos casos, por un aumento de la carga fiscal que soporta vía impuestos directos e indirectos. A pesar de que los patrones a nivel agregado muestran una relación débil o incluso inexistente entre el proceso de envejecimiento y la recaudación fiscal, nuestro análisis exhaustivo muestra que esta aparente contradicción desaparece si tenemos en cuenta, entre otros factores, la adaptación del sistema impositivo de las tres economías a los cambios en su estructura poblacional. En última instancia, estos resultados evidencian cierta resiliencia de la capacidad recaudatoria al proceso de envejecimiento.

Referencias bibliográficas

- Aguar, M. & Hurst, E. (2013). Deconstructing Life Cycle Expenditure. *Journal of Political Economy*, 121(3), 437-492.
- Banco de España (2019). *Consecuencias económicas de los cambios demográficos*. Informe Anual / Banco de España 2018, Capítulo 4.
- Berganza, J. C., Campos, R. G., Martínez Casillas, E. & Pérez García, J. J. (2020). *El agotamiento del dividendo demográfico en Latinoamérica: retos para las políticas económicas y sociales* [boletín económico n.º 1]. Banco de España.
- Blix, M. (2017). The effects of digitalisation on labour market polarisation and tax revenue. *CESifo Forum*, 18(4), 9-14.
- Broniatowska, P. (2019). Population ageing and inflation. *Journal of Population Ageing*, 12(2), 179-193.
- Bussolo, M., Krolage, C., Makovec, M., Peichl, A., Stöckli, M., Torre, I. & Wittneben, C. (2019). Vertical and horizontal redistribution: the cases of Western and Eastern Europe. *EROMOD*, Working Paper Series EM1/9.
- Comisión Europea (2018). *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*. Institutional Paper 079.
- Credit Suisse (2015). *Demographic focus – Changing global consumers*. Global Demographics Research.
- Creedy, J., Enright, J., Gemmell, N. & Mellish, A. (2010). *Population ageing and taxation in New Zealand*. *New Zealand Economic Papers, Taylor & Francis Journals*, 44(2), 137-158.
- Dang, T. T., Immervoll, H., Mantovani, D., Orsini, K. & Sutherland, H. (2006). An age perspective on economic well-being and social protection in nine OECD countries. *EUROMOD*, Working Paper Series EM3/06.
- Dolls, M., Doorley, K., Paulus, A., Schneider, H., Siegloch, S. & Sommer, E. (2017). *Fiscal sustainability and demographic change: a micro-approach for 27 EU countries*. *International Tax and Public Finance*, 24(4), 575-615.
- Eurostat (2019). *Ageing Europe 2019 edition – Looking at the lives of older people in the EU*. Eurostat Statistical Books.
- Felix, A. & Watkins, K. (2013). The impact of an Aging U.S. population on state tax revenues. *Federal Reserve Bank of Kansas City, Economic Review*, Fourth Quarter 2013.
- FMI (2011). *Raising the consumption tax in Japan: Why, when, how?* IMF, Staff Discussion Note.
- Goodkind, H. W. & Kowal, P. R. (2016). *An aging world: 2015*. International Population Reports.
- Groneck, M. & Kaufmann, C. (2017). *Determinants of relative sectoral prices: the role of demographic change*. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 79(3), 319-347.
- Hernández de Cos, P., Jimeno Serrano, J. F. & Ramos, R. (2017). *El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma*. *Documentos Ocasionales del Banco de España* N.º 1701.
- Jappelli, T. & Pistaferri, L. (2010). *The consumption response to income changes*. *Annual Review of Economics*, 2, 479-506.
- Katagiri, M., Konishi, H. & Ueda, K. (2020). *Ageing and deflation from a fiscal perspective*. *Journal of Monetary Economics*, 111, 1-15.
- Luengo-Prado, M. J. & Sevilla, A. (2013). *Time to Cook: Expenditure at Retirement in Spain*. *The Economic Journal*, 123, 764-789.
- Marr, C. & Huang, C. (2012). Misconceptions and realities about who pays taxes. *Center on Budget and Policy Priorities*.
- Naciones Unidas (2009). *Older persons as consumers*. Policy Brief on Ageing No. 3.
- Naciones Unidas (2017). *Migration and population changes – drivers and impacts*. Population facts No. 2017/8.
- OCDE (2017). *Ensuring fiscal sustainability in the context of a shrinking and ageing population*. In *OECD Economic Surveys: Japan 2017*. OECD Publishing.
- OCDE (2019). *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing.
- Ohno, T. & Kodama, T. (2017). Estimation of tax and social insurance burden on households: verification of the validity and assessment of actual status. *PRI*, Discussion Paper Series No.17 A-02.
- Prammer, D. (2019). How does population ageing impact on personal income taxes and social security contributions? *Journal of the Economics of Ageing*, 14(100186), 1-18.
- Sebastián, R. (2018). Explaining Job Polarisation in Spain from a Task Perspective. *SERIEs*, 9(2), 215-248.
- Shirakawa, M. (2012). *Demographic Changes and Macroeconomic Performance: Japanese Experiences*. Opening Remark at 2012 BOJ-IMES Conference, hosted by the *Institute for Monetary and Economic Studies, the Bank of Japan*.

- Tajika, E. & Yashio, H. (2018). [What needs to be done of personal income tax of Japan? A perspective for reform under deflation and aging population.](#) *Policy Research Institute, Ministry of Finance, Japan, Public Policy Review*, 14(2), 217-244.
- US Census Bureau Annual Survey of State and Local Government Finances (1977-2017). [Compiled by the Urban Institute via State and Local Finance Data: Exploring the Census of Governments.](#) Retrieved on June 9, 2020.
- Yashio, H. & Hachisuka, K. (2014). Impact of population aging on the personal income tax base in Japan: simulation analysis of taxation on pension benefits using micro data. *Public Policy Review*, 10(3), 519-542.

ROBOTS E IMPUESTOS

La cuarta revolución tecnológica, impulsada por el abaratamiento de los procesos de computación y, por ello, por el aumento de la competitividad de los nuevos métodos de automatización, han elevado la preocupación por la sustitución de la mano de obra y sus consecuencias. Entre estas, la pérdida de peso de la renta de los trabajadores y el aumento de la desigualdad salarial entre trabajadores son las más destacadas. Ante esto, en el ámbito de la fiscalidad, no pocos han propuesto un impuesto a los robots. En este trabajo se pretende analizar la idoneidad de este impuesto y su posible fijación. Después de una reflexión sobre dichas consecuencias, se exponen los recientes avances en la teoría que lo justifican y los problemas prácticos que conllevarían su diseño.

Taxing robots

The fourth industrial revolution, made possible by cheaper computers and new automatization methods, has increased public concern because of the substitution of labor by machines. Automatization has reduced the labor share of income and has increased wage dispersion. Given this situation, new tax proposals have been made, including taxing robots. The aim of this article is to analyze the goodness of a robot tax, show the new developments on optimal taxation theory that justify such a tax and the practical problems that would be encountered in its implementation.

Palabras clave: impuestos óptimos, desigualdad, sustitución, complementariedad.

Keywords: optimal taxes, inequality, substitution, complementarity.

JEL: D24, D61, H30, J31.

1. Introducción

Desde hace no menos de treinta años una tendencia viene consolidándose en las economías desarrolladas: el aumento de la automatización de las actividades productivas a la sombra de un nuevo cambio tecnológico. Es cierto que dicha tendencia, en realidad, ha prosperado desde los inicios más remotos de la Revolución Industrial, allá a finales del siglo XVIII

y principios del XIX. Desde la misma aparición de la máquina de vapor, incluso antes, hemos conocido de actividades que pasaron de ser realizadas por la energía generada por la fuerza del hombre (o animales) a ser realizadas por la energía que movía una máquina. Sin embargo, y esta es la razón por la que el debate ha resurgido con fuerza en estos últimos años, la actual preocupación por las consecuencias de la nueva automatización se debe a una doble razón que la hace quizás única a las experimentadas con anterioridad. En primer lugar, la automatización parece haberse acelerado. En segundo lugar, la automatización ha dado el salto a sectores productivos que con anterioridad parecían más a resguardo del proceso de sustitución

* Universidad Pablo de Olavide.

Contacto: mhidper@upo.es

Versión de octubre de 2020.

<https://doi.org/10.32796/ice.2020.917.7132>

de personas por máquinas y ha «contagiado» otras parcelas de la organización económica y productiva.

La automatización no es neutral. Nunca lo ha sido. En particular, la que en la actualidad vivimos afecta de un modo diferente al trabajo con respecto a otras automatizaciones anteriores, a excepción quizás de la Primera Revolución Industrial. Por un lado, parece que el factor trabajo pierde peso respecto a la parte de la renta que recibe del total generado por la actividad productiva. Por otro lado, dentro del mismo factor trabajo, existen diferentes consecuencias en función de las características de los trabajadores condicionado por su nivel de cualificación y habilidad.

Lo que se va a analizar en este artículo es, principalmente, cómo dichas consecuencias de este proceso de automatización en la distribución de la renta entre factores y entre los propios trabajadores han abierto un debate singular y relevante sobre el sostenimiento del estado de bienestar. Gran parte del peso que supone financiar los servicios públicos en un estado de bienestar recae sobre la renta de los trabajadores, el consumo y, en menor medida, en las rentas de los empresarios.

Si como se viene argumentando, la automatización desplaza parte de los trabajadores de sus empleos y ocupaciones, reduciendo su participación en la renta, sería necesario redefinir el sistema impositivo para que sea factible continuar sufragando nuestro estado de bienestar. Además, si el Estado es averso a la desigualdad, sería deseable redefinir el sistema impositivo que optimice la combinación de suficiencia y equidad.

Sin embargo, partiendo de la idea de que un sistema impositivo debe ajustarse ante cambios en la forma de organizar la producción, lo que este artículo pone en evidencia son que las razones argumentadas para establecer un impuesto a los robots deben considerarse con cierto grado de escepticismo. Por un lado, no está nada claro que la caída en el peso de las rentas de los trabajadores sea a favor de las rentas del capital, en concreto, no parece que favorezca tan claramente a la rentabilidad de los robots y máquinas que

sustituyen al trabajo. De este modo, y así se planteará, es complicado derivar del análisis que se va a presentar, que la caída del peso de las rentas de los trabajadores pueda esquivarse con un impuesto a los robots. Respecto al aumento de la desigualdad, por el contrario, sí encontraríamos argumentos sólidos y convincentes, al menos desde el punto de vista teórico. Sin embargo, y aunque el debate está adquiriendo fuerza y notoriedad, aún es pronto para extraer conclusiones sólidas y consensos, especialmente sobre la cuantía óptima de un supuesto impuesto a los robots.

A esto último hay que sumar, además, cómo llevarlo a la práctica. Aunque hubiera un análisis teórico capaz de llegar a un consenso, la puesta en práctica de un impuesto depararía, a su vez, no pocos inconvenientes. Así, sería muy complicado determinar quién es el sujeto impositivo. ¿Qué es un robot? ¿Qué es una máquina que sustituye al trabajador? ¿Lo hace realmente o complementa a otro tipo de trabajador? ¿Una línea de códigos que permite a una aplicación realizar mediante mecanismos de inteligencia artificial es un robot? ¿Cómo lo medimos? Son muchas las incógnitas que no parece posible resolver, al menos en detalle, por lo que es muy complejo e importante avanzar en el desarrollo de las ideas que permitan una mejor imposición.

Así, en primer lugar, en este artículo, se hablará de las raíces del proceso de automatización, robotización y sus principales consecuencias. En segundo lugar, y una vez analizado el origen del cambio, se propondrá un debate sobre cuáles deberían ser las nuevas orientaciones fiscales. En este caso, se abordará desde una perspectiva teórica y práctica.

2. Cambio tecnológico, robotización y rentas del trabajo

La Primera Revolución Industrial fue el campo de experimentación más duro y crudo donde la sustitución entre trabajo y capital condicionó lo que sería, sin duda, la historia mundial en los siguientes siglos.

Fue esta, de todas las revoluciones, la más disruptiva de aquellas otras revoluciones que estarían por llegar. No pocos trabajos recientes, como los del economista Robert C. Allen, han puesto de manifiesto muchos aspectos sobre la misma. En particular, Allen ha centrado gran parte de su obra en analizar los salarios, lo que le ha permitido reconstruir qué fue lo que pasó y cómo sucedieron los cambios durante el amanecer de la economía moderna (Allen, 2017).

Las consecuencias de esta revolución fueron enormes, ya que no solo redefinieron las características de la actividad productiva, sino además de la propia sociedad. Así pues, los episodios revolucionarios de 1830 y 1848 son ejemplos claros de cómo el cambio en la producción, mediante el aumento de la automatización, puede provocar cambios en los fundamentos sociales. Obviamente, no solo las razones puramente productivas impulsaron a los revolucionarios de la primera mitad del siglo XIX. Sin embargo, fueron estas, entre otras razones, síntomas de la tensión de un liberalismo social y político que luchaba por romper definitivamente los vínculos que la sociedad tradicional de los estamentos se resistía a dejar atrás.

Las primeras tres décadas del siglo XIX recibieron de algunos, en términos económicos, la denominación de la «Pausa de Engels». Lo que empezamos a conocer gracias a trabajos como los de Allen y sus series de datos sobre salarios, es que durante aquellos años la rentabilidad del capital creció con mayor vigorosidad que la rentabilidad del trabajo. En términos técnicos, la remuneración relativa del capital respecto a la del trabajo creció. Es decir, la desigualdad entre factores, capital y trabajo aumentó durante esta Primera Revolución Industrial.

Dado que estamos hablando de precios relativos, la caída del precio relativo de la mano de obra pudo tener dos (más una) explicaciones: o bien aumentó la demanda relativa de capital (impulsada a su vez por la caída del precio del capital), o bien se incrementó la oferta relativa de mano de obra, o ambos procesos a la vez. Para el economista, sociólogo, filósofo

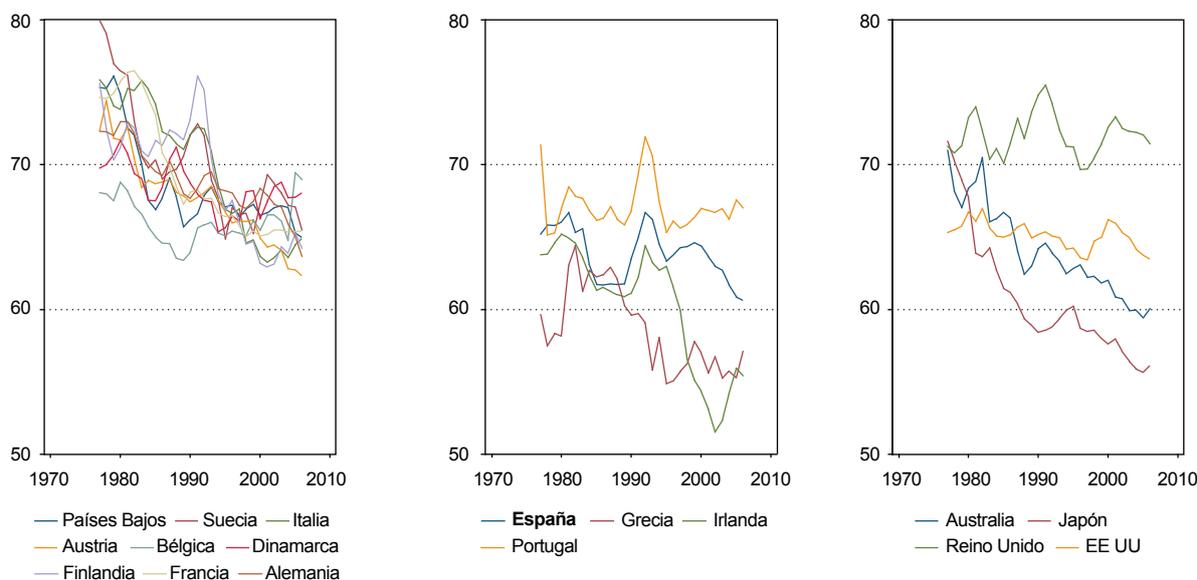
y periodista Karl Marx, la razón principal era la primera de ellas. Para otros economistas clásicos, como David Ricardo o Thomas Malthus, era la segunda. Marx creía que la introducción del capital tenía un claro objetivo, reducir la dependencia de la mano de obra por parte del propietario de los medios de producción, o dicho de otro modo, el sistema aprovechaba la capacidad de las nuevas máquinas para sustituir mano de obra. Marx contemplaba que la sustitución era más importante que la complementariedad, sustitución que era promovida en un sistema como el capitalismo a través de una continua reinversión para mantener las ganancias de productividad y, por ello, de la plusvalía. Más recientemente, esta misma idea, aunque con un desarrollo más actualizado, es la defendida por Piketty, y la resume en que el capital sustituye a la mano de obra, de tal modo que el actual proceso de avance tecnológico genera desigualdad (Piketty, 2014). El vínculo entre la Primera y Cuarta Revolución Industrial reside en la supuesta preponderancia de la sustitución frente a la complementariedad.

Otros economistas clásicos consideraban que la renta de los trabajadores decayó simplemente por el aumento de su oferta relativa. Los procesos de sustitución de mano de obra, hasta entonces en actividades intensivas en esta, provocó un desplazamiento de este factor hacia actividades que, de repente, se vieron con mano de obra abundante. También, los nuevos procesos de producción automatizados «des-cualificaron» la mano de obra necesaria para llevar a cabo las tareas. Esto amplió considerablemente la oferta de trabajo, al entrar en liza mujeres y niños, así como hombres sin cualificación.

La consecuencia, como se ha comentado, fue una inicial pauperización de una gran parte de la sociedad. El peso de las rentas del trabajo decayó y la desigualdad aumentó. Esto, sin duda alguna, y como se recoge en obras universales de la historia de la literatura donde Charles Dickens o Victor Hugo son sus principales referencias, nos dejó una sociedad desestructurada, de supervivencia diaria para una

FIGURA 1

PESO DE LA REMUNERACIÓN DE TRABAJADORES EN EL VALOR AÑADIDO BRUTO (% VAB)



FUENTE: Elaboración propia y EU-Klems.

parte importante y, por ende, la necesidad de actuar para solucionar el problema.

Hoy experimentamos la Cuarta Revolución Industrial. A diferencia de las anteriores, pero con cacofonías de la Primera, lo que parece que observamos es un proceso similar al de la «Pausa de Engels», donde, de nuevo la fuerte caída del precio del capital puede estar impulsando la sustitución y, por ello, elevando el peso de las rentas del capital frente a las salariales. Esto, sin duda, de nuevo, impulsa la desigualdad y, por ello, las tensiones sociales. Sin embargo, no hay dos revoluciones similares y esta tiene sus particularidades, lo que nos debe ayudar a reflexionar sobre el mejor modo de actuación.

En primer lugar, no cabe duda de que en estas últimas décadas estamos experimentando una reducción clara del peso de las rentas salariales en el total del valor

añadido de no pocas economías. La Figura 1, realizada con datos de la base EU-Klems para varios países, así lo demuestra. Esta Figura nos muestra una clara tendencia internacional a la reducción del peso de las rentas de los trabajadores. En el caso de países como Países Bajos, Suecia, Italia, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Grecia, Australia, Japón y Estados Unidos, esta tendencia es más que evidente. En otros, aunque igualmente hay una caída, esta se produce con mayor parsimonia y lentitud, como es el caso del Reino Unido o España. Una explicación coherente con esta tendencia es el de un cambio tecnológico que favorece la sustitución del factor trabajo por el capital, incluso por encima de lo que la complementariedad entre ambos podría contrarrestar.

La causa principal de esta tendencia sería la caída del precio del factor capital. En este sentido, el actual

impulso a la automatización tiene dos razones claves. En primer lugar, estamos inmersos en una nueva ola de robotización, y que podríamos llamar como «Robotización 2.0». Esta nueva ola vendría impulsada, principalmente, por el abaratamiento de los robots y de sus componentes. En segundo lugar, desde inicios de la segunda década de este siglo, hemos experimentado un incremento más que exponencial en la capacidad computacional de las máquinas, lo que a su vez ha permitido reducir el coste de tratamiento de datos y por unidad de energía exigida para ello. Esta mejora computacional indudablemente lleva a las máquinas a ser más eficientes, por lo que cada vez es más factible que estas puedan realizar tareas de un modo más competitivo.

La principal consecuencia de este proceso es que la nueva ola de robotización está introduciendo al robot en procesos productivos donde antes no era competitivo. Por ejemplo, en industrias de tamaño medio o bajo, donde la mano de obra seguía siendo rentable. Debemos recordar que los robots, hasta no hace mucho, tenían un coste desorbitado que ciertas actividades no eran capaces de amortizar. Es por ello por lo que las cadenas de montaje más sofisticadas y automatizadas eran, primordialmente, aquellas que pertenecían a industrias que aprovechaban las elevadas economías de escalas, como son la automoción o las asociadas a extractivas. Sin embargo, hoy, es mucho más fácil automatizar procesos más pequeños, gracias, como se ha dicho, al abaratamiento de los componentes que conforman los robots. Los sensores y su capacidad de comunicarse entre ellos y aprender es lo que hace a esta nueva generación mucho más competitiva y, por ello, sustitutiva de los trabajadores.

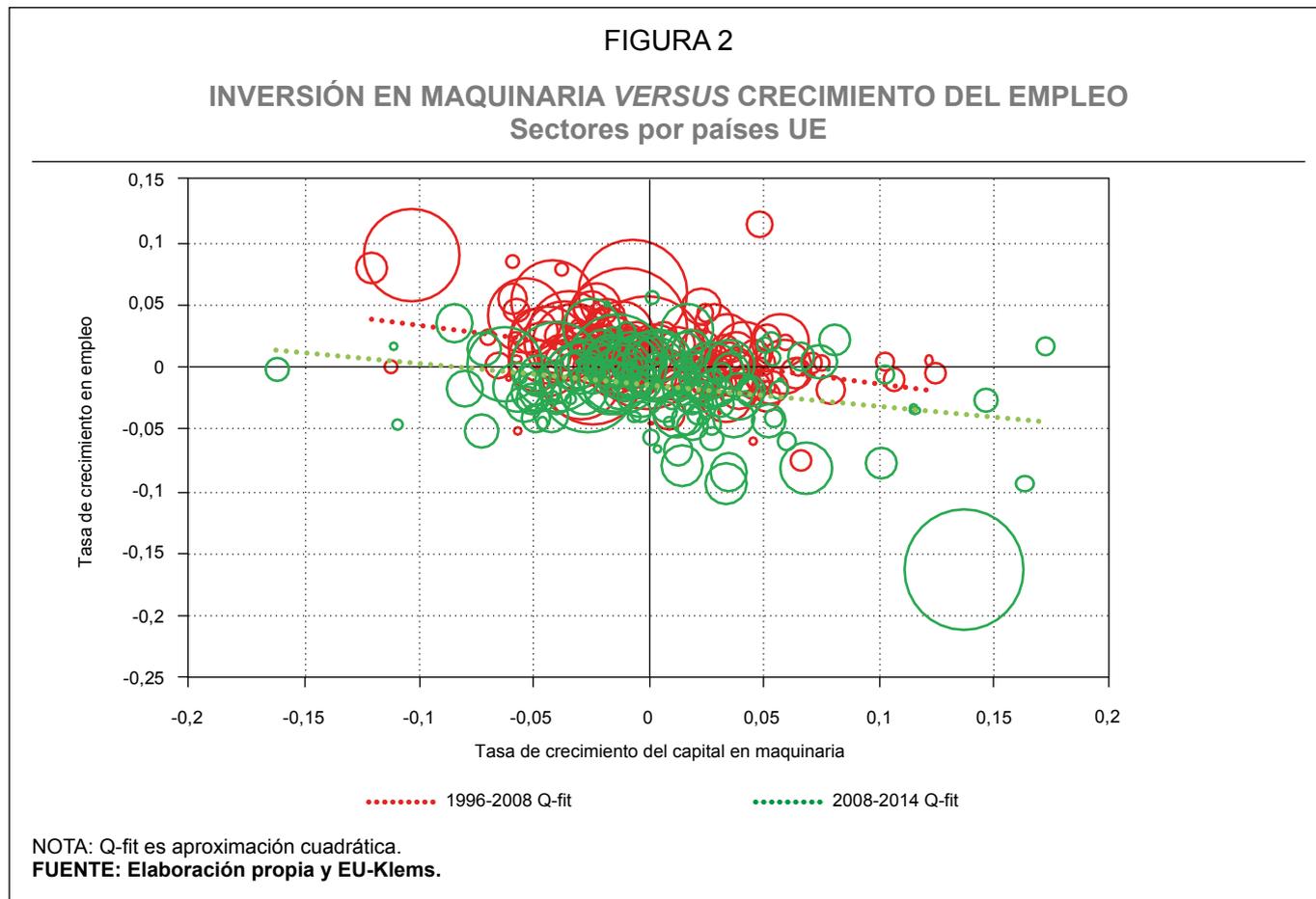
Pero no solo es esto. Las nuevas formas de computación han permitido a las máquinas realizar tareas que antes, sencillamente, no eran posibles. La explosión de la inteligencia artificial, la estrecha, es decir, aquella que desarrolla pequeñas pero contundentes tareas, y el aumento exponencial de las computadoras para procesar información, así como generarlo, han derivado en un aumento del espectro de tareas que una máquina puede ahora hacer que antes era simplemente imposible. El

uso masivo de nuevas tarjetas gráficas y las economías de escala que representa la obtención de datos mediante el internet de las cosas (IoT, por sus siglas en inglés), traslada la frontera de lo que las máquinas pueden hacer mucho más lejos de lo imaginado hace no muchas décadas.

La consecuencia, evidentemente, es el aumento de los empleos amenazados por la automatización. No resulta extraño la proliferación de no pocos trabajos que estiman la desaparición de ciertos empleos en el futuro como consecuencia de la automatización, a pesar de que algunos de estos resultados sean profundamente matizables (Frey & Osborne, 2015; Arntz *et al.*, 2016; 2017). En todo caso, es evidente que este proceso de sustitución ha ido calando, haciéndose realidad para una parte no desdeñable de la fuerza laboral en estas últimas décadas. En particular, existe evidencia de una pérdida cada vez mayor de empleo rutinario, es decir, aquel susceptible de ser automatizado, y que ha ido siendo reemplazado por procesos artificiales (Hidalgo *et al.*, 2016). Esta eliminación del empleo rutinario ha provocado un desplazamiento de los trabajadores hacia empleos más a resguardo de la automatización: o bien aquellos manuales de baja cualificación, con bajos salarios, o bien hacia aquellos donde la inteligencia humana no puede ser, aún, sustituida por la máquina (Cortes, 2016).

Sobre las consecuencias de esta tendencia de cambio, es importante el trabajo de Daron Acemoglu y Pascual Restrepo donde muestran cómo la exposición a la robotización de las áreas urbanas norteamericanas posee una cierta correlación con el cambio en el empleo, entre 1990 y 2007, en esas mismas zonas urbanas (Acemoglu & Restrepo, 2020). En su figura principal, el trabajo de estos dos economistas muestra cómo la correlación entre estas dos variables es claramente negativa, es decir, a una mayor exposición a la robotización en un condado implica un menor crecimiento del empleo durante el período analizado.

Sin embargo, en un informe del BBVA Research, se muestra una nueva Figura que parece contradecir al anterior (Doménech *et al.*, 2017). En ella se observa que



los países más automatizados son aquellos con menor desempleo. En este sentido, y para completar la evidencia y establecer un argumento que concilie la aparente contradicción, se puede realizar un sencillo ejercicio. Utilizando de nuevo los datos ofrecidos por la base de datos EU-Klems, y para 34 sectores productivos de ocho economías de la UE (Bélgica, Alemania, Francia, España, Italia, Países Bajos, Suecia y Reino Unido) desde mediados de la década de los 90, se ha calculado y representado la tasa de crecimiento del *stock* de capital en maquinaria, excepto el asociado a transporte, y del empleo para dos períodos, 1996-2008 y 2008-2014. Lo que se pretende con este sencillo ejercicio es comprobar, a modo expositivo, qué consecuencias puede tener la automatización con el empleo, y en última instancia,

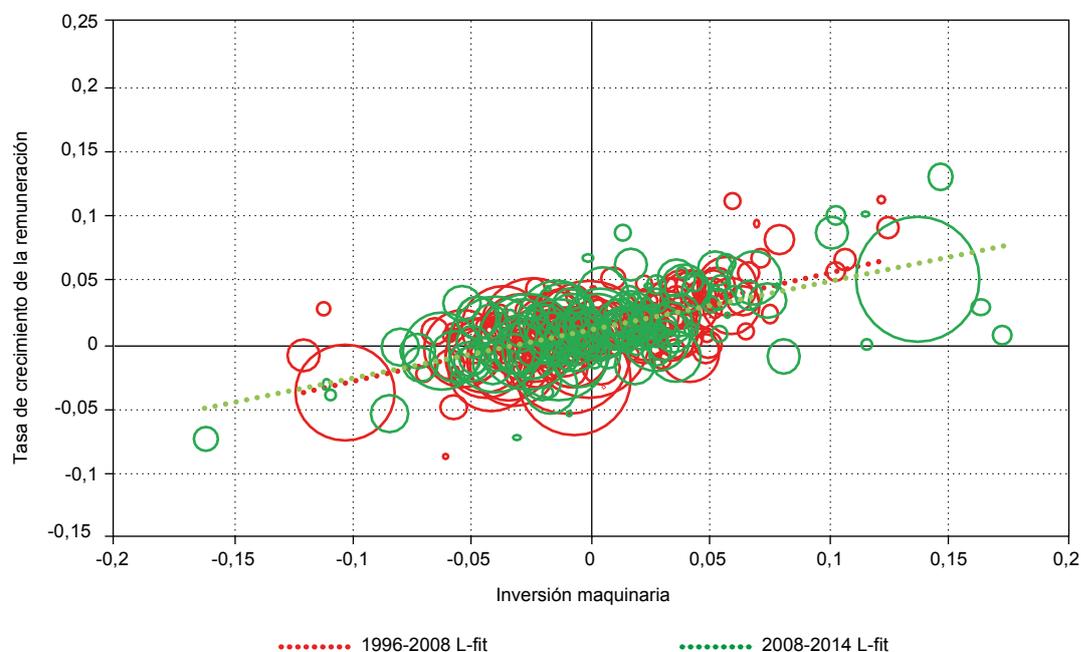
con la renta de los trabajadores. Los resultados se muestran en la siguiente Figura 2.

El eje horizontal muestra la tasa de crecimiento medio en términos reales de este tipo de capital durante ambos períodos, y el eje vertical el crecimiento del empleo. Las burbujas muestran pares de ambos crecimientos por cada uno de los sectores-países. El tamaño de cada burbuja viene determinado por el número de trabajadores en 2008 (como referencia) en cada sector. El color rojo muestra los pares para ambos crecimientos medios anuales en el período 1996-2008, mientras que el verde para el período 2008-2014. Las líneas rectas reflejan la correlación y su sentido.

Lo que esta figura muestra son dos ideas claras. En primer lugar, y en consonancia con Acemoglu y Restrepo

FIGURA 3

INVERSIÓN MAQUINARIA VERSUS CRECIMIENTO DE LA REMUNERACIÓN Sector es por países UE



NOTA: L-fit es aproximación lineal.

FUENTE: Elaboración propia y EU-Klems.

(2020), los sectores que más invierten en maquinaria son los que menos empleo crean o, en su caso, aquellos que más destruyen. En segundo lugar, que este proceso se ha intensificado una vez se iniciara la Gran Recesión. En este sentido, y respecto a esto último, no es posible argumentar que todo empleo ajustado sea por la mayor presencia de robots, para afirmar tal cosa es necesario un análisis más detallado, pero sí que si asumimos la existencia de heterogeneidad entre sectores y otros factores como son los ajustes derivados de la crisis, parece que la apuesta por la robotización y su efecto sobre el empleo se ha intensificado desde 2008.

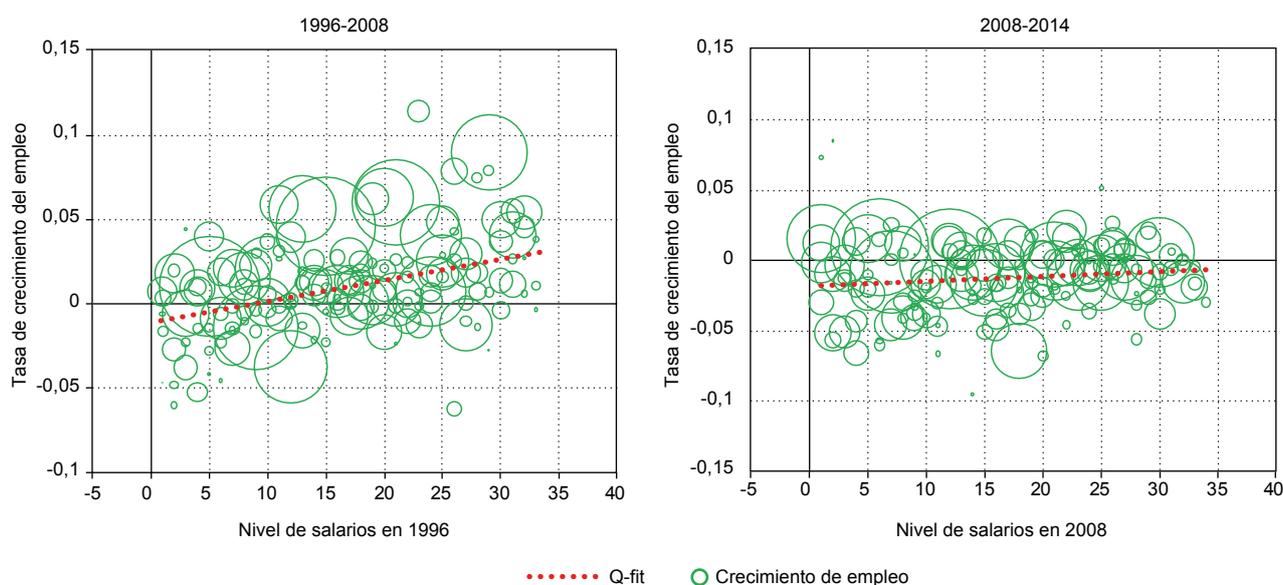
Pero si esto es así, podríamos afirmar que la automatización reduce el empleo. Entonces, ¿cómo casar esta evidencia con aquella en la que los países que más

han intensificado su uso de robots tienen a su vez una menor tasa de desempleo? ¿Cómo concordar ambos resultados? Es decir, cómo es posible que países que tienen más robots tengan menos desempleo, cuando es evidente que la apuesta por la robotización destruye empleo. Aunque parezca una paradoja, en realidad no lo es. La explicación viene derivada por la complementariedad, el efecto renta y las externalidades, y la migración de empleos hacia puestos de trabajo peor remunerados, lo que provoca polarización.

En primer lugar, la inversión en maquinaria, en este caso también robots, eleva la productividad, tal y como lo hemos comprobado por siglos de experiencia. Es por ello por lo que el aumento de esta productividad ha afectado positivamente a los salarios, aunque evidentemente

FIGURA 4

CRECIMIENTO DEL EMPLEO (1996-2008 Y 2008-2014) POR NIVEL DE SALARIO EN EL AÑO DE INICIO DEL PERÍODO
Sectores por países UE



NOTA: Q-fit es aproximación cuadrática.
 FUENTE: Elaboración propia y EU-Klems.

de una manera asimétrica y desigual. Para reflejar tal evidencia, sirva como muestra la Figura 3, extraída del mismo ejercicio que la figura anterior. En dicha figura se muestra que sectores con mayor aumento de la intensidad por empleo de maquinaria son sectores donde más han crecido los salarios por hora. Esto provoca un aumento de la renta disponible y por ello de la demanda, lo que termina por elevar el empleo en otros sectores.

En segundo lugar, este desplazamiento es lo que está empezando a ocurrir. En la Figura 4 se observa el aumento del empleo por sectores en dos períodos, donde dichos sectores-país han sido ordenados (eje horizontal) por el nivel de salarios que pagaban de media al inicio de cada uno de los períodos. En esta Figura, lo que se observa, es que entre 1996 y 2008 se creaba más empleo en aquellos sectores con mayores salarios,

mientras que entre 2009 y 2014 se comienza a aumentar más rápidamente en sectores que pagaban pocos salarios. Es decir, el mercado de trabajo se polariza.

Por lo tanto, y resumiendo, las máquinas han sustituido una parte importante del empleo, especialmente el más rutinario (sustitución), desplazando a estos hacia ambos lados de la distribución del salario y, a pesar del aumento de los salarios entre los más cualificados (complementariedad) y el aumento de la demanda derivado del aumento de la producción (efecto renta), parece que no han sido capaces de evitar la reducción del peso de las rentas salariales en el total de la renta. La razón de por qué no ha sido suficiente es que, según no pocos autores, el efecto compensador del aumento de la productividad no ha sido suficiente. Así, aunque la productividad haya aumentado, en general, no lo han

hecho al mismo ritmo los salarios medios, en parte por el aumento más que proporcional de los empleos de bajos salarios, generando por lo tanto la tan comentada reducción del peso de la renta.

Esto último parece estar en consonancia con la evidencia que encuentran algunos trabajos, como los famosos presentados por el Economic Policy Institute, matizados por no pocos trabajos, como el de João P. Pessoa y John Van Reenen, donde encontraron que no solo aumentaba la desigualdad salarial, sino que, por primera vez en mucho tiempo, el incremento salarial agregado de las economías occidentales no era capaz de seguir el ritmo de la productividad (Bivens & Mishel, 2015; Pessoa & Van Reenen, 2013). Si la renta de los trabajadores pierde peso y, además, la complementariedad y el efecto renta no son capaces de compensar la pérdida de masa salarial por el trasvase de trabajadores hacia empleos peor remunerados, es el momento de abrir el debate sobre quién debe hacerse cargo de parte de los costes fiscales si queremos mantener los objetivos de equidad y eficiencia del sistema impositivo. La respuesta es simple: si la productividad crece a un ritmo superior al de los salarios, la ganancia derivada de este desacople debe estar beneficiando a otros factores. El único posible, *a priori*, debe ser el capital. En este caso, por lo tanto, la carga fiscal debe virar hacia este factor, por ello, y según algunos, que sean las máquinas las que están detrás de estos cambios justificaría que deben ser estas las que aumenten su aportación fiscal.

3. ¿Todo va al capital?

El razonamiento anterior es impoluto salvo por una pequeña cuestión: no parece que quien recibe la renta perdida de los trabajadores sea el capital. Todo parece indicar que gran parte de la caída del peso en las rentas de los trabajadores responde a cuestiones diversas, algunas asociadas al mismo cambio tecnológico pero no necesariamente derivadas de un proceso de sustitución.

En primer lugar, la retribución del capital humano adquiere hoy formas más diversas comparada con

tiempo atrás. Por ejemplo, entre los trabajadores más cualificados, parte de la actual inversión que la empresa realiza en ellos no es contabilizada como retribución, como sería el caso en el que la empresa financie formación a sus trabajadores. Aunque esta inversión podría asumirse como retribución, pues dicha inversión repercute *a posteriori* en la propia productividad del trabajador y así, su propia remuneración futura, esta no queda recogida como tal. Para comprender mejor esta cuestión, considere que el trabajador abandona la empresa. En este caso, parte de la productividad que posee se la lleva consigo a otro empleo o empresa. Así pues, esta inversión le pertenece y, por ello, la podrá rentabilizar en el futuro. A esta remuneración en «especie» o con retribuciones futuras habría que sumar otras como los seguros médicos privados, y que puede explicar una buena parte del desacople en países donde esta práctica es más usual.

En segundo lugar, hay que señalar el aumento del peso de las nuevas tecnologías en el capital de las empresas, lo que afecta a la combinación de retribuciones de las empresas. Así, en un trabajo de 2016, [Dongya, Santaeuàlia-Llopis y Zheng](#) trataban de evaluar qué efecto tiene en la contabilidad agregada de una economía, en este caso en los Estados Unidos, la obligación y el modo de contabilizar estas nuevas tecnologías como capital, I+D y *software*, y por ello su mejora, como inversión, frente a pasadas normas que los consideraba como consumos intermedios ([Dongya et al., 2016](#)). En este caso, lo que encuentran estos tres investigadores es que la eliminación de la contabilidad empresarial de la contabilización de estos nuevos activos mantendría el peso de las rentas salariales sobre el PIB, de tal manera que estas ya no muestran esa tendencia negativa observada en las últimas décadas. Muy posiblemente este hecho pudiera encontrarse además en otras economías avanzadas.

Para el caso de España algún pequeño ejercicio es posible utilizando de nuevo los datos de la base de datos de EU-Klems. En este caso, se ha calculado una estimación a nivel sectorial del desacople de los

FIGURA 5

**DESACOPLE ENTRE PRODUCTIVIDAD Y COMPENSACIÓN POR HORAS
Y EN PRECIOS CONSTANTES POR SECTORES EN ESPAÑA
Sectores no agrarios (1970-2008)**



FUENTE: Elaboración propia y EU-Klems.

salarios con la productividad desde 1980 hasta 2008, lo que daría una impronta de la posible reducción de la participación de los salarios en el conjunto de la renta generada. Lo que nos ofrece la Figura 5 para los sectores no agrarios es una imagen interesante.

Por supuesto, con todas las precauciones necesarias que debe aconsejar el uso de una base de datos tan agregada, lo que se observa en la Figura 5 es que, en algunos sectores, el salario real creció por encima de la productividad (barras en positivo) mientras que, por el contrario, en otros creció por debajo (barras en negativo). Pero esto no es lo más importante. Lo que resulta interesante es que en aquellos sectores que podemos asociar a los de la frontera del cambio tecnológico (más la construcción, entrando aquí la particularidad española) son aquellos dónde más peso perdieron los salarios reales. ¿Se podría explicar por la tesis de Avenet o de Koh y compañía? Podría. Curiosamente, donde más se redujo el peso de las rentas salariales en el PIB fue, paradójicamente allí donde más crecieron los salarios, es decir, en sectores donde el cambio tecnológico es primordial y patente; donde el peso del capital por trabajador es mayor.

En tercer lugar, [en un reciente trabajo](#), Simcha Barkai, encontró para los Estados Unidos que el menor peso de las rentas salariales no benefició a las rentas del capital. Fueron en realidad las rentas empresariales, es decir, el excedente bruto empresarial (EBE), las que acapararon esta transferencia de rentas.

A modo de recordatorio, hay que decir que el valor añadido bruto (VAB) se distribuye en las rentas generadas por los diferentes factores de producción que participan en la actividad productiva: trabajadores, capital y factor empresarial. Mientras es fácil identificar las rentas del trabajo, aunque como se ha dicho esto ya no lo es tanto, es más complejo separar las del capital de las empresariales (EBE). Esta es precisamente la principal aportación del trabajo de Barkai: identificar las rentas del capital frente al EBE para los Estados Unidos desde los años ochenta. Y lo que encuentra es un aumento del poder de mercado de

las corporaciones de tal modo que, y contrariamente a lo que se creía, no solo los trabajadores han perdido peso en el VAB, sino que también lo ha hecho el capital.

Si uno lo piensa con tranquilidad tiene sentido. El precio del capital se ha visto reducido en las últimas décadas gracias al cambio tecnológico. Por este motivo, los «propietarios» del capital no obtienen necesariamente una mayor rentabilidad por el uso de este, por lo que su renta no ha aumentado particularmente durante estos últimos años. En consecuencia, si los trabajadores ya no poseen el trozo de tarta de antaño y este no ha sido absorbido por el capital, solo nos queda un tercero en discordia: el EBE.

Por ejemplo, y para España, se observa un aumento del EBE durante los últimos 16 años. Así, según los datos de la Contabilidad Anual del INE, si en 1999 el EBE acaparaba el 29 % del valor añadido bruto, una vez descontados los impuestos netos, en 2015 este peso era del 37,3 %. Ciertamente es que gran parte de esta renta se dedica a la amortización, en parte debido al cambio del modelo productivo. Mientras en 1999 el 12 % del VAB se usaba para amortizar el capital disponible, en 2015 es el 16 %, representando la mitad del aumento del peso del EBE. Aun así, el peso del excedente neto en el valor añadido neto pasó del 16,4 % al 20,4 %.

Por lo tanto, existen ciertas dudas de que el cambio tecnológico pueda estar modificando, más allá de la polarización y de la desigualdad, los grandes agregados de participación en la renta. Obviamente no estamos ante una situación menor, es decir, el incremento en la desigualdad salarial puede estar provocando efectos tanto económicos como sociales que necesitan ser compensados, y por ello, un sistema de redistribución fiscal que exija a su vez de nuevas figuras de recursos fiscales. Sin embargo, la consideración de la necesidad de elevar los impuestos al capital debe realizarse desde razones que están sustentadas por la evidencia, no tanto por supuestos efectos derivados de un cambio tecnológico que no están claros.

4. ¿Debemos establecer impuestos a los robots?

Consideraciones iniciales

Las consecuencias de la automatización son diversas. Sin embargo, en los anteriores apartados hemos visto que dos son las principales. Por un lado, se observa desde hace décadas una disminución en el peso de las rentas del trabajo. Esta evidencia, muy recurrente en los debates sobre el efecto de la automatización, podría justificar un nuevo impuesto a los robots. Por otro lado, la polarización del mercado de trabajo eleva la desigualdad salarial. Si la sociedad y su gobierno son aversos a la desigualdad, la justificación de un impuesto a los robots estaría más que razonado. Por lo tanto, cualquiera de ambas razones justificaría la imposición a los robots.

Sin embargo, y por ir cerrando el análisis en los términos más objetivos y razonados posibles, es necesario descartar, desde un inicio, la existencia de transferencias de rentas desde los trabajadores al capital. El motivo para descartar esta razón ha quedado convenientemente analizado en los apartados anteriores. El hecho de que los trabajadores hayan perdido peso en el reparto del valor añadido bruto de la mayoría de las economías occidentales no se debe, necesariamente, al aumento del peso de las rentas que remuneran al capital. En los anteriores apartados se han explicado razones para descartar este razonamiento. Por ejemplo, se ha señalado la existencia de un aumento de la amortización, dado el cada vez menor ciclo de vida del capital, también relacionado con el cambio tecnológico, o la existencia de otros modos de remuneración a los trabajadores. También, el aumento de las rentas inmobiliarias podría explicar parte de esta reducción. Por estos motivos, un incremento en la imposición del capital, en concreto un nuevo impuesto a los robots, no tendría seguramente el efecto esperado, por lo que no sería la mejor opción.

Sin embargo, nos queda la segunda de las razones que podrían justificar la imposición de los robots.

Todos sabemos que el sistema impositivo debe buscar dos grandes objetivos. Por un lado, este debe ser suficiente, es decir, debe promover una recaudación para que se consiga elevar las rentas fiscales y favorecer políticas de transferencias, aunque tratando de ser lo menos distorsionador posible. Por otro lado, debe buscar reducir las desigualdades. Es en este sentido donde puede ser razonable una tasa a los robots.

En primer lugar, centrándonos en la posibilidad de transferencias de rentas entre individuos que busque compensar las desigualdades originadas por el reparto no aleatorio de una riqueza inicial, el Segundo Teorema del Bienestar vendría a justificar la existencia de un sistema impositivo que nos permitiera alcanzar un nuevo y mejor nivel de bienestar social. En segundo lugar, este sistema impositivo debería buscar la menor pérdida posible de eficiencia. La literatura económica, a través de la Teoría de la Imposición Óptima, ha tratado, desde hace no pocas décadas, de evaluar las consecuencias de la imposición en el comportamiento de los agentes, en la eficiencia de la producción y en la productividad de la economía, proponiendo el mejor diseño impositivo para alcanzar tales objetivos. En este sentido, y como es lógico, parte del análisis que pueda derivarse de la conveniencia o no de una imposición a los robots debe enmarcarse, necesariamente, en esta misma literatura. Literatura que, por cierto, no ha despreciado el envite y en los últimos años han aparecido trabajos teóricos que tratan de evaluar la necesidad, la oportunidad de un impuesto a los robots, así como es el caso de algunos trabajos, el tipo óptimo del mismo.

Lo que la teoría dice

La Teoría de la Imposición Óptima tiene una larga tradición en la literatura económica. En esta rama de ciencia económica, de la economía pública, los economistas han tratado de responder a una serie de preguntas de importancia máxima y que condiciona parte del análisis a la necesidad de los Estados de obtener recursos fiscales suficientes para lograr una mayor

equidad en la distribución final de la renta. Para ello, y desde el trabajo de Ramsey (1927), la Teoría de la Imposición Óptima ha tratado de responder cómo sería posible que el Estado estableciera un sistema de imposición lo más neutro posible, es decir, que modificara al mínimo los comportamientos de los agentes pero que les permitiera a su vez obtener los recursos necesarios para proceder a elevar el bienestar de los ciudadanos. En este sentido, y en referencia a esta última cuestión, esta necesidad para responder a estas preguntas descansa, principalmente, en el supuesto establecido por el Segundo Teorema del Bienestar, y que nos indica en consecuencia que la mejora del bienestar, la obtención de un óptimo de Pareto, puede instrumentarse mediante el diseño de un sistema impositivo neutral, o lo que es lo mismo, que no afecte a las decisiones de los agentes. Aunque esto último se ha declarado imposible después de no pocas décadas de estudio, no deja de ser un objetivo que este sistema sea lo menos distorsionador posible.

Entrando ya en la cuestión más concreta de la imposición al capital, en concreto a los medios de producción o maquinaria, donde deberíamos incluir el concepto siempre ambiguo de robots, hay que recurrir, en primer lugar, al trabajo de Diamond y Mirrlees (1971) y a su Teorema de la Eficiencia de la Producción. Según este, los autores llegan a la conclusión de la necesidad de evitar la imposición a los bienes de producción intermedios, ya que son estos impuestos los que más pérdida de eficiencia generan y más distorsiones provocan. En concreto, la defensa de un sistema fiscal óptimo pasaría por la imposición a las rentas del trabajo y del consumo, consiguiendo estos, con impuestos los más discriminatorios posibles en función de las habilidades de los trabajadores, maximizar la recaudación minimizando el efecto en el comportamiento de los trabajadores y de los consumidores. En consecuencia, la imposición a los robots no estaría justificada. Este Teorema fue posteriormente complementado por el de Atkinson y Stiglitz (1976) donde llegaban a complementar la anterior afirmación de que

no solo es subóptimo establecer impuestos al capital sino también a los bienes de consumo. Según estos autores, si el Estado pudiera establecer un impuesto sobre la renta que no fuera lineal con el objetivo de redistribuir la renta, y siempre que la función de utilidad de los consumidores fuera débilmente separable entre bienes y ocio, entonces los impuestos óptimos sobre los productos básicos deberían ser uniformes. De este modo, uniendo ambos trabajos, se podría llegar a la conclusión de que el principal objetivo del Estado debería ser el de mantener la eficiencia de los mercados, aunque se mantenga el objetivo de la redistribución de los ingresos. En consecuencia, el mejor sistema impositivo sería un sistema tributario progresivo, es decir, un impuesto sobre la renta no lineal a los ingresos de los trabajadores.

Sin embargo, el trabajo de Diamond y Mirrlees se basaba en supuestos enormemente difíciles de justificar. Por un lado, considera a los trabajadores perfectamente sustituibles entre sí, lo que desde luego tiene como consecuencia que los salarios relativos sean exógenos a los cambios en los precios de los factores. Por otro lado, estos trabajos no consideran inicialmente los efectos de la imposición sobre la renta en la oferta de trabajo, lo que desde luego aparta sus conclusiones de las que podríamos considerar realmente válidas, siendo exigibles nuevos modelos con nuevas respuestas. El problema es que, para que un sistema impositivo sea neutro en un mundo con diferentes dotaciones de habilidad y capital humano, el Estado debería conocer estas variables y establecer un impuesto diferente para cada uno de ellos, incluso cuando los salarios obtenidos por los mismos fueran similares. Como indican Guerreiro *et al.* (2020), esta posibilidad es simplemente descartada, por lo que el resultado de la no imposición a los bienes intermedios no debe ser considerada en un marco más cercano a la realidad.

En este sentido Naito (1999) demuestra que puede ser perfectamente factible mejorar el bienestar conjunto mediante una imposición a bienes intermedios. La razón para esta afirmación es simplemente considerar que la

reacción de los trabajadores a los impuestos sobre la renta puede ser compensada por impuestos diferentes a los bienes de consumo e incluso a los bienes intermedios. La razón última está en las diferencias en las productividades marginales de los trabajadores y, más concretamente, por el efecto diferencial que la introducción de los robots tiene en los salarios, la oferta y la demanda de los trabajadores en función de las tareas que estos desempeñan y las habilidades que poseen.

En este punto, el dilema cambia de bando. Por un lado, tenemos al Estado deseoso de reducir la desigualdad y, por otro lado, tenemos aportaciones teóricas que confirman que diferentes efectos en los trabajadores de la introducción de los robots condicionado a la habilidad de los trabajadores, implicarían que un impuesto a los robots podría mejorar el bienestar conjunto de la sociedad. Esto viene a ser confirmado por Guerreiro *et al.* (2020).

El trabajo de Guerreiro *et al.* (2020) parte de la idea de que, como se ha descrito, una caída sostenida en el precio de los robots (de la automatización) provoca un incremento en la desigualdad de ingresos, por lo que los trabajadores rutinarios, que como se ha descrito son los principales damnificados, experimentarán una caída sustancial en su bienestar.

La posible solución sería un impuesto a tanto alzado, *lump sum taxes*, lo que permitiría beneficiarse del cambio tecnológico y su posterior redistribución de sus beneficios de forma equilibrada. Sin embargo, como ya apuntara Mirrlees (1971), el Estado no es capaz de observar la desigual distribución de productividades de los trabajadores (habilidades) y, por ello, este sistema no es compatible con la realidad. Concretamente, como se ha dicho, lo que el Estado observa son los ingresos de los trabajadores, y por ello, los grava con un impuesto progresivo (no lineal). Esto cambia enormemente el escenario sobre la idoneidad de un impuesto a los bienes intermedios tal y como se ha comentado en los párrafos anteriores.

Guerreiro *et al.* (2020) parten de la idea de que, debido a que el sistema tributario es el mismo para

todos los trabajadores, los trabajadores con mayor habilidad, y que elegirán ser no rutinarios, tendrán incentivos a trabajar menos dada su capacidad de ganar lo mismo en menos horas que aquellos que son rutinarios, lo que afectará sin duda a la capacidad del Estado en redistribuir la renta, principalmente porque según las palabras de los autores, esto reducirá su generosidad. Es por ello por lo que puede ser eficiente, en términos de bienestar, gravar a los robots, complementarios a los primeros, ya que reduciría la prima salarial a favor de los trabajadores no rutinarios haciéndoles elegir por opciones de oferta laboral y consumo más intensivas. A similar conclusión llegan Costinot y Werning (2018) y Thuemmel (2018) con supuestos diferentes y más generales.

De particular interés es el trabajo de Thuemmel, al ampliar el análisis de Guerreiro *et al.* (2020) a una economía con tres tipos diferentes de trabajadores (cognitivos no rutinarios, manuales no rutinarios y rutinarios), y con productividad heterogénea dentro de las ocupaciones. También considera la elección ocupacional que juega un papel importante en nuestro modelo.

Importante cuestión, no obstante, es también el efecto que tiene un impuesto a los robots no solo en la distribución salarial actual sino en la futura, afectándola sin duda por las decisiones de formación actuales de los trabajadores. Así, no es posible descartar que establecer un impuesto a los robots reducirá los incentivos a la formación, es decir, a la adquisición de habilidades, que permitan a los trabajadores elegir ocupaciones o empleos no rutinarios frente al resto. Dado que, como afirman Guerreiro *et al.* (2020), los actuales trabajadores no rutinarios ya tomaron su decisión en formarse en el pasado, un impuesto a los robots no afectará a tal cuestión. En este sentido sería óptimo, como ya se ha comentado, un impuesto a los robots. No obstante, este impuesto debería ser menor a medida que pasen los años, en tanto en cuanto no se debe distorsionar la formación de futuros trabajadores. Es por ello por lo que Guerreiro *et al.* (2020) proponen un impuesto que deberá ser positivo en el

momento actual, con el objetivo de favorecer a los trabajadores que más pierden en estos momentos con la aparición de los robots, y que deberá ir bajando para evitar distorsiones en la formación de los trabajadores con el tiempo.

La pregunta que queda por resolver es cuánto debería ser este impuesto. Aquí, la respuesta está condicionada por los modelos y los supuestos empleados por los diferentes trabajos. Así, en el caso de Guerreiro *et al.* (2020), ellos consideran que el impuesto óptimo a los robots debería suponer una tasa del 30 %, aunque como se ha dicho, debería ir reduciéndose a medida que pasaran los años. Sin embargo, y aunque las conclusiones en general son las mismas, los resultados en cuanto al nivel de la imposición óptima son muy diferentes si acudimos a trabajos como los de Costinot y Werning (2018) y Thuemmel (2018). Así, este último, y como consecuencia directa de ampliar a tres la tipología de los trabajadores y derivar con ello un efecto en la desigualdad de los trabajadores condicionado al nivel de salarios como consecuencia de la caída de los precios de los robots, llega a la conclusión de que el impuesto óptimo a los robots se situaría en el 1 %. Por su lado, Costinot y Werning (2018), aplicando una metodología diferente y basada en enfoque estadístico, llegan a similar conclusión, confirmando un impuesto del 1 %.

La práctica

Sin embargo, los análisis y trabajos previos se centran solo en el aspecto teórico de la implementación de una imposición a los robots, no respondiendo a cuestiones prácticas que no son de menor importancia.

En primer lugar, es complicado definir lo que es un robot. Si esto no es posible, cualquier imposición al robot sería cuando menos complicado de llevar a la práctica. La automatización está gobernada por diversas formas de máquinas, algunas físicas, como la propia de los robots, máquinas que desarrollan físicamente tareas rutinarias en cadenas de producción, o por otro lado puede

ser considerado como robot una línea de código y que resulta ser la base y fundamento de nuevas tecnologías de las que se derive la Inteligencia Artificial, nuevo paradigma de la automatización.

En segundo lugar, es necesario un mayor estudio de los efectos en la formación de los trabajadores, en la oferta de trabajo y, esto es importante, en la investigación y desarrollo. No cabe duda de que la automatización es una de las consecuencias de la mejora tecnológica, que es el fundamento último del crecimiento y desarrollo económico. Una imposición a los robots y a la automatización puede beneficiar al bienestar al reducir la desigualdad. Además, puede mejorar la eficiencia de la producción incentivando la oferta de trabajo de aquellos con más habilidades. Sin embargo, puede reducir el crecimiento económico al reducir la rentabilidad de la acumulación de capital o de la innovación, por lo que las opciones de los gobiernos por disponer de una mayor base impositiva se podrían reducir, teniendo por lo tanto menor capacidad para poder combatir la propia desigualdad.

Por lo tanto, diseñar un impuesto a los robots no deja de responder a un reto importante. El desarrollo teórico sobre si es conveniente y cuál debe ser este impuesto está aún en sus inicios, encontrando de momento un cierto consenso en la pertinencia del impuesto, pero estando lejos de acordar su nivel óptimo. Por otro lado, estos trabajos teóricos no contemplan gran parte de las dificultades derivadas para llevarlos a la práctica, así como tampoco, aún, se ha explorado en profundidad las consecuencias en parcelas como la innovación y la investigación. Por todo ello, podemos decir, que más investigación es necesaria para responder a la pregunta sobre si hay que establecer impuestos a los robots y cuánto.

5. Conclusiones

No cabe duda de que la reducción del peso de las rentas de los trabajadores y el aumento de la desigualdad salarial generan una serie de disrupciones que

terminan sin duda afectando a los ingresos fiscales de los países y a las preferencias por la equidad. Estos cambios, en parte asociados a la Cuarta Revolución Tecnológica que experimentamos, exigen tomar medidas, algunas de carácter fiscal. Adquiere, de este modo, relevancia la idea de diseñar una imposición al factor que supuestamente sustituye al trabajador y, por ello, se apropia de su renta, la máquina o el robot.

Sin embargo, un análisis riguroso de la evidencia nos lleva a considerar que terminar por concluir que un impuesto a los robots sea la mejor solución no está nada claro. Dejando de un lado, no por menos importante, sino por corresponder a un análisis diferenciado, que gravar a los robots puede suponer no solo una menor tasa de crecimiento futuro sino además una alteración a la formación de los trabajadores, la caída de la participación en la renta de los trabajadores no necesariamente se traduce en una transferencia de dicha pérdida a favor del factor capital, entendido como propietarios del robot o la máquina. Estudios sobre esta cuestión reservan a otras razones estas posibles reducciones de dicho peso.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. & Restrepo, P. (2020). Robots and jobs: Evidence from US labor markets. *Journal of Political Economy*, 128(6), 2188-2244.
- Allen, R. C. (2017). *The industrial revolution: a very short introduction*, 509. Oxford University Press.
- Arntz, M., Gregory, T. & Zierahn, U. (2016). The risk of automation for jobs in OECD countries. *OECD Library*.
- Arntz, M., Gregory, T. & Zierahn, U. (2017). Revisiting the risk of automation. *Economics Letters*, 159, 157-160.
- Atkinson, A. B. & Stiglitz, J. E. (1976). The design of tax structure: direct versus indirect taxation. *Journal of public Economics*, 6(1-2), 55-75.
- Bivens, J. & Mishel, L. (2015). Understanding the Historic Divergence Between Productivity and a Typical Worker's Pay: Why It Matters and Why It's Real. *Economic Policy Institute*.
- Cortes, G. M. (2016). Where have the middle-wage workers gone? A study of polarization using panel data. *Journal of Labor Economics*, 34(1), 63-105.
- Costinot, A. & Werning, I. (2018). Robots, Trade, and Luddism: A Sufficient Statistic Approach to Optimal Technology Regulation. *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. 25103*.
- Diamond, P. A. & Mirrlees, J. A. (1971). Optimal taxation and public production I: Production efficiency. *The American Economic Review*, 61(1), 8-27.
- Doménech, R., García, J. R., Montañez, M. & Neut, A. (2017). [El futuro del Empleo](#). II Encuentro sobre Economía Labor. *BBVA Research*.
- Dongya, K., Santaella-Llopis, R. & Zheng, Y. (2016). [Labor Share Decline and Intellectual Property Products Capital](#).
- Frey, C. B. & Osborne, M. A. (2015, February). Technology at Work: The Future of Innovation and Employment. *Citi GPS: Global Perspectives & Solutions*, 65-66.
- Guerreiro, J., Rebelo, S. & Teles, P. (2017, September). Should Robots Be Taxed? *NBER Working Paper No. 23806*.
- Hidalgo Pérez, M. A., O'Kean, J. M. & López, J. R. (2016). Labor demand and ICT adoption in Spain. *Telecommunications Policy*, 40(5), 450-470.
- Mirrlees, J. A. (1971). An exploration in the theory of optimum income taxation. *The review of Economic Studies*, 38(2), 175-208.
- Naito, H. (1999). Re-examination of uniform commodity taxes under a non-linear income tax system and its implication for production efficiency. *Journal of Public Economics*, 71(2), 165-188.
- Pessoa, J. P. & Van Reenen, J. (2012). Decoupling of Wage Growth and Productivity Growth? Myth and Reality. *CEP Discussion Papers dp1246*. Centre for Economic Performance, LSE.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de cultura económica.
- Ramsey, F. P. (1927). A Contribution to the Theory of Taxation. *Economic Journal*, 37(145), 47-61.
- Thuemmel, U. (2018). Optimal Taxation of Robots. *CESifo Group Munich Working Paper No. 7317*.

Rocío Plaza Iniesta*

Antonio Jesús Sánchez Fuentes**

¿EXISTEN SINERGIAS ENTRE LA POLÍTICA FISCAL Y LA AGENDA 2030? UN ANÁLISIS PARA LA UNIÓN EUROPEA CON DATOS MACRO

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por la ONU, constituye un ejemplo exitoso sobre cómo un consenso político internacional respecto a logros deseables en el medio/largo plazo (herederos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) se puede concretar en unos objetivos concretos y cuantificables. En concreto, se fijan 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, en adelante) que incluyen asuntos tan relevantes como la sostenibilidad ambiental, la reducción de la pobreza y las desigualdades o una mayor eficiencia energética y productiva. Este trabajo aspira a estudiar la contribución de la fiscalidad de la Unión Europea a la consecución de dichos objetivos en el periodo 2005-2017.

Does a synergy exist between the 2030 Agenda and the fiscal policy? An analysis of the European Union with macro data

The 2030 Agenda for Sustainable Development, approved by the UN in 2015, is a successful example of how an international political consensus can be achieved regarding desirable long-term goals. In particular, 17 Sustainable Development Goals (SDGs) were created including important topics such as environmental sustainability, reduction of poverty and inequality, and a greater energetic and productive efficiency. The SDGs are precise and quantifiable goals, and they are the continuation of the Millennium Goals. The aim of this paper is to study the role played by the European Union's fiscal policy in achieving these goals in the period 2005-2017.

Palabras clave: Agenda 2030, políticas fiscales.

Keywords: 2030 Agenda, fiscal policies.

JEL: H3, I3, O2.

* Universidad Complutense de Madrid.

Agradezco la oportunidad, el apoyo y la guía que me han ofrecido

Jesús (ICEI) y Silvia (INE).

Contacto: rociplaz@ucm.es

** Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM) & GEN-UVigo.

Agradezco la financiación recibida por el Ministerio de Ciencia e Innovación

(Proyecto PID2019-105517RB-100).

Contacto: ajsanchezfuentes@ucm.es

Versión de noviembre de 2020.

<https://doi.org/10.32796/ice.2020.917.7139>

1. Introducción

Desde el punto de vista institucional, el proceso de construcción de la Unión Europea ha venido marcado desde sus inicios por el diseño e implementación de sucesivos consensos que, de forma progresiva, han ido cubriendo las distintas esferas de la vida de cada ciudadano de cada país miembro. Así, hoy en día, cuesta pensar en un aspecto de nuestra vida diaria que no esté marcado por las regulaciones y políticas comunitarias. Por tanto, parece claro que la Unión Europea se consolida si somos capaces de diseñar iniciativas que introducen incentivos para perseguir objetivos comunes que aumenten la cohesión social, política y económica entre sus países miembros.

En este sentido, son especialmente interesantes aquellas que, gracias a su transversalidad, permiten integrar y abordar desafíos relativos a las diferentes esferas de nuestras sociedades. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por la ONU, constituye un ejemplo exitoso sobre cómo un consenso político internacional respecto a logros deseables en el medio/largo plazo (herederos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) se puede concretar en unos objetivos concretos y cuantificables. En concreto, se fijan 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, en adelante) que incluyen asuntos tan relevantes como la sostenibilidad ambiental, la reducción de la pobreza y las desigualdades o una mayor eficiencia energética y productiva.

Aun siendo consciente de que la naturaleza de los objetivos e indicadores incluidos en los ODS no siempre requiere de esfuerzo presupuestario por parte del sector público (vía programas de gasto o vía deducciones fiscales), este trabajo aspira a realizar una primera evaluación sobre la contribución de la fiscalidad de la Unión Europea a la consecución de dichos objetivos en el periodo 2005-2017, una vez que se controla por aspectos institucionales que nos delimite el papel que han jugado aspectos

como la regulación, entre otros. Sobre todo, ahora que la pandemia del COVID-19 puede ocasionar cambios estructurales en las tendencias de estos. Para ello, se analizarán las relaciones existentes entre los indicadores incluidos en los distintos ODS y los principales indicadores macroeconómicos usados de forma recurrente en el análisis de las políticas fiscales de los países de la Unión Europea. Sin embargo, parece razonable pensar que los indicadores recogidos en los ODS tienen un fuerte componente de medio/largo plazo, por lo que el margen de los gestores de la política económica para incidir sobre ellos en el muy corto plazo será reducido. Además, la definición de los indicadores y objetivos a incluir en la Agenda 2030 pudo verse influenciada por la situación de los países que —*a posteriori*— han tenido mejor puntuación, lo que podría introducir endogeneidad en nuestro análisis.

Nuestros resultados, una vez controlamos los principales factores comentados, aportan evidencia empírica sobre la existencia de sinergias entre ambas esferas para la mayoría de los países de la Unión Europea (a excepción de los países del Este). Estos resultados nos ayudan a comprender que la contribución de la fiscalidad de cara a la consecución de los objetivos ODS es significativa. Esta evidencia permite, llegado el momento, ayudar a tomar medidas que favorezcan una mayor convergencia entre los indicadores analizados.

Por lo demás, el resto del artículo queda organizado como sigue. En el apartado 2, se presenta evidencia respecto a los logros de los países de la Unión Europea en términos de los ODS. A continuación, en el apartado 3, se presenta una síntesis breve de la evolución reciente de los principales indicadores de política fiscal en la Unión Europea. Seguidamente, en el apartado 4, se lleva a cabo el análisis empírico que nos permite arrojar luz sobre la relación existente entre ambas esferas. Finalmente, el apartado 5 recoge, sobre la base de los resultados presentados, algunas conclusiones generales.

TABLA 1
COMPARATIVA ESTRATÉGICA EUROPA 2020 VS. AGENDA 2030

Estrategia Europa 2020	Agenda 2030
Empleo	Objetivo 8: empleo decente y crecimiento económico
I+D e innovación.....	Objetivo 9: industria, innovación e infraestructuras
Educación.....	Objetivo 4: educación de calidad
Pobreza y exclusión social.....	Objetivo 1: fin de la pobreza
Cambio climático	Objetivo 13: acción climática
Energía	Objetivo 7: energía asequible y no contaminante

FUENTE: Elaboración propia a partir de Eurostat (2019b, p. 15).

2. La Agenda 2030 en la Unión Europea, ¿un elemento de cohesión interna?

Uno de los focos más importantes dentro de las políticas de la Unión Europea desde su creación ha sido el desarrollo sostenible (Eurostat, 2018, p. 9). A raíz de la implementación de la Agenda 2030 por parte de las Naciones Unidas, la Comisión Europea comunicó las acciones para desarrollarlo en Europa (ver Comisión Europea, 2016). Se recogía la necesidad de integrar los ODS en el marco de la política europea, siendo los indicadores implantados diferentes a los de Naciones Unidas, pero pareciéndose lo máximo posible y cubriendo todos los objetivos designados por la misma (Comisión Europea, 2016, p. 3). El objetivo de Eurostat de cara a la implementación de la Agenda 2030 fue usar indicadores que ya estuvieran en su base de datos, con el fin de evitar la creación de nuevos indicadores y así minimizar los costes del proceso. En mayo de 2017 se fijaron los 100 indicadores elegidos por el Comité del Sistema Estadístico Europeo (Eurostat, 2018, p. 9). Los criterios usados de cara a introducir nuevos indicadores estaban relacionados con sus políticas de relevancia, de admisibilidad y de calidad (Eurostat, 2019a, pp. 3, 6). En concreto, los criterios de relevancia se refieren a que los indicadores deben formar parte de políticas o iniciativas de la Unión europea (como la Estrategia Europa

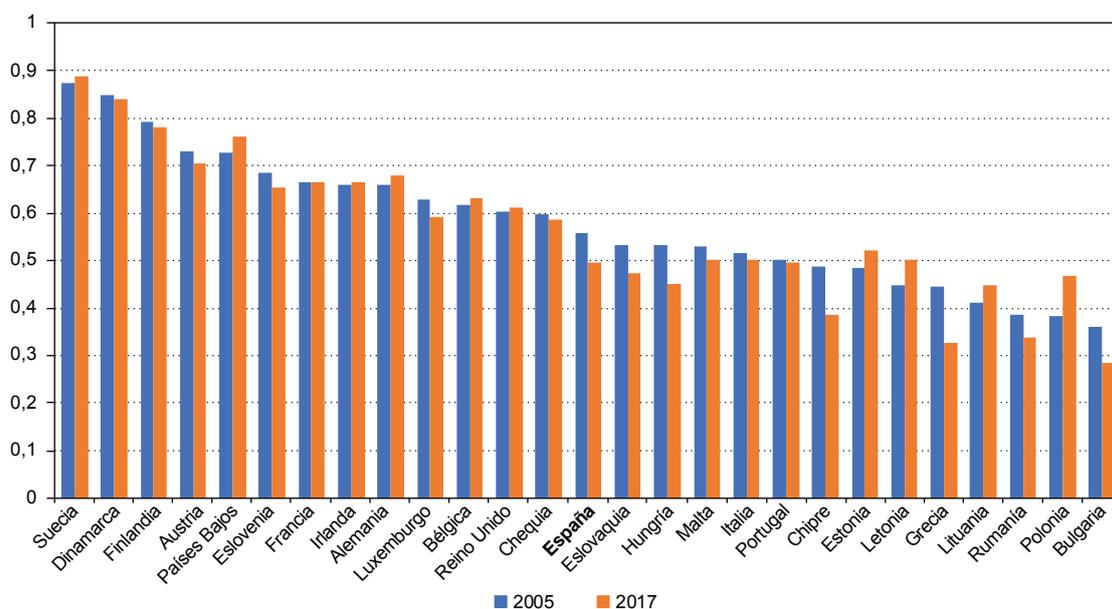
2020 o el pilar europeo de los derechos sociales) o medir dimensiones o políticas e iniciativas concretas (Eurostat, 2019a, p. 6). Por su parte, la admisibilidad se asegura de que los indicadores cumplan con el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas y, por último, para el control de calidad se da una puntuación al indicador del 0 al 3 dependiendo de varios criterios, como la frecuencia de divulgación o la cobertura temporal de los datos (Eurostat, 2019a, p. 6). Así, los indicadores usados para la Estrategia Europa 2020 se han utilizado para el seguimiento de algunos de los objetivos contenidos en la Agenda 2030. En este sentido, la Tabla 1 indica la correspondencia, *grosso modo*, de las estrategias de la Europa 2020 con la Agenda 2030¹.

Con el fin de conocer el desempeño general de los países en todos los objetivos de la Agenda 2030, hay que destacar sus fortalezas y debilidades y así realizar una comparación entre países para conocer el acercamiento (convergencia) o separación (divergencia) entre ellos. Plaza Iniesta (2020)² definió tanto índices

¹ En el análisis empírico que llevamos a cabo en este artículo usaremos como escenario central los objetivos establecidos por Naciones Unidas en la Agenda 2030. No obstante, en el Anexo 1, como análisis de robustez, puede verse la sensibilidad de nuestras estimaciones de desempeño en caso de usar aquellos incluidos en la Estrategia Europa 2020.

² Para más información puede verse el apartado 3 de Plaza Iniesta (2020).

FIGURA 1
 ÍNDICE ODS SINTÉTICO TOTAL (2005 VS. 2017)



FUENTE: Plaza Iniesta (2020).

sinéuticos parciales de cada ODS como un índice sintético global que los agrupaba, sobre la base de la metodología de Rivero y Fernández (2008). Esta metodología normaliza los valores de todos los indicadores de forma directa (cuanto más mejor) y los definidos de forma inversa (cuanto más peor). Una vez normalizados todos los indicadores dentro de cada objetivo entre 0 y 1, se agregan mediante un promedio simple —sin ponderar—, por la no existencia de criterios que permitan establecer pesos de forma no arbitraria. Esto no afecta —de forma negativa— a los índices calculados ya que la ONU considera igual de importantes todos los objetivos y metas (ONU, 2015, p. 3).

En este artículo usaremos los indicadores construidos en Plaza Iniesta (2020) para analizar la relación de estos desempeños de cada país miembro con

indicadores representativos de una de las dimensiones que pueden ayudar a explicarlos: aquellos vinculados a su política fiscal.

Así, en la Figura 1 se compara el índice sintético total de los países de la Unión Europea en los años 2005 y 2017. Los países más destacados en ambos años son Suecia, Dinamarca, Finlandia, Austria y Países Bajos.

Estos países también obtenían los mejores resultados en los índices sintéticos parciales. Suecia obtiene el mejor puesto debido a sus logros en todos los objetivos, que hacen de Suecia el país más comprometido con la Agenda 2030 de la Unión Europea. En la misma línea le sigue Dinamarca, con un índice sintético muy alto en ambos años. El resto de países que les siguen con un índice sintético alto son: Austria y Países Bajos. Hay un grupo de países que

TABLA 2

**CLASIFICACIÓN DE PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA,
SEGÚN CARACTERÍSTICAS IDIOSINCRÁTICAS**

Grupo	Países
Mediterráneos.....	España , Portugal, Italia, Malta, Chipre y Grecia
Centroeuropesos.....	Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos, Austria, República Checa y Luxemburgo
Nórdicos	Dinamarca, Suecia y Finlandia
Bálticos	Lituania, Letonia y Estonia
Países del Este.....	Polonia, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria y Rumanía
Islas	Reino Unido e Irlanda

NOTA: Conviene recordar que Reino Unido no es ya miembro de la Unión Europea. Sin embargo, en nuestro análisis hemos considerado a Reino Unido como tal, dado que lo fue durante el periodo considerado en nuestro análisis.

FUENTE: Elaboración propia.

disponen de un valor del índice sintético total similar en 2017 (situados en niveles intermedios): Alemania, Irlanda, Francia, Eslovenia, Bélgica, Reino Unido, Luxemburgo y Chequia. Este grupo de países no difiere mucho del año 2005, aunque España formaba parte de este y en 2017 ha empeorado sus cifras, por lo que termina estando más próximo al último grupo que, también, es el más numeroso: países con un índice sintético total medio/bajo. Dentro de este grupo se han sucedido reordenamientos en el *ranking* desde el año 2005, aunque Bulgaria obtiene la peor puntuación del grupo en casi todos los años comparados. Polonia es uno de los países que más ha mejorado desde el año 2005, mientras que Grecia, Rumanía, Hungría y Chipre han empeorado sus resultados de forma notable.

A la vista de la Figura 1 no se puede decir que durante este periodo se haya producido una convergencia entre los países de la Unión Europea (más bien lo contrario) pues todavía existen grandes diferencias en los resultados de los índices sintéticos entre unos países y otros. Dentro de la Unión Europea se observan, por tanto, grupos de países (clústeres) de similar comportamiento y resultados (con alguna excepción). Estos grupos se recogen en la Tabla 2. Para cada uno de estos grupos de países hemos procedido

a computar el índice sintético promedio parcial para cada objetivo, lo que nos ha permitido identificar las fortalezas y debilidades de cada uno de ellos, que quedan recogidas en la Tabla 3.

En general, se observa que los países mediterráneos y del Este, así como los bálticos, se quedan rezagados en aspectos importantes como la innovación e industria (objetivo 9) o la desigualdad de ingresos (objetivo 10) y tampoco consiguen resultados remarquables en los otros objetivos, con la excepción de los objetivos de salud (objetivo 3) o la energía (objetivo 7) en los que mantienen cifras más similares e incluso a veces superiores (en el caso de la energía) a las de sus compañeros europeos.

Los grupos de países nórdicos y centroeuropesos, por el contrario, mantienen su predominancia en la mayoría de los ODS, siendo con diferencia los dos grupos que mejor mantienen su compromiso con la Agenda 2030.

Por lo demás, como se aprecia en la Figura 2, podríamos agrupar los ODS donde la convergencia entre los distintos países es mayor: objetivo 1: pobreza; objetivo 2: hambre; objetivo 3: salud y bienestar; objetivo 4: educación; objetivo 7: energía; objetivo 8: empleo; y objetivo 11: ciudades.

TABLA 3

FORTALEZAS Y DEBILIDADES RESPECTO A LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS ODS. ESPAÑA VS. GRUPO DE PAÍSES

	Fortalezas	Debilidades
España	 	   
Mediterráneos	 	    
Centroeuropesos	    	 
Nórdicos	      	 
Bálticos	  	   
Países del Este	 	    
Islas	    	  

NOTA:

 1. Pobreza	 2. Hambre	 3. Salud y bienestar	 4. Educación	 5. Igualdad de género	 7. Energía
 8. Empleos	 9. Innovación e industria	 10. Desigualdad de ingreso	 11. Ciudades	 12. Consumo y producción	 13. Acción medioambiental
 16. Paz, justicia e instituciones	 17. Alianzas				

FUENTE: Elaboración propia.

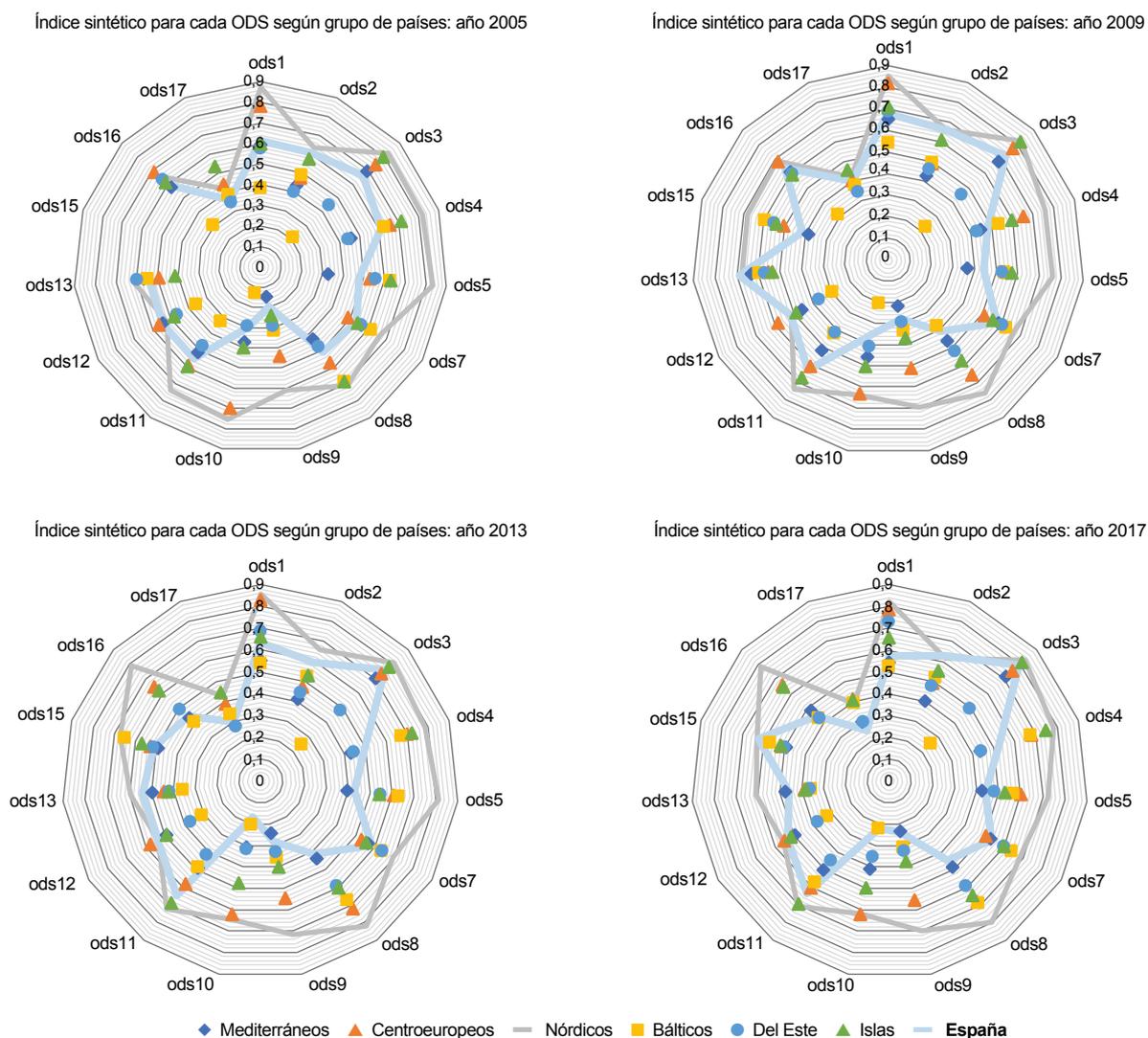
En cambio, para el resto de los objetivos obtenemos un mayor grado de divergencia entre los distintos países, por lo que parece apreciarse mayores dificultades para que determinados países mejoren su desempeño. En concreto, serían estos: objetivo 5: igualdad de género; objetivo 9: innovación e industria; objetivo 10: desigualdades de ingreso; objetivo 12: consumo y producción; objetivo 13: acción medioambiental; objetivo 15: ecosistemas terrestres; objetivo 16: paz, justicia e instituciones; y objetivo 17: alianzas para lograr los objetivos.

Por último, en estos gráficos de araña se aprecia también la evolución temporal del desempeño general en cada ODS de los grupos que hemos configurado (para los años 2005, 2009, 2013 y 2017). La principal conclusión es que los países nórdicos actúan de frontera en todos los objetivos para todos los años mostrados. Sus índices sintéticos parciales apenas varían en el periodo, situándose en el primer puesto y diferenciándose de los demás.

Especialmente, los gráficos arrojan una diferencia muy importante respecto a los países mediterráneos, bálticos y del Este, situándose sus valores muy cercanos al centro

FIGURA 2

ÍNDICE ODS SINTÉTICO TOTAL. ESPAÑA VS. GRUPO DE PAÍSES



FUENTE: Elaboración propia.

del gráfico. En el caso de España destaca su posición intermedia/alta dentro del grupo de los países mediterráneos. En particular, España consigue un resultado destacable, por encima de la media de los demás grupos de países y de su grupo de pertenencia, en estos objetivos:

2 (hambre); 3 (salud y bienestar); 11 (ciudades); y 15 (ecosistemas terrestres). Por otro lado, aún se encuentra bastante rezagada en aspectos como: el empleo (objetivo 8); las desigualdades de ingreso (objetivo 10); la innovación e industria; (objetivo 9); y las alianzas (objetivo 17).

Una mayor convergencia en el desempeño en los ODS sería una manera de conseguir una mayor cohesión entre los países de la Unión Europea, todavía muy lejos de alcanzarse. En este sentido, esta información puede servir a la Unión Europea para orientar sus ayudas en aquellos países más rezagados y que tienen margen de mejora en aspectos básicos como la educación, la salud o las distintas dimensiones de desigualdades recogidas en los ODS.

Para concluir este apartado, parece lógico pensar que el desempeño de los ODS puede estar fundamentado y/o relacionado con el desempeño de cada sociedad en otras muchas dimensiones. En concreto, en lo que resta del artículo analizaremos su relación respecto a los indicadores de política fiscal usados regularmente para el seguimiento y supervisión de las finanzas públicas nacionales en el marco de la Unión Europea.

3. Evolución reciente de los indicadores de política fiscal en la Unión Europea

Dentro del marco institucional de la Unión Europea, podríamos encontrar pocos aspectos que hayan recibido tanta atención de la comunidad académica y/o institucional como el diseño y seguimiento de la política fiscal de sus países miembros, como puede comprobar el lector en cualquiera de los artículos que acompañan a este documento en el volumen de la revista. Durante nuestro periodo de análisis (2005-2017) se ha pasado de una situación inicial donde el Pacto de Estabilidad y Crecimiento venía obteniendo un elevado nivel de consenso y funcionando con cierta solvencia a otro escenario, el llamado «semestre europeo» —resultado de reformas sucesivas— donde el marco de supervisión y seguimiento de las finanzas públicas de la Unión Europea ha sido profundamente reforzado, con el objetivo de fortalecer el carácter preventivo de la supervisión fiscal. Por ejemplo: *i)* incluía protocolos de actuación ante desequilibrios macroeconómicos (conocido como MIP, por sus siglas en inglés); *ii)* perseguía una mayor transparencia en la

publicación intraanual de datos de los presupuestos de las Administraciones públicas; y *iii)* convertía en plurianual los objetivos presupuestarios establecidos para los países en sus documentos de planificación³.

En nuestro caso, dada la naturaleza empírica de nuestro análisis, nuestra contribución al mismo se basará en un enfoque cuantitativo que permite identificar los hechos estilizados básicos que, esperamos, permitan al lector establecer los antecedentes oportunos para facilitar la comprensión de los resultados presentados en el apartado 5.

Para ello, presentamos en primer lugar la Figura 3, donde se muestra una comparativa de los principales indicadores macroeconómicos de política fiscal para España, junto con el total de la EU-27 y según la clasificación dada en la Tabla 2.

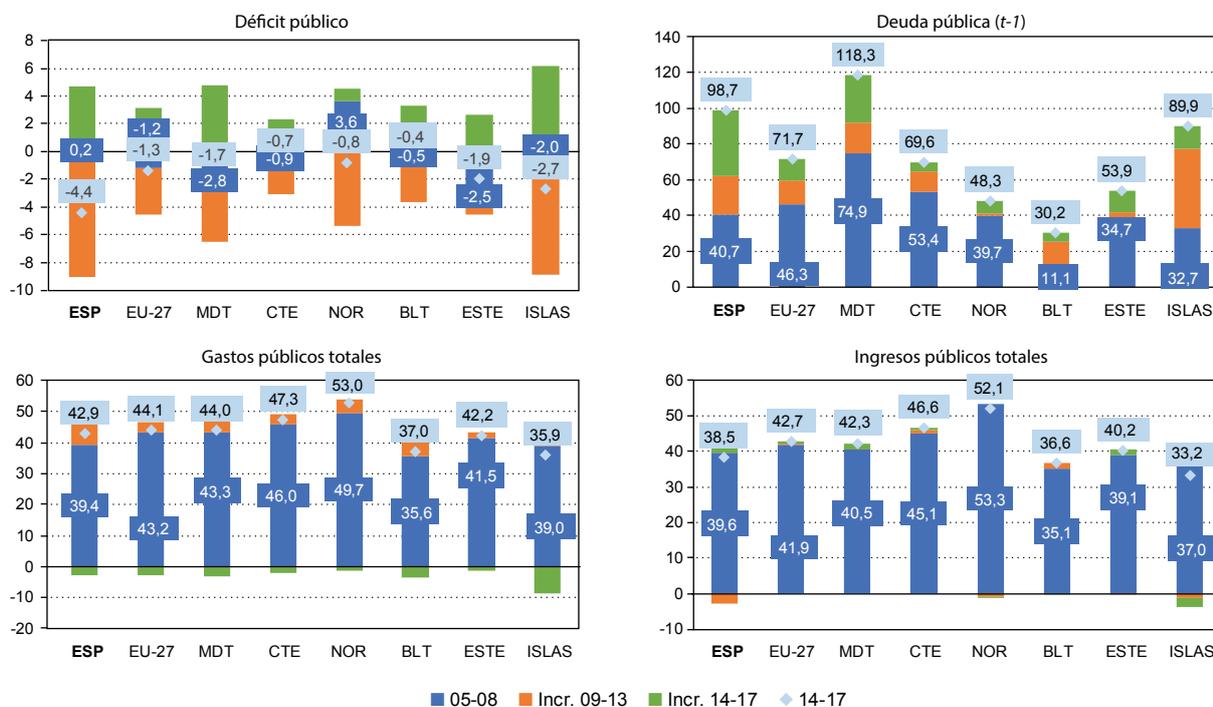
La principal evidencia que podemos constatar es que, si bien se observan movimientos sincrónicos en cuanto a la evolución de los distintos indicadores, los diferentes grupos de países presentan perfiles propios respecto a la intensidad de los incrementos registrados (positivos o negativos) en cada uno de los indicadores incluidos. Así, los países mediterráneos y las islas son los que han empeorado más durante nuestro periodo de análisis su situación de endeudamiento. Los primeros, incluso, con un importante crecimiento del nivel de deuda una vez se inició la recuperación económica a partir de 2014.

En cuanto al nivel de gastos e ingresos públicos, son los países centroeuropeos y nórdicos los que destacan respecto al resto, con niveles próximos al 50 %, lo que vendrá asociado, como cabe esperar, a un nivel de presión fiscal por encima del resto. Queremos también hacer notar cómo la diferencia de los niveles de ingresos es superior a la obtenida para los niveles de gastos lo que puede erosionar la sostenibilidad de las finanzas de las Administraciones públicas en el medio-largo plazo y, por tanto, condicionar la puesta en marcha de medidas

³ Para más información, puede verse el apartado 5 de Contretras y Sánchez Fuentes (2017).

FIGURA 3

PRINCIPALES INDICADORES DE POLÍTICA FISCAL, 2005-2017. ESPAÑA VS. GRUPO DE PAÍSES (Expresados como porcentajes del PIB)



NOTA: Las cifras de déficit público han sido ajustadas según los gastos temporales *one-off* incluidos en la fuente original (a partir de 2010).
 FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de AMECO.

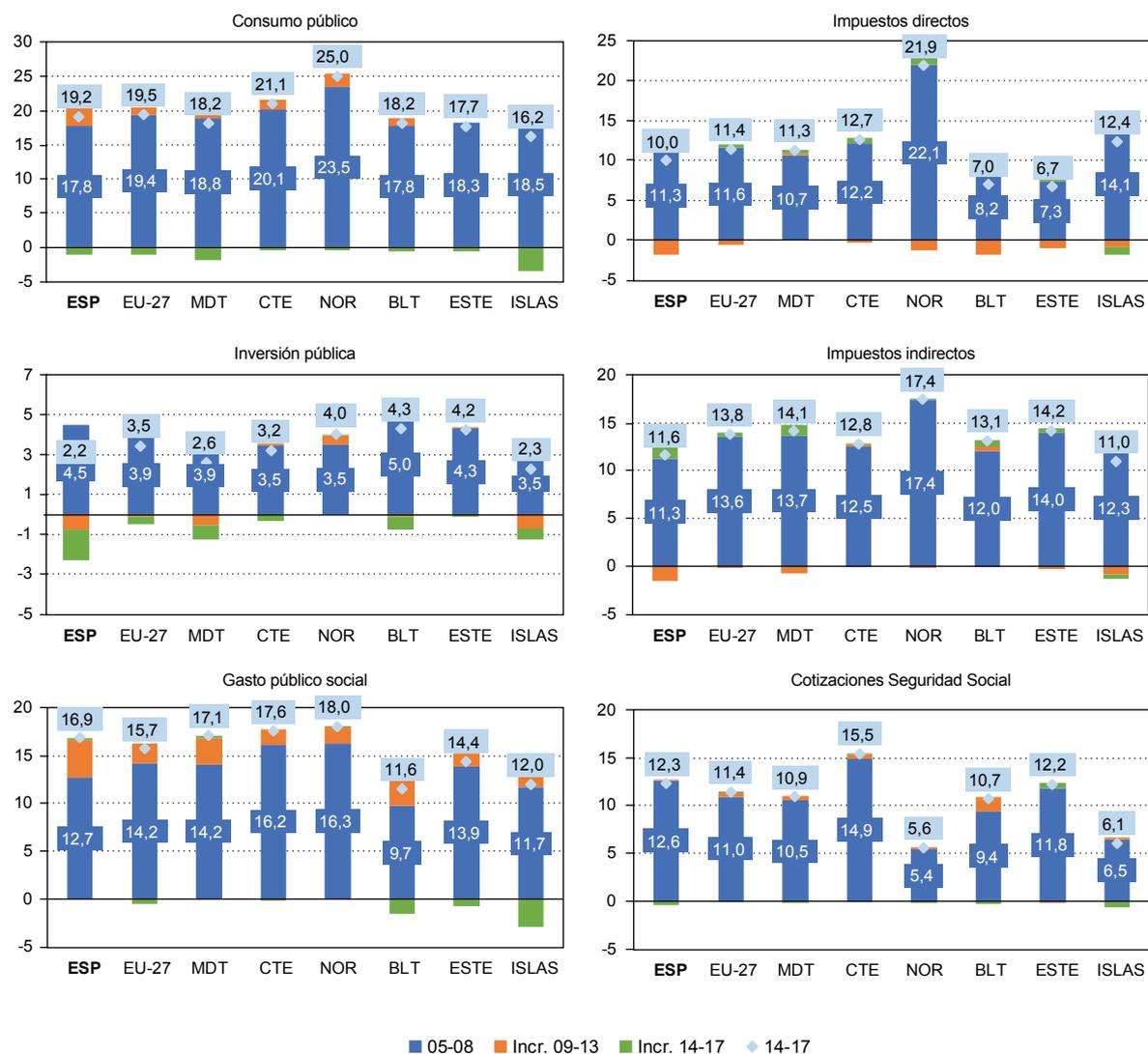
expansivas dirigidas a favorecer objetivos estructurales como, entre otros, los vinculados a los ODS.

A continuación, en la Figura 4 presentamos la composición para cada país y periodo según componentes, tanto por el lado de los gastos (columna izquierda) como por el de los ingresos (columna derecha). Por el lado del gasto, consideramos una descomposición compuesta por el consumo público, la inversión pública y el gasto social. Se observa cómo existen diferencias significativas en los niveles de consumo público entre nórdicos y el resto de los países (más de 5 puntos porcentuales del PIB), siendo las islas quienes más lo han reducido en la última fase de recuperación económica.

También vemos cómo la inversión pública ha sido una de las partidas sacrificadas en el intento de contener el gasto durante este periodo (especialmente en países como España). Finalmente, vemos cómo el gasto social aumentó de forma generalizada durante el periodo 2009-2013 (ante las mayores necesidades de cobertura de situaciones de desempleo, por ejemplo) y que, en el inicio de la recuperación, aún no se ha retrocedido a los niveles previos.

Por el lado de los ingresos, consideramos la división según la naturaleza de los impuestos (directos, indirectos y cotizaciones sociales). Esto nos permite comparar la importancia relativa que cada país da a los distintos canales de financiación. Así, observamos como

FIGURA 4
COMPOSICIÓN DE GASTOS E INGRESOS PÚBLICOS (2005-2017).
ESPAÑA VS. GRUPOS DE PAÍSES
 (Expresados como porcentajes del PIB)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de AMECO.

los países nórdicos y las islas concentran su recaudación más en impuestos directos e indirectos, frente a las cotizaciones sociales, que son más usadas por los países centroeuropeos y mediterráneos. También como la

dinámica negativa de la economía ha provocado caídas de ingresos, a pesar de las reformas fiscales introducidas por los Gobiernos nacionales, que son más importantes en el caso de los impuestos directos.

4. Contribución de la política fiscal a los objetivos ODS

En este apartado se presentan los resultados obtenidos en nuestro análisis empírico. En concreto, procedemos a realizar un análisis para el periodo 2005-2017, en tres etapas, que nos permiten identificar y perfilar las relaciones de correlación y comovimiento existente entre los indicadores relativos a los ODS y a los de política fiscal presentados con anterioridad⁴. Para ello, consideramos los distintos subperiodos que han condicionado la evolución de los principales agregados fiscales: *i*) boom previo a la Gran Recesión (2005-2008); *ii*) fase más recesiva de la Gran Recesión (2009-2013); y *iii*) fase donde se inicia la recuperación económica (2014-2017).

En primer lugar, presentamos evidencia sobre la correlación incondicional entre ambas dimensiones. Así, en la Figura 5 presentamos los resultados relativos al índice sintético total, por el lado de los ODS, y los gastos e ingresos públicos totales, por el lado de los indicadores fiscales⁵. En la columna izquierda vemos el gráfico de dispersión para cada subperiodo por países, mientras que la columna derecha nos muestra cómo quedaría según la clasificación de países recogida en la Tabla 2.

Así, se obtiene una correlación positiva entre ambos factores indicando que mayores niveles de gasto e ingreso público están asociados a un mejor desempeño en la batería de indicadores recogidos en los ODS de Naciones Unidas. Sin embargo, también se aprecia una tendencia decreciente en cuanto a la significatividad de esta asociación de unos (los indicadores de política

fiscal) frente a otros (los relativos a los ODS). Según grupo de países, se observa un claro liderazgo de los nórdicos respecto al resto de países.

En segundo lugar, siguiendo a Hauptmeier *et al.* (2011, 2015), estimamos un modelo econométrico (una regresión de panel) que nos permite testear la significatividad de las correlaciones estimadas, una vez se controla por otros potenciales factores determinantes institucionales relacionados con las dimensiones analizadas. Con el objetivo de adoptar un enfoque de medio plazo, agrupamos los años disponibles en tres subperiodos: 2005-2008, 2009-2013 y 2014-2017. Entre otros, hemos incluido variables incluidas en la base de datos AMECO de la Comisión Europea relativas a la situación de cada país al comienzo del año en curso (*output gap* —momento coyuntural dentro del ciclo económico— y nivel de endeudamiento público), y otras relativas al entorno institucional⁶: *i*) tipo de sistema político (parlamentario, presidencialista, etc.); *ii*) ciclo electoral (si se producen o no elecciones legislativas un año dado); *iii*) existencia de controles y contrapesos institucionales (control del Gobierno por las cámaras representativas, la oposición, etc.); y *iv*) eficacia del Gobierno.

Los resultados obtenidos se incluyen en la Tabla 4. La principal conclusión es que, incluso controlando factores institucionales claves —que resultan mayoritariamente significativos— la mayoría de los indicadores de política fiscal (todos a excepción del déficit público y las cotizaciones sociales) muestran una asociación positiva con mejores guarismos en los indicadores ODS.

Entre los factores institucionales, destaca el efecto mayor causado por la eficacia del Gobierno, lo que indica que no solo importa la cantidad de recursos empleados (un mayor nivel de ingresos y/o gastos públicos) sino también la calidad y eficacia de las políticas públicas

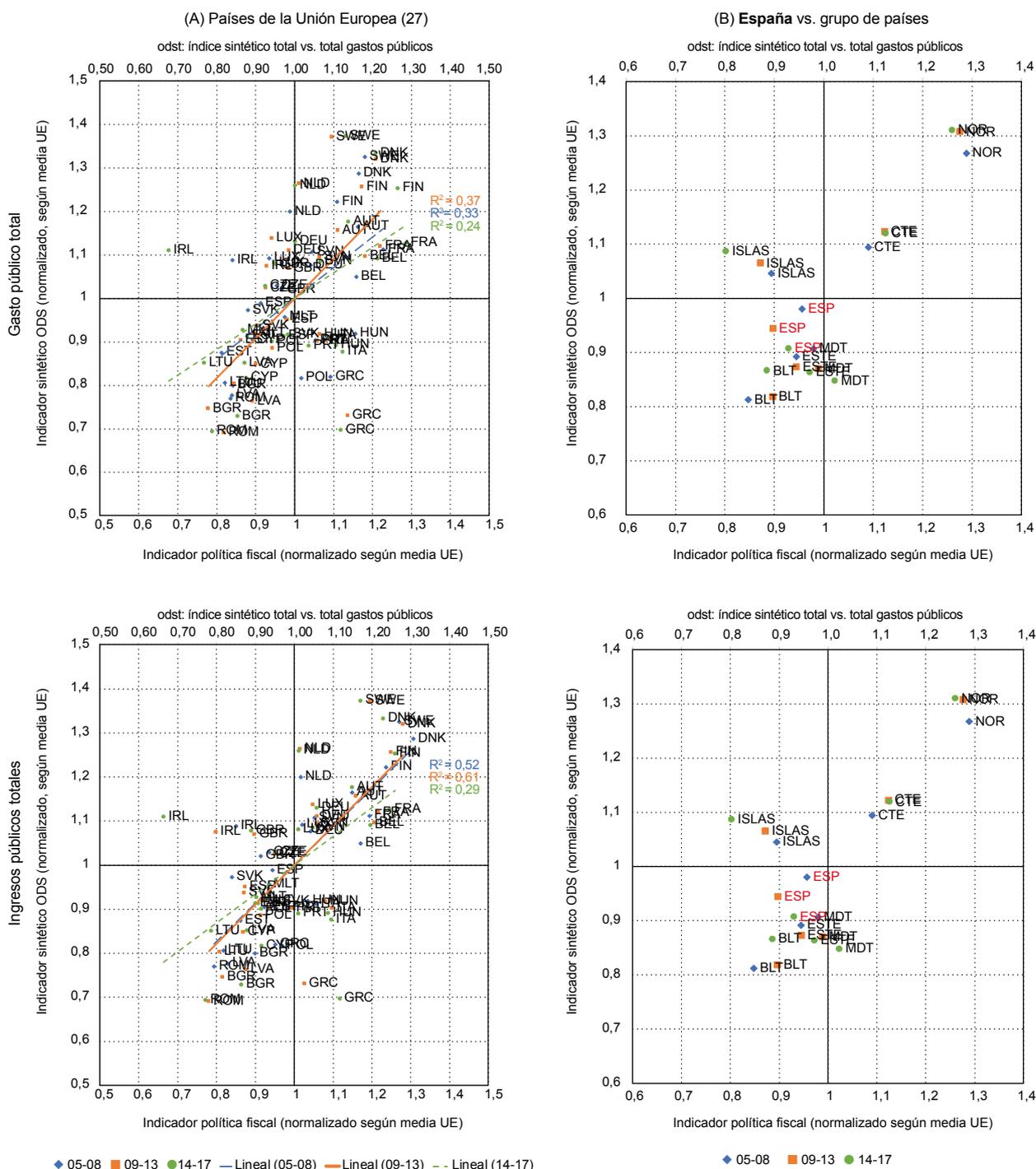
⁴ Por razones de brevedad, aunque hemos realizado el análisis para todos los indicadores de gasto/ingreso público y para todos los indicadores sintéticos parciales relativos a cada ODS, en el texto principal se presenta solo una selección de resultados que permite identificar los factores explicativos claves.

⁵ Como análisis de robustez, hemos calculado también los resultados considerando por el lado fiscal, el déficit público primario y los gastos públicos primarios. Las principales conclusiones derivadas de los resultados obtenidos van en la misma línea de lo presentado en este artículo.

⁶ Estas variables han sido obtenidas de la base de datos «Database of Political Institutions (DPI)» y «Worldwide Governance Indicators (WGI)», publicadas regularmente por el Banco Mundial. Para más información respecto a estas fuentes, ver Beck *et al.* (2000) y Kaufmann *et al.* (2010), respectivamente.

FIGURA 5

ANÁLISIS DE CORRELACIÓN INCONDICIONAL: ODS VS. INDICADORES DE POLÍTICA FISCAL



FUENTE: Elaboración propia.

TABLA 4
REGRESIÓN DE PANEL, ODS VS. INDICADORES DE POLÍTICA FISCAL

Variable dependiente: «odst: índice sintético total»

	Déficit público	Total gastos públicos	Total ingresos públicos	Presión fiscal (incl. cotiz. Seg. Soc)	Consumo público	Inversión pública	Gasto público social	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Cotiz. Seg. Soc.	Presión fiscal (excl. cotiz. Seg. Soc.)
Índice política fiscal	0.0536 [0.1464]	0.4328 *** [0.0853]	0.4356 *** [0.0840]	0.4956 *** [0.0974]	0.8371 *** [0.1559]	0.6265 *** [0.1443]	1.4901 ** [0.6110]	0.3045 *** [0.0977]	0.7076 *** [0.1112]	0.0609 [0.1163]	0.5206 *** [0.0939]
Output gap (t-1)	0.1313 [0.1883]	0.2462 [0.1601]	0.231 [0.1707]	0.1645 [0.1600]	0.2269 [0.1779]	0.2821 * [0.1663]	0.1749 [0.2085]	0.1328 [0.1782]	0.1935 [0.1812]	0.133 [0.1870]	0.1708 [0.1532]
Deuda pública (t-1)	-0.0108 [0.0158]	-0.0426 *** [0.0154]	-0.0306 ** [0.0140]	-0.0402 *** [0.0144]	-0.023 * [0.0136]	-0.04 *** [0.0138]	0.0138 [0.0186]	-0.0175 [0.0131]	-0.0128 [0.0137]	-0.0145 [0.0142]	-0.0352 *** [0.0133]
Sistema político	0.0231 *** [0.0078]	0.0145 ** [0.0063]	0.0149 ** [0.0057]	0.0162 *** [0.0055]	0.018 *** [0.0065]	0.0185 *** [0.0063]	0.0225 *** [0.0074]	0.0197 *** [0.0073]	0.0215 *** [0.0079]	0.023 *** [0.0075]	0.0166 *** [0.0057]
Elecciones legislativas	0.0001 ** [0.0000]	0.0001 ** [0.0000]	0.0001 ** [0.0000]	0.0001 *** [0.0000]	0.0001 *** [0.0000]	0 [0.0000]	0.0001 ** [0.0000]	0 [0.0000]	0.0001 ** [0.0000]	0.0001 ** [0.0000]	0.0001 *** [0.0000]
Controles y contrapesos institucionales	0.0139 *** [0.0034]	0.0148 *** [0.0030]	0.0144 *** [0.0029]	0.0135 *** [0.0031]	0.0132 *** [0.0030]	0.0139 *** [0.0031]	0.0142 *** [0.0030]	0.0133 *** [0.0034]	0.0158 *** [0.0029]	0.0139 *** [0.0033]	0.0129 *** [0.0031]
Eficacia Gobierno	0.1293 *** [0.0080]	0.1108 *** [0.0072]	0.1049 *** [0.0077]	0.1017 *** [0.0076]	0.1075 *** [0.0077]	0.1205 *** [0.0077]	0.1388 *** [0.0084]	0.1125 *** [0.0088]	0.1261 *** [0.0066]	0.1304 *** [0.0075]	0.1007 *** [0.0073]
Constante	0.2918 *** [0.0162]	0.1487 *** [0.0270]	0.1583 *** [0.0260]	0.1728 *** [0.0242]	0.1693 *** [0.0247]	0.2295 *** [0.0181]	0.2092 *** [0.0365]	0.2876 *** [0.0157]	0.194 *** [0.0208]	0.2849 *** [0.0190]	0.1673 *** [0.0231]
Observaciones	81	81	81	81	81	81	81	81	81	81	81
Adj. R2	83,6 %	88,5 %	88,7 %	89,2 %	88,3 %	86,5 %	84,7 %	85,1 %	87,4 %	83,7 %	89,8 %

NOTA: Los asteriscos refieren a la significatividad de los coeficientes. Como es habitual, se incluye 1, 2 o 3 asteriscos cuando resultan significativos al 10 %, 5 % y 1 %, respectivamente.

FUENTE: Elaboración propia.

implementadas. También se observa cómo un nivel de endeudamiento previo alto puede tener un efecto negativo y, por tanto, reducir el margen de maniobra (y éxito) de los países. En cuanto a la disyuntiva «ingresos vs. gastos», si miramos a los coeficientes resultantes para

los componentes considerados, observamos que las partidas de gasto parecen causar un impacto mayor en los registros de los indicadores ODS.

Parece razonable pensar que los indicadores recogidos en los ODS tienen un fuerte componente de

TABLA 5
REGRESIÓN DE PANEL, ODS VS. INDICADORES DE POLÍTICA FISCAL (RETARDADOS)

Variable dependiente: «odst: índice sintético total»

	Déficit público	Total gastos públicos	Total ingresos públicos	Presión fiscal (incl. cotiz. Seg. Soc.)	Consumo público	Inversión pública	Gasto público social	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Cotiz. Seg. Soc.	Presión fiscal (excl. cotiz. Seg. Soc.)
Índice política fiscal	0.3353 * [0.1823]	0.4784 *** [0.0882]	0.4845 *** [0.0833]	0.5651 *** [0.1014]	0.9123 *** [0.1569]	0.5852 *** [0.1649]	0.3724 [0.6151]	0.313 *** [0.1004]	0.6978 *** [0.1164]	0.0749 [0.1178]	0.5763 *** [0.0963]
Output gap (<i>t-1</i>)	0.1772 [0.2380]	0.1064 [0.2036]	0.1303 [0.2015]	0.0488 [0.1906]	0.096 [0.2066]	0.2082 [0.2111]	0.1489 [0.2492]	0.129 [0.2272]	0.1577 [0.2275]	0.155 [0.2375]	0.0548 [0.1842]
Deuda pública (<i>t-1</i>)	0.0101 [0.0201]	-0.0555 *** [0.0183]	-0.0349 ** [0.0170]	-0.0454 ** [0.0178]	-0.0295 * [0.0167]	-0.0359 ** [0.0180]	0.0009 [0.0207]	-0.0131 [0.0162]	-0.0068 [0.0167]	-0.0076 [0.0178]	-0.0389 ** [0.0159]
Sistema político	0.0225 ** [0.0093]	0.015 ** [0.0066]	0.0147 ** [0.0067]	0.0152 ** [0.0065]	0.0177 ** [0.0073]	0.0192 *** [0.0072]	0.0224 ** [0.0090]	0.0195 ** [0.0085]	0.0215 ** [0.0095]	0.0225 ** [0.0088]	0.0159 ** [0.0068]
Elecciones legislativas	0.0001 [0.0000]	0 [0.0000]	0.0001 * [0.0000]	0.0001 * [0.0000]	0.0001 ** [0.0000]	0 [0.0000]	0.0001 [0.0000]	0 [0.0000]	0.0001 [0.0000]	0.0001 [0.0000]	0.0001 * [0.0000]
Controles y contrapesos institucionales	0.0137 *** [0.0032]	0.0137 *** [0.0027]	0.0127 *** [0.0029]	0.0118 *** [0.0032]	0.0129 *** [0.0026]	0.0134 *** [0.0030]	0.0147 *** [0.0032]	0.0133 *** [0.0032]	0.0151 *** [0.0029]	0.0143 *** [0.0032]	0.0111 *** [0.0033]
Eficacia Gobierno	0.1264 *** [0.0079]	0.1106 *** [0.0078]	0.1027 *** [0.0082]	0.0992 *** [0.0083]	0.1103 *** [0.0078]	0.1226 *** [0.0080]	0.1333 *** [0.0086]	0.1137 *** [0.0093]	0.1268 *** [0.0069]	0.1323 *** [0.0076]	0.0992 *** [0.0080]
Constante	0.2947 *** [0.0185]	0.1386 *** [0.0298]	0.1516 *** [0.0236]	0.1629 *** [0.0222]	0.1562 *** [0.0270]	0.2332 *** [0.0197]	0.2651 *** [0.0389]	0.2846 *** [0.0167]	0.1958 *** [0.0202]	0.2779 *** [0.0198]	0.1613 *** [0.0216]
Observaciones	81	81	81	81	81	81	81	81	81	81	81
Adj. R2	83,4 %	87,4 %	88,3 %	89,1 %	87,4 %	85,2 %	82,9 %	84,4 %	86,3 %	82,9 %	89,6 %

NOTA: Los asteriscos refieren a la significatividad de los coeficientes. Como es habitual, se incluye 1, 2 o 3 asteriscos cuando resultan significativos al 10 %, 5 % y 1 %, respectivamente.

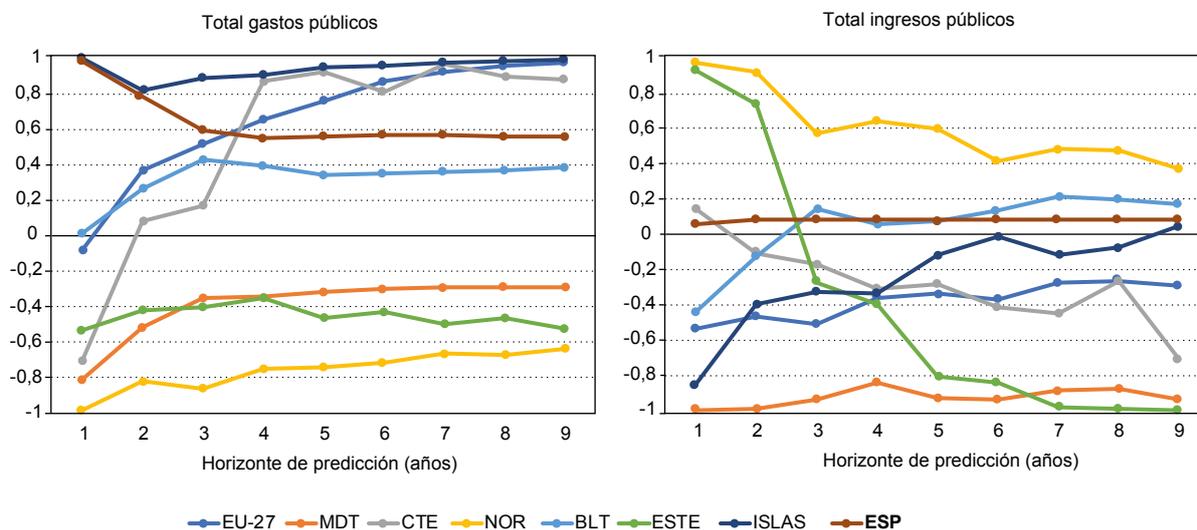
FUENTE: Elaboración propia.

medio/largo plazo, por lo que el margen de los gestores de la política económica para incidir sobre ellos en el muy corto plazo será reducido. Además, la definición de los indicadores y objetivos a incluir en la Agenda 2030 pudo verse influenciada por la situación

de los países que —*a posteriori*— han tenido mejor puntuación, lo que podría introducir endogeneidad en nuestro modelo. Por ello, como análisis de robustez de nuestros resultados, hemos considerado repetir el modelo anterior, pero retardando el indicador relativo

FIGURA 6

ANÁLISIS DINÁMICO DE COMOVIMIENTO (DEN HAAN, 2000): ODS VS. FISCALIDAD



FUENTE: Elaboración propia.

a la política fiscal. Los resultados se presentan en la Tabla 5. Como se aprecia, coinciden en líneas generales con lo obtenido en el primer modelo, tanto en significatividad como en el signo del coeficiente. Solo representan una excepción, los coeficientes de la inversión pública y la presión fiscal (excl. cotizaciones sociales), que pierden la significatividad.

Finalmente, siguiendo a Den Haan (2000), realizaremos un análisis dinámico del comovimiento existente entre las series analizadas que arroja luz sobre la evolución de las correlaciones estimadas en distintos horizontes temporales.

Así, la Figura 6 compara para distintos horizontes temporales de predicción la evolución dinámica de las correlaciones para el caso español y los grupos de países incluidos en la Tabla 2, reflejados en el eje X según número de años, para una selección de indicadores de política fiscal (gastos e ingresos públicos).

Así, se observan distintos perfiles más o menos orientados hacia los ingresos o los gastos. De esta forma, podríamos situar a España en línea con el conjunto de la Unión Europea, gracias a sus similitudes tanto con los países de su entorno (mediterráneos) como los centroeuropeos y las islas. Este grupo se caracterizaría por presentar una correlación positiva mayor en el caso de los gastos públicos. Al contrario, los países nórdicos marcan perfil propio, caracterizado por una fuerte correlación positiva (negativa) con los ingresos (gastos) públicos. En el caso de los bálticos, se obtiene una correlación más baja (y plana) respecto a los objetivos ODS y, finalmente, los países del Este muestran una correlación negativa para ambos indicadores de política fiscal. Esto último indica que, para estos países, su fiscalidad no está siendo un elemento que ayude a la consecución de los objetivos ODS.

5. Conclusiones

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por la ONU, constituye un ejemplo exitoso sobre cómo un consenso político internacional respecto a logros deseables en el medio/largo plazo (herederos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) se puede concretar en unos objetivos concretos y cuantificables.

En este artículo hemos analizado las relaciones existentes entre los indicadores incluidos en los distintos ODS, un ejemplo exitoso de lo que el consenso político internacional puede estimular respecto a logros deseables en el medio/largo plazo, y los principales indicadores macroeconómicos usados de forma recurrente en el análisis de las políticas fiscales de los países de la Unión Europea, otro elemento fundamental dentro de la arquitectura institucional europea. Nuestros resultados aportan evidencia empírica sobre la existencia de una asociación positiva entre ambas esferas para la mayoría de los países de la Unión Europea (a excepción de los países del Este). También muestran que existen perfiles propios para determinados grupos de países que pueden hacer que sea necesario usar aproximaciones diferenciadas si se quiere favorecer tanto un mejor desempeño conjunto en cuanto a los objetivos ODS como mejorar específicamente su actuación en cualquiera de las 17 dimensiones recogidas en la propuesta diseñada por la Organización de Naciones Unidas. Por último, obtenemos resultados relativos a la relevancia de llevar a cabo reformas estructurales y/o institucionales, dado que los objetivos agrupados en los ODS difícilmente se pueden acometer sin contar con un entorno institucional de calidad, con características aquí incluidas como tener un Gobierno eficaz, o medidas de control y contrapeso en el sistema político, que favorecen un mejor rendimiento en los indicadores ODS.

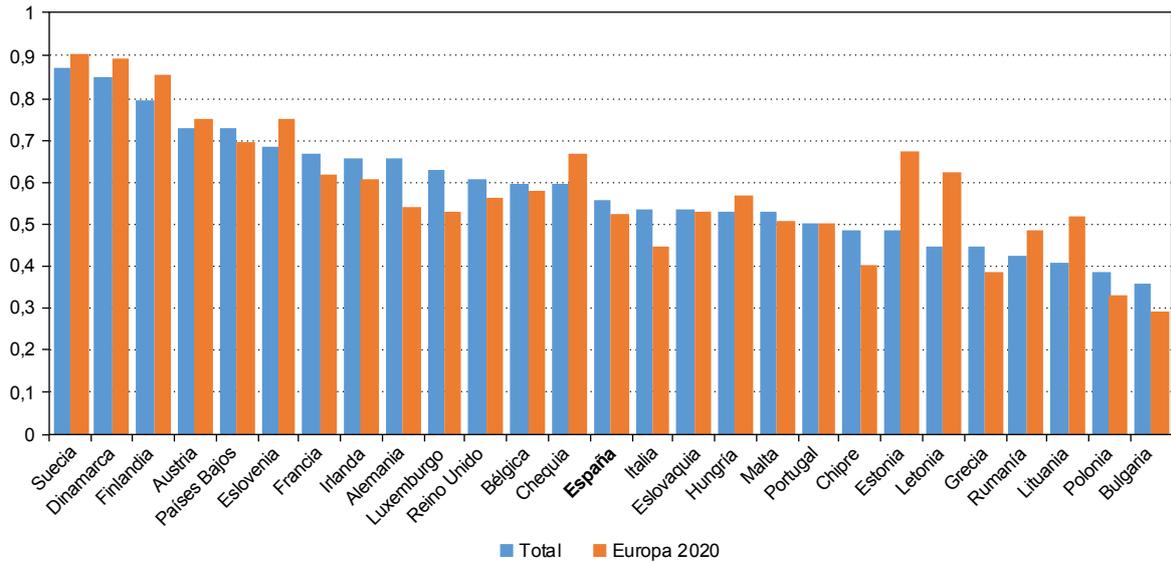
Referencias bibliográficas

- Beck, T., Clarke, G., Groff, A., Keefer, P. & Walsh, P. (2000). *New tools and new tests in comparative political economy: The database of political institutions*. World Bank Group, Working Paper No. 2283.
- Comisión Europea (2016). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Next steps for a sustainable European future. European action for sustainability*. COM(2016) 739 final.
- Contreras, C. & Sánchez Fuentes, A. J. (2017). Disciplina presupuestaria: ¿qué hemos aprendido de la Gran Recesión? En *Lecciones para después de una crisis: estudios en homenaje al Profesor Albi* (pp. 35-78). Instituto de Estudios Fiscales.
- Den Haan, W. (2000). *The comovement between output and prices*. *Journal of Monetary Economics*, 46(1), pp. 3-30.
- Eurostat (2018). *Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context (2018 edition)*.
- Eurostat (2019a). *EU SDG Indicator set 2019. Result of the review in preparation of the 2019 edition of the EU SDG monitoring report*.
- Eurostat (2019b). *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 Strategy*.
- Hauptmeier, S., Sánchez Fuentes, A. J. & Schuknecht, L. (2011). *Towards expenditure rules and fiscal sanity in the euro area*. *Journal of Policy Modeling*, 33(4), 597-617.
- Hauptmeier, S., Sánchez Fuentes, A. J. & Schuknecht, L. (2015). *Spending dynamics in euro area countries: composition and determinants*. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 215(4), 119-138.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues*. World Bank, Policy Research Working Paper No. 5430.
- Lamo, A., Pérez, J. J. & Schuknecht, L. (2013). *The cyclicalities of consumption, wages and employment of the public sector in the euro area*. *Applied Economics*, 45(12), 1551-1569.
- ONU (2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1).
- Plaza Iniesta, R. (2020). *Una síntesis cuantitativa del cumplimiento de la Agenda 2030 en la Unión Europea* [Máster Universitario en Estadísticas Oficiales e Indicadores Sociales y Económicos]. Universidad Complutense de Madrid.
- Rivero, M. S. & Fernández, J. I. P. (2008). *Medida de la sostenibilidad turística. Propuesta de un índice sintético*. Centro de Estudios Ramón Areces.

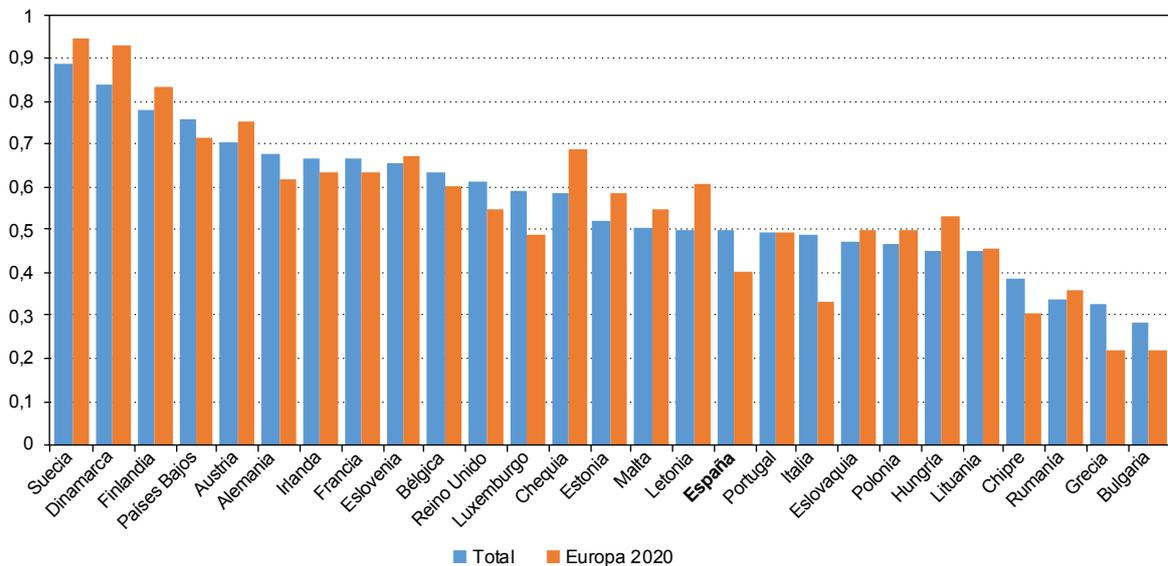
ANEXO 1

ODS DEFINIDOS POR LA ONU VS. EUROPA, 2020

Índice sintético total vs. índice sintético Europa 2020. Año 2005



Índice sintético total vs. índice sintético Europa 2020. Año 2017



FUENTE: Elaboración propia.

EVALUADORES EXTERNOS QUE HAN PARTICIPADO EN LA REVISIÓN DE ARTÍCULOS DE
INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA, REVISTA DE ECONOMÍA 2020

José María Aguilar González
Elisa Álvarez
Isabel Álvarez
Fernando Álvarez-Cienfuegos Rico
Andrés Barragán Urbiola
Jose Antonio Bretones Cordero
Luis Ángel Collado Cueto
Pablo Conde Diez del Corral
J. Ignacio Conde-Ruiz
Carmen Díaz Mora
José María Durán Cabré
Enrique Fanjul
Nuria Fernández García
Clodomiro Ferreira Mayorga
Ramón Ferrer Cancho
Jordi Fornells de Frutos
Patricia Gabaldon
Rosario Gandoy
Gonzalo García Andrés
Sofía García Torres
Daniela Giménez
Fernando Gómez Pomar
Inmaculada Gutiérrez Carrizo
Julio López Laborda
Manuel Lucas Durán
Francisco Marcos
Raquel Marín Sanz
Diego Martínez López
José Antonio Martínez Serrano
José María Mella Márquez
Ignacio Molina
María Molina Martín
Vicente José Montes Gan
Pablo Moreno
Jorge Onrubia
Miguel Otero
Jordi Paniagua
Javier José Pérez García
Francisco Requena

**EVALUADORES EXTERNOS QUE HAN PARTICIPADO EN LA REVISIÓN DE ARTÍCULOS DE
INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA, REVISTA DE ECONOMÍA 2020 (Continuación)**

Marta Rey-García
Enrique Ruiz de Villa Saiz
Antonio Jesús Sánchez Fuentes
Francisco Javier Sansa Torres
Alberto Sanz Serrano
Raúl Saugar Álvarez
Javier Serrano
Fernando Serrano Antón
Elena Vidal Muñoz
María Vidales Picazo

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (ICE)
ISSN 0019-977X

SUSCRIPCIÓN ANUAL

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (6 NÚMEROS/AÑO)			
	ESPAÑA 1 año	UNIÓN EUROPEA 1 año	RESTO DEL MUNDO 1 año
SUSCRIPCIÓN	75,00 €	90,00 €	90,00 €
Gastos de envío España	5,40 €	19,80 €	33,96 €
Más 4 % de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	3,22 €		
TOTAL	83,62 €	109,80 €	123,96 €

EJEMPLARES SUELTOS

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO	15,00 €	20,00 €	20,00 €
Gastos de envío España	0,90 €	3,30 €	5,66 €
Más 4 % de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,64 €		
TOTAL	16,54 €	23,30 €	25,66 €

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Centro de Publicaciones.

C/ Panamá, 1. Planta 0, despacho 3.

Teléfonos: 91 3 49 51 29 – 91 3 49 51 33 (venta de publicaciones)

91 3 49 43 35 (suscripciones)

Correo electrónico: CentroPublicaciones@mincotur.es



SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE DESARROLLO NORMATIVO,
INFORMES Y PUBLICACIONES
CENTRO DE PUBLICACIONES

NORMAS DE PUBLICACIÓN

Se recomienda a los autores consultar la página web de la Revista de *Información Comercial Española, Revista de Economía (ICE)*, donde aparecen publicados los artículos en formato electrónico y se recogen los principios y políticas editoriales de publicación (<http://www.revistasice.com/index.php/ICE>).

1. Solo se aceptan **trabajos originales no publicados** previamente ni en proceso de evaluación en otra revista. Mientras no reciban notificación de su rechazo o los retiren voluntariamente, los autores no enviarán los originales a otros medios para su evaluación o publicación.
2. El equipo editorial podrá rechazar un artículo, sin necesidad de proceder a su evaluación, cuando considere que no se adapta a las normas, tanto formales como de contenido, o no se adecúe al perfil temático de la publicación.
3. Las contribuciones se enviarán en formato **Microsoft Word**. En un archivo Excel independiente se incluirá la **representación gráfica** (cuadros, gráficos, diagramas, figuras, etcétera), que **no será superior a 6** y debe llevar título, estar numerada y referenciada en el texto. En la parte inferior se incluirán la fuente de información y, en su caso, notas aclaratorias.
4. **La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etcétera) no debe ser inferior a 20 páginas ni superior a 25**. La fuente será Times New Roman, tamaño 12, **interlineado doble** y paginado en la parte inferior derecha.
5. Cada original incluirá, en una primera página independiente, el título del artículo que deberá ser breve, claro, preciso e informativo y la fecha de conclusión del mismo. Nombre y apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos.
6. En la primera página del texto se incluirá:
 - **El título con una extensión máxima de 2 líneas** (aproximadamente 12 palabras).
 - **Un resumen del trabajo con una extensión máxima de 6 líneas** (aproximadamente 60 palabras) con la siguiente estructura: objetivo, método y principal resultado o conclusión.
 - **De 2 a 6 palabras clave** que no sean coincidentes con el título.
 - **De 1 a 5 códigos de materias del Journal of Economic Literature** (clasificación JEL) para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica: <https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>
7. El texto del artículo seguirá la siguiente estructura: introducción, desarrollo, conclusiones y referencias bibliográficas. Si hubiera anexos, se insertarán tras las referencias bibliográficas y deberán llevar título.
8. Los encabezamientos de los apartados se numerarán en arábigos con punto, en minúscula y en negrita, distanciándose dos espacios del anterior párrafo. Los encabezamientos de cada subapartado se pondrán en redonda negrita sin numerar, y el tercer nivel en cursiva, según el siguiente modelo:

1. Título del apartado (primer nivel)
Subapartado (segundo nivel)
Sección del subapartado (tercer nivel)
9. Las notas a pie de página irán integradas en el texto y su contenido debe estar al final de su misma página en fuente Times New Roman, tamaño 10 y espacio sencillo.
10. Las ecuaciones y expresiones matemáticas irán centradas y, en su caso, la numeración irá entre corchetes y alineada a la derecha.
11. La forma de citación seguirá los criterios de la última versión de las normas de la American Psychological Association (APA) que se pueden consultar en la siguiente dirección: <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/citations/paraphrasing>
12. Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.
13. Al final del texto se recogerá la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente según las Normas APA. Se recuerda que siempre que el artículo tenga DOI, este se deberá incluir en la referencia. Se pueden consultar las normas generales y ejemplos de las referencias más frecuentes en <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/references/examples>

Formato y ejemplos de las referencias más frecuentes:

Libro

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Editorial.

Pilling, D. (2019). *El delirio del crecimiento*. Taurus.

Libro electrónico con DOI (o URL)

Apellido, A. A. (Año). *Título*. <https://doi.org/xxx>

Freud, S. (2005). *Psicología de las masas y análisis del yo*. <https://doi.org/10.1007/97-0-387-85784-8>

Capítulo de libro

Apellido, A. A., y Apellido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En C. C. Apellido (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Editorial.

Demas, M., & Agnew, N. (2013). Conservation and sustainable development of archaeological sites. En I. Rizzo y A. Mignosa, *Handbook on the Economics of Cultural Heritage* (pp. 326-343). Edward Elgar.

Publicaciones periódicas formato impreso

Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp.

Parés-Ramos, I. K., Gould, W. A., & Aide, T. M. (2008). Agricultural abandonment, suburban growth, and forest expansion in Puerto Rico between 1991 and 2000. *Ecology & Society*, 12(2), 1-19.

Publicaciones periódicas online con DOI (o URL)

Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp. <https://doi.org/xxx>

Fernández-Blanco, V., Orea L., y Prieto-Rodríguez, J. (2009). Analyzing consumers' heterogeneity and self-reported tastes: an approach consistent with the consumer's decision making process. *Journal of Economic Psychology*, 30(4), 622-633. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2009.04.005>

Informe oficial en web

Organismo (Año). *Título del informe*. <http://www...>

Fondo Monetario Internacional (2019). *Global Financial Stability Report*. <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2019/10/01/global-financial-stability-report-october-2019>

Ley/Reglamento

Título de la ley. *Publicación*, número, fecha de publicación, página inicial-página final. <http://www.boe.es...>

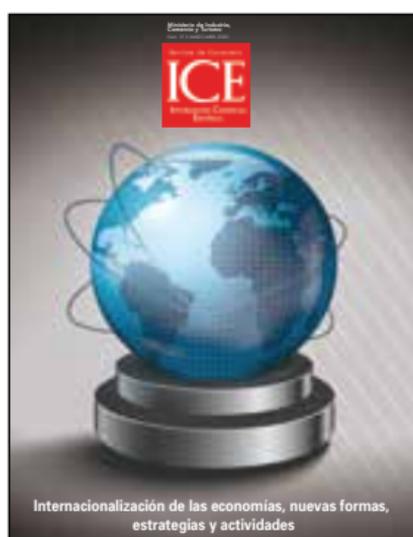
Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 a 97921. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

Orden de la lista de referencias bibliográficas

Las referencias se ordenan alfabéticamente y, en caso de varios trabajos realizados por el mismo autor/a, el criterio es el siguiente:

- Primero los trabajos en los que el/la autor/a figura solo/a. Correlativos de año más antiguo a año más actual de publicación.
- Segundo, aquellos trabajos colectivos en los que el/la autor/a es el/la primero/a. Correlativos por fecha.
- Tercero, en caso de coincidencia exacta de autor y fecha, debe citarse cada trabajo añadiendo una letra a la fecha. Ej.: 2014a, 2014b, etc.

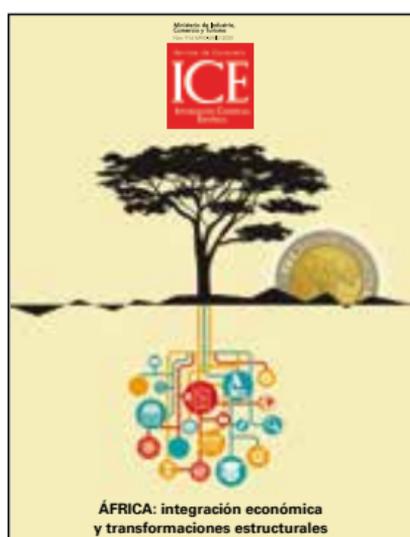
Últimos números publicados



Internacionalización de las economías, nuevas formas, estrategias y actividades

Núm. 913

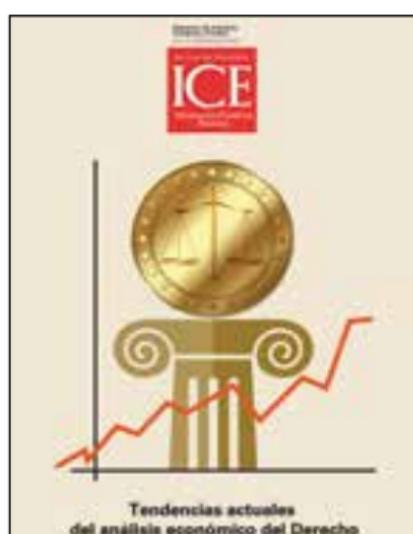
Internacionalización de las economías, nuevas formas, estrategias y actividades



ÁFRICA: integración económica y transformaciones estructurales

Núm. 914

ÁFRICA: integración económica y transformaciones estructurales



Tendencias actuales del análisis económico del Derecho

Núm. 915

Tendencias actuales del análisis económico del Derecho



La Unión Europea tras la pandemia

Núm. 916

La Unión Europea tras la pandemia

Números en preparación

Política macroprudencial en España: instituciones e instrumentos

La industria del futuro

Revista de Economía

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL
ESPAÑOLA

Ministerio de Industria, Comercio
y Turismo



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, COMERCIO
Y TURISMO