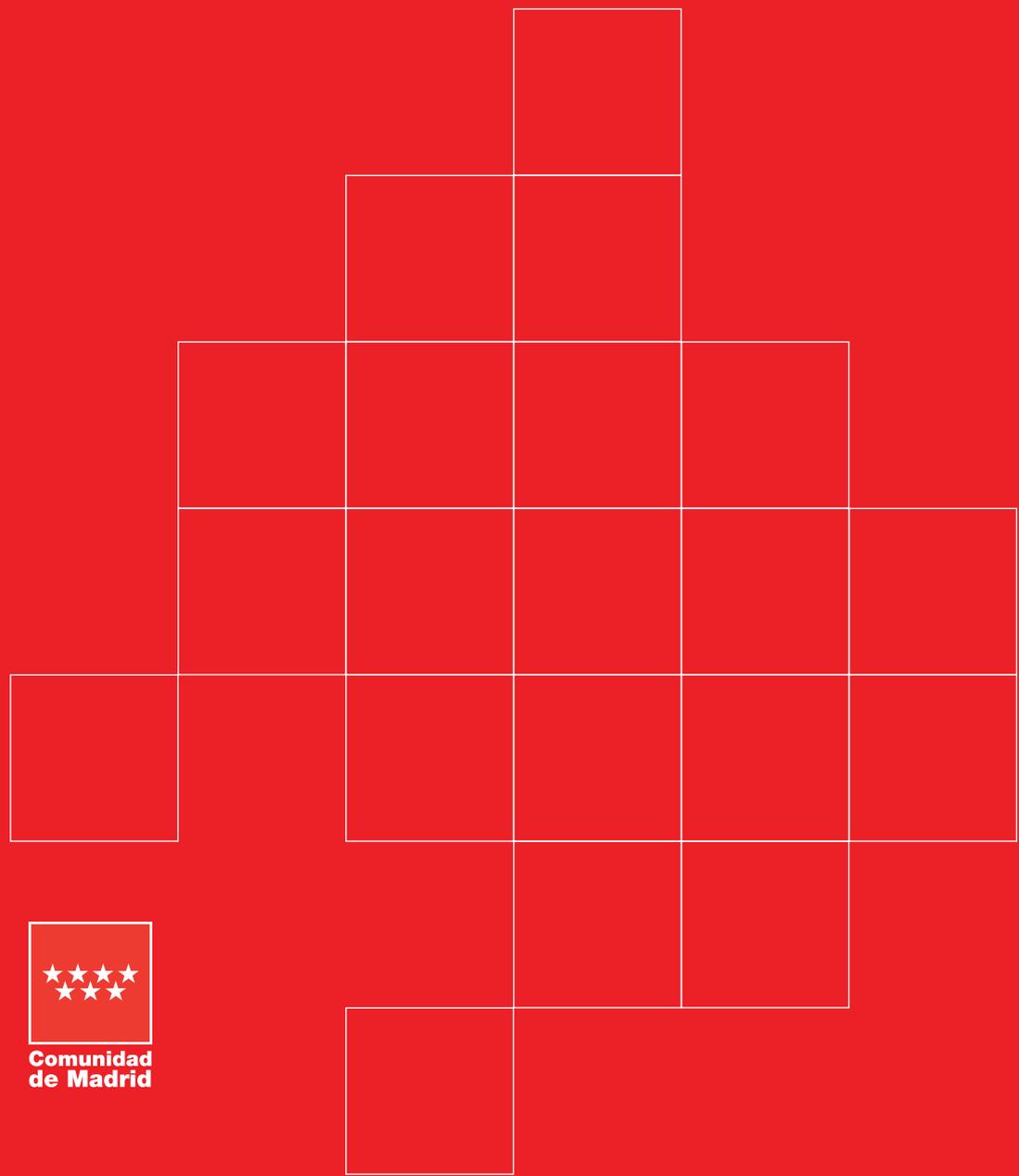


# LA TRIBUTACIÓN DEL AHORRO Y SU INCIDENCIA EN LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COMPETITIVIDAD REGIONAL



# LA TRIBUTACIÓN DEL AHORRO Y SU INCIDENCIA EN LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COMPETITIVIDAD REGIONAL

Este trabajo ha sido realizado, como autor principal, por el **Instituto de Estudios Económicos (IEE)**, en el marco del Convenio entre la Comunidad de Madrid (CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, EMPLEO Y COMPETITIVIDAD) y la Confederación Empresarial de Madrid CEIM-CEOE, en su condición de miembro del Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid, para la realización de actuaciones que contribuyan a la mejora del desarrollo económico y social de la Comunidad de Madrid en el año 2020.

© 2020 **INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS**

Tel. 917 820 580

[iee@ieemadrid.com](mailto:iee@ieemadrid.com)

[www.ieemadrid.es](http://www.ieemadrid.es)

Maquetación:

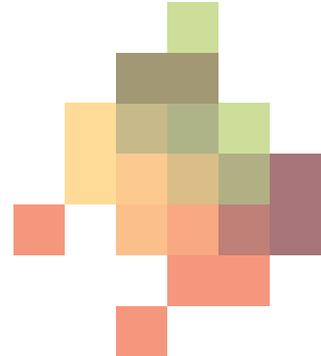
GRAPICT

[grapict@grapict.com](mailto:grapict@grapict.com)

Octubre 2020

Documento Digital PDF





**INFORME EJECUTIVO**

**4**

**1. MARCO CONCEPTUAL DE LA RELACIÓN ENTRE TRIBUTACIÓN DEL AHORRO, COMPETITIVIDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO** **7**

- a. La importancia del ahorro para el crecimiento económico, la sociedad y el individuo ..... 8
- b. La importancia del ahorro en el caso concreto español; necesidad de fomentarlo para evitar desequilibrios ..... 9
- c. ¿Existe un problema de desigualdad de riqueza en España con relación a nuestro entorno europeo? ..... 12
- d. Las distorsiones de la tributación del ahorro. Incidencia sobre la empresa ..... 14
- e. Incidencia de la corresponsabilidad en el diseño de los sistemas fiscales ..... 16

**2. ANÁLISIS DE LA TRIBUTACIÓN AUTONÓMICA DEL AHORRO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL** **17**

- a. Análisis de derecho comparado..... 18
- b. Presión fiscal normativa. Índices de Competitividad Fiscal..... 23
- c. La presión fiscal normativa en Madrid ..... 25
- d. Presión fiscal normativa sobre la propiedad..... 27
- e. El Índice de Competitividad Regional de la Comisión Europea..... 28
- f. Los ingresos fiscales de las regiones españolas..... 31
- g. La incidencia de la economía sumergida..... 33

**3. EL ANÁLISIS DE LA TRIBUTACIÓN EFECTIVA DE LOS RENDIMIENTOS DEL AHORRO** **35**

- a. El problema de la doble imposición ..... 37
- b. El problema confiscatorio de la tributación del ahorro..... 38

**4. CONCLUSIONES** **40**

# INFORME EJECUTIVO

Desde hace unos años se viene debatiendo en nuestro país acerca del tratamiento fiscal que debe darse al ahorro, habiendo quienes abogan por una armonización en todo el territorio nacional y por establecer unos mínimos de tributación obligatorios, como una forma de redistribuir la riqueza y, al mismo tiempo, acabar con las diferencias de tributación que existen en las Comunidades Autónomas, en Impuestos como los del Patrimonio y Sucesiones y Donaciones.

Este planteamiento, además de alterar el actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, así como con el marco de competencias y de responsabilidad fiscal que tienen ahora, perjudicaría al favorable tratamiento del ahorro que existe en la Comunidad de Madrid y que, como se verá a lo largo de este estudio, está en consonancia con el de países de nuestro entorno, a la vez que ha hecho posible que la región madrileña sea motor económico de España, contribuyendo al progreso del conjunto del país.

Los objetivos de este Informe, realizado por CEIM Confederación Empresarial de Madrid-CEOE, en el marco del Convenio de Diálogo Social firmado con la Comunidad de Madrid, son conocer la carga tributaria efectiva que soporta el ahorro en España así como el posicionamiento en este aspecto, de nuestro país, de la Comunidad de Madrid y de las demás regiones españolas, en el contexto internacional.

Con ello se pretende aportar nuevos elementos de juicio, invitando a las Administraciones Públicas y a la sociedad, a hacer una nueva reflexión acerca de las líneas de política tributaria que se deben desarrollar en España, teniendo en cuenta las necesidades y retos de nuestro país, así como las tendencias existentes en nuestro entorno.

El presente Informe se estructura en cuatro capítulos. En el primero de ellos se hace un análisis teórico de la importancia del ahorro y su influencia en la mejora de la competitividad, la inversión, la creación de empleo y, por tanto, en el progreso y bienestar de la sociedad.

En el segundo capítulo se analiza el actual diseño de la tributación del ahorro en las distintas Comunidades Autónomas y a nivel internacional, y cómo influye en nuestros niveles de competitividad.

En el siguiente capítulo se aborda la tributación efectiva que soportan los rendimientos del ahorro en Es-

paña y los problemas de doble imposición y de confiscatoriedad que genera.

El Informe finaliza con un cuarto capítulo de conclusiones, en el que se ponen de manifiesto las siguientes evidencias:

- La desigualdad de riqueza no es un problema acuciante en España que precise de ser corregido mediante tributos al ahorro. El ahorro cumple un papel fundamental para el progreso económico y social, tanto a nivel agregado como individual.
- España se sitúa como una de las economías de la OCDE con un tratamiento tributario más lesivo en el ámbito del ahorro y la imposición patrimonial es de las más elevadas, en un entorno internacional en el que la tendencia es a la desaparición o bonificación de estos tributos.
- La actual tributación efectiva sobre el ahorro en España genera problemas de doble imposición y supuestos de confiscatoriedad.
- El Impuesto de Patrimonio apenas recauda, distorsiona la asignación de capital, lastra su atracción y puede devenir en confiscatorio, motivos por los que está prácticamente extinto en nuestro entorno comparado.
- Madrid es, junto a País Vasco, la región que tiene uno de los sistemas tributarios más atractivos del país y ambas tienen una mejor clasificación en el Índice de Competitividad Regional de la Comisión Europea.
- Madrid es la Comunidad Autónoma que más aporta al resto de España en términos fiscales, siendo la más solidaria con el resto de regiones.
- Madrid es la región en donde mejor se cumple con las obligaciones tributarias de toda España, tal y como demuestra sus menores niveles de economía sumergida.

Por todo ello, CEIM señala que Madrid es punta de lanza en España y que debe ser un referente en las políticas tributarias a aplicar, puesto que la sitúan en una mejor posición competitiva y han contribuido a que la economía madrileña muestre una mayor resiliencia y capacidad de recuperación en situaciones adversas.

## INFORME EJECUTIVO

Además y en contraposición a quienes apuestan por una armonización fiscal en España, CEIM considera que la actual corresponsabilidad fiscal debería llevar a las Comunidades Autónomas a una mayor disciplina en el gasto público, a una mayor eficiencia en la gestión así como a apostar por las buenas prácticas y políticas innovadoras.

El análisis realizado a lo largo de este Informe y las evidencias puestas de manifiesto, nos lleva a concluir que incrementar los impuestos es gravoso para el crecimiento, puesto que desincentiva la actividad económica presente y deteriora las expectativas de los agentes, afectando principalmente al ahorro y a la inversión, comprometiendo de igual forma la actividad futura, lo que es especialmente preocupante en momentos de grave crisis económica como los actuales.

Esto es particularmente significativo en el caso de la imposición sobre el ahorro y la propiedad, puesto que todo incremento de la fiscalidad incide directamente sobre la rentabilidad empresarial, penaliza la inversión y limita los recursos para la producción promoviendo su deslocalización y desincentivando la entrada de capital en las empresas.



# 1.

## MARCO CONCEPTUAL DE LA RELACIÓN ENTRE TRIBUTACIÓN DEL AHORRO, COMPETITIVIDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

## **A.** LA IMPORTANCIA DEL AHORRO PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, LA SOCIEDAD Y EL INDIVIDUO

El ahorro cumple un papel fundamental en el progreso económico y el bienestar social. A nivel macro, permite incrementar la inversión y la innovación (la mejora en la forma de hacer las cosas, la eficiencia en los procesos), y, por lo tanto, favorece el crecimiento de la productividad, la actividad económica y empleo a lo largo del tiempo. Además, cuando este ahorro se canaliza a través de los mercados financieros contribuye a un mayor desarrollo de estos, mejorando su liquidez y su funcionamiento, lo que, a su vez, da lugar a una asignación de capital más eficiente.

Al mismo tiempo, a nivel micro, el ahorro permite (i) un consumo estable a lo largo del ciclo de vida (con un mayor ahorro en las etapas intermedias de mayor generación de rentas, capitalizándose de cara a la etapa de jubilación); (ii) adquirir bienes duraderos, que requieren normalmente ahorro previo y deuda, que no es más que ahorro presente de un tercero; (iii) constituir una herencia para dejar un colchón económico a los descendientes, o (iv) protegerse en momentos de incertidumbre —el llamado ahorro por motivo precaución—. <sup>1</sup>

Por tanto, el ahorro tiene un papel esencial en el desarrollo y el bienestar de una sociedad tanto a nivel agregado como a nivel individual. A pesar de ello, no han faltado a lo largo de la historia las doctrinas que no han sabido reconciliar ambos enfoques (micro y macro) y han hecho un análisis errado de la función del ahorro, hasta el punto de mostrar una verdadera aversión al mismo. Es el caso de las teorías subconsumistas, que elaboraron la llamada paradoja del ahorro, según la cual ahorrar reporta una serie de beneficios a nivel individual, pero lo hace en detrimento de la situación macroeconómica, que experimentará entonces un menor nivel de consumo y, por tanto, de producción, deprimiendo así la actividad económica.

Estas teorías dejan fuera, precisamente, lo anteriormente comentado: la mayor disponibilidad de ahorro generará nuevas inversiones que se traducirán en nueva producción, lo que, a su vez, generará nuevas rentas, que serán parcialmente consumidas. En este sentido, un elevado ahorro se refleja en una estructura productiva más compleja, en el sentido de que,

al haber acumulado más capital, es capaz de producir bienes y servicios de mayor calidad y satisfacer las necesidades de estos de forma más eficiente que aquellas estructuras productivas vinculadas a economías donde el ahorro es menor<sup>2</sup>.

A pesar de lo equivocado de la paradoja, esta fue reavivada en el pasado siglo con la propuesta del economista británico John Maynard Keynes, de manera algo más refinada, aunque igualmente errónea. Para Keynes, la inversión puede autofinanciarse, esto es, puede preceder al ahorro, de forma que la primera generará nuevas rentas que serán parcialmente ahorradas compensando la inversión previa. Para que pudiese cumplirse tal equilibrio teórico, el patrón temporal de ahorro de las nuevas rentas generadas tendría que coincidir plenamente con el horizonte temporal de la inversión emprendida sin ahorro previo, algo harto complejo en la práctica. Además, no basta con que la nueva inversión se dirija a industrias con algún factor ocioso, sino que: i) han de tener todos los factores ociosos y ii) a su vez, esas nuevas rentas generadas deberían consumirse también en productos de industrias que tuvieran capacidad ociosa. De lo contrario, es decir, en circunstancias normales, se generarán sobrepujas por algunos factores de producción, distorsiones en los precios relativos y descoordinaciones en la estructura productiva<sup>3</sup>.

En suma, para invertir y acumular capital, de forma que se consiga un crecimiento económico armónico a través de una estructura productiva sostenible, es absolutamente necesario ahorrar previamente. El ahorro es, por tanto, el motor esencial de la inversión, de la productividad y del crecimiento a largo plazo, y, por ende, de la prosperidad y bienestar social.

<sup>1</sup> Del Río, Ana y Cuenca, José Antonio (2019): La situación financiera de los hogares en la zona del euro en 2018.

<sup>2</sup> Huera de Soto, Jesús (1998): Dinero, crédito bancario y ciclos económicos. Unión Editorial. Sexta edición, 2016.

<sup>3</sup> Rallo, Juan Ramón (2011): Los errores de la vieja economía. Una refutación de la Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero de John Maynard Keynes. Unión Editorial. Segunda edición, 2012.

## **B.** LA IMPORTANCIA DEL AHORRO EN EL CASO CONCRETO ESPAÑOL; NECESIDAD DE FOMENTARLO PARA EVITAR DESEQUILIBRIOS

La economía española ha adolecido recurrentemente, a lo largo de las últimas décadas, de unos niveles de ahorro deficientes. La tasa media de ahorro del conjunto de la economía española se ha situado en los últimos 20 años en el 21,1 % del PIB, niveles similares a los actuales, que sitúan a nuestro país en el puesto 15 de los 27 países de la UE. Es decir, España se sitúa en una zona intermedia, con una tasa de ahorro promedio en las dos últimas décadas, que es similar a la media de los países de la UE (20,9%). A esto cabe establecer cuatro apreciaciones. La primera es que son tasas de ahorro muy alejadas a los países de referencia que lideran el ranking como son los Países Bajos (28,2%), Dinamarca (26,5%), Bélgica (26,1%), Austria (26,1%) o Alemania (26,1%). La segunda es que, en la actualidad, la media de los países de la UE ya supera con creces el ahorro registrado por España, pues es del 24,4% para la primera y del 22,9% para la segunda. La tercera es que, en el caso concreto de los hogares españoles, la situación es aún más preocupante, pues su tasa de ahorro se ha mantenido constantemente por debajo de la del conjunto de la Unión Europea y de las principales economías que la conforman, situándose a la cola de la UE, en una tendencia que se ha agravado desde la pasada crisis financiera. De hecho, aunque en 2018 y 2019 la situación ha mejorado algo, el registro de 2017 (5,54%) es el más bajo de toda la serie histórica (desde 1995). Y, por último, y más importante, al atender a la inversión realizada por la economía española en los últimos 20 años, se observa una clara deficiencia en el ahorro interno para cubrir la inversión acometida, resultado de lo cual España se ha granjeado un importante desequilibrio exterior, solo parcialmente subsanado en los años recientes merced al proceso inverso.

Así, a pesar de que, como ya se ha señalado, la economía española no se sitúa entre las economías más frugales, en términos de inversión sí que se posiciona en un lugar destacado atendiendo a la media de los últimos 20 años. La tasa de inversión promedio durante este período se sitúa, para el conjunto de la economía española, en el 23,3% del PIB, es decir, sensiblemente por encima (en más de dos puntos) de la tasa de ahorro anteriormente mencionada. Este

desajuste entre los flujos de ahorro e inversión, que tuvo especial presencia en los años previos a la crisis, llevó a nuestra economía a registrar sistemáticamente necesidades de financiación en los ejercicios sucesivos, que fueron cubiertas con ahorro externo, lo que fue deteriorando nuestra posición financiera con respecto al exterior. Así, nuestra posición inversora internacional neta, que mide la diferencia entre el valor de los activos exteriores en manos de los residentes y el de los pasivos frente al resto del mundo, llegó a tocar niveles cercanos al -98% (es decir, una posición deudora del 98%).

Es cierto que, recientemente, desde que empezara la recuperación de la economía española, y merced al esfuerzo realizado por los agentes del sector privado (familias y empresas), los niveles de ahorro interno sí han venido siendo suficientes para cubrir las necesidades de inversión, lo que ha permitido a nuestra economía registrar capacidad de financiación y corregir parcialmente este desequilibrio exterior. Por primera vez, la economía española ha acumulado superávits por cuenta corriente en un período de recuperación de la actividad, lo que, junto con el crecimiento del PIB nominal, ha dado lugar a una mejoría de esta posición inversora internacional.

No obstante, a esta buena noticia cabría hacerle dos matizaciones. Un punto importante es que la tasa de ahorro apenas ha aumentado y se mantiene en niveles de la media histórica, por lo que el ajuste ha descansado más en un descenso de la inversión, esta sí, claramente por debajo de su promedio histórico, incluso sin tener en cuenta los años de mayor bonanza previos al estallido de la crisis, que pueden considerarse como un patrón de inversión errático por insostenible. Por ejemplo, la media de inversión desde 1995 hasta principios de los 2000 fue superior al 23% del PIB frente al 19,4% del PIB en el año 2018. Además, nuestra posición financiera con el exterior sigue exhibiendo un margen de mejora considerable, con una posición inversora internacional neta que cerró 2019 en el -74%, niveles que son todavía elevados, solo superados por Chipre, Grecia, Irlanda y Portugal, y muy por encima de la posición deudora del -40% que tenía la economía española en el año 2002,

## B. LA IMPORTANCIA DEL AHORRO EN EL CASO CONCRETO ESPAÑOL; NECESIDAD DE FOMENTARLO PARA EVITAR DESEQUILIBRIOS

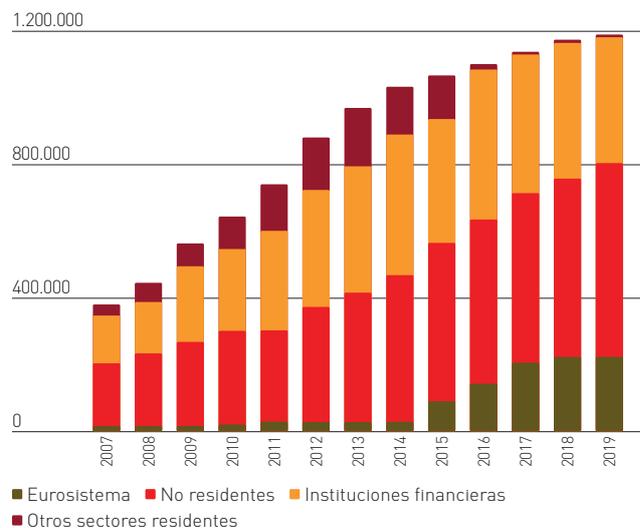
o la del -20% en el año 1995, por citar dos ejemplos previos a la época en la que se gestó tal desequilibrio.

Así lo refleja la Comisión Europea en su análisis de corrección de desequilibrios macroeconómicos para España que realiza anualmente dentro del marco del semestre europeo. El último análisis, publicado en febrero de 2020, pone de relieve que esta posición deudora internacional neta de la economía española es muy superior a la que podría considerarse prudencial (-61%) y a lo que le correspondería por los fundamentales económicos (-23%).

El otro gran indicador que aporta información sobre el desequilibrio exterior de España es la deuda externa, es decir, aquellos pasivos frente al exterior que generan obligaciones de pago (los pasivos exigibles), y que, por tanto, deben ser atendidas, bien mediante su amortización, bien mediante su renovación o refinanciación. La deuda externa bruta se situó en 2019 en el 169% del PIB, unos niveles cercanos a los máximos de la serie histórica. Dentro de esta rúbrica, resulta especialmente preocupante la deuda pública con el exterior cuyo problema ya fue analizado en un reciente Informe del IEE titulado [“La deuda pública en España. Implicaciones sobre la política económica”](#).

El peso de la deuda pública en manos de no residentes sobre el total estuvo incrementándose notablemente hasta el año 2007, sufriendo un fuerte descenso a partir de la crisis. Sin embargo, desde que se superara la crisis de deuda en el año 2012, las compras de los inversores extranjeros han sido exponenciales, hasta el punto de que el sector no residente responde por casi la mitad de las tenencias de deuda pública, cotas similares a los niveles precrisis. Además, otro 20% de la deuda viva se encuentra ya en manos del BCE, merced a los programas de compra de activos. De hecho, desde que empezaran estos programas de Quantitative Easing, la institución monetaria y los inversores extranjeros han sido los únicos compradores netos de deuda pública española.

**Deuda pública española por tenedores**



Fuente: Elaboración del Instituto de Estudios Económicos a partir de datos del Banco de España

Se trata, por tanto, de dos factores fundamentales para que sigamos experimentando unos costes de financiación reducidos. Es cierto que el BCE está apoyando decididamente a los países de la eurozona, como ponen de manifiesto sus tenencias de deuda pública y sus programas de compras vigentes, pero esto hace depender la sostenibilidad de nuestra deuda de una política transitoria como es la compra de activos que tiene un carácter extraordinario.

Así pues, nuestra deteriorada posición inversora internacional, y el peso de los inversores extranjeros en la financiación de nuestra deuda pública, nos obliga a ser muy cautos en el diseño de nuestra política económica, evitando que la misma suponga trabas o genere desconfianza e incertidumbre, ya que ello podría provocar una salida de flujos de capital que se reflejaría en nuestro coste de financiación tanto del tesoro como del tejido empresarial. Además, debe fomentarse el ahorro doméstico, en

## **B.** LA IMPORTANCIA DEL AHORRO EN EL CASO CONCRETO ESPAÑOL; NECESIDAD DE FOMENTARLO PARA EVITAR DESEQUILIBRIOS

lugar de obstaculizarlo, para poder financiar las necesidades de recursos sin agravar nuestro desequilibrio exterior. Por todo ello, una fiscalidad que grava en exceso el ahorro, y los anuncios de medidas que tienden a acentuar este problema, no parece el camino a seguir para construir una economía productiva, competitiva y resiliente en el largo plazo, y evitar shocks de deuda como el que acaeció en el año 2012.

El incremento de la longevidad es una excelente noticia: cada vez vivimos más años. No obstante, eso tiene una serie de consecuencias en términos económicos. La gente necesita cada vez de una mayor cantidad de recursos para poder preservar, en la medida de lo posible, su nivel de vida en los años posteriores a su jubilación. Como señalan los principales organismos internacionales, el sistema público de pensiones no puede cubrir por entero todas estas necesidades, como sucede en cualquier otro país del mundo, de forma que está previsto que la tasa de sustitución, es decir, la proporción que representa la pensión con respecto al salario previo caiga en 20 puntos, de acuerdo con el informe sobre envejecimiento de la Comisión Europea<sup>4</sup>.

Esto no supone, en modo alguno, una crítica al sistema público de pensiones, sino un planteamiento de la importancia de potenciar las fuentes que puedan completar a este sistema, precisamente para que este sea sostenible en el tiempo, y para ello es fundamental fomentar el ahorro a largo plazo. Pero, precisamente, la población española no destaca por su participación en instrumentos de previsión social complementaria u otros instrumentos de ahorro que puedan servir de complemento a la pensión pública, sino que más bien se sitúa a la cola, tal y como pusimos de manifiesto en el Instituto de Estudios Económicos en un reciente informe<sup>5</sup>. Por tanto, lo último que necesita la población española es una mayor carga fiscal sobre el ahorro, que impida que este pueda servir como estabilizador de consumo a lo largo del ciclo de vida.

No cabe duda de que la coyuntura actual derivada de una crisis, primero sanitaria, y después económica,

reviste un carácter excepcional. Una parte del tejido productivo está retornando a la actividad y seguirá operando de manera similar, con un cierto proceso de adaptación, a cómo lo venía haciendo, una vez la actividad económica se normalice. Para ello, es importante generar la confianza necesaria para que no haya restricciones a las manifestaciones de las preferencias de consumo de los agentes. Sin embargo, habrá sectores, modelos de negocio o empresas concretas que tendrán que abordar un proceso de cambio de más o menos calado, ya sea tanto porque su crecimiento se intensifica tras la crisis del COVID-19, como porque el mismo, tal y como estaba concebido con anterioridad, se pueda ver comprometido y precise de ser replanteado. En todos estos casos, el capital, es decir, la inversión, y, por tanto, el ahorro, son cruciales para facilitar este proceso de adaptación de la estructura productiva.

Además de para apoyar en las transformaciones necesarias para la economía, el ahorro también cumple un papel fundamental a nivel micro, ya que permite al individuo estar más preparado para afrontar eventos futuros (ahorro por motivo precaución). De hecho, lamentablemente muchos hogares han afrontado esta crisis con muy poco colchón debido a los bajos niveles de ahorro, y se han visto en una situación vulnerable, muy distinta de la que hubiera acaecido de haberse encontrado más capitalizados. Se trata, por tanto, de reducir el tamaño del colectivo que puede ser vulnerable ante crisis como la actual, y para ello es fundamental fomentar el ahorro.

<sup>4</sup> Comisión Europea (2018): "The 2018 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)".

<sup>5</sup> Instituto de Estudios Económicos (2020): "[El marco fiscal de los planes de pensiones. La necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación](#)". Informe de Opinión, agosto 2020.

## **C.** ¿EXISTE UN PROBLEMA DE DESIGUALDAD DE RIQUEZA EN ESPAÑA CON RELACIÓN A NUESTRO ENTORNO EUROPEO?

La cuestión de la desigualdad económica, sus causas e implicaciones, es objeto de multitud de debates en la actualidad. Si bien es verdad que una desigualdad extrema puede dañar el crecimiento económico, unos ciertos niveles de desigualdad son el resultado inherente al proceso de crecimiento y de generación de riqueza. De hecho, la mayor parte de la desigualdad aparece ligada, en la práctica, a factores demográficos, como el envejecimiento de la población (debido a una mayor acumulación de activos en la población de más edad) y la inmigración, a las distintas preferencias de los agentes, a la capacidad de satisfacer bienes y servicios, y a los procesos de innovación; cuestiones todas ellas que mejoran el bienestar de los ciudadanos, y que algunos autores han catalogado como “desigualdad buena”<sup>6</sup>. En este contexto la desigualdad retarda el crecimiento en los países poco desarrollados, ya que se presenta de forma conjunta con la pobreza, mientras que, para los países avanzados, la desigualdad no lastra el crecimiento, sino que lo acompaña<sup>7</sup>, ya que esa desigualdad no conlleva la pobreza.

Pensemos, por ejemplo, en dos sociedades: en la sociedad A todos los deciles de población poseen una renta y riqueza superior a los de la sociedad B; sin embargo, en la sociedad B, la renta y la riqueza están distribuidas de manera más igualitaria. A nadie se le escapa que la “sociedad A” será una sociedad más próspera y donde todos los individuos gozarán de un mayor nivel de bienestar, a pesar de sus mayores niveles de desigualdad. Precisamente un problema que puede derivar de un mal entendimiento del concepto de desigualdad es llevar a cabo políticas para tratar de corregirla que dañen el crecimiento económico y la generación de rentas, provocando, por tanto, una mayor pobreza, que es, a la postre, la variable que realmente encuentra un consenso pleno en cuanto a lo deseable de su abolición. Esto es especialmente relevante en una economía como la española, donde las tasas de desigualdad aparecen estrechamente vinculadas a los elevados niveles de paro. Tan es así, que se ha estimado que el desempleo puede explicar hasta un 80% de la desigualdad existente, junto con otras variables como la desigualdad en capital humano<sup>8</sup>.

Uno de los motivos que se suelen señalar para justificar la necesidad de mayores impuestos a la riqueza, la propiedad, o el ahorro en general, es, precisamente, que existe un problema de desigualdad en la forma en la que se distribuye esta riqueza entre la población. Previamente ya se ha expuesto la argumentación teórica genérica sobre por qué la desigualdad, de manera intrínseca, no es necesariamente mala y cómo las políticas tendentes a tratar de corregirla pueden acarrear efectos nocivos sobre la economía. Pero es que, además, en un plano empírico, cuando se analiza la posición comparada de España con respecto a la de los principales países de nuestro entorno, se observa que somos, en realidad, uno de los países donde la desigualdad de la riqueza es menos acusada.

Atendiendo al Índice de Gini para la riqueza (cuanto mayor es el valor, más desigualdad), este se situaba en España, según los últimos datos de la encuesta sobre situación financiera y consumo de los hogares del Banco Central Europeo, en 0,68, casi dos puntos por debajo del promedio del área euro (0,70). España presenta una desigualdad medida por el Índice de Gini notablemente menor que los países que lideran este ranking, como Holanda (0,782), Chipre (0,75) y Alemania (0,74). Además, fuera de la eurozona, los países nórdicos destacan por su elevada desigualdad en términos de riqueza, con unos Gini para Suecia y Dinamarca de 0,81 y 0,79 respectivamente, esto es, una desigualdad de riqueza más de 10 puntos superior a la registrada en España.

Esta buena situación relativa de España en los indicadores de desigualdad de riqueza se explicaría, al menos en parte, por el patrón de ahorro tradicional de la sociedad española con un sesgo claro hacia activos reales, y en concreto hacia la vivienda, que tie-

<sup>6</sup> Geloso, Vincent y Horwitz, Steven (2016): “Inequality: how much is there and is it all bad? Available at SSRN”: <https://ssrn.com/abstract=2802602> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2802602>

<sup>7</sup> Barro, R. (1999): “Inequality, growth and investment”. National Bureau of Economic Research, Working Paper 7038.

<sup>8</sup> Domenech, Rafael (2016): “La desigualdad en España: evolución, causas y políticas”. BBVA Research. III Workshop ANECO Valencia, 8 de julio, 2016.

## C. ¿EXISTE UN PROBLEMA DE DESIGUALDAD DE RIQUEZA EN ESPAÑA CON RELACIÓN A NUESTRO ENTORNO EUROPEO?

ne un peso importante en la riqueza de los hogares a lo largo de toda la distribución<sup>9</sup>. En este sentido, según datos de Eurostat, el 76,3% de los españoles tiene una vivienda en propiedad, frente al 69,3% del conjunto de la Unión Europea. Además, casi un 60% de los propietarios no tienen deuda viva asociada a la compra de dicha vivienda, es decir, no ven minorada su riqueza en términos netos (al menos por la deuda que se asociaría a la vivienda).

La importancia de esta menor desigualdad de riqueza asociada a las tenencias de vivienda no es menor, pues supone, al mismo tiempo, reducir la desigualdad asociada a la renta. Este hecho no suele ser recogido por los indicadores de desigualdad de renta, que dejan de lado en el cómputo las rentas en especie, como la que proporciona una vivienda en propiedad en forma de servicios de alojamiento. Sin embargo, si se realiza este ajuste para incluir las rentas imputadas por vivienda en propiedad, se observa una importante reducción de la desigualdad. Así, para el Índice de Gini, España pasa de situarse en la parte alta del ranking en términos de desigualdad de renta, a situarse en una posición intermedia. De hecho, es el país en el que más ajuste a la baja se produce debido a esta imputación<sup>10</sup>. En la misma línea, el Banco de España estimó en 2018 que el indicador P90/P10, es decir, la ratio entre el percentil 90 de renta y el percentil 10, se reduce con la imputación de rentas derivadas de las tenencias de vivienda. En concreto, para la renta per cápita se reduciría en 2014 de 6,3 a 5,9, y para la renta total, de 7 a 6,7<sup>11</sup>.

Además, estos ratios no reflejan el capital humano y el derecho sobre pensiones futuras, distribuidos de forma muy similar entre la población española, que, de ser considerados, reducirían más aún la desigualdad.

En definitiva, a pesar de la narrativa habitual, España no es un país, a juzgar por su entorno comparado, donde la desigualdad de riqueza sea un problema acuciante, antes al contrario, la desigualdad de riqueza se sitúa sensiblemente por debajo del promedio de la eurozona. Países muchas veces puestos

de ejemplo como paradigmas de la redistribución y el bienestar social, como Dinamarca y Suecia, y economías tan prósperas como Alemania y Holanda, son sociedades marcadamente más desiguales que España en lo que a la distribución de la riqueza se refiere.

<sup>9</sup> Anghel, Brindusa; Basso, Henrique; Bover, Olympia; Casado, José María; Hospido, Laura; Izquierdo, Mario; Kataryniuk, Ivan A.; Lacuesta, Aitor; Montero, José Manuel y Vozmediano, Elena (2018): "La desigualdad de la renta, el consumo y la riqueza en España". Banco de España, Documentos Ocasionales, N.º 1806.

<sup>10</sup> Moncada, Ignacio y Rallo, Juan Ramón (2016): Mitos y realidades sobre la desigualdad en España. ¿Realmente es España uno de los países más desiguales de Europa? Instituto Juan de Mariana.

<sup>11</sup> Anghel, Brindusa; Basso, Henrique; Bover, Olympia; Casado, José María; Hospido, Laura; Izquierdo, Mario; Kataryniuk, Ivan A.; Lacuesta, Aitor; Montero, José Manuel y Vozmediano, Elena (2018): "La desigualdad de la renta, el consumo y la riqueza en España". Banco de España, Documentos Ocasionales, N.º 1806.

## **D.** LAS DISTORSIONES DE LA TRIBUTACIÓN DEL AHORRO. INCIDENCIA SOBRE LA EMPRESA

Desde una perspectiva general, la literatura existente muestra un consistente efecto negativo de los impuestos sobre el crecimiento económico, como queda reflejado en el metaanálisis realizado por la Tax Foundation, en el que se concluye que, de los 26 estudios detectados sobre esta cuestión desde el año 1983 hasta el año 2012, todos, salvo tres, mostraron este efecto perjudicial y distorsionador de la tributación sobre el crecimiento económico<sup>12</sup>. Por otro lado, si se reduce el período de la muestra a los últimos 15 años de dicho marco temporal, se obtiene unanimidad con respecto a este efecto pernicioso.

Además, en un contexto como el actual, donde la necesidad de consolidación fiscal convive con una recesión económica, es aún más importante ser especialmente prudentes con las subidas impositivas. En este escenario, el incremento de impuestos es particularmente gravoso para el crecimiento, ya que se deterioran aún más las expectativas de los agentes, afectando principalmente a la inversión, que tiende a paralizarse en momentos de incertidumbre, como la que genera, no solo la crisis del COVID-19, sino también la falta de visibilidad de una senda de reducción del apalancamiento del sector público. Esta relación entre el modo de abordar la consolidación fiscal y el crecimiento económico se recoge en el reciente estudio de Alesina, Favero y Giavazzi (2019), que concluyen que los ajustes por la vía del gasto son más beneficiosos para el crecimiento que cuando se llevan a cabo por la vía del incremento de impuestos<sup>13</sup>.

Circunscribiéndonos a la imposición sobre el ahorro, una vez entendida la función que este cumple a nivel económico, no es difícil hacerse una idea de las consecuencias adversas que puede tener la imposición sobre el mismo para el crecimiento económico. Penalizar el ahorro supone lastrar la inversión y, por tanto, la productividad y el crecimiento económico. Esta inversión no solo se ve penalizada de forma directa, al castigar la formación de ahorro necesario para acometerla, sino también indirecta, ya que, tal y como se mencionó previamente, las subidas impositivas introducen costes adicionales e incertidumbre al proceso inversor, especialmente en momentos de necesaria consolidación fiscal con elevado endeudamiento pú-

blico. En este sentido, este tipo de impuestos pueden dar lugar a una deslocalización del capital existente, así como a un desincentivo a la entrada de nuevo capital extranjero, o a la formación de nuevo capital doméstico, unos efectos, estos últimos, más difíciles de medir en la práctica que la simple fuga de capital, y por eso, rara vez tenidos en cuenta en la mayoría de los análisis.

En concreto, el Impuesto sobre el Patrimonio es un impuesto que, en la mayoría de los casos, conlleva importantes costes de gestión, con escasa capacidad recaudatoria (un 1% del PIB en el mejor de los casos, en España apenas alcanza el 0,1% del PIB), y que, por tanto, no es capaz de lograr los objetivos redistributivos que justifican su implementación. En cambio, se trata de un impuesto que lastra la atracción de capital y distorsiona la asignación del mismo. Como resultado, tiene lugar un efecto adverso sobre la inversión, la productividad, el crecimiento económico y el empleo que provoca que la carga final de tal impuesto, incluso aunque esté diseñado solo para la parte de la población con más activos, termine recayendo de forma indirecta virtualmente sobre todos los contribuyentes.

Así lo han estimado un grupo de economistas alemanes<sup>14</sup>, que han analizado los efectos adversos de una hipotética reintroducción de este impuesto en su país (actualmente sin vigencia). Los citados expertos estiman que la reintroducción del impuesto lastraría el crecimiento del PIB un 0,33% al año, siendo el producto, a largo plazo, hasta un 5% inferior al que hubiera sido en ausencia del impuesto. Además, a nivel empresarial este tributo reduciría la producción en un 5% y la inversión en un 10%, ya que supone una erosión de la tasa de retorno de los proyectos de in-

<sup>12</sup> McBride, William (2012): "What Is the Evidence on Taxes and Growth?". Tax Foundation, Special Report.

<sup>13</sup> Para una información más detallada sobre multiplicadores fiscales en momentos de elevado endeudamiento público, véase el reciente Informe del Instituto de Estudios Económicos: "[La deuda pública en España. Implicaciones sobre la política económica](#)".

<sup>14</sup> Fuest, Clemens; Neumeier, Florian; Stimmelmayer, Michael y Stöhlker, Daniel (2018): "The Economic Effects of a Wealth Tax in Germany", ifo DICE Report, ISSN 2511-7823, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 16, Iss. 2, pp. 22-26.

## **D.** LAS DISTORSIONES DE LA TRIBUTACIÓN DEL AHORRO. INCIDENCIA SOBRE LA EMPRESA

versión. Este escenario tendría su reflejo, a su vez, en una reducción del empleo de en torno al 2%.

Un ejemplo cercano y empírico lo tenemos en Francia, único país de toda la UE, junto con España, que mantenía el impuesto sobre el patrimonio y que lo ha eliminado recientemente<sup>15</sup>. Los estudios al respecto de este tributo en nuestro país vecino, revelan, en línea con lo comentado, que este impuesto generó más coste que beneficio. Por ejemplo, se ha estimado que para el período 1998-2004, las salidas de capital fueron de alrededor de 200.000 millones, lo que supone una pérdida para la hacienda francesa del doble del beneficio total recaudado por este impuesto en ese período<sup>16</sup>.

Además, los impuestos al ahorro son especialmente propensos a conculcar el principio de no confiscatoriedad. Tal es el caso del impuesto sobre patrimonio, que en un contexto como el actual, de tipos de interés reducidos, los tipos impositivos a los que se grava el stock de capital (que pueden ser de hasta el 3,75% en Extremadura) logran superar, en no pocas ocasiones, el rendimiento generado por el mismo. No en vano, la Comisión de Expertos para la reforma fiscal propuso la supresión de este impuesto por considerar que es redundante con otros tributos existentes y que tiene un carácter confiscatorio.

Pero el Impuesto de Patrimonio no es la única carga tributaria sobre el ahorro que deviene confiscatoria. Otro caso claro se encuentra en el Impuesto sobre Sucesiones, como ya se puso de manifiesto en el Instituto de Estudios Económicos en un reciente Informe sobre la propiedad privada en España. Así, la escala progresiva de gravamen, unida a la aplicación de los coeficientes multiplicadores de parentesco y del patrimonio preexistente, puede hacer que el tipo marginal de este impuesto alcance el 81,6%<sup>17</sup>.

A pesar de los efectos perniciosos que tiene sobre una economía una excesiva imposición sobre el ahorro, España se sitúa como una de las economías de la OCDE con un tratamiento tributario más lesivo en este ámbito. Así, España es el único país de la UE que mantiene en vigor el impuesto de patrimonio (solamente Holanda tiene un impuesto de patrimonio,

pero está incorporado en el impuesto de la renta, y a cambio, carece de impuesto sobre las ganancias patrimoniales). Únicamente otros dos países en toda la OCDE tienen este impuesto vigente, Noruega y Suiza, y de nuevo, como en el caso de Holanda, cumple una función de sustitución con respecto a otro tributo (en el caso de Noruega reemplaza al inexistente impuesto de sucesiones, mientras que en Suiza lo hace con la imposición sobre las rentas del capital). Es decir, solo en España convive este impuesto con el resto de las cargas sobre las distintas manifestaciones de ahorro. No en vano, la OCDE estima que, una vez incluido el impuesto de patrimonio, los tipos marginales sobre el ahorro superan el 100% en el caso de España (algo que no sucede en Noruega ni en Suiza, precisamente por haber tenido en cuenta la interacción de este impuesto con otras cargas al ahorro a la hora de diseñarlo)<sup>18</sup>. Es decir, que efectivamente se produce una confiscación, merced a una tributación del ahorro que erosiona por completo los rendimientos de este e incluso lo mengua, una situación sin parangón en nuestro entorno comparado.

Por último, se debe tener presente que el ahorro no solo se ve constreñido por los tributos que específicamente recaen sobre el mismo, sino que también se ve perjudicado por el resto de los impuestos. Así, se ha encontrado una clara y robusta relación negativa entre los impuestos totales y la tasa de ahorro de los hogares, siendo la imposición sobre las rentas la que tiene un mayor efecto adverso sobre el ahorro, por encima de los impuestos sobre el consumo<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> En realidad, lo que se ha hecho en Francia es sustituir el Impôt de Solidarité sur la Fortune (ISF) por el Impôt sur la Fortune Immobilière (IFI), es decir, se ha pasado a gravar solo el patrimonio que está en forma de bienes inmuebles.

<sup>16</sup> Pichet, Eric (2007): "The Economic Consequences of the French Wealth Tax". La Revue de Droit Fiscal, Vol. 14, p. 5, April 2007.

<sup>17</sup> Para un mayor detalle sobre el principio de no confiscatoriedad y los casos en que se vulnera, véase el Informe del Instituto de Estudios Económicos: "La propiedad privada en España. Índice de Derecho de Propiedad 2019".

<sup>18</sup> OCDE (2018): "The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD". OECD Publishing, Paris.

<sup>19</sup> Tanzi, Vito y Zee, Howell H. (1998): "Taxation and the household saving rate: evidence from OECD countries". Working paper, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.

## **E.** INCIDENCIA DE LA CORRESPONSABILIDAD EN EL DISEÑO DE LOS SISTEMAS FISCALES

A pesar de las ventajas que presenta la corresponsabilidad fiscal y que se irán desarrollando a lo largo de este epígrafe, no faltan los que tienen una visión sesgada de la misma y pretenden imponer una armonización fiscal para todo el territorio nacional. El debate entre este binomio, corresponsabilidad-armonización, se dirime fundamentalmente en la creencia sobre el tamaño óptimo del Estado y la alineación de incentivos de este con los de los contribuyentes.

Los defensores de la armonización fiscal que critican la corresponsabilidad entre regiones en el ámbito tributario, lo que están implícitamente suponiendo es que las Administraciones públicas se sitúan en niveles óptimos; o peor aún, que aún tienen margen de expansión hasta llegar a niveles supuestamente más deseables. Desde este prisma, la corresponsabilidad fiscal podría llegar a suponer una erosión de los recursos públicos, y, por tanto, una degradación de la calidad de los servicios recibidos.

Este argumento a favor de la armonización fiscal adolece de algunos errores evidentes. En primer lugar, no existe el tamaño óptimo de Estado, sino que este dependerá de las preferencias de los agentes por distintos binomios de gasto-ingreso público, pero en todo caso, estas preferencias tienen que poder revelarse de algún modo, esto es, mediante la capacidad de votar o de desplazarse a otras jurisdicciones fiscales más favorables. Lo contrario generaría un efecto similar al de la colusión de empresas en el sector privado, una suerte de “cartelización fiscal” en la que los distintos gobiernos se ponen de acuerdo para establecer una estructura impositiva que difiere y es distorsionadora con respecto a la que hubiera existido de no haberse inhibido las manifestaciones de los agentes sobre sus preferencias.

En segundo lugar, el razonamiento de que el gasto de las Administraciones públicas se encuentra en niveles cercanos (o inferiores) a su óptimo se cae por su propio peso cuando se lleva a cabo un análisis de la eficiencia del sector público en España, como recientemente ha abordado el Instituto de Estudios Económicos en su Informe **“Eficiencia del gasto público. Medición y propuestas de mejora”**.

Así, la gestión de los recursos públicos en España dista sensiblemente de las mejores prácticas que tienen lugar en nuestro entorno comparado. Es decir, que se podría lograr una calidad en el servicio público similar a la que ya disfrutamos con menos recursos de los actualmente disponibles; o si se quiere, que los recursos actuales bien gestionados deberían dar lugar a servicios públicos de mayor calidad de los que efectivamente se prestan. En concreto, la eficiencia del gasto público en España debería incrementarse un 14% para igualarnos con la media de la OCDE, y el margen de mejora se eleva al 66% cuando se toman como referencias los países con mejores prácticas en este ámbito.

La teoría de la elección social nos muestra que, en no pocas ocasiones, los gobiernos actúan en su propio interés, y tratan de maximizar su propia utilidad que rara vez coincide con la del conjunto de los contribuyentes (en todo caso coincidirá con la de aquellos de cuyo voto precise el gobernante para acceder o continuar en el poder). En este sentido, la corresponsabilidad fiscal actúa como un mecanismo disciplinante para el sector público, que ve limitada su capacidad de sobredimensionarse, y de sacrificar, por el camino, la eficiencia en la gestión (frente a la armonización fiscal, que blindaría estas malas prácticas). Al mismo tiempo, la corresponsabilidad en materia tributaria entre las distintas regiones incentiva el uso de políticas innovadoras para ofrecer los bienes y servicios públicos con la mayor calidad posible y a unos precios (impuestos) competitivos. Y es que, si la corresponsabilidad fomenta la asignación eficiente de los recursos en el sector privado, estimulando la innovación y el control de costes, tanto más lo hará también en el sector público.

# 2.

## ANÁLISIS DE LA TRIBUTACIÓN AUTONÓMICA DEL AHORRO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL



## A. ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

### Impuesto sobre el Patrimonio

Empezando por el Impuesto sobre el Patrimonio, del que se ha reiterado la voluntad de incrementarlo estableciendo un mínimo en todo el territorio nacional y una serie de recargos para patrimonios altos, en la actualidad solo cuatro países europeos lo mantienen, Noruega, Suiza, España y Holanda, y ha desaparecido incluso en países en los que dicho impuesto ha sido relevante históricamente, como en Francia (en el que un “Impuesto de Solidaridad” fue rápidamente suprimido en 2018). Además, los tipos de gravamen no son tan altos como los que se han anunciado en las propuestas de reforma; en concreto, en Noruega, es del 0,85%; en Suiza es inferior al 1%; y en Holanda del 1,6% como máximo sin “recargos” para patrimonios altos.

### Impuesto sobre el Patrimonio en Europa

País	Tipo Máximo %	¿Abolido?
Alemania	0	Sí / 1997
Austria	0	Sí / 1994
Bélgica	0	No existe
Bulgaria	0	No existe
Chipre	0	No existe
Croacia	0	No existe
Dinamarca	0	Sí / 1995
Eslovaquia	0	No existe
Eslovenia	0	No existe
Estonia	0	No existe
Finlandia	0	Sí / 2006
Grecia	0	No existe
Hungría	0	No existe
Irlanda	0	No existe
Italia	0	No existe
Letonia	0	No existe
Lituania	0	No existe
Luxemburgo	0	Sí / 2006
Malta	0	No existe
Noruega	0,85	Existe
Países Bajos	0,54 - 1,6	Existe
Polonia	0	No existe
Portugal	0	No existe
Rep. Checa	0	No existe
Rumanía	0	No existe
Suecia	0	Sí / 2007
Suiza	1	Existe
Francia	0	Sí / 2018
España	2,5 - 3,75	Existe

Además, los mencionados Noruega, Suiza y Holanda tienen el equivalente a un Impuesto sobre el Patrimonio, pero no otros impuestos que gravan el ahorro; por ejemplo, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que no tiene equivalente en Noruega, o el Impuesto sobre la Renta del ahorro (ganancias patrimoniales), como en Suiza y Holanda. Es decir, podemos afirmar, sin lugar a dudas, que la tributación sobre el ahorro (generación y tenencia de patrimonio) ya es superior en nuestro país al de nuestros socios comunitarios.

Esta tendencia a la eliminación o reducción significativa de la figura del Impuesto sobre el Patrimonio no es casual, ya que dicho impuesto adolece de falta de las características que debe cumplir un tributo, suficiencia, equidad y eficiencia, pudiendo, con gran facilidad, convertirse en una figura confiscatoria y, por lo tanto, inconstitucional.

En cuanto a la suficiencia (capacidad recaudatoria), incluso en el mejor de sus momentos (cuando el impuesto era aplicable en todo el territorio nacional antes de su eliminación, en 2007, y en un momento álgido del ciclo económico), la recaudación estuvo en el entorno de los 2.000 millones de euros. Pretender, en un momento de recesión e incertidumbre económica, recaudar más de 5 veces esa cifra solo se puede producir si se confisca gran parte de la riqueza acumulada por las familias, lo que sería inconstitucional.

Respecto a la equidad, o progresividad tributaria, que supone la aplicación del impuesto a aquellos que tienen un nivel de patrimonio superior, lo cierto es que, en un entorno de internacionalización, donde cada vez más contribuyentes pueden elegir su país de residencia fiscal, las grandes fortunas tendrán la posibilidad de cambiar su residencia a un país donde este tipo de impuestos no existan (y, como hemos visto, podrán elegir), con lo que el impuesto recaerá exclusivamente en las clases medias. Además, se producirá el efecto perverso de perder recaudación por IRPF de aquellos grandes patrimonios que se deslocalicen.

## A. ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

Además, este impuesto no es eficiente, ya que distorsiona la asignación de recursos al tratar injustamente al ahorro frente al consumo, es decir, para dos contribuyentes con el mismo nivel de renta, uno de ellos destinándola en su mayoría al consumo y otro al ahorro, el que consume pagará Impuesto sobre la Renta al tipo correspondiente, mientras que el que ahorra pagará dicho Impuesto y, además, el Impuesto sobre el Patrimonio correspondiente, insistimos, sobre la misma renta (sin tener en cuenta los rendimientos de dicho patrimonio, ya que estos serán gravados por el IRPF).

Todo ello agravado debido a que los tipos del Impuesto sobre el Patrimonio (entre el 0,2% y el 2,5% según la normativa actual) se establecieron en 1991, en el que, por ejemplo, el rendimiento del bono español a 10 años estaba en el 11,72%. En este contexto, los tipos de gravamen se podrían satisfacer con la renta proporcionada por los activos y, aun así, sobraría rendimiento, de tal manera que el impuesto no tendría carácter confiscatorio. Sin embargo, el rendimiento de los activos, en la actualidad, es muy inferior: como ejemplo, el mismo bono ofrece ahora un rendimiento del 0,8%, así que mantener esos tipos o, peor aún, subirlos hasta el 3% y el 3,5%, supone, necesariamente, una confiscación del patrimonio y, por lo tanto, peca de inconstitucionalidad.

En definitiva, el Impuesto sobre el Patrimonio distorsiona la asignación de los recursos, favoreciendo el consumo sobre el ahorro, por lo que, en un país especialmente necesitado de financiación, como hemos visto, perjudica el crecimiento económico a largo plazo, ya que reduce el capital disponible para la inversión, y nos obliga a endeudarnos con el exterior, puesto que no habrá suficiente ahorro nacional.

### **Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones**

España sigue figurando entre los países con un Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones más alto, según un estudio realizado por la Tax Foundation. En nuestro país el tipo superior alcanza el 34%, pero con los multiplicadores por grupos de parentesco puede superar dicho nivel alcanzando niveles superiores al 80%.

De esta forma superamos a países como Irlanda (33%), Bélgica (30%), Alemania (30%), e Italia (4%), y muy por encima de la media de la OCDE, que es el 15%.

La tendencia internacional es la desaparición o bonificación total, en concreto el Impuesto sobre Sucesiones no se aplica o es residual (recauda menos del 0,1% del PIB) en 15 Estados miembros de la UE, como Croacia, Italia, Lituania, Polonia, Portugal, Hungría, Eslovenia, Suecia, Estonia, Rumanía y Eslovaquia.

El impuesto se sigue aplicando, con cierta entidad, en Francia, Bélgica, Alemania, Dinamarca, España y el Reino Unido. En nuestro país la recaudación por este impuesto se ha mantenido históricamente entre el 0,2% y el 0,3% del PIB, y ello a pesar de los cambios normativos realizados por las Comunidades Autónomas.

En relación con dicha presión fiscal es similar en porcentaje a la de Dinamarca, Alemania, Luxemburgo, Malta, el Reino Unido y Finlandia, y solo es superada por Bélgica, Francia, Bulgaria y Holanda.

Esta tendencia a la reducción o desaparición del impuesto también existe en la OCDE, y así Australia, Canadá, Israel, México y Nueva Zelanda han eliminado recientemente el Impuesto.

Como se ha señalado, además, en pocos países la aplicación de este impuesto es simultánea con la exigencia del Impuesto sobre el Patrimonio; así Francia y Bélgica, con una presión fiscal superior a la española con relación al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, no exigen el Impuesto sobre el Patrimonio.

### **Otros impuestos sobre el ahorro**

El Impuesto sobre el Patrimonio no es el único que recae sobre el capital, habría que sumar la parte del IRPF que recae sobre los rendimientos del ahorro y las ganancias de capital (renta del ahorro).

La recaudación media obtenida en la Unión Europea (UE-28), según Eurostat, se sitúa en el 0,8% del PIB (datos de 2016) que coincide con la tasa española, que se sitúa, por tanto, en la media, no por debajo.

## 2.

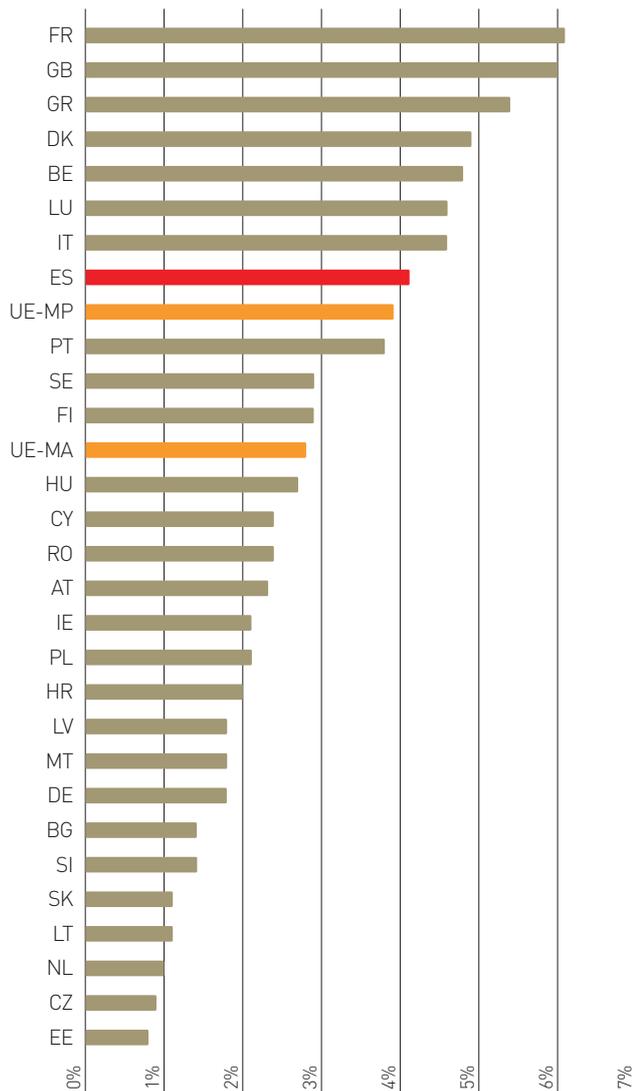
### ANÁLISIS DE LA TRIBUTACIÓN AUTONÓMICA DEL AHORRO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

## A. ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

En la mayoría de los países europeos (como en España) dicha renta se somete a una tributación especial, ya sea a un tipo fijo o a una escala distinta con menor progresividad y tipos de gravamen más bajos.

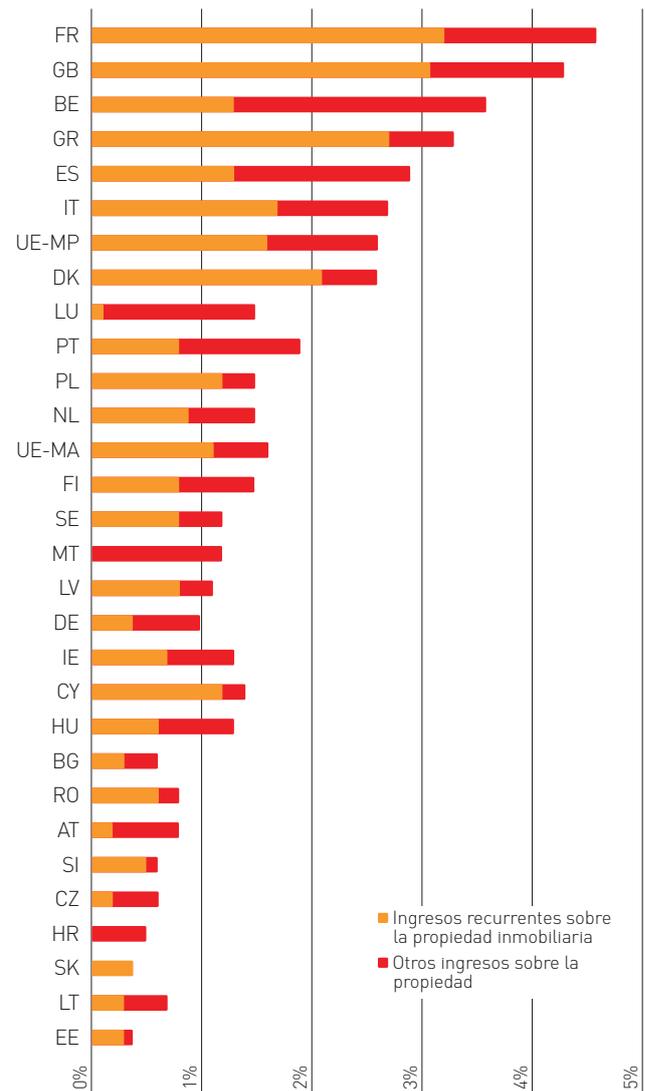
Por último, hay que añadir otros impuestos que recaen sobre la riqueza (fundamentalmente los impuestos sobre la propiedad, como el IBI, y los de transacciones de activos, como el ITP) que, en España, suponen una recaudación del 3,2% del PIB, superando ampliamente al 2,1 % de media de la UE.

**Impuesto sobre los rendimientos y las ganancias del capital en la UE (2016)**  
Recaudación % PIB



Fuente: Eurostat 2017

**Ingresos por impuestos sobre la propiedad en la UE (2016)**  
Recaudación % PIB



Fuente: Eurostat 2017

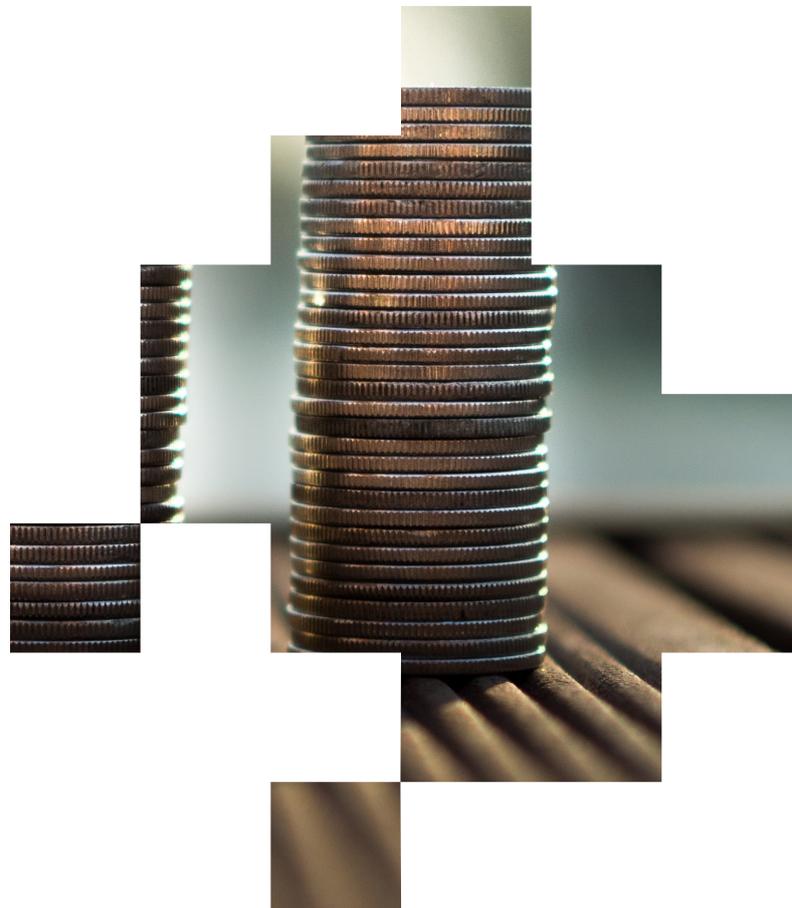
## 2.

### ANÁLISIS DE LA TRIBUTACIÓN AUTONÓMICA DEL AHORRO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

## A. ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

En definitiva, y según todos los datos oficiales, el peso sobre el PIB de la recaudación derivada de la imposición sobre la riqueza es más elevado en España que en la media de la UE-28, destacando la imposición sobre la propiedad, tanto los impuestos recurrentes (IBI) como los derivados de las transacciones de activos (ITP), así como el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre el Patrimonio, encontrándose todos por encima de la media de la UE y de la OCDE.

Por último, en este análisis de derecho comparado, se ha utilizado, como medida comparativa, la presión fiscal (recaudación como porcentaje del PIB), sin embargo, esta medida no es totalmente comparable con las de otras economías, ya que el indicador de presión fiscal no tiene en cuenta aspectos como los efectos del ciclo económico y la existencia de economía sumergida, siendo más representativos índices como el de presión fiscal normativa que a continuación desarrollamos.



## **B.** PRESIÓN FISCAL NORMATIVA. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD FISCAL

Como se ha señalado anteriormente, la fiscalidad de los países o de las regiones es un factor muy ligado a su desarrollo económico. Un adecuado diseño de la política tributaria, haciendo que esta sea competitiva y neutra, contribuye a hacer más sencillo el pago por parte de los contribuyentes y favorece el crecimiento y la creación de empleo.

En el mundo globalizado en el que vivimos, la competitividad de las economías no solo está condicionada por la productividad de sus empresas y trabajadores sino también por los marcos fiscales que adoptan. El capital puede moverse con gran facilidad y las decisiones de inversión de las empresas, principalmente de las más internacionalizadas, evalúan los diferentes países como posibles destinos de las mismas. En este sentido, muchas veces los sistemas impositivos juegan un papel crucial a la hora de atraer esa inversión, que, sin duda, debe tener en cuenta las expectativas de una cierta rentabilidad. De este modo, si la fiscalidad de una zona no es atractiva, las inversiones se desplazarán hacia otros destinos, lo que influirá sobre el crecimiento económico y sobre el empleo, tanto en el corto como en el medio y el largo plazo.

Por otro lado, un código tributario neutral es aquel que canaliza la recaudación introduciendo las menores distorsiones posibles, y con reglas claras y sencillas. Por lo tanto, un código tributario competitivo y neutral incentiva unos mayores niveles de inversión y mayores ritmos de crecimiento económico, lo que, a su vez, deriva en un incremento de los ingresos públicos en el largo plazo. La expansión sostenida de la actividad favorece una mayor creación de riqueza, y el aumento de contribuyentes permite financiar el gasto público con un menor esfuerzo. Así, los incrementos de la recaudación deben derivarse del aumento de las bases y no del incremento de los tipos impositivos, ya que esto último termina afectando negativamente a la inversión, al crecimiento y a la creación de empleo.

Por tanto, es muy relevante la comparación entre sistemas fiscales, y en este sentido hay que considerar el concepto de presión fiscal normativa, entendida como la carga de gravamen que el diseño del sistema

fiscal introduce en las economías, al margen de la recaudación que obtenga. La Tax Foundation elabora un Índice de Competitividad Fiscal, en el que evalúa la fiscalidad de los países de la OCDE, teniendo en cuenta más de cuarenta variables, donde se consideran los impuestos y también la estructura de los mismos. En este ranking, España se sitúa en una posición rezagada, en concreto en la posición 23 de entre los 36 países analizados.

A partir del índice de la Tax Foundation, el Instituto de Estudios Económicos ha diseñado un nuevo indicador complementario de presión fiscal normativa. Este es un indicador relativo de presión fiscal para los países de la OCDE, en el que también se ha estimado la presión para el promedio de la UE y se han reescalado de tal forma que el promedio de la UE tome como base el valor de 100. Los valores más altos recogen presiones fiscales normativas más elevadas y los valores más bajos se corresponden con los países con presiones fiscales normativas más suaves, siendo Estonia, con un valor de 47,6, el mejor clasificado. Nueva Zelanda y Letonia, con 68,4 puntos y 68,9 puntos respectivamente, ocupan la segunda y tercera mejor posición. Por su parte, España, con 108,1 puntos, presenta un comportamiento claramente peor que el de la media de la UE.

Dentro de España, la Fundación para el Avance de la Libertad elabora un Índice Autonómico de Competitividad Fiscal, donde se evalúan, miden y comparan los sistemas fiscales de las diferentes Comunidades Autónomas y de las tres provincias vascas, ofreciendo, así, información sobre el grado de competitividad de su marco fiscal. En el Índice, que se elabora con una metodología similar a la de la Tax Foundation, muestra que en 2019 los mejores resultados se dieron en Vizcaya, seguida de Madrid, Álava, Guipúzcoa y La Rioja, para completar las cinco primeras posiciones, mientras que, en el extremo opuesto, se sitúan los sistemas fiscales de Aragón, Asturias y Cataluña como los tres peores, siendo el de Cataluña el que ocupa la última posición.

De nuevo, al igual que en la comparación internacional, desde el IEE se ha elaborado el Indicador de

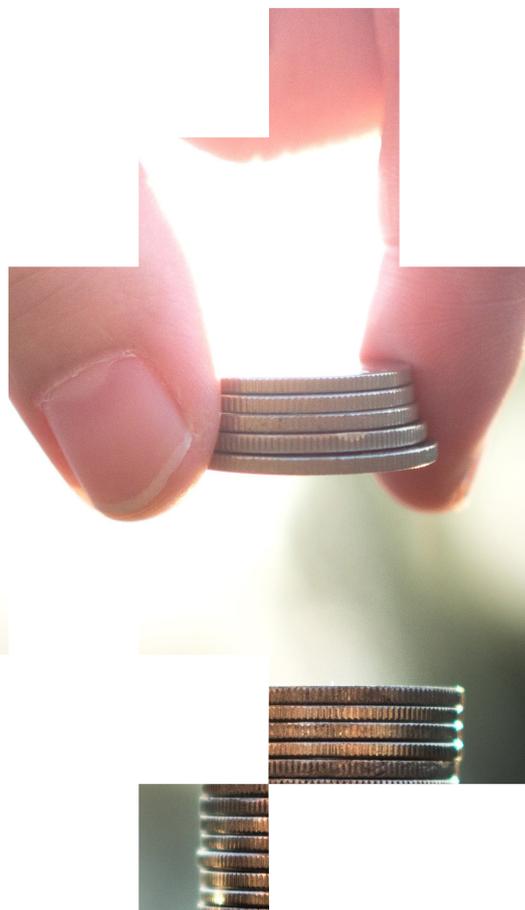
2.

## ANÁLISIS DE LA TRIBUTACIÓN AUTONÓMICA DEL AHORRO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

### B. PRESIÓN FISCAL NORMATIVA. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD FISCAL

Presión Fiscal Normativa, en este caso para los territorios fiscales que hay dentro de España. Como en el caso anterior, el índice se ha reescalado para que la Unión Europea tenga un valor de 100 y la media de España presente un valor de 108,1, que es el que se obtuvo previamente. En este contexto, Vizcaya obtendría una presión fiscal de 89 puntos, siendo la más favorable dentro del territorio español, seguida por Madrid, con 89,7 puntos, y Álava, con 90,6 puntos, en la segunda y tercera posición respectivamente. El peor resultado corresponde a Cataluña, donde el índice se elevaría hasta los 127,9 puntos.

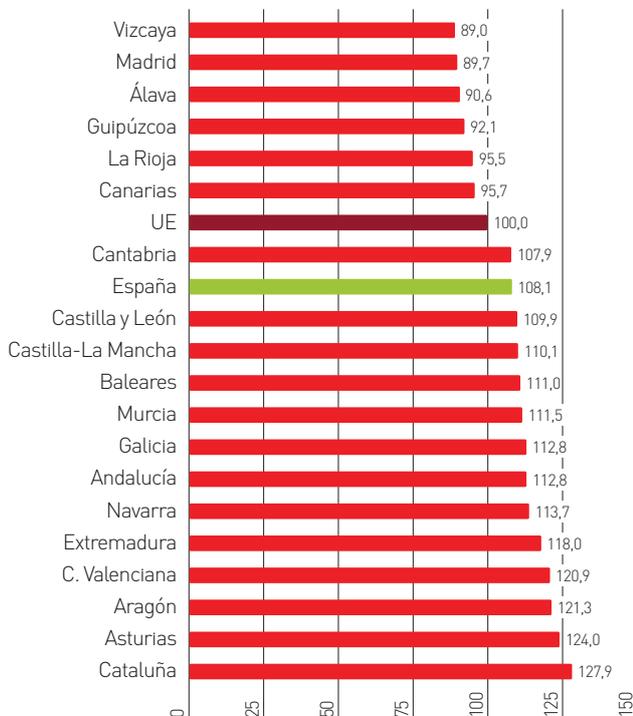
---



## C. LA PRESIÓN FISCAL NORMATIVA EN MADRID

A partir de los anteriores indicadores de presión fiscal normativa elaborados por el IEE, se tiene que, dentro de España, la Comunidad de Madrid se sitúa como una de las que presenta un sistema fiscal más competitivo, ocupando la segunda posición, por detrás de Vizcaya. Junto con estos dos territorios fiscales, hay otros cuatro que presentan unos valores inferiores a los de la media de la Unión Europea, como son las otras dos provincias vascas, Álava y Guipúzcoa, y las Comunidades de La Rioja y Canarias. El resto de las Comunidades Autónomas españolas muestran valores sensiblemente superiores al del promedio de la UE. Los cinco peores registros se dan en las Comunidades de Extremadura, Valencia, Aragón, Asturias y Cataluña.

### Previsión fiscal normativa. Total



Fuente: Elaboración del IEE a partir de los datos de la Fundación para el Avance de la Libertad. El indicador se calcula a partir de los datos cualitativos del Índice Autonómico de Competitividad Fiscal (total). Considera la media de España = 108,1 y mantiene las diferencias porcentuales entre cada CCAA y dicha media. Mayor valor en el índice muestra mayor presión fiscal.

\*La media de España se elabora a partir del promedio de las CCAA y territorios considerados.

En el ámbito internacional, comparando dentro de los países de la OCDE, el indicador muestra cómo España se sitúa en una situación peor que la media de la UE, y en la zona medio-baja de entre los países analizados. Incorporando en un gráfico tanto los resultados para los diferentes países como los obtenidos para los diferentes territorios de España, se observa cómo Vizcaya, Madrid y Álava se sitúan en unos niveles de presión fiscal normativa similares a los de países como la República Checa u Holanda, en una posición intermedia alta, pero siguen estando aún muy alejados de los países que obtienen las mejores puntuaciones. También Guipúzcoa, La Rioja y Canarias tienen un comportamiento mejor que la media de la UE, como ya se indicó anteriormente, similares a países como Austria, en el primer caso, y como Turquía y Hungría en los dos siguientes. No obstante, lo que más destaca en el gráfico es que la mayor parte de las Comunidades Autónomas españolas presenta una presión fiscal normativa sensiblemente peor a la de la media de la UE y en algunos casos, como Cataluña o Asturias, en niveles muy cercanos a los de países que se sitúan en las posiciones más bajas del ranking.

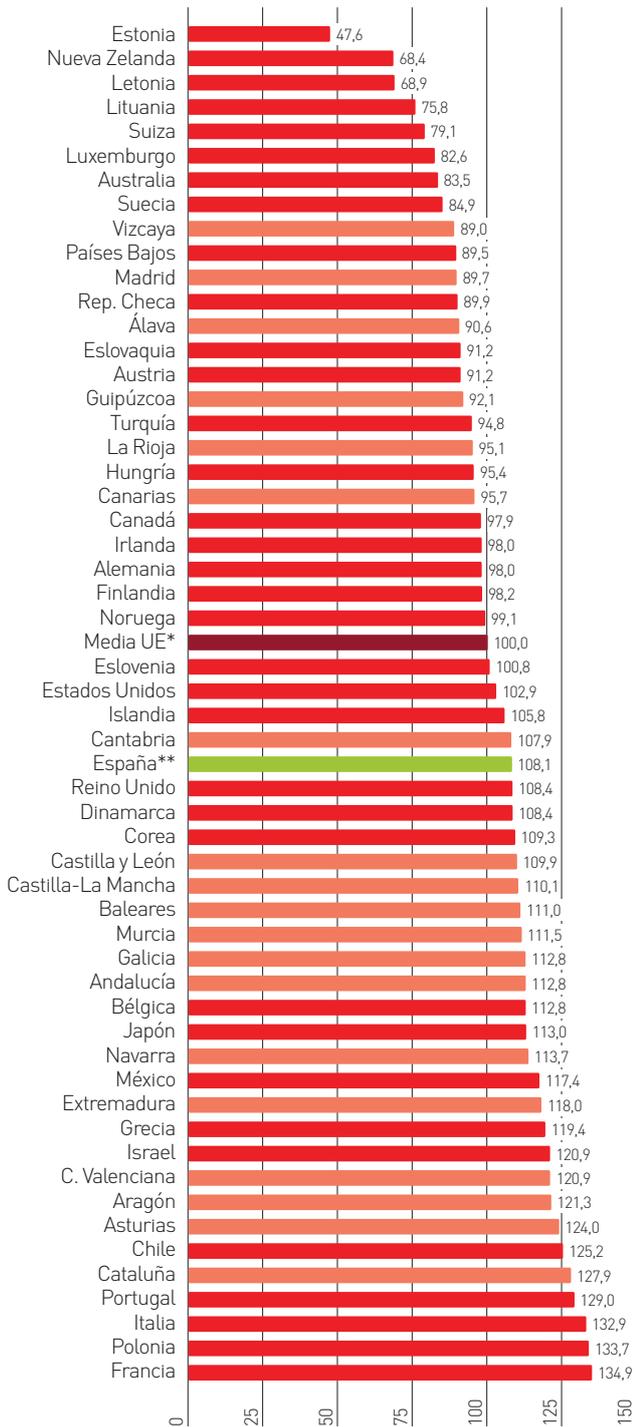
En definitiva, el gráfico muestra no solo que España se comporta peor que la media de la UE, sino que hay una apreciable diferencia entre unos territorios y otros, aunque marcados, en su conjunto, por ese sesgo hacia una elevada presión fiscal normativa. De este modo, los territorios que mejor se comportan de España, aún se mantienen muy alejados de los mejores resultados a nivel internacional, mientras que los territorios que peores registros presentan en España sí que están situados próximos a los países con las presiones fiscales normativas más elevadas.

## 2.

### ANÁLISIS DE LA TRIBUTACIÓN AUTONÓMICA DEL AHORRO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

## C. LA PRESIÓN FISCAL NORMATIVA EN MADRID

#### Previsión fiscal normativa. Total



Fuente: Elaboración del IEE a partir de los datos de la Tax Foundation y de la Fundación para el Avance de la Libertad. El indicador para los países se calcula a partir de los datos cualitativos del Índice de Competitividad Fiscal (total) de la Tax Foundation. Considera la media de la UE = 100 y mantiene las diferencias porcentuales entre cada país y dicha media. Mayor valor en el índice muestra mayor presión fiscal.

\*La media de la UE se elabora a partir del promedio de los países de la UE que pertenecen a la OCDE.

El indicador para los territorios de España se calcula a partir de los datos del Índice Autonómico de Competitividad Fiscal (total). Considera la media de España = 108,1 y mantiene las diferencias porcentuales entre cada CCAA y dicha media. Mayor valor en el índice muestra mayor presión fiscal.

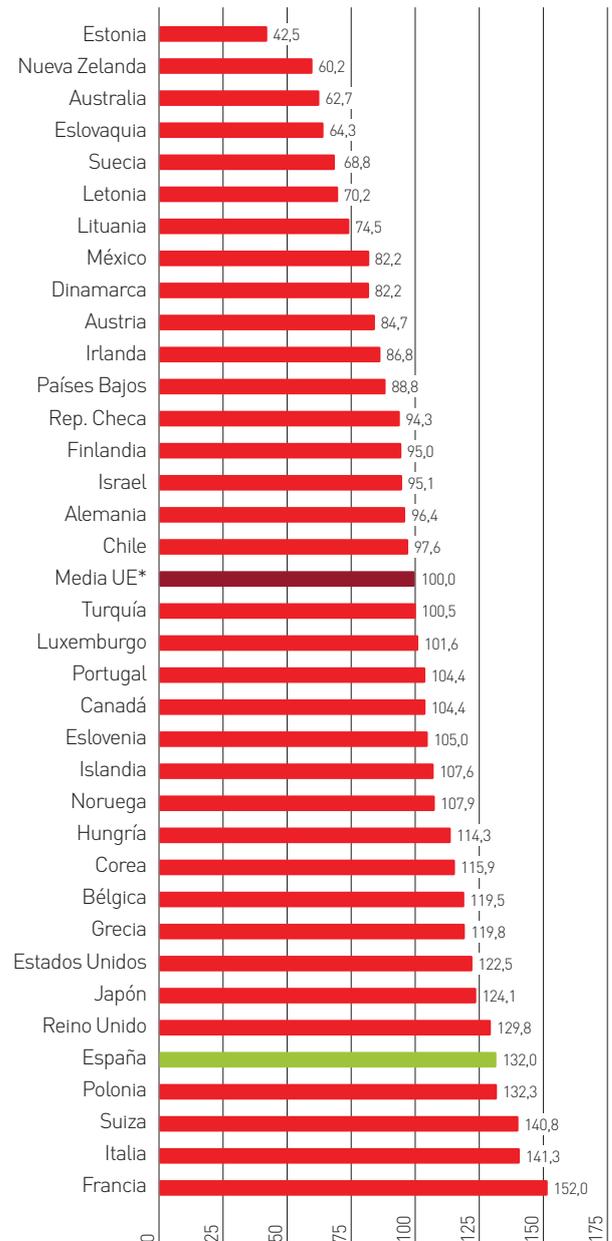
\*\*La media de España se elabora a partir del promedio de las CCAA y territorios considerados.

## D. PRESIÓN FISCAL NORMATIVA SOBRE LA PROPIEDAD

En el caso concreto de la fiscalidad sobre la propiedad, incluyendo en este concepto Impuestos sobre el Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, y también Impuestos a las Transacciones de Capital y de Patrimonio, conviene señalar que la mayor imposición ligada a la propiedad conlleva el incremento de los costes sobre el capital, por lo que impacta negativamente en la rentabilidad de las empresas, reduce el retorno de las inversiones y limita los recursos para la producción. Además, el incremento de esta fiscalidad disminuye los incentivos al ahorro y a la inversión, lo que tiene consecuencias negativas sobre el crecimiento de las empresas y de la economía en general, al tiempo que puede afectar a las decisiones de localización de las propias empresas y de las personas.

En este sentido, el siguiente gráfico muestra cómo, en España, la situación es particularmente delicada, siendo uno de los países que mayor presión fiscal normativa sobre la propiedad soporta, alcanzando un valor de 132, frente a los 100 puntos del promedio de la Unión Europea, y siendo el quinto país peor clasificado de entre los 36 analizados.

**Previsión fiscal normativa sobre la propiedad**



Fuente: Elaboración del IEE a partir de los datos de la Tax Foundation. El indicador se calcula a partir de los datos cualitativos del Índice de Competitividad Fiscal (sobre la propiedad) de la Tax Foundation. Considera la media de la UE = 100 y mantiene las diferencias porcentuales entre cada país y dicha media. Mayor valor en el índice muestra mayor presión fiscal.

\* La media de la UE se elabora a partir del promedio de los países de la UE que pertenecen a la OCDE.

## E. EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL DE LA COMISIÓN EUROPEA

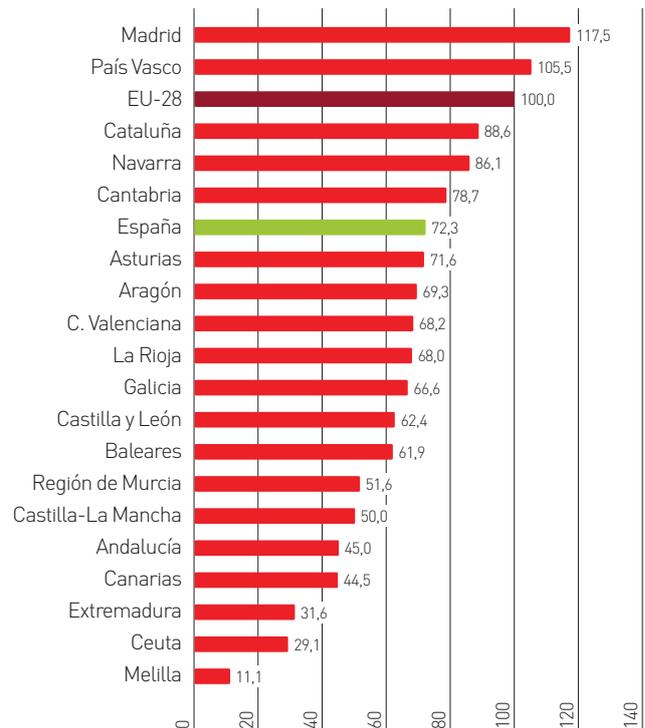
Por su parte, la Comisión Europea elabora un Índice de Competitividad Regional para todas las regiones a nivel NUTS-2 de la Unión Europea, que viene a corresponderse con nuestras Comunidades Autónomas. El Índice, que mide más de 70 variables, compara la competitividad de las regiones, entendida como la habilidad de cada región para ofrecer un entorno atractivo y sostenible a las empresas y a los ciudadanos para vivir y trabajar.

De las 268 regiones analizadas, correspondientes a los 28 países de la Unión Europea en 2019, las Comunidades españolas que salen mejor valoradas son Madrid, que ocupa el puesto 98, y el País Vasco, que se sitúa en la posición 125. El tercer lugar corresponde a Cataluña, que ya se sitúa en el puesto 161.

Comparando frente a la Unión Europea, y reescalando los valores para que la UE-28 adopte un valor de 100 en el año 2019, se tiene que únicamente la Comunidad de Madrid y el País Vasco, de entre las regiones españolas, presentan unos resultados más favorables, con 117,5 y 105,5 puntos respectivamente. Y solo Cataluña, Navarra y Cantabria, junto con las dos ciudades anteriormente, presentan valores superiores al de la media de España, que se situaría en 72,3 puntos. La clasificación es encabezada por Estocolmo, con 165,8 puntos, seguida por Londres y su entorno, con 164,3 puntos. Destaca que en las diez primeras posiciones se encuentran tres regiones del Reino Unido y dos de los Países Bajos, junto a ellas hay también una región de Suecia, otra de Dinamarca, Luxemburgo, Alemania y Finlandia, todas ellas claramente por encima de los 149 puntos.

Además, solo hay tres regiones españolas, Madrid, el País Vasco y Navarra, que se sitúan en la fase 5 de desarrollo, es decir, en el máximo nivel de una clasificación que va de 1 a 5, dentro de la ordenación que lleva a cabo la Comisión Europea.

**Índice de Competitividad Regional.**  
**Año 2019. UE-28 = 100**



Fuente: Elaboración del IEE a partir de "The EU Regional Competitiveness Index 2019"

## 2.

### ANÁLISIS DE LA TRIBUTACIÓN AUTONÓMICA DEL AHORRO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

## E. EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL DE LA COMISIÓN EUROPEA

Incorporando el promedio de cada uno de los 28 países analizados, se puede apreciar, en el siguiente gráfico, que la competitividad de Madrid, que es la mejor valorada dentro de España, se sitúa unos puntos por debajo del promedio de Finlandia y muy alejada de las primeras posiciones donde estarían los promedios de Luxemburgo, con 156,6 puntos, y de Holanda y Dinamarca, con 144,9 y 137,3 puntos respectivamente, que son los tres países mejor clasificados. Por su parte, el País Vasco estaría situado entre los promedios de Francia y Eslovenia, ligeramente por encima de la media de la UE.

En el otro extremo, se visualiza el bajo nivel de competitividad de muchas regiones españolas. Melilla, con 11,1 puntos, está muy por debajo del promedio del peor país, que es Rumania, que con 29,6 puntos también se sitúa por encima de Ceuta. Extremadura es la Comunidad Autónoma española que presenta una menor puntuación en el Índice de Competitividad, situándose ligeramente por encima del promedio de la citada Rumania. Canarias y Andalucía también presentan valores muy bajos, 44,5 y 45 puntos respectivamente, ligeramente por encima de los promedios de Grecia y de Bulgaria, que también están entre los países peor clasificados.

Nuevamente, este gráfico también muestra cómo las Comunidades mejor clasificadas de España, que son Madrid y el País Vasco, están bastante alejadas de los mejores comportamientos en el ámbito internacional, mientras que las regiones españolas que peores resultados presentan sí están situadas entre los peores registros en las comparativas internacionales.

**Índice de Competitividad Regional. Año 2019.**  
UE-28 = 100



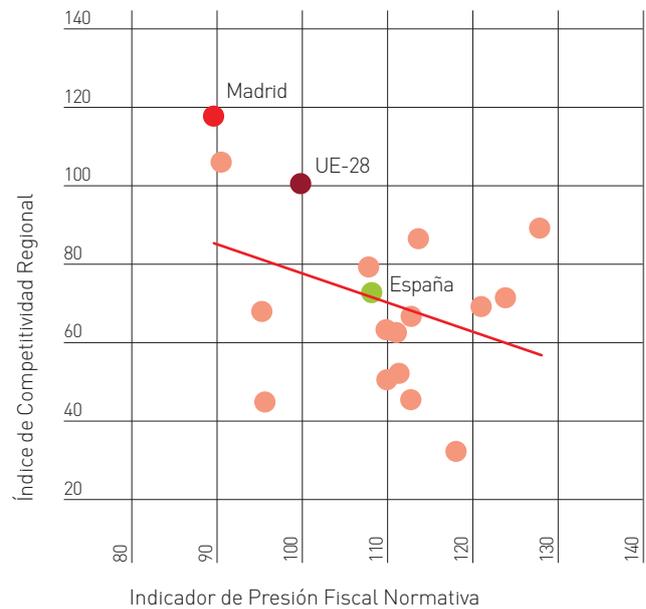
Fuente: Elaboración del IEE a partir de "The EU Regional Competitiveness Index 2019"

## E. EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL DE LA COMISIÓN EUROPEA

Así, tras analizar este indicador de competitividad regional junto con los anteriores que medían la presión fiscal normativa, se tiene que la Comunidad de Madrid y el País Vasco son las dos Comunidades que presentan los sistemas fiscales más competitivos, de entre los territorios españoles, y, al mismo tiempo, son las regiones españolas que alcanzan las mejores posiciones en el ranking de competitividad regional de la UE. No obstante, aunque ambas regiones alcanzan mejores registros que la media de la UE en las variables analizadas, competitividad de la región y competitividad de su sistema fiscal, eso no significa, como ya se ha señalado anteriormente, que se sitúen en posiciones de privilegio en las comparativas internacionales, posicionándose simplemente en una zona intermedia-alta y alejadas de los mejores resultados, por lo que aún debieran seguir mejorando en ambos aspectos.

En el siguiente gráfico se comparan el Índice de Competitividad Regional, elaborado por la Comisión Europea, y el Indicador de Presión Fiscal Normativa, elaborado por el Instituto de Estudios Económicos, para las Comunidades Autónomas españolas. En el caso del País Vasco, la presión fiscal normativa se ha aproximado como un promedio de los índices de las tres provincias vascas. Se muestran también los valores para el promedio de España y de la UE-28. Como se observa en el gráfico, se puede establecer una cierta relación, en donde la menor presión fiscal normativa redundaría en una mejor clasificación en los Índices de Competitividad Regional.

### Competitividad Regional y Presión Fiscal Normativa en España



Fuente: Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir del Índice de Competitividad Regional de la Comisión Europea y del Indicador de Presión Fiscal Normativa del IEE

## F. LOS INGRESOS FISCALES DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS

En la anterior crisis económica la Comunidad de Madrid mostró una mayor resiliencia que la media de la economía española y una recuperación más dinámica. Entre los años 2008 y 2013 el PIB de la economía española retrocedió un 8,6%, mientras que en Madrid la pérdida fue del 4,6%, sensiblemente menor. Con la posterior recuperación, entre los años 2013 y 2018 (último con información regional disponible) la Comunidad de Madrid ha presentado un crecimiento acumulado del 17,1%, casi tres puntos más que el de la media de la economía española que ha crecido un 14,2% en dicho periodo.

En términos de empleo los resultados también reflejan comportamientos dispares. En la etapa de crisis Madrid perdió el 11,7% de sus ocupados, mientras que en España el descenso fue del 16%. En la etapa de recuperación, con datos hasta 2018, Madrid prácticamente se encuentra en un nivel de ocupados similar al del año 2008, mientras que en España el nivel del empleo aún era un 6,5% inferior al del inicio de la crisis.

Este comportamiento diferencial puede estar influido, en parte, por la fiscalidad más competitiva que se da en la Comunidad de Madrid, que ha favorecido un mayor crecimiento de la economía y un mejor comportamiento del mercado laboral. No obstante, este mejor entorno fiscal relativo de Madrid no ha impedido que sea la Comunidad Autónoma que mayores ingresos tributarios per cápita genera y la segunda en términos absolutos, únicamente por detrás de Cataluña, además de ser la Comunidad que mayor saldo fiscal aporta.

Para una adecuada comparación de los ingresos tributarios desagregados por Comunidades Autónomas es necesario recurrir al sistema de cuentas públicas territorializadas que elabora el Ministerio de Hacienda. En estas cuentas se recoge, para cada Comunidad Autónoma, los ingresos que genera, no solo por la parte correspondiente de los tributos cedidos o de los impuestos propios sino también la parte que le corresponde de los ingresos del Estado. Las últimas cuentas disponibles son del año 2017 y se refieren a datos del año 2014. A partir de dichas cuentas, se

puede ver que la Comunidad de Madrid, que supone el 18,9% del PIB y concentra el 13,8% de la población, genera el 18,2% del total de los ingresos fiscales. En términos de ingresos fiscales per cápita, Madrid es ampliamente la Comunidad que tiene una mayor contribución, en concreto un 31,6% más que el promedio nacional. El País Vasco, Cataluña y Navarra son las siguientes, con una contribución per cápita mayor, correspondiendo los últimos lugares a Ceuta y Melilla, Canarias y Extremadura.

### Distribución del PIB, población e ingresos fiscales por Comunidades Autónomas

	% PIB	% Población	% Ingresos fiscales	Ingresos fiscales per cápita (España = 100)
Andalucía	13,4	18,0	14,3	79,6
Aragón	3,2	2,8	3,0	106,9
Asturias	2,0	2,3	2,3	102,0
Baleares	2,5	2,4	2,6	108,3
Canarias	3,8	4,5	3,3	72,5
Cantabria	1,2	1,3	1,3	102,4
Castilla y León	5,0	5,3	5,1	96,0
C.-La Mancha	3,4	4,4	3,7	83,0
Cataluña	19,0	16,1	18,8	116,6
Valencia	9,4	10,7	9,6	90,2
Extremadura	1,6	2,3	1,8	75,7
Galicia	5,2	5,9	5,4	92,0
Madrid	18,9	13,8	18,2	131,6
Murcia	2,6	3,1	2,6	83,0
Navarra	1,7	1,4	1,5	111,4
País Vasco	6,2	4,7	5,6	119,8
La Rioja	0,7	0,7	0,7	102,6
Ceuta y Melilla	0,3	0,4	0,2	68,3
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración del IEE a partir de información del INE y del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas (Ministerio de Hacienda)

## F. LOS INGRESOS FISCALES DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS

Además, el sistema de cuentas públicas territorializadas muestra cómo la Comunidad de Madrid es la que más aporta al resto de España, presentando el saldo fiscal relativo más negativo, teniendo en cuenta ingresos y gastos. En concreto, contribuye con más de 19.000 millones, siendo Cataluña la segunda que más aporta con algo menos de 10.000 millones.

### Saldo relativo total, ingresos y gastos (mill.€)

Madrid	-19.207,7
Cataluña	-9.892,3
Valencia	-1.734,6
Baleares	-1.515,9
La Rioja	41,8
Murcia	107,6
Navarra	114,8
Cantabria	515,6
Ceuta y Melilla	822,9
Aragón	843,9
Castilla-La Mancha	1.633,7
Asturias	2.098,4
Extremadura	2.826,7
País Vasco	3.387,5
Galicia	3.691,8
Castilla y León	4.280,1
Canarias	4.293,4
Andalucía	7.689,3

Fuente: Sistema de cuentas públicas territorializadas (Ministerio de Hacienda)

## G. LA INCIDENCIA DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

La existencia de la economía sumergida es un problema de gran importancia. Genera competencia desleal entre empresas, distorsiona la medición de determinadas variables e incide negativamente sobre la recaudación tributaria, con efectos tanto en el corto como en el medio y largo plazo.

En la coyuntura actual, con elevados niveles de deuda y déficit públicos, reducir el peso de la economía sumergida debe ser una prioridad. No obstante, la cuantificación de la misma siempre es una tarea complicada, dada su propia naturaleza, ya que no se declara y no es observable directamente, al menos en la gran mayoría de las situaciones, y su objetivo es, precisamente, escapar del control público.

Los métodos para estimar la economía sumergida son, fundamentalmente, de tres tipos: mediante métodos directos, con encuestas y autorías de impuestos; con métodos indirectos, tanto monetarios como no monetarios; y con metodologías MIMIC (múltiples indicadores y múltiples causas). Los resultados difieren en función del periodo considerado y de la metodología aplicada, por lo que siempre deben tomarse con cierta precaución.

En el ámbito regional dentro de España, David Cantero e Ignacio Zubiri, dentro de la publicación de FUNCAS titulada “Economía Sumergida y Fraude Fiscal en España: ¿Qué sabemos? ¿qué podemos hacer?”, realizan una recopilación de las diferentes estimaciones que se han ido realizando para las regiones españolas. En general, se destaca que los niveles de economía sumergida se pueden ver influidos, en cierta medida, por la estructura productiva de las regiones, siendo mayor en aquellas donde tienen un peso más destacado sectores económicos donde tradicionalmente puede haber una mayor economía sumergida, tales como la agricultura, el turismo y el sector textil, entre otros. Pero donde también son muy relevantes otros factores, como una menor fiscalidad, tasas de desempleo más reducidas, o un nivel de PIB más elevado, así como un mayor dinamismo en el crecimiento.

Considerando los datos referidos al año 2012, el último para el que se presentan resultados, y que recogen las estimaciones de Mauleón y Sardá en 2014, para el con-

junto de las Comunidades autónomas, y de Zubiri, Fernández-Macho y Gallastegui, en 2016 para el País Vasco, se tiene que las Comunidades Forales de Navarra y del País Vasco, junto con Madrid, son las que presentan menores niveles de economía sumergida, situación que se repite en el resto de estudios y para diferentes años, mientras que Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha y Canarias se sitúan como las Comunidades con mayor peso de la economía sumergida. El promedio para España se ha obtenido como una media no ponderada de las diferentes Comunidades Autónomas y se sitúa en el 23,1%, cifra muy similar a la que ofrecen otros estudios a nivel nacional e internacional, para nuestro país, destacando, por ejemplo, el que realizaron Leandro Medina y Friedrich Schneider que la sitúan en el 22% para el año 2015, en un informe del FMI titulado “Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?”, mientras que el promedio de la UE, con datos de ese mismo informe, estaría alrededor del 13%.

### Peso de la economía sumergida en el PIB. Detalle regional (2016)

	% del PIB
Andalucía	27,3
Aragón	20,8
Asturias	24,3
Baleares	23,2
Canarias	26,1
Cantabria	20,6
Castilla y León	24,7
Castilla-La Mancha	27,2
Cataluña	23,0
Valencia	24,8
Extremadura	29,1
Galicia	23,9
Madrid	16,2
Murcia	24,6
Navarra	18,0
País Vasco	17,0
La Rioja	22,6
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>23,1</b>

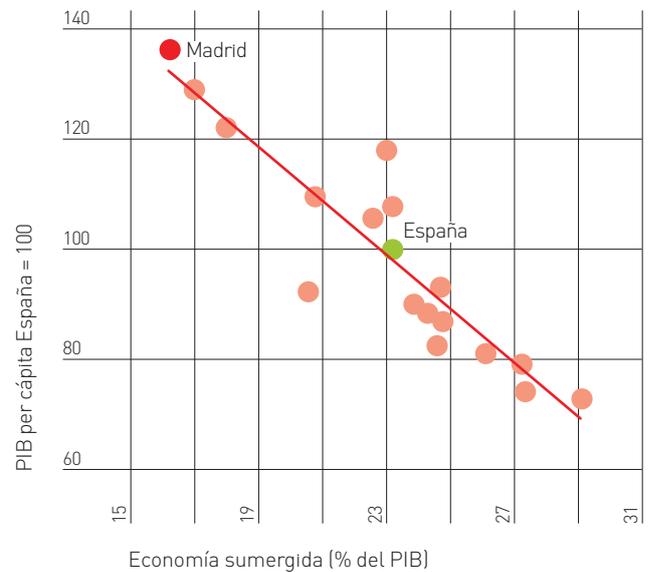
Fuentes: Mauleón y Sardá (2014).  
Para el País Vasco, Zubiri, Fernández-Macho y Gallastegui (2016).  
La media de España se ha obtenido como promedio ponderado.

## G. LA INCIDENCIA DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Estos niveles de economía sumergida regional, tal como se ha indicado anteriormente, presentan una notable correlación negativa, en este caso del  $-0,91$ , con el PIB per cápita de las Comunidades Autónomas, y también con los ingresos fiscales per cápita, en este caso del  $-0,89$ .

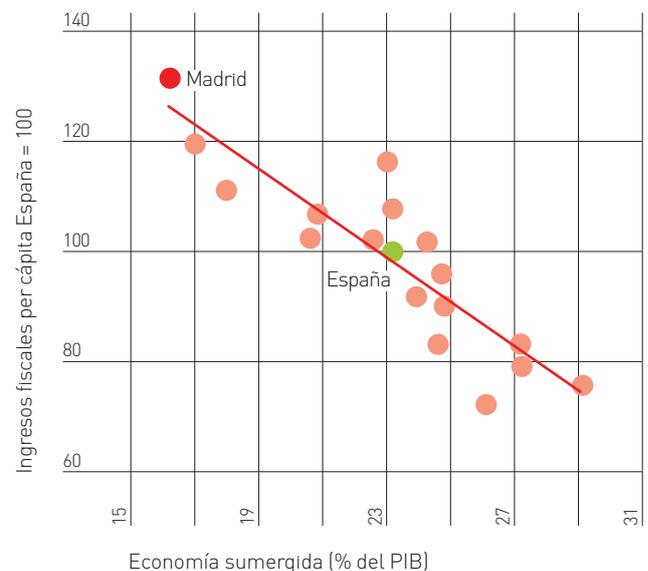
En este sentido, Madrid, como región con una menor tasa de economía sumergida dentro del territorio común (las autonomías con regímenes forales tienen un concierto económico propio), está realizando una aportación todavía mayor al resto de las regiones. La desigualdad de la economía sumergida entre los distintos territorios incide en la desigualdad del sistema, ya que supone que las regiones con menor tasa de economía sumergida tributan por rentas reales (o más próximas a las reales) y el resto no (o lo hacen en menor medida). En la práctica esto constituye un subsidio encubierto entre regiones no justificado por razones de justicia y deberá tenerse en cuenta a la hora de diseñar un sistema de reparto, pues un sistema aparentemente igual que no tuviera en cuenta la diferencia de la economía sumergida, devendría injusto.

### Economía sumergida y PIB per cápita



Fuente: Elaboración del IEE a partir de los datos del INE y del informe de Funcas titulado "Economía sumergida y fraude fiscal en España. ¿Qué sabemos? ¿Qué podemos hacer?"

### Economía sumergida e ingresos fiscales per cápita



Fuente: Elaboración del IEE a partir de los datos del INE y del informe de Funcas titulado "Economía sumergida y fraude fiscal en España. ¿Qué sabemos? ¿Qué podemos hacer?"

# 3.

## EL ANÁLISIS DE LA TRIBUTACIÓN EFECTIVA DE LOS RENDIMIENTOS DEL AHORRO

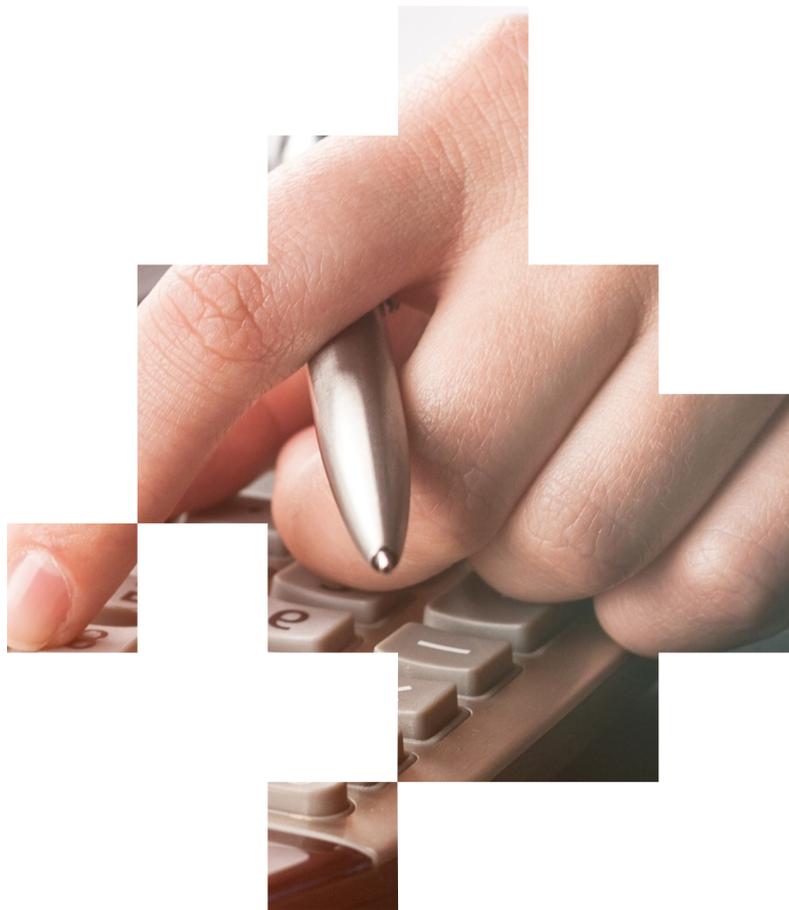
### 3.

## EL ANÁLISIS DE LA TRIBUTACIÓN EFECTIVA DE LOS RENDIMIENTOS DEL AHORRO

La imposición sobre el ahorro, en cualquiera de las modalidades que hemos analizado, supone asumir que la titularidad de un patrimonio, generado mediante el ahorro, es un hecho indicador de capacidad de pago; sin embargo, la existencia de un patrimonio es un indicio de renta percibida en el pasado, sujeta a tributación ya en el momento de su percepción. Dicho patrimonio es, por tanto, manifestación de una renta que fue gravada en el momento de su obtención, y también, en algunos casos, en la adquisición del patrimonio que se pretende gravar, por lo que volverla a someter a tributación supone una sobreimposición sobre dicha generación.

En consecuencia, como hemos visto, el gravamen sobre la riqueza supone una vulneración del principio de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas según la capacidad económica, ya que diferencia entre contribuyentes con los mismos ingresos al obligar a contribuir según la renta que cada uno ha decidido libremente no consumir y ahorrar, perjudicando a aquél que prefiere el ahorro al consumo.

Sin embargo, el ahorro puede producir un rendimiento que también está sometido a tributación y que es el objeto del análisis de este apartado. En este sentido, es esencial determinar cuál es la tributación efectiva del ahorro para analizar los supuestos en los que se puede producir una doble imposición o, incluso, una imposición que alcance niveles confiscatorios.



## A. EL PROBLEMA DE LA DOBLE IMPOSICIÓN

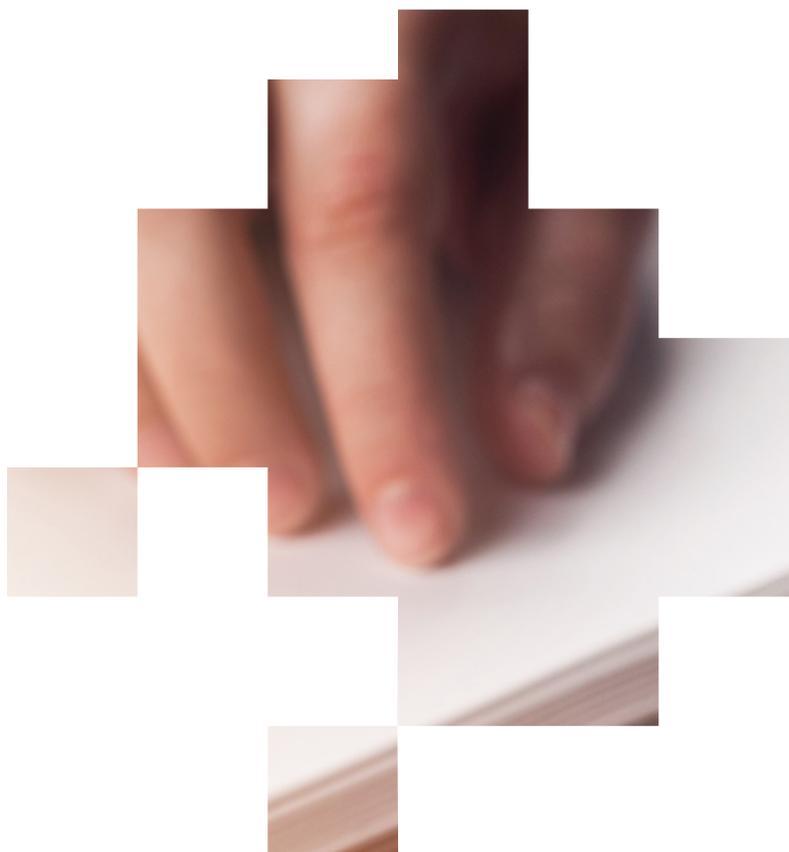
Actualmente existe una exención por la percepción de dividendos y plusvalías por parte de Sociedades, recogida en el art 21 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, pero que, en el pasado proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019, se pretendía reducir al 95%, lo que equivaldría a someter a tributación un 5% de estas rentas.

Por su parte, los intereses percibidos por Sociedades tributan normalmente (al tipo actual del 25%), si bien para la sociedad pagadora podría haber limitaciones en la deducción de los mismos en función de su volumen de negocio y del importe de los intereses a deducir.

Por lo tanto, la tributación de los rendimientos (dividendos e intereses) percibidos por Sociedades puede ser neutra en conjunto (bien mediante la exención o mediante el mecanismo de deducción de gasto), aunque la tendencia es a reducir esa neutralidad, lo que incrementa la carga tributaria de dichas rentas.

Sin embargo, en el IRPF, dividendos, intereses y ganancias patrimoniales (en los que normalmente se traducen los rendimientos del ahorro) están sujetos a tributación a un tipo de gravamen reducido (gravamen de la renta del ahorro), con un mínimo del 19% y un máximo del 23%.

Se produce, en el caso de los dividendos, una clara doble tributación económica sobre unos mismos rendimientos, puesto que la tributación en el IRPF recae sobre unos dividendos que proceden de beneficios que ya han sido sujetos a tributación previamente en sede de la sociedad generadora del resultado. Esta doble imposición sobre la misma fuente de renta alcanza niveles que pueden superar el 42% de tipo efectivo.



## B. EL PROBLEMA CONFISCATORIO DE LA TRIBUTACIÓN DEL AHORRO

El artículo 31 de la Constitución Española exige que la contribución de los ciudadanos al sostenimiento de los gastos públicos se realice a través de un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio. La prohibición constitucional es una garantía frente a posibles abusos en la progresividad del sistema, pero se inserta en la protección del derecho de propiedad.

Lo que se prohíbe en la Constitución es la eliminación de la economía privada a través de los tributos. No puede existir un tributo, o un conjunto de los mismos, tan gravoso que sin destruir totalmente la propiedad privada llegue a producirse dicho efecto, mediante un gravamen con alcance confiscatorio.

El Tribunal Constitucional tiene manifestado que “la prohibición de confiscatoriedad supone incorporar al sistema tributario otra exigencia lógica que obliga a no agotar la riqueza imponible”; sin embargo, nuestro tribunal no impone ningún límite a partir del cual un determinado impuesto (o conjunto de impuestos) pueda considerarse confiscatorio como ha ocurrido en otros ordenamientos jurídicos.

Así, el Tribunal Constitucional alemán ha establecido que los impuestos patrimoniales no pueden superar el 50% de la renta dado que “el uso de la propiedad sirve por igual al beneficio privado y al interés nacional”; por su parte, en Francia, tras el dictamen del Consejo Constitucional de 2012, se prohíben los impuestos superiores al 75%.

En España, la prohibición ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 150/1990, que afirma que la Constitución prohíbe que “mediante la aplicación de las diversas figuras tributarias vigentes, se llegara a privar al sujeto pasivo de sus rentas y propiedades”.

Este efecto prohibido por la Constitución puede originarse cuando la carga tributaria soportada sobre un patrimonio sea superior a los rendimientos de dicho patrimonio, por sí solo o en suma con el Impuesto sobre la Renta, y este efecto es perfectamente po-

sible si unimos el tipo marginal del IRPF al tipo del Impuesto sobre el Patrimonio (que, recordemos, no gira sobre la renta sino sobre el valor del patrimonio neto) y lo sumamos a una situación económica en la que el rendimiento de los activos se ha reducido drásticamente (de hecho, a unos porcentajes mucho más reducidos que los existentes cuando se desarrolló el Impuesto sobre el Patrimonio).

En este sentido, nuestra Audiencia Nacional entendió que el Impuesto sobre el Patrimonio, conjuntamente con el resto de tributos sobre la propiedad y la renta, debe dejar intacto dicho patrimonio, y que pueda ser pagado con los rendimientos que previsiblemente se puedan obtener, para terminar negando, en Sentencias de 8 y 29 de junio y de 22 de noviembre de 2000, que dicho impuesto tenga carácter confiscatorio debido a que un tipo efectivo del 0,5% no podía entenderse que excediera de los rendimientos que podía esperarse que generase el patrimonio, y que, por tanto, dicho impuesto tuviera alcance confiscatorio; sin embargo, este mismo argumento podría aplicarse para considerar confiscatorio un Impuesto sobre el Patrimonio, o sobre la riqueza en general, cuyo tipo efectivo fuese superior, llegando al 2% o al 3%, tal y como se ha anunciado.

De hecho, el Impuesto sobre el Patrimonio, en la práctica, se ha convertido en un gravamen adicional sobre la riqueza inmobiliaria, redundante con el resto de los existentes y que, en un entorno de rendimientos decrecientes, puede tener carácter confiscatorio por superar los tipos impositivos (conjuntamente con el resto de impuestos sobre la propiedad) el rendimiento medio de los activos que gravan, efecto que se ve con claridad en el sistema español cuyos tipos máximos (2,5% a nivel estatal o 3,75% en Extremadura) podían ser adecuados cuando se estableció el tributo, en los años 70, en un contexto de altos tipos de interés e inflación (superiores al 20%), pero son desproporcionados en la actualidad con tipos de interés por debajo del 1% e inflaciones negativas o casi inexistentes, pudiendo ser confiscatorios.

Por su parte, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) sí que existe una clara vulneración

## B. EL PROBLEMA CONFISCATORIO DE LA TRIBUTACIÓN DEL AHORRO

del principio de no confiscación en materia tributaria, puesto que es un tributo que fácilmente llega a extremos que obligan a los contribuyentes a prescindir de su derecho a la propiedad privada; en concreto, la escala progresiva de gravamen unida a la aplicación de los coeficientes multiplicadores en función del parentesco y el patrimonio preexistente, puede llevar el tipo marginal del ISD en España al 81,6% que se alcanzaría en el caso de herencia sin relación de parentesco con un patrimonio preexistente superior a 4.020.770,89 euros para una herencia de bienes con un valor superior a 797.555,08 euros, al aplicarse un coeficiente multiplicador de 2,4 sobre un tipo del 34%.

Pero no se debe limitar el principio de no confiscación a la normativa individual de cada tributo; es necesario, también, examinar los supuestos de doble imposición y plurimposición si, mediante la acumulación de diversas figuras tributarias, se producen efectos confiscatorios, y ello teniendo en cuenta no solo la imposición en nuestro país sino también la tributación internacional en tanto sus efectos no sean tenidos en cuenta a la hora de establecer la normativa de los tributos internos.

Sería necesario, por tanto, establecer un límite máximo a la tributación general que sirva a todas las categorías tributarias, bien normativamente o bien a través del desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional, evaluando el límite máximo a la tributación con el sistema tributario en su conjunto.



# 4.

## CONCLUSIONES

## 4. CONCLUSIONES

Desde el punto de vista económico, para invertir y acumular capital, de forma que se consiga un crecimiento económico armónico a través de una estructura productiva sostenible, es absolutamente necesario ahorrar previamente. El ahorro es, por tanto, el motor esencial de la inversión, de la productividad y del crecimiento a largo plazo, y, por ende, de la prosperidad y bienestar social.

La economía española ha adolecido recurrentemente, a lo largo de las últimas décadas, de unos niveles de ahorro deficientes. La tasa media de ahorro del conjunto de la economía española se ha situado, en los últimos 20 años, en el 21,1% del PIB, niveles similares a los actuales, que sitúan a nuestro país en el puesto 15 de los 27 países de la UE y que han obligado a España a acudir, de manera creciente, a la financiación internacional.

Nuestra deteriorada posición inversora internacional y el peso de los inversores extranjeros en la financiación de nuestra deuda pública, nos obliga a ser muy cautos en el diseño de nuestra política económica, evitando que la misma suponga trabas o genere desconfianza e incertidumbre, ya que ello podría provocar una salida de flujos de capital que se reflejaría en nuestro coste de financiación tanto del tesoro como del tejido empresarial. Además, debe fomentarse el ahorro doméstico, en lugar de obstaculizarlo, para poder financiar las necesidades de recursos sin agravar nuestro desequilibrio exterior. Por todo ello, una fiscalidad que grava en exceso el ahorro, y los anuncios de medidas que tienden a acentuar este problema, no parece el camino a seguir para construir una economía productiva, competitiva y resiliente en el largo plazo, y evitar shocks de deuda como el que acaeció en el año 2012.

Frente a la necesidad de estimular el ahorro y, por tanto, no gravarlo en exceso con impuestos, se argumenta la necesidad de mayores impuestos a la riqueza, a la propiedad, o al ahorro en general, en un pretendido problema de desigualdad en la forma en la que se distribuye esta riqueza entre la población. Sin embargo, cuando se analiza la posición comparada de España con respecto a la de los principales países de nuestro entorno, se observa que somos, en realidad, uno de los países donde la desigualdad de la riqueza es menos acusada.

De hecho, atendiendo al Índice de Gini para la riqueza (cuanto mayor es el valor, más desigualdad),

este se situaba en España, según los últimos datos de la encuesta sobre situación financiera y consumo de los hogares del Banco Central Europeo, en 0,68, casi dos puntos por debajo del promedio del área euro (0,70). España presenta una desigualdad medida por el Índice de Gini notablemente menor que los países que lideran este ranking, como Holanda (0,782), Chipre (0,75) y Alemania (0,74). Además, fuera de la eurozona, los países nórdicos destacan por su elevada desigualdad en términos de riqueza, con unos Gini, para Suecia y Dinamarca, de 0,81 y 0,79 respectivamente, esto es, una desigualdad de riqueza más de 10 puntos superior a la registrada en España. Países muchas veces puestos de ejemplo como paradigmas de la redistribución y del bienestar social, como Dinamarca y Suecia, y economías tan prósperas como Alemania y Holanda, son sociedades marcadamente más desiguales que España en lo que a la distribución de la riqueza se refiere.

A pesar de que la desigualdad no es en España superior a la de los países de nuestro entorno y a los efectos perniciosos que tiene sobre la economía una excesiva imposición sobre el ahorro, España se sitúa como una de las economías de la OCDE con un tratamiento tributario más lesivo en este ámbito. Así, España es el único país de la UE que mantiene en vigor el impuesto de patrimonio (solamente Holanda tiene un impuesto de patrimonio, pero está incorporado en el impuesto de la renta, y a cambio, carece de impuesto sobre las ganancias patrimoniales). Únicamente otros dos países en toda la OCDE tienen este impuesto vigente, Noruega y Suiza, y de nuevo, como en el caso de Holanda, cumple una función de sustitución con respecto a otro tributo (en el caso de Noruega, reemplaza al inexistente impuesto de sucesiones, mientras que, en Suiza, lo hace con la imposición sobre las rentas del capital).

Es decir, solo en España convive este impuesto con el resto de cargas sobre las distintas manifestaciones de ahorro.

No en vano, la OCDE estima que, una vez incluido el impuesto de patrimonio, los tipos marginales sobre el ahorro superan el 100% en el caso de España. Es decir, que efectivamente se produce una confiscación, merced a una tributación del ahorro que erosiona por completo los rendimientos de este e incluso lo mengua, una situación sin parangón en nuestro entorno comparado.

## 4. CONCLUSIONES

En este entorno de excesiva y contraproducente tributación del ahorro, la corresponsabilidad fiscal, tanto entre países como entre regiones dentro del mismo país, es especialmente deseable. Frente a quienes critican la competencia entre países o regiones en el ámbito tributario, con el razonamiento de que el gasto de las Administraciones públicas se encuentra en niveles cercanos (o inferiores) a su óptimo, hay que señalar que, cuando se realiza un análisis de la eficiencia del sector público en España, nuestro país dista sensiblemente de las mejores prácticas que tienen lugar en nuestro entorno comparado. En concreto, la eficiencia del gasto público en España debería incrementarse un 14% para igualarnos con la media de la OCDE, y el margen de mejora se eleva al 66% cuando se toman como referencias los países con mejores prácticas en este ámbito.

En este sentido, la corresponsabilidad fiscal actúa como un mecanismo disciplinante para el sector público, que ve limitada su capacidad de sobredimensionarse, y de sacrificar, por el camino, la eficiencia en la gestión (frente a la armonización fiscal, que blindaría estas malas prácticas). Al mismo tiempo, la corresponsabilidad en materia tributaria entre las distintas regiones incentiva el uso de políticas innovadoras para ofrecer los bienes y servicios públicos con la mayor calidad posible y a unos precios (impuestos) competitivos. Y es que, si la corresponsabilidad fomenta la asignación eficiente de recursos en el sector privado, estimulando la innovación y el control de costes, tanto más lo hará también en el sector público.

Atendiendo a los datos oficiales publicados por Eurostat, en 2018, la presión fiscal, medida como porcentaje que la recaudación tributaria representa sobre el producto interior bruto, en el conjunto de la eurozona ascendió al 40,5% del PIB, mientras que en España fue de un 34,7%, una diferencia de 5,8 puntos sobre el PIB, es decir, unos 70.000 millones de euros.

Sin embargo, pese a lo muchas veces repetido, esta diferencia de presión fiscal (con independencia de la validez que dicho índice tiene para medir efectivamente la presión fiscal real) no obedece a una menor carga tributaria en nuestro país de rentas altas y grandes patrimonios (y grandes empresas) frente a la media de la Unión Europea, de hecho, la tributación del ahorro (incluyendo los grandes patrimonios) es más beneficiosa en la mayoría de nuestros socios europeos.

En concreto, España es uno de los pocos países de la OCDE que mantiene el Impuesto sobre el Patrimonio, sobre el que internacionalmente existe el consenso de que distorsiona la asignación de los recursos, favoreciendo el consumo sobre el ahorro, por lo que, en un país especialmente necesitado de financiación, como hemos visto, perjudica el crecimiento económico a largo plazo, ya que reduce el capital disponible para la inversión, y nos obliga a endeudarnos con el exterior, puesto que no habrá suficiente ahorro nacional.

Menos países aún mantienen, a la vez, el Impuesto sobre el Patrimonio con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; así Francia y Bélgica, con una presión fiscal superior a la española con relación al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, no exigen el Impuesto sobre el Patrimonio.

En definitiva, y según todos los datos oficiales, el peso sobre el PIB de la recaudación derivada de la imposición sobre la riqueza es más elevado en España que en la media de la UE-28, destacando la imposición sobre la propiedad, tanto los impuestos recurrentes (IBI) como los derivados de las transacciones de activos (ITP), así como el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre el Patrimonio, encontrándose todos por encima de la media de la UE y de la OCDE.

La presión fiscal (recaudación como porcentaje del PIB), sin embargo, no es un indicador totalmente comparable con la de otras economías, ya que no tiene en cuenta aspectos como los efectos del ciclo económico y la existencia de economía sumergida, siendo más representativos índices como el de presión fiscal normativa, entendida como la carga de gravamen que el diseño del sistema fiscal introduce en las economías, al margen de la recaudación que obtenga. La Tax Foundation elabora un Índice de Competitividad Fiscal, en el que evalúa la fiscalidad de los países de la OCDE, teniendo en cuenta más de cuarenta variables, donde se consideran los impuestos y también la estructura de los mismos. En este ranking, España se sitúa en una posición rezagada, en concreto en la posición 23 de entre los 36 países analizados.

Si, además, tenemos en cuenta tanto los resultados para los diferentes países como los obtenidos para los diferentes territorios de España, se observa cómo Vizcaya, Madrid y Álava se sitúan en unos niveles de presión fiscal normativa similares a los de países

## 4. CONCLUSIONES

como la República Checa u Holanda, en una posición intermedia alta, pero siguen estando aún muy alejados de los países que obtienen las mejores puntuaciones. También Guipúzcoa, La Rioja y Canarias tienen un comportamiento mejor que la media de la UE. No obstante, lo que más destaca es que la mayor parte de las Comunidades Autónomas españolas presenta una presión fiscal normativa sensiblemente peor a la de la media de la UE y en algunos casos, como Cataluña o Asturias, en niveles muy cercanos a los de países que se sitúan en las posiciones más bajas del ranking.

En definitiva, España no solo se comporta peor que la media de la UE, sino que hay una apreciable diferencia entre unos territorios y otros, aunque marcados, en su conjunto, por ese sesgo hacia una elevada presión fiscal normativa. De este modo, los territorios que mejor se comportan de España aún se mantienen muy alejados de los mejores resultados a nivel internacional, mientras que los territorios que peores registros presentan en España sí que están situados próximos a los países con las presiones fiscales normativas más elevadas.

Por su parte, la Comisión Europea elabora un Índice de Competitividad Regional para todas las regiones a nivel NUTS-2 de la Unión Europea, que viene a corresponderse con nuestras Comunidades Autónomas. El Índice, que mide más de 70 variables, compara la competitividad de las regiones, entendida como la habilidad de cada región para ofrecer un entorno atractivo y sostenible a las empresas y a los ciudadanos para vivir y trabajar.

De las 268 regiones analizadas, correspondientes a los 28 países de la Unión Europea en 2019, las Comunidades españolas que salen mejor valoradas son Madrid, que ocupa el puesto 98, y el País Vasco, que se sitúa en la posición 125. El tercer lugar corresponde a Cataluña, que ya se sitúa en el puesto 161. Además, solo hay tres regiones españolas, Madrid, el País Vasco y Navarra, que se sitúan en la fase 5 de desarrollo, es decir, en el máximo nivel de una clasificación que va de 1 a 5, dentro de la ordenación que lleva a cabo la Comisión Europea.

Así, tras analizar este indicador de competitividad regional junto con los anteriores que medían la presión fiscal normativa, se tiene que la Comunidad de Madrid y el País Vasco son las dos Comunidades que presentan los sistemas fiscales más competitivos, de entre los territorios españoles, y al mismo tiempo

son las regiones españolas que alcanzan las mejores posiciones en el ranking de competitividad regional de la UE. No obstante, aunque ambas regiones alcanzan mejores registros que la media de la UE en las variables analizadas, competitividad de la región y competitividad de su sistema fiscal, eso no significa, como ya se ha señalado anteriormente, que se sitúen en posiciones de privilegio en las comparativas internacionales, posicionándose simplemente en una zona intermedia-alta y alejados de los mejores resultados, por lo que aún debieran seguir mejorando en ambos aspectos.

Además, una mayor competitividad fiscal redundaría en una mayor fortaleza económica; así, en la anterior crisis económica, la Comunidad de Madrid mostró una mayor resiliencia que la media de la economía española y una recuperación más dinámica. Entre los años 2008 y 2013 el PIB de la economía española retrocedió un 8,6%, mientras que en Madrid la pérdida fue del 4,6%, sensiblemente menor. Con la posterior recuperación, entre los años 2013 y 2018 (último con información regional disponible) la Comunidad de Madrid ha presentado un crecimiento acumulado del 17,1%, casi tres puntos más que el de la media de la economía española, que ha crecido un 14,2% en dicho periodo.

En términos de empleo los resultados también reflejan comportamientos dispares. En la etapa de crisis, Madrid perdió el 11,7% de sus ocupados, mientras que en España el descenso fue del 16%. En la etapa de recuperación, con datos hasta 2018, Madrid prácticamente se encuentra en un nivel de ocupados similar al del año 2008, mientras que en España el nivel del empleo aún era un 6,5% inferior al del inicio de la crisis.

Este comportamiento diferencial puede estar influido, en parte, por la fiscalidad más competitiva que se da en la Comunidad de Madrid, que ha favorecido un mayor crecimiento de la economía y un mejor comportamiento del mercado laboral. No obstante, este mejor entorno fiscal relativo de Madrid no ha impedido que sea la Comunidad Autónoma que mayores ingresos tributarios per cápita genera y la segunda en términos absolutos, únicamente por detrás de Cataluña, además de ser la Comunidad que mayor saldo fiscal aporta.

Es necesario, además, tener en cuenta el impacto de la economía sumergida; en este sentido, Madrid,

## 4. CONCLUSIONES

como región con una menor tasa de economía sumergida dentro del territorio común (las autonomías con regímenes forales tienen un concierto económico propio), está realizando una aportación todavía mayor al resto de las regiones. La desigualdad de la economía sumergida entre los distintos territorios incide en la desigualdad del sistema, ya que supone que las regiones con menor tasa de economía sumergida tributan por rentas reales (o más próximas a las reales) y el resto no (o lo hacen en menor medida). En la práctica esto constituye un subsidio encubierto entre regiones no justificado por razones de justicia y deberá tenerse en cuenta a la hora de diseñar un sistema de reparto, ya que un sistema aparentemente igual que no tuviera en cuenta la diferencia de la economía sumergida, devendría injusto.

En resumen, a lo largo de este documento se han ido poniendo de manifiesto las ventajas de contar con un sistema tributario competitivo y atractivo que impulse la competitividad de la economía, que permita atraer la inversión y favorezca el crecimiento de la actividad y la creación de empleo. A su vez, estos mayores ritmos de crecimiento del PIB y del empleo redundarán, también, en un mayor PIB per cápita y en una reducción de la economía sumergida, lo que, a la postre, favorece la recaudación fiscal, pero por la vía de un aumento de las bases y de los cotizantes y no mediante incrementos de los tipos y de los impuestos.

Además, una fiscalidad atractiva sobre la propiedad, algo en lo que España no sale bien parada en las comparaciones internacionales, permite atraer tanto a empresas como a familias que contribuyen al incremento de los ingresos tributarios con sus aportaciones en otras figuras impositivas de mayor capacidad recaudatoria. Mientras que, por el contrario, una fiscalidad sobre la propiedad comparativamente elevada puede inducir a la deslocalización de empresas y personas, afectando negativamente a todo el conjunto de los ingresos tributarios.

En el caso de España, se ha visto cómo el País Vasco y Madrid son las dos regiones que presentan unos sistemas tributarios más atractivos en su conjunto, tal como recoge el índice de presión fiscal normativa, al tiempo que son las dos regiones que tienen una mejor clasificación en el Índice de Competitividad Regional de la Comisión Europea. Estas dos regiones, junto con Navarra, son las que tienen menores niveles de economía sumergida, y las que pre-

sentan los mayores niveles de PIB per cápita. Además, Madrid ha liderado el crecimiento promedio, dentro de España, de la última década y ha mostrado un comportamiento sensiblemente mejor en el ciclo de crecimiento y de generación de empleo, tanto en la etapa de recesión, tras la crisis financiera, como en la posterior recuperación. También hay que señalar que esta fiscalidad más atractiva no ha impedido que, tanto Madrid como el País Vasco, sean las dos Comunidades que tienen los ingresos fiscales per cápita más elevados, principalmente en el caso de la primera, ya que son un 31,6% superiores a la media nacional, y que Madrid sea la Comunidad que mayores aportaciones realiza, como recoge el sistema de cuentas públicas territorializadas.

A pesar de esta relativamente favorable posición de Madrid y del País Vasco dentro de España, las comparaciones internacionales ponen de manifiesto que su situación no es tan destacada, situándose en una posición intermedia-alta, pero muy alejadas de los países y regiones que ocupan las primeras posiciones, por lo que aún presentan mucho margen de mejora. Por el contrario, lo que sí muestran estas comparaciones internacionales es que las Comunidades Autónomas españolas que peores comportamientos presentan, sí se encuentran próximas a las peores referencias a nivel internacional, siendo esta una situación sobre la que habría que preocuparse y trabajar.

Se puede argumentar que no es imprescindible una armonización fiscal entre territorios, y que las diferencias existentes actualmente pueden facilitar cierta deslocalización regional que puede estar evitando una deslocalización hacia otros países. Pero en el caso de que se persiga esa armonización fiscal, las referencias hay que buscarlas en las que se ha visto que son las mejores prácticas y las que están obteniendo los mejores resultados, tanto en crecimiento y en creación de empleo como en capacidad recaudatoria per cápita, y no con medidas cortoplacistas que perjudiquen la competitividad de nuestra economía, que desincentiven la inversión, que fomenten la deslocalización de empresas y personas hacia terceros países, y que, a la postre, dificulten la reducción de la economía sumergida e incidan negativamente sobre la capacidad recaudatoria de los tributos.



**Comunidad  
de Madrid**

Calle de Diego de León, 50  
28006 Madrid  
Tel. 914 11 53 17  
info@ceim.es



[www.ceim.es](http://www.ceim.es)