

La cuña fiscal sobre el factor trabajo. Análisis comparado.

:

Antonio López Díaz

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario.

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Sumario

GRÁFICOS, CUADROS Y TABLAS	3
1. Introducción	4
2. La cuña fiscal sobre el trabajo: Definición.....	8
3. La cuña fiscal sobre el factor trabajo. Análisis comparado.....	9
3.1. La cuña fiscal en la OCDE.....	9
3.2. La cuña fiscal en América Latina y el Caribe. Referencia especial a Argentina.	
11	
3.3. La cuña fiscal en la UE. Análisis especial del caso español.....	15
4. La imposición dual sobre la renta y el factor trabajo.....	29
5. Conclusiones	36
6. Bibliografía.....	37

GRÁFICOS, CUADROS Y TABLAS

Gráfico 1: Cuña fiscal sobre el trabajo. Ejemplo.....	8
Gráfico 2: Cuña fiscal sobre el trabajo. OCDE 2016.....	9
Gráfico 3: Cambios en la cuña fiscal en OCDE 2007-2016.	10
Gráfico 4: Cuña fiscal en América Latina y Caribe. 2013.	11
Gráfico 5: Cuña fiscal por tipo de familia. 2013	12
Gráfico 6: Cuña fiscal por tipo de familia y deciles de ingresos 2013.	13
Gráfico 7: Mínimo no imponible en los impuestos sobre la renta como múltiplo del salario promedio.	14
Gráfico 8: Reducción de desigualdad con transferencias e impuestos. Coeficiente GINI	15
Gráfico 9: Ingresos fiscales UE y otros países (incluyendo contribuciones sociales). % PIB.	15
Gráfico 10: Ingresos fiscales UE 2003-2015. % PIB.	16
Gráfico 11: Gravamen sobre el trabajo. % sobre base.....	16
Gráfico 12: Tipos máximos de gravamen del trabajo. 1995-2017.....	17
Gráfico 13: Evolución de ingresos fiscales en la UE. % PIB.	18
Gráfico 14: Composición del gravamen sobre el trabajo. %.	19
Gráfico 15: Cuña fiscal para un trabajador individual. 67 % de ingreso medio, sin hijos. % de costos totales del trabajo.	19
Gráfico 16: Evolución de la composición del gravamen sobre el trabajo. 2005-2015. Diferencias en puntos porcentuales.....	20
Gráfico 17: Tipo máximo en la imposición personal sobre renta.	21
Gráfico 18: Reducción de carga fiscal sobre el trabajo e impacto sobre PIB.	22
Gráfico 19: Reducción de carga fiscal sobre el trabajo y mercado laboral.	23
Gráfico 20: Necesidad y oportunidad de reducción carga fiscal sobre el trabajo intercambiando por otros ingresos fiscales.....	24
Gráfico 21: Estructura tributaria en España. 2015.....	25
Gráfico 22: Impuestos medios para persona tipo soltera y sin hijos. 2015.	26
Gráfico 23: Evolución del desempleo 2002-2016.....	27
Gráfico 24: Empleo temporal en España. 2015	28
Gráfico 25: Distribución porcentual de la base imponible según tramos de renta IRPF 2010.	34
Gráfico 26: Fiscalidad y reducción de la desigualdad.2014.	35
Cuadro 1 Indicadores de exacciones a nivel estatal y de la UE	7
Cuadro 2 Definición de gravámenes sobre el trabajo.	7
Tabla 1: Presión fiscal sobre el trabajo y posibilidades de intercambio de tributos.	25
Tabla 2. Impuesto dual sobre la renta. Europa	30
Tabla 3. Impuesto dual sobre la renta. América.	31

1. Introducción

Tradicionalmente la doctrina ha procedido a una sistematización de los tributos diferenciando imposición directa e indirecta, según que se trate de manifestaciones directa o indirectas de la capacidad económica que los justifica.

En el ámbito de la Unión Europea, la necesidad de armonización, tanto de la fiscalidad, como de las cuentas de los Estados Miembros de cara a la acreditación del cumplimiento de los límites previstos en el pacto por la estabilidad y el crecimiento, de forma especial, los que tienen por objeto evitar el déficit excesivo, han llevado a plasmar las tradicionales clasificaciones de los impuesto, derivadas de los estudios académicos en normas vinculantes para los Estados. Así el Reglamento (UE) nº 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea, recoge en su capítulo 4, y dentro de las operaciones de distribución,¹ las diversas modalidades de imposición, que, además de otros tributos sobre la producción e importación, contempla la imposición sobre la renta y el capital.

- **D 5 Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc.**
 - D 51 Impuestos sobre la renta:
 - A) Impuestos sobre la renta individual o familiar.
 - B) Impuestos sobre la renta o los beneficios de las sociedades.
 - C) Impuestos sobre las ganancias de posesión.
 - D) Impuestos sobre premios de loterías, juegos y apuestas a pagar por el ganador
 - D 59 Otros impuestos corrientes:
 - A) Impuestos corrientes sobre el capital

¹ .- Señala el Reglamento mencionado que Las operaciones de distribución son aquellas mediante las que se distribuye el valor añadido generado por la producción entre el trabajo, el capital y las administraciones públicas, así como las operaciones que suponen la redistribución de renta y riqueza. Los impuestos, figuran así dentro de la parte del valor añadido que se atribuye a las administraciones públicas.

- B) Impuestos sobre la capitación.
- C) Impuestos sobre el gasto.
- D) pagos por licencias de vehículos barcos, aviones, o permisos de caza y pesca².
- E) Impuestos en operaciones internacionales.

- **D 91 Impuestos sobre el capital.**

- A) Derechos de sucesión y donaciones inter vivos que gravan al beneficiario
- B) Gravámenes ocasionales o excepcionales sobre el valor de los activos.

Si comparamos ambas clasificaciones se aprecia que la clasificación contenida en el SEC 2010 atiende al carácter corriente del impuesto, considerando como tal su naturaleza periódica, lo que explica que, dentro de los denominados impuestos sobre el capital se incluyan impuestos que gravan adquisiciones lucrativas de renta, que se materializan con ocasión de transmisiones lucrativas, (sucesiones, donaciones u otras transferencias) y que, por tanto, se devengan de forma no periódica o notoriamente irregular.

Dado que el objeto de esta ponencia es la presión fiscal sobre el factor trabajo la figura central es el impuesto sobre la renta personal o familiar, que engloba dentro de sí el gravamen de las rentas del trabajo.

Adicionalmente, y a la hora de valorar la presión fiscal global global, debe tenerse en cuenta también que sobre el factor trabajo se proyectan igualmente las cotizaciones sociales, que en términos del SEC 2010, se caracterizan del siguiente modo:

Cotizaciones sociales netas (D.61)

4.91 *Definición:* Las cotizaciones sociales netas son las cotizaciones efectivas o imputadas que pagan los hogares a los sistemas de seguros sociales con el fin de asegurar el pago de prestaciones sociales. Las cotizaciones sociales netas (D.61) comprenden:

cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores (D.611)

más cotizaciones sociales imputadas a cargo de los empleadores (D.612)

² .- Debe tenerse en cuenta que la diferencia entre impuestos y compras de servicios a las Administraciones públicas atienden al siguiente criterio: Si las licencias se conceden automáticamente previo pago del importe correspondiente se consideran impuestos. Sin embargo, si las Administraciones llevan a cabo una función de regulación a través de la concesión de las mismas, en su caso se calificaría como compras de servicios, a menos que los pagos no guarden relación alguna con el coste de tales servicios.

más cotizaciones sociales efectivas a cargo de los hogares (D.613)

más las cotizaciones sociales suplementarias a cargo de los hogares (D.614)

menos servicios de los sistemas de seguros sociales (D.61SC).

Los servicios de los sistemas de seguros sociales son los costes del servicio cobrados por las unidades que administran los sistemas. Figuran aquí como parte del cálculo de las cotizaciones sociales netas (D.61); no son operaciones de redistribución, sino parte de los gastos de producción y consumo.

Partiendo de estos elementos se determinan, en las instituciones comunitarias, diversos indicadores sobre presión fiscal global y presión fiscal sobre el trabajo, que se recogen en los cuadros siguientes.

Cuadro 1 Indicadores de exacciones a nivel estatal y de la UE

In 2001, the Eurostat National Accounts Working Group defined four taxation indicators for general government and European Union levies, progressing from a narrower to a broader definition:

- Taxes on production and imports (D.2)
- + Current taxes on income, wealth, etc (D.5)
- + Capital taxes (D.91)
- Capital transfers from general government to relevant sectors representing taxes and social contributions assessed but unlikely to be collected (D.995)]
- + Compulsory actual social contributions (D.611C+D613C) payable to the social security funds sub-sector (S.1314)
 - = **INDICATOR 1 (Total taxes and compulsory social security contributions)**
- + Compulsory actual social contributions (D.611C+D613C) payable to the central government (S.1311), state government (S.1312), and local government (S.1313) sub-sectors as employers
 - = **INDICATOR 2 (Total taxes and compulsory actual social contributions payable to general government, including those for government as an employer)**
- + Imputed social contributions (D.612) payable to general government as an employer
- + Households' social contribution supplements (D.614)
- Social insurance scheme service charges (D.615C)
- = **INDICATOR 3 (Total taxes and compulsory social contributions payable to general government, including those for government as an employer)**
- + Voluntary actual social contributions payable to the general government sector (S.13) (D.611V+D.613V)
- = **INDICATOR 4 (Total taxes and social contributions payable to general government, including voluntary contributions)**

Source: Eurostat

Cuadro 2 Definición de gravámenes sobre el trabajo.

Employed labour

- From D.51 Taxes on income:
D.51A+D.51C1 Taxes on individual or household income including holding gains (part raised on labour income)
- From D.29 Other current taxes:
D.29C Total wage bill and payroll taxes
- From D.611 Employers' actual social contributions:
D.611C Compulsory employers' actual social contributions
- From D.613 Households' actual social contributions:
D.613CE Compulsory employees' actual social contributions

Non-employed labour

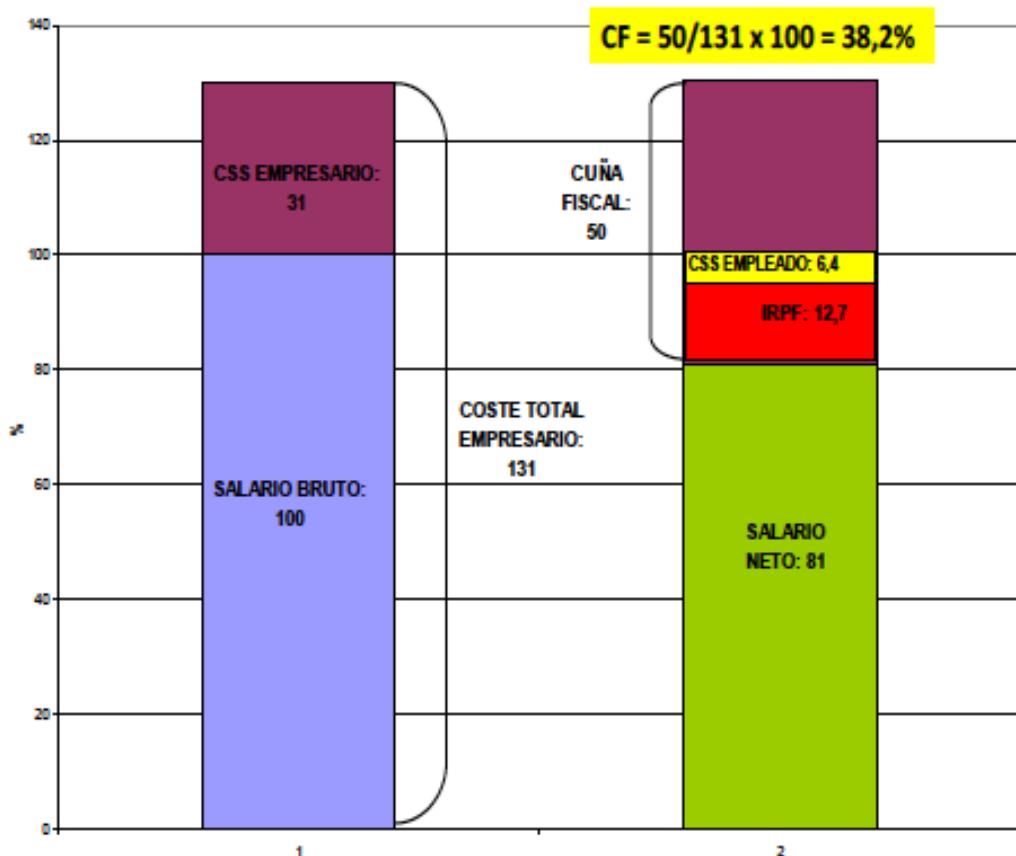
- From D.51 Taxes on income:
D.51A+D.51C1 Taxes on individual or household income including holding gains (part raised on social transfers and pensions)
- From D.613 Households' actual social contributions:
D.613CS+D.613CN Compulsory actual social contributions by self- and non-employed persons (part paid by social transfer recipients)

A pesar de tratarse de conceptos acuñados en la normativa y por las instituciones comunitarias, son perfectamente extrapolables a nivel general, ya que ponen de manifiesto que a la hora de valorar la incidencia de los ingresos públicos sobre el factor trabajo se debe ir más allá del ámbito exclusivo de los impuestos.

2. La cuña fiscal sobre el trabajo: Definición.

En este contexto, surge el concepto de cuña fiscal sobre el trabajo (*tax wedge*) que, en palabras de DOMINGUEZ MARTÍNEZ³, se puede definir como "la diferencia entre el coste total para el empleador de emplear a un asalariado y la retribución neta percibida por el empleado, expresada como porcentaje del referido coste para el empleador", y que gráficamente puede representarse tal como aparece en el Gráfico 1.

Gráfico 1: Cuña fiscal sobre el trabajo. Ejemplo



Fuente: DOMINGUEZ MARTÍNEZ, JM.: *La cuña fiscal del trabajo: noción y cálculo*

³ .- Vid. DOMINGUEZ MARTÍNEZ, JM.: "La cuña fiscal del trabajo: noción y cálculo", *extoikos*, nº 11, 2013, pags. 95 y 96.

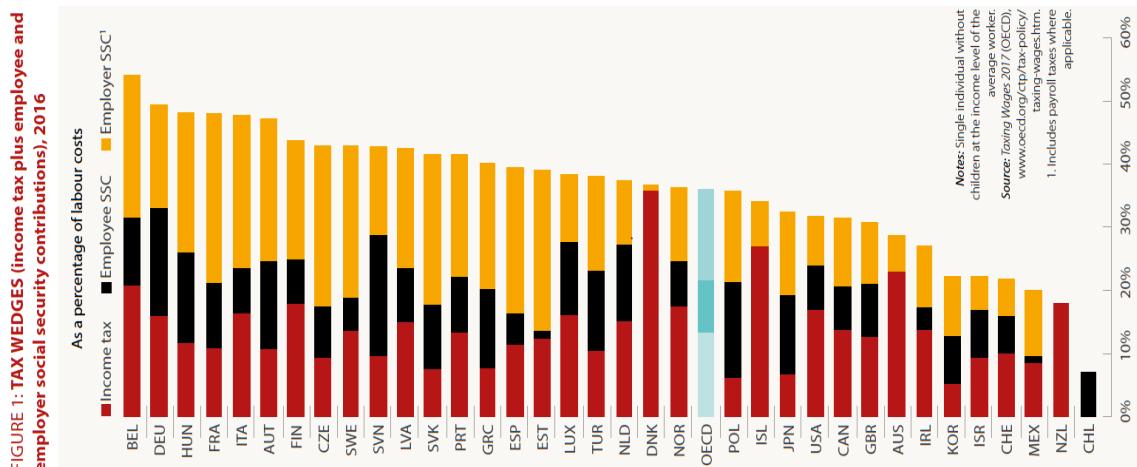
En este caso, las cotizaciones sociales, tanto a cargo del trabajador como del empresario, más los impuestos que debe pagar el trabajador, suman 50, lo que equivale al 38,2 % de las retribuciones globales a cargo del empleador que ascienden a 131. En las páginas que siguen vamos a analizar el impacto de la cuña fiscal sobre el trabajo en un ámbito comparado que abarcará, de los más general a lo más particular, los países de la OCDE, América Latina y el Caribe, la Unión Europea, así como la situación en España y Argentina.

3. La cuña fiscal sobre el factor trabajo. Análisis comparado.

3.1. La cuña fiscal en la OCDE.

La OCDE publica regularmente informes sobre el gravamen de los salarios en los países que lo conforman, siendo el último publicado el referido a 2016⁴. Según dicho informe, tal como se aprecia en el Gráfico 2, la cuña fiscal para el conjunto de la OCDE se sitúa en el 36,0 % .

Gráfico 2: Cuña fiscal sobre el trabajo. OCDE 2016



Fuente: OCDE: *Taxing wages*. 2017.

Siendo ese el dato medio, sin embargo, resultan muy diferentes los datos comparativos entre los diferentes países, tanto en lo que se refiere a los componentes de dicha cuña, como al porcentaje de la misma.

En cuanto a la composición, frente a una amplia mayoría de Estados donde convive la imposición sobre la renta con cotizaciones, tanto del empleador como del empleado, existen países en los que casi no existen cotizaciones sociales (Nueva Zelanda o Dinamarca) y otros donde no existe imposición sobre el factor trabajo, como Chile. Islandia y Australia, por su parte,

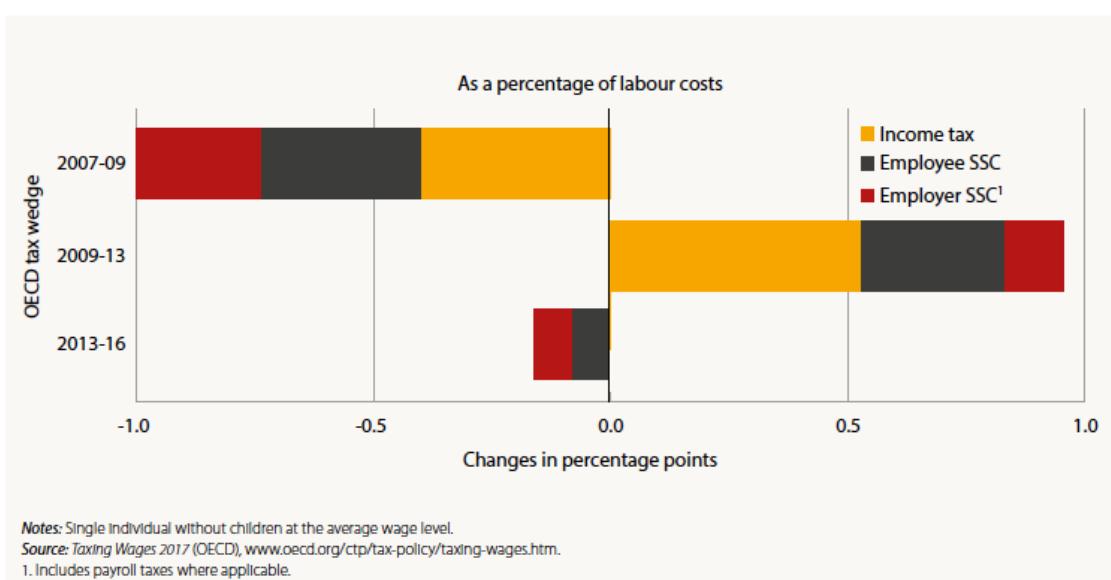
⁴ .- OCDE: *Taxing wages* 2017.

no contempla cotizaciones a cargo del empleado, lo que se compensa con una mayor imposición a la renta sobre tales rendimientos.

Desde el punto de vista de la cuantía del conjunto de gravámenes, también las diferencias son enormes entre Bélgica, con una presión global superior del 54 % y Chile que no llega al 10 %. Por su parte el conjunto de cotizaciones sociales de empleador y empleado excede del 20 % en más de la mitad de los países, alcanzando más del 33% en ocho países.

En cuanto a la evolución temporal en el último decenio, se puede ver en el Gráfico 3 que frente a un período de reducción de hasta un punto porcentual entre 2007 y 2009, se ha producido un incremento de casi la misma cuantía entre 2009 y 2013, lo cual está directamente relacionado con las medidas adoptadas para la consolidación de las cuentas públicas en el escenario de crisis económica. En los últimos 3 años, esta presión se ha mantenido casi estable con una ligerísima reducción que afecta a las cotizaciones sociales, por lo que no se han recuperado los niveles anteriores a la crisis económica. En el análisis por países los mayores incrementos se han experimentado en aquellos que presentaban una presión más baja (Mexico, Islanda o Corea, todos por encima de 5 puntos), mientras que las mayores reducciones se aprecian en los países con una cuña fiscal más alta (Suecia, Dinamarca o Hungría)

Gráfico 3: Cambios en la cuña fiscal en OCDE 2007-2016.



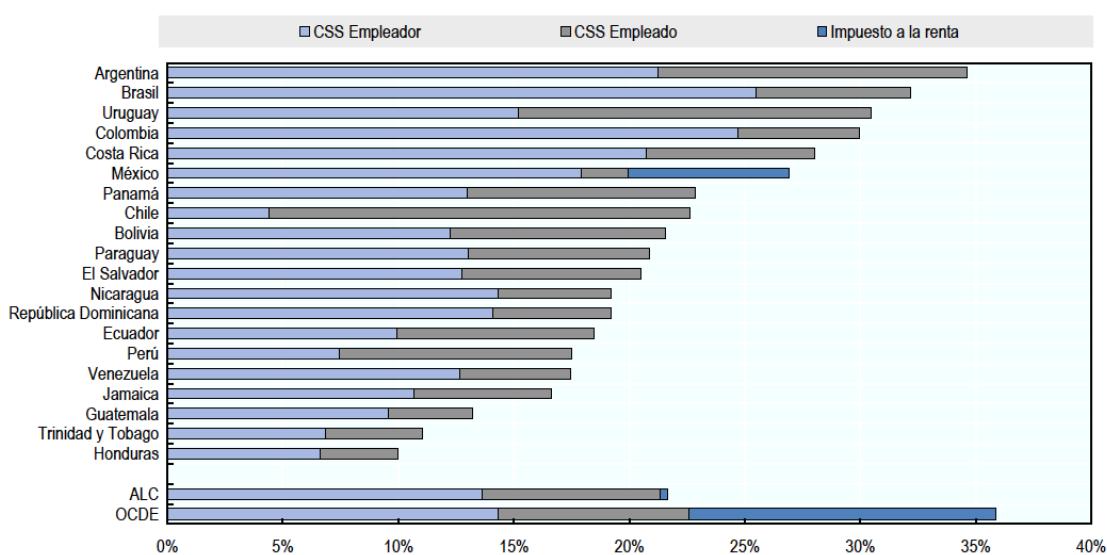
Fuente: OCDE: *Taxing wages*. 2017.

Como otra característica de los países de la OCDE cabe señalar que la cuña fiscal es superior para trabajadores individuales sin hijos que para cónyuges con un único perceptor de renta y dos hijos. Como media, dicha diferencia se sitúa en 10 puntos porcentuales manteniéndose tal diferencia inalterable a pesar de los incrementos y reducciones de la cuña operados en los últimos años. También aquí las diferencias entre países son muy notables, siendo superior a 15 puntos en Luxemburgo, Bélgica, Canadá, República Checa, Alemania, Irlanda y Eslovenia, mientras que no existe diferencia de tratamiento en Chile o Mexico⁶

3.2. La cuña fiscal en América Latina y el Caribe. Referencia especial a Argentina.

Si analizamos la situación en el área de América y el Caribe resulta que la presión global sobre el factor trabajo se sitúa en 22 % de los costes laborales totales, lo que representa 15 puntos menos que la media de la OCDE. No obstante debe resaltarse que Argentina tiene la cuña fiscal más alta en 34.6% mientras que Brasil, Uruguay y Colombia también presentan porcentajes de 30% o más, lo que los sitúa muy próximos a la cuña fiscal media de los países de la OCDE. En el otro extremo Honduras tuvo la cuña fiscal más baja con un 10.0%. Asimismo, Guatemala y Trinidad y Tobago también tuvieron cuñas inferiores al 15.0%.

Gráfico 4: Cuña fiscal en América Latina y Caribe. 2013.



Notas: Persona soltera sin hijos cuyo ingreso es el de un salario promedio.
Se consideran los impuestos sobre la nómina cuando corresponde.

Fuente: OCDE: *Impuestos sobre los salarios en América Latina y el Caribe*

La cuña fiscal promedio en los países de la región fue de 21.7%, siendo México el único país donde los trabajadores con un salario promedio de la economía resultaron con una obligación tributaria en la imposición sobre la renta.

Las contribuciones a la seguridad social de afiliación obligatoria a cargo del empleado, como porcentaje los costos laborales, fueron más altos en Chile con un 18.2%⁵, seguido de Uruguay (15.3%) y Argentina (13.4%). Los porcentajes más bajos fueron en México (2.0%) y Honduras (3.4%).

El porcentaje de los costos laborales que es pagado por los empleadores en concepto de las contribuciones a la seguridad social también varía ampliamente entre los países incluidos en

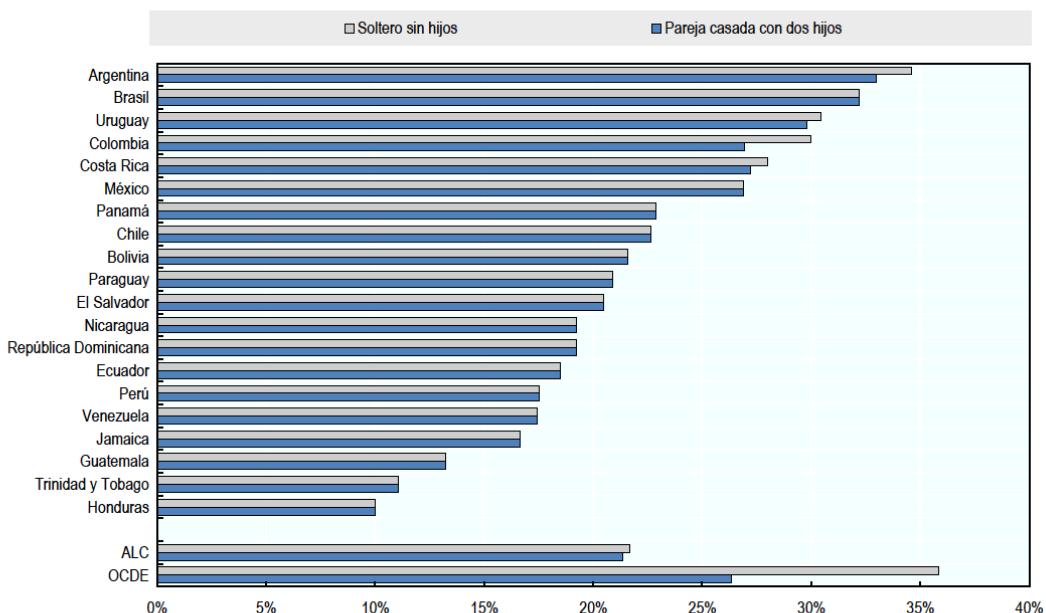
⁵.- Debe tenerse en cuenta que los datos de contribuciones a la seguridad social recogidos en el informe general de la OCDE y este informe sobre América Latina y Caribe no son directamente comparables, ya que en este de América Latina y Caribe se toman en consideración también las cotizaciones a administradoras privadas como se aprecia claramente en el caso de Chile.

el Informe. Los niveles más altos fueron en Brasil (25.5%) y Colombia (24.7%). Los niveles más bajos se dan en Chile (4.4%), Honduras (6.6%), Trinidad y Tobago (6.8%) y Perú (7.4%).

Por último, merece también ser puesto de manifiesto que, con la excepción de México, los trabajadores en América Latina y el Caribe no pagan ningún impuesto sobre la renta a nivel del salario medio. Esta es una situación muy diferente a la media de la OCDE en el que el porcentaje del impuesto sobre la renta es superior al de las contribuciones a la seguridad social de los empleados. Las razones de esta escasa eficacia recaudatoria de la imposición sobre la renta del trabajo hay que situarlas en los altos niveles de ingresos exentos, la extensión de la informalidad y la alta prevalencia de gastos tributarios derivados de deducciones personales y básicas.

Esta casi nula tributación de los salarios promedios en la imposición sobre la renta en América Latina y Caribe trae también como consecuencia la escasa diferencia de la cuña fiscal en función del tipo de familia (Gráfico 5).

Gráfico 5: Cuña fiscal por tipo de familia. 2013.



Notas: Los países han sido ordenados de manera decreciente en función al tamaño de la cuña fiscal de trabajador soltero sin hijos.
 Tipos de familia: Trabajador soltero sin hijos y una pareja casada con una sola fuente de ingresos y dos hijos. Ambas familias con ingresos de un salario promedio.

Fuente: OCDE: *Impuestos sobre los salarios en América Latina y el Caribe*

A diferencia de lo que ocurre en la media de la OCDE, donde se aprecian diferencias de alrededor de 10 puntos porcentuales, entre la cuña fiscal soportado por un contribuyente soltero y la que corresponde a una familia con dos hijos y un único perceptor de renta, solo en 4 de los cinco países con mayor gravamen del trabajo (Argentina, Uruguay, Colombia y Costa Rica) se bonifica, y en muy escasa cuantía, a las familias. La explicación hay que buscarla en el hecho de que las cotizaciones sociales tienen un carácter objetivo, no dependiendo, con carácter general, de la situación personal del trabajador.

Si se analiza con algún mayor detalle tales bonificaciones, y atendiendo a los datos que se recogen en el Gráfico 6, se puede concluir que ese mejor tratamiento se focaliza en las familias que se ubican en las deciles de población con menores ingresos y, atendiendo al carácter objetivo de las cotizaciones, se materializan mediante transferencias monetarias con destino a las familias con menos recursos. En el otro extremo, es decir en las deciles de mayores ingresos, no se aprecia diferencia de cuña fiscal entre individuos solteros e integrantes de familias con un único perceptor.

Gráfico 6: Cuña fiscal por tipo de familia y deciles de ingresos 2013.

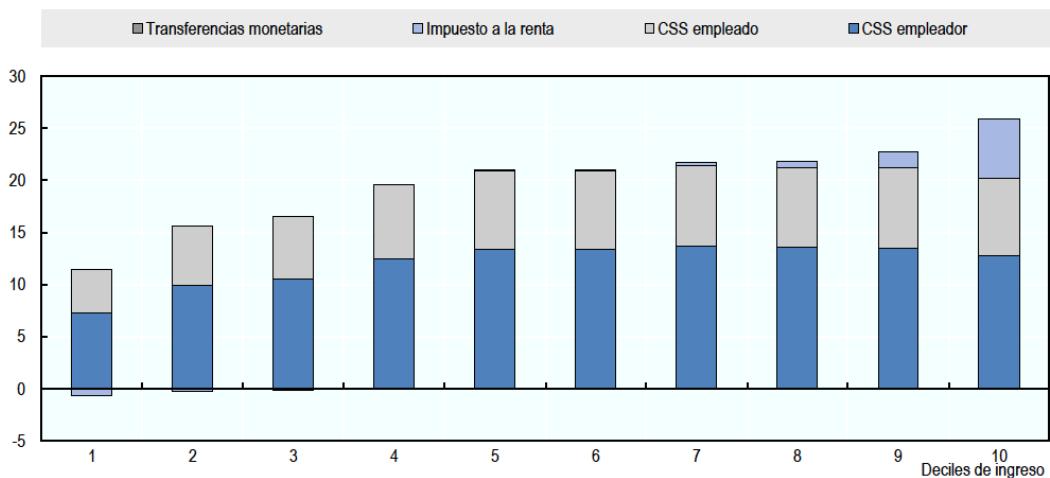
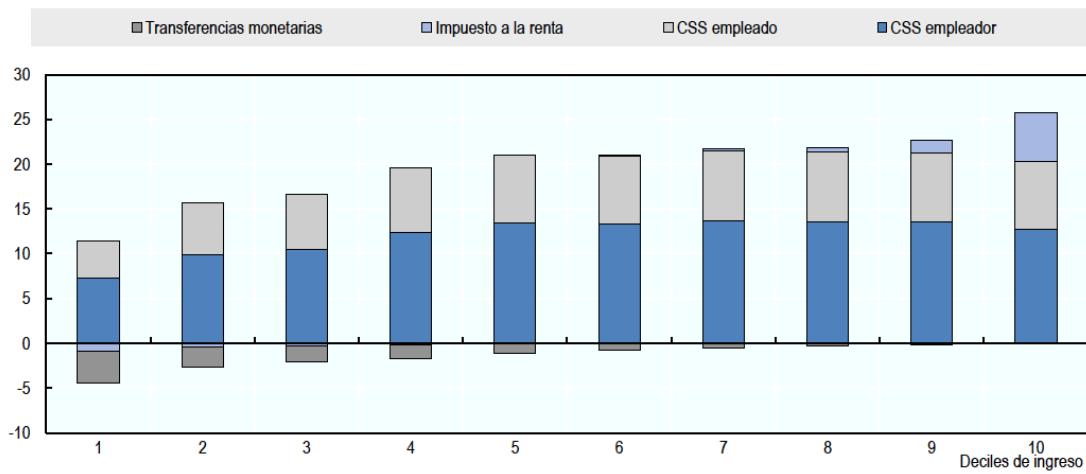


Gráfico 1.5. Descomposición de la cuña fiscal promedio en ALC para una pareja casada con dos hijos y una sola fuente de ingreso, 2013
Como porcentaje de los costos laborales totales



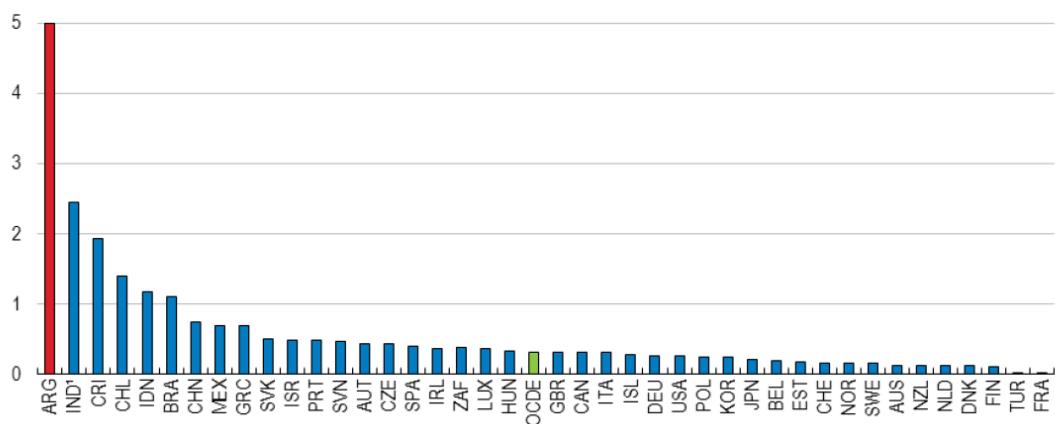
Fuente: OCDE: *Impuestos sobre los salarios en América Latina y el Caribe*

Refiriéndonos ya específicamente a la situación en Argentina, lo primero que merece ser resaltado es que, a pesar de no contar con una imposición personal sobre la renta del trabajo, la cuña fiscal, siendo sustancialmente inferior a la que opera en buena parte de los países de la UE, es similar a la media de la OCDE.

No obstante, al no existir imposición sobre la renta, significa que las cotizaciones sociales, tanto a cargo de la empresa, como del trabajo, son sustancialmente más elevadas, compensando de esta forma la no incidencia de la imposición personal sobre la renta. Esta circunstancia debe ser tenida muy en cuenta si se planteasen modificaciones de la imposición sobre la renta, las cuales no deben abordarse sin evaluar también las cotizaciones sociales sobre el factor trabajo pues, en caso contrario, incrementaría la cuña fiscal por encima de lo razonable.

Continuando con este análisis, y como se aprecia en el Gráfico 7, resulta muy llamativo el mínimo no imponible en la imposición sobre la renta que en el caso de Argentina alcanza hasta 5 veces el salario promedio, cuando la media de la OCDE se sitúa en 1/3 de dicho salario promedio. Más allá de esta situación excepcional los mínimos no imponibles en la región se sitúan con carácter general muy por encima de la media OCDE. En el otro extremo, es decir con los mínimos exentos más bajos, se sitúan los países europeos, Australia y Nueva Zelanda.

Gráfico 7: Mínimo no imponible en los impuestos sobre la renta como múltiplo del salario promedio.

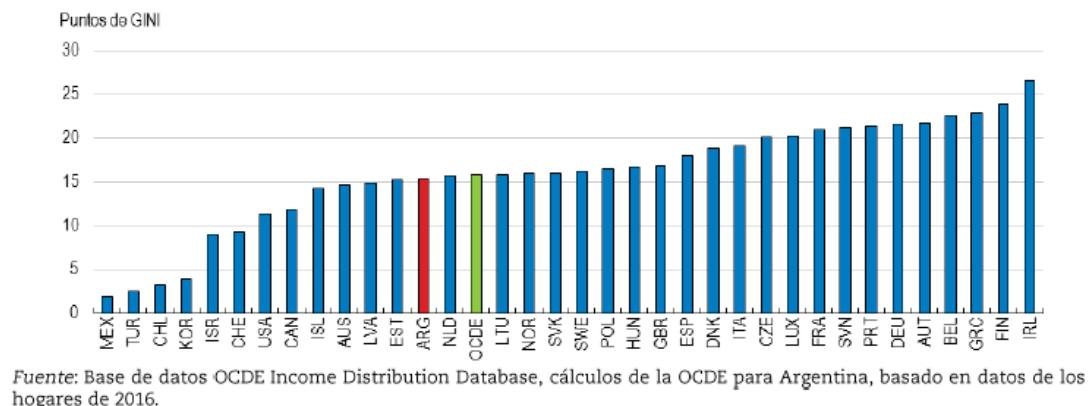


Fuente: OCDE: *Impuestos sobre los salarios en América Latina y el Caribe*

Finalmente, y si atendemos a la otra función de la imposición, además de la recaudatoria, como es la que tiene por objeto la redistribución de la renta y la riqueza reduciendo las desigualdades, podría pensarse a primera vista que, dado el comportamiento objetivo de las cotizaciones sociales, sin tener en cuenta las circunstancias personales y familiares del trabajador, el resultado sería escasamente redistributivo.

Sin embargo, en el Gráfico 8 se puede comprobar que la reducción de la desigualdad medida en puntos del coeficiente Gini, es también similar a la media de la OCDE y muy superior a otros países del entorno más próximo. Y eso debe atribuirse, además de a la no tributación de las rentas más bajas, a las importantes transferencias efectuadas desde las Administraciones y a favor de las personas más desfavorecidas.

Gráfico 8: Reducción de desigualdad con transferencias e impuestos. Coeficiente GINI



Fuente: Base de datos OCDE Income Distribution Database, cálculos de la OCDE para Argentina, basado en datos de los hogares de 2016.

3.3. La cuña fiscal en la UE. Análisis especial del caso español

El peso de la totalidad de los tributos, incluidas las cotizaciones sociales, en porcentaje del PIB y con datos referidos al ejercicio de 2015, se situó para la media de los 28 estados miembros en 38,7%, ratio que se eleva al 40,2 % si se toma en consideración únicamente los países de la eurozona. Se erige de esta forma en una de las zonas de más alta tributación del planeta, como se aprecia en el gráfico siguiente.

Gráfico 9: Ingresos fiscales UE y otros países (incluyendo contribuciones sociales). % PIB.

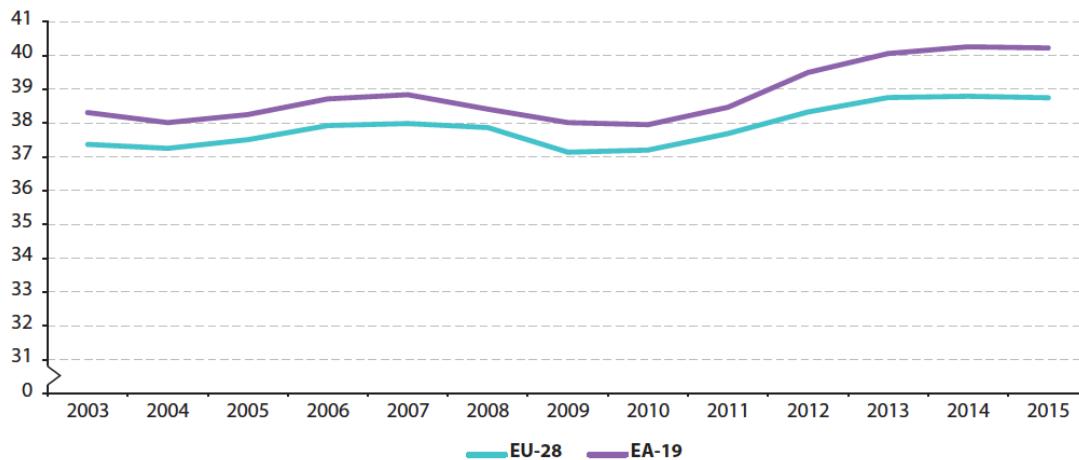


Fuente: *Taxation trends in European Union. 2017.*

Además, si se atiende a la tendencia evolutiva se puede apreciar la incidencia del ciclo económico en dicho comportamiento. Así el peso total de los impuestos tendió a crecer de forma continua hasta 1999, momento en que alcanzó sus ratios más elevadas, (41,0 % para la

media de los 27), e inicio un continuado descenso hasta 200 en que se aprecia un cambio de tendencia que se ve truncada por el impacto de la crisis económica, que origina caídas continuadas hasta 2010. A partir de ese ejercicio, y motivado más por la necesidad de los Estados de ajustar sus cuentas con incrementos de tributos que por una mejora de la economía, se inicia un incremento que ha vuelto a situar la presión fiscal por encima del 40 % para la eurozona.

Gráfico 10: Ingresos fiscales UE 2003-2015. % PIB.

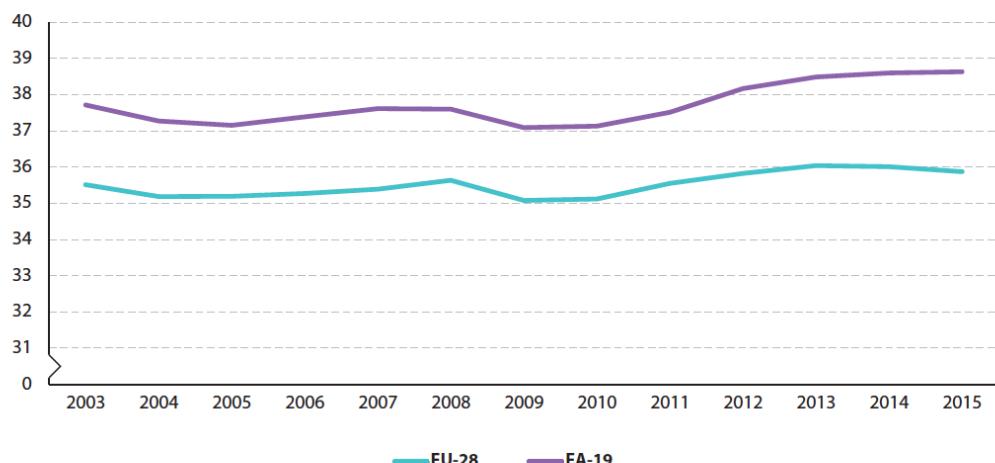


Source: DG Taxation and Customs Union, based on Eurostat data

Si nos referimos ya al gravamen del trabajo, medido como porcentaje sobre las rentas declaradas, vemos como ha seguido una curva similar al conjunto de los ingresos fiscales(Gráfico 11). Incremento en los años previos a la crisis, caída enbtre 2007 y 2010, e incremento sustancial a partir de 2010.

Gráfico 11: Gravamen sobre el trabajo. % sobre base.

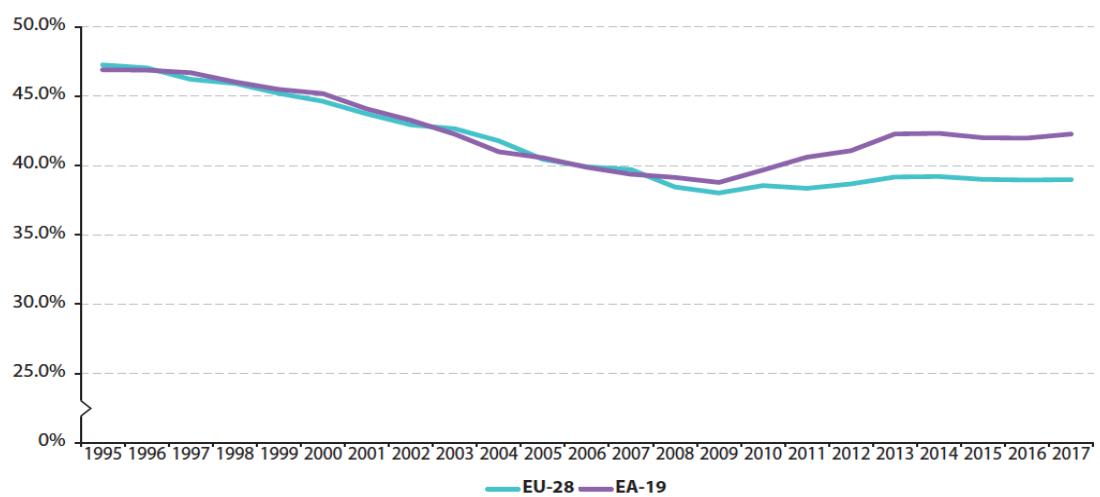
Graph 10: Implicit tax rate on labour, 2003-2015
(%, base-weighted averages)



Source: DG Taxation and Customs Union, based on Eurostat data

Ahora bien, si se analiza también la evolución de los tipos de gravamen que inciden sobre dichas rentas (Gráfico 12) hay que señalar inmediatamente que detrás de dicho comportamiento concurren diferentes explicaciones. Así resulta que, a pesar de la reducción progresiva y continuada de los tipos máximos de gravamen sobre el factor trabajo operada hasta el ejercicio 2010, se han producido incrementos de la recaudación como consecuencia de la bonanza económica experimentada hasta el ejercicio 2008. Sin embargo, los aumentos de recaudación generados a partir de 2010 están motivados por un incremento notable de los tipos máximos de gravamen, particularmente en la eurozona.

Gráfico 12: Tipos máximos de gravamen del trabajo. 1995-2017.

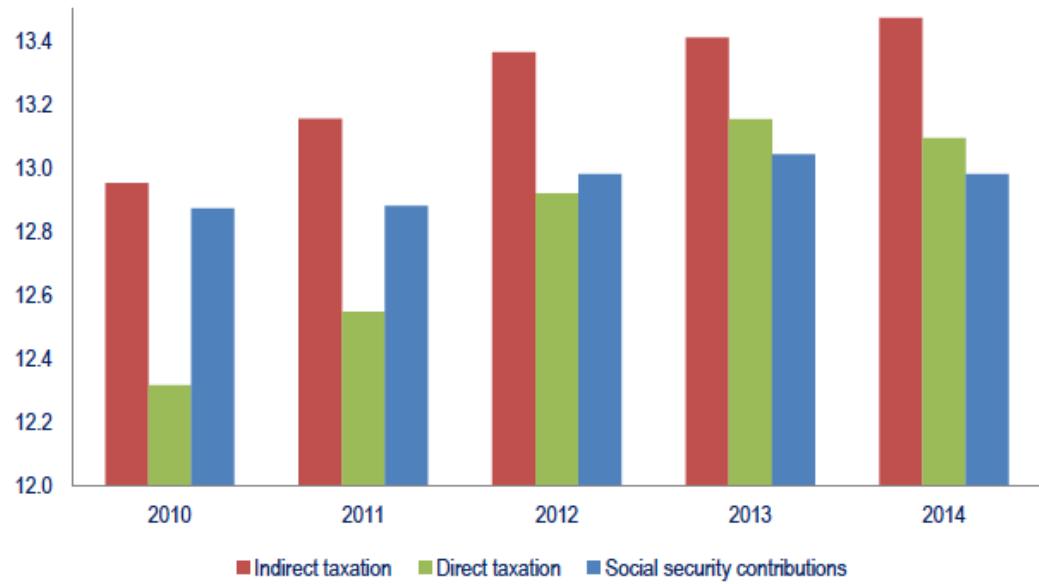


Source: DG Taxation and Customs Union

La progresiva reducción de los tipos máximos ,aplicables llevada a cabo hasta 2010, ha ido acompañada de una simplificación del número de tramos de la tarifa del impuesto así como del incremento del mínimo exento. Al mismo tiempo se incrementan la deducciones aplicables, de forma especial las que tienen por objeto a los hijos, llegando en algunos casos a sustituir las deducciones por créditos individuales de impuesto orientados de forma especial a incentivar el trabajo de la mujer fuera del hogar, así como aquellas que pretenden beneficiar las rentas del trabajo. Todo ello tiene que ver también con el fenómeno de la dualización del impuesto, separando en la base imponible las rentas del trabajo y de actividades económicas, sometidas a tipos progresivos, y las rentas y ganancias del capital, que se sujetan a una más baja tributación, frecuentemente de carácter proporcional.

Por su parte, el incremento de la presión fiscal sobre el gravamen en los últimos 5 ejercicios se ha materializado en la imposición sobre la renta, mientras las cotizaciones sociales, como se comprueba en el Gráfico 13, se han mantenido prácticamente inalteradas.

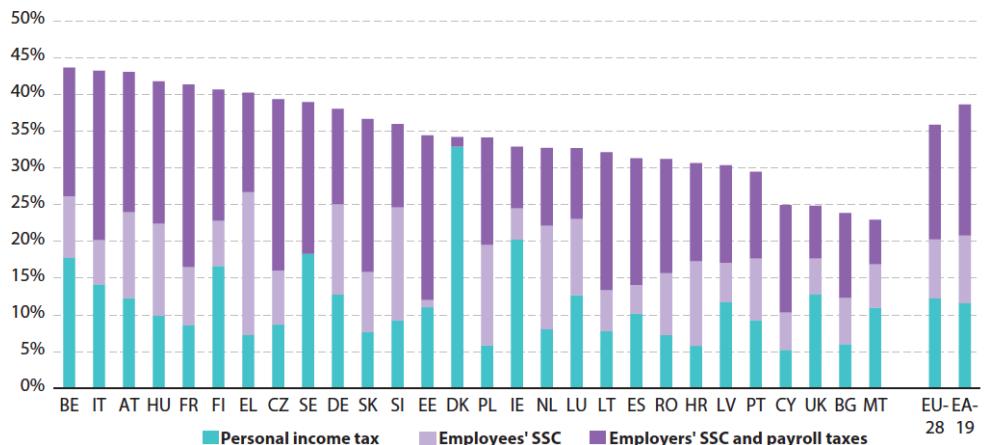
Gráfico 13: Evolución de ingresos fiscales en la UE. % PIB.



Fuente: Taxation trends in European Union. 2017

Si nos centramos en la descomposición de los distintos gravámenes que componen la cuña fiscal sobre el trabajo, en la media general se reparte principalmente entre la imposición personal a cargo del trabajador y las cotizaciones a cargo del empleador. No obstante, existen muchas diferencias entre unos y otros países, entre las que cabe resaltar la situación de Dinamarca, en donde prácticamente no existen cotizaciones sociales, financiándose la seguridad social con cargo a impuestos. También Suecia presenta la peculiaridad de contar solo con cotizaciones a cargo del empleador. Esta circunstancia debe tenerse en cuenta a la hora de valorar su imposición sobre la renta y tiene mucho que ver con que hayan sido estos países los pioneros en la imposición dual a la que nos referiremos posteriormente.

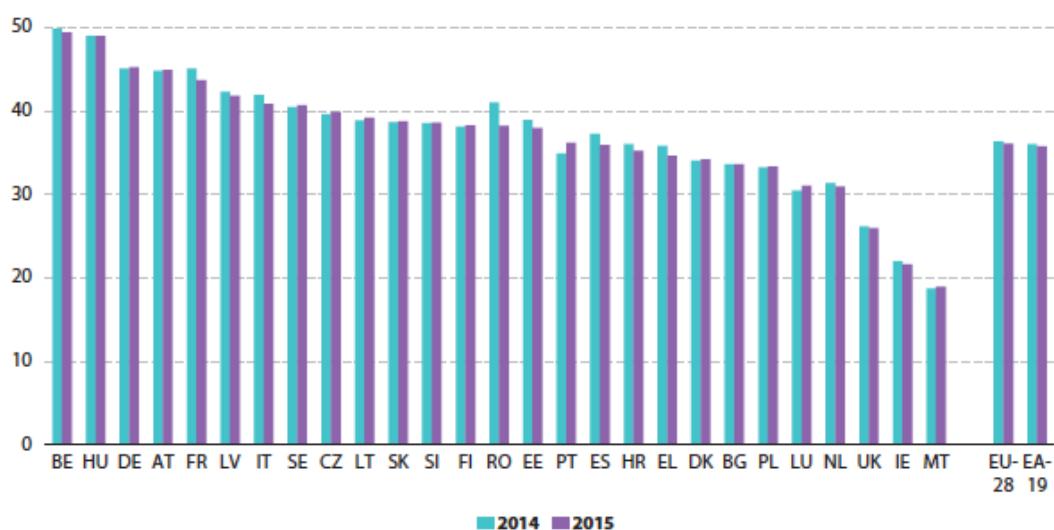
Gráfico 14: Composición del gravamen sobre el trabajo. %.



Source: DG Taxation and Customs Union, based on Eurostat data

Más allá de la estructura de los distintos componentes, si se pretende efectuar una comparativa de la cuña fiscal efectiva entre unos y otros países la única posibilidad es tomar en consideración un trabajador teórico, con unos ingresos relativos similares siendo el resultado de dicha comparativa el que se expone en el Gráfico 15 que se recoge a continuación. Ahí se aprecia que la cuña fiscal media en la UE se sitúa en el 37 % de los costos totales del trabajo, manteniéndose la mayoría de los países en la banda entre el 30 y el 40 % con solo 6 por encima del 40 % y tres con menos del 30 %. España se sitúa exactamente en la media con una cuña fiscal del 37 %, lo que traducido significa que para que un trabajador pueda percibir 1.000 euros netos, supone para el empleador un coste de 1.600 euros. Sin duda alguna esta alta presión fiscal global sobre el trabajo incide sobre el mercado de trabajo caracterizado en España por unas muy elevadas tasas de desempleo.

Gráfico 15: Cuña fiscal para un trabajador individual. 67 % de ingreso medio, sin hijos. % de costos totales del trabajo.

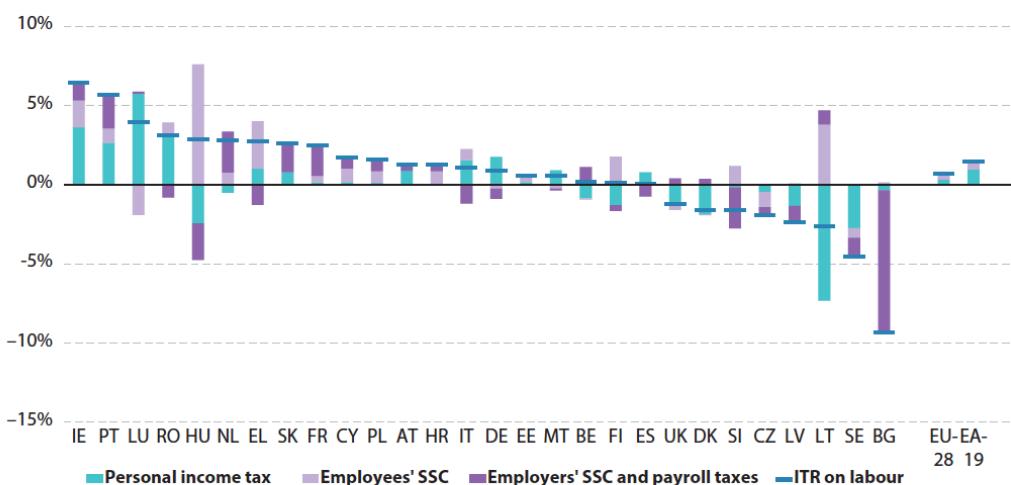


Source: DG Taxation and Customs Union, based on OECD data

También merece alguna reflexión el análisis de la evolución sufrida por el gravamen global sobre el trabajo en los distintos países y durante los últimos 10 años que se recoge en el Gráfico 16. Dejando de lado algunos cambios estructurales importantes como los aplicados en Hungría y Letonia, vemos como en el conjunto de la UE se ha experimentado un ligero incremento, especialmente en materia de imposición. De todas formas, y se analiza por países, resulta llamativo como la necesidad de ajustar las cuentas públicas ha influido en estas políticas. Y así mientras los países sometidos a duros procesos de ajuste como Irlanda, Portugal o Grecia han tenido que incrementar la presión fiscal sobre el trabajo, los países nórdicos, mucho menos afectados por en sus cuentas han podido adoptar políticas anticíclicas con reducción de la presión fiscal sobre el trabajo, como es el caso de Suecia o Dinamarca.

En el caso de España, se ha combinado el incremento de la imposición sobre la renta con la reducción de cotizaciones sociales, especialmente para ciertos colectivos, tratando de luchar contra tasas de desempleo que alcanzaron el 25 % y siguen siendo de las más altas de la UE.

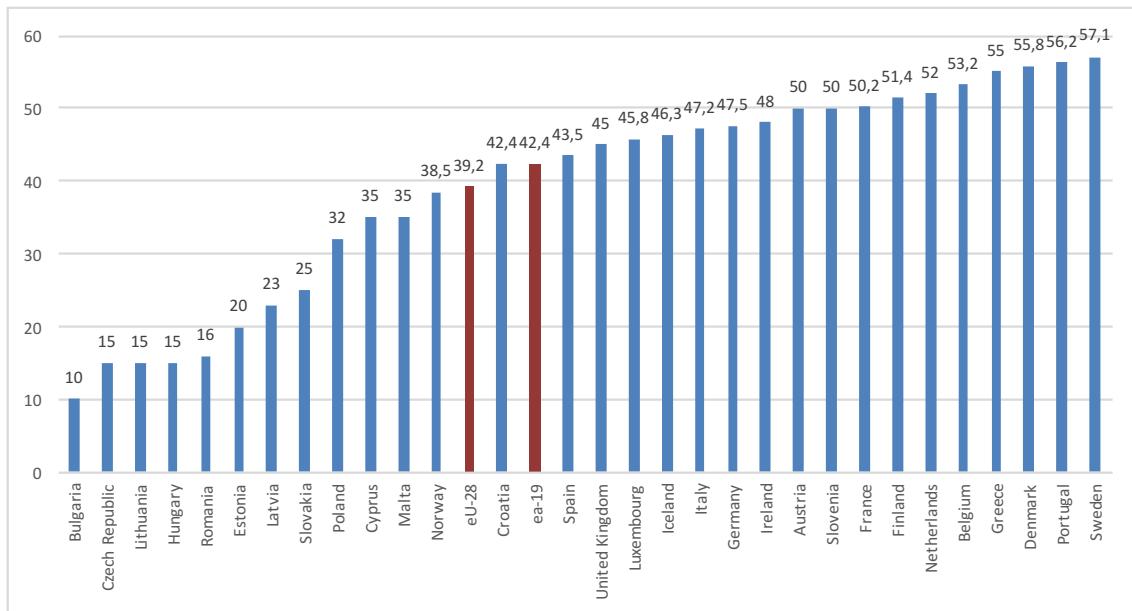
Gráfico 16: Evolución de la composición del gravamen sobre el trabajo. 2005-2015. Diferencias en puntos porcentuales.



En lo que atañe a la imposición personal sobre la renta, su carácter progresivo dificulta la comparación entre los distintos estados. De todas formas, si se toma en consideración como elemento de comparación el tipo más alto de gravamen de las respectivas tarifas se aprecian notables diferencias entre los países, que van desde el 10 % de Bulgaria al 57 % de Suecia, mientras que la media (de los tipos más altos) para la eurozona se sitúa en el 42.4 %.

Del análisis del conjunto resulta que son los países del Este de Europa los que presentan los tipos máximos más reducidos. En el otro extremo, se sitúan los países del Centro y Norte de Europa, entre los que se han situado por necesidades coyunturales de ajustar sus cuentas Portugal y Grecia.

Gráfico 17: *Tipo máximo en la imposición personal sobre renta.*

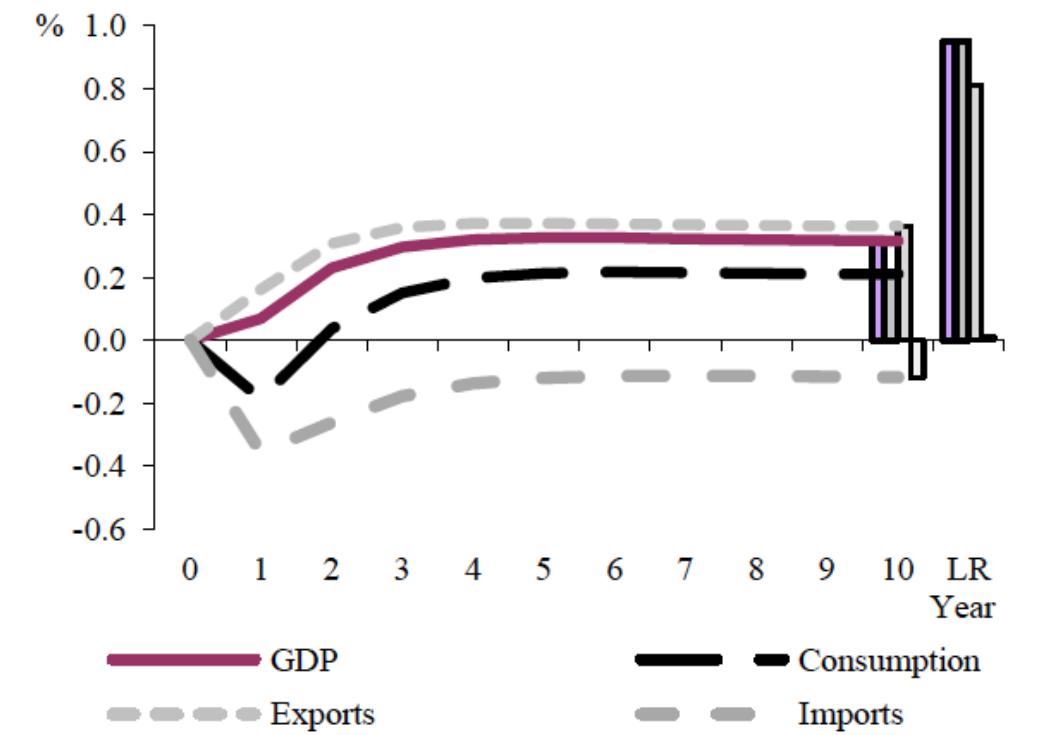


Fuente: *Taxation trends in European Union. 2017. Elaboración propia.*

Siendo esta la situación, los países de la UE de forma especial, pero en general cualquier Estado, se enfrentan a la tensión inevitable entre dos necesidades: Por una parte, mantener un nivel de ingresos públicos, particularmente fiscales, que permitan un resultado equilibrado de sus cuentas públicas, y, por otra parte, poner en marcha medidas que incentiven el crecimiento económico y particularmente la creación de empleo.

Y en este punto viene siendo un lugar común que la reducción de la carga fiscal global sobre el trabajo es la medida de política fiscal con una mayor incidencia directa, tanto en el crecimiento económico (Gráfico 18) como en la evolución del mercado laboral (Gráfico 19). De los análisis efectuados por la Comisión Europea pueden verse los efectos favorables tanto en el corto como en medio plazo sobre el consumo y la exportación, y su incidencia en la mejora del PIB.

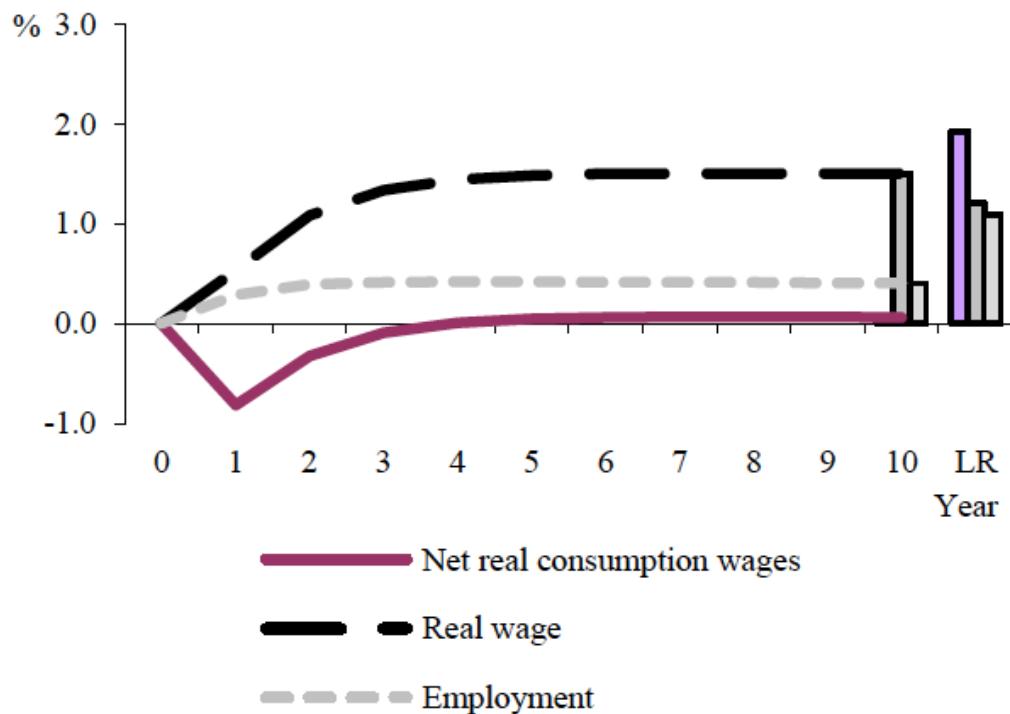
Gráfico 18: Reducción de carga fiscal sobre el trabajo e impacto sobre PIB.



Notes: LR refers to the long-run effects.

Source: Commission services

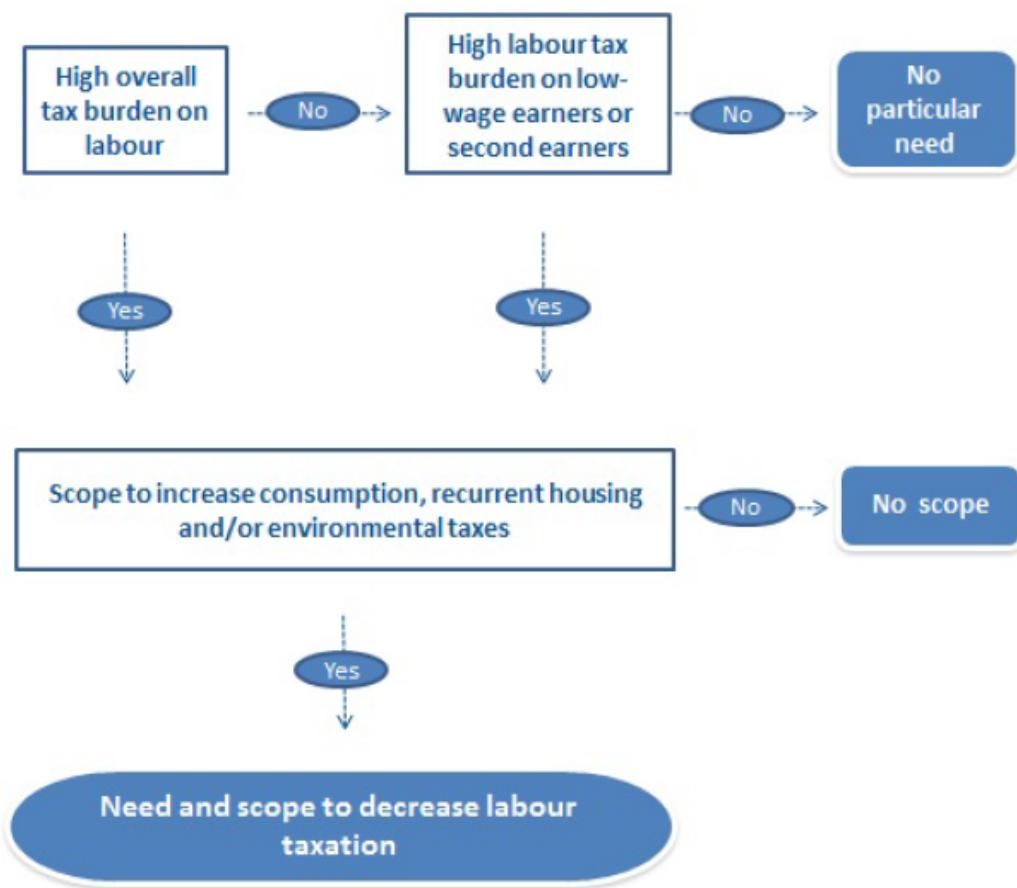
Gráfico 19: Reducción de carga fiscal sobre el trabajo y mercado laboral.



Source: Commission services.

En este escenario, es una recomendación constante de la UE la reducción de la fiscalidad sobre el trabajo. Ahora bien, habida cuenta de la necesidad de mantener el equilibrio de las cuentas públicas, dicha reducción debe ir acompañada del refuerzo de otros ingresos. Y en este punto se suele proponer la sustitución de gravámenes sobre el trabajo por el incremento de la imposición sobre el consumo y también la fiscalidad ambiental. Hasta el punto que la Comisión ha diseñado un flujograma para la toma de decisiones en esta materia (Gráfico 20)

Gráfico 20: *Necesidad y oportunidad de reducción carga fiscal sobre el trabajo intercambiando por otros ingresos fiscales.*



Fuente: *Taxation trends in European Union. 2017*

Y, tras el análisis de la situación concreta de los distintos países, las conclusiones que se derivan sobre la oportunidad y conveniencia de ese intercambio de tributos para cada uno de los Estados miembros es el que se recoge en la Tabla 1. Inmediatamente debe precisarse que en la misma se analizan únicamente los datos de presión fiscal sobre el trabajo y otras fuentes de renta, sin tomar en consideración otras circunstancias como los niveles de desempleo que pueden aconsejar tales medidas aún cuando el nivel de presión fiscal sobre el trabajo no resulte comparativamente excesivo.

Tabla 1: Presión fiscal sobre el trabajo y posibilidades de intercambio de tributos.

Table 2.12: Overview: tax structure indicators

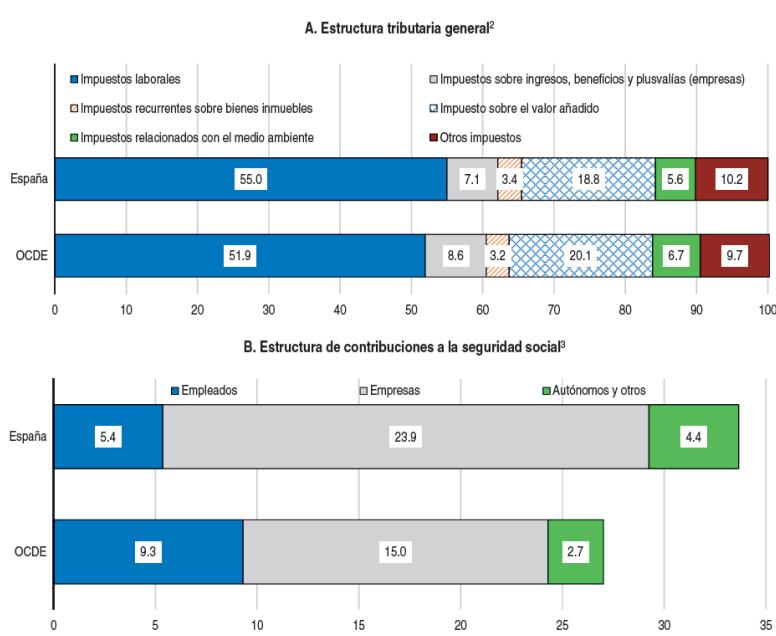
Country	High tax burden on labour				Potential for a tax shift			Need and scope for a tax shift
	Overall	Low skilled	Second earners	Need for a tax shift	Consumption	Recurrent housing	Environment	
BE	X	X	X	X	X		X	X
BG						X		(X)
CZ	X			X		X	X	X
DK								
DE	(X)	(X)	(X)	(X)		X	X	(X)
EE						X		(X)
IE					X	X		X
EL					X			X
ES					X		X	X
FR	X	(X)		X	X		X	X
HR	-	-	-	-		X		(X)
IT	X	X	X	X	X			X
CY	-	-	-	-	X	X		-
LV		X		X	X	X	X	X
LT					X	X	X	X
LU						X		(X)
HU	X	X		X		X	X	X
MT						X		(X)
NL		(X)		(X)				
AT	(X)	(X)		(X)		X	X	(X)
PL							X	(X)
PT					X	X	X	
RO		X		X		X	X	X
SI						X		(X)
SK					X	X	X	X
FI	(X)	(X)		(X)		X		(X)
SE	(X)	(X)		(X)		X		(X)
UK								

Notes: '(X)' denotes borderline cases. Member States are considered to have scope for a shift if consumption tax indicators are very low or both recurrent taxes on immovable property and environmental taxes are low. Member States are considered to have limited scope for a tax shift if only one of recurrent housing taxes and environmental taxes are low. Croatia and Cyprus are not included in the analysis of the tax burden on labour.

Source: Commission services.

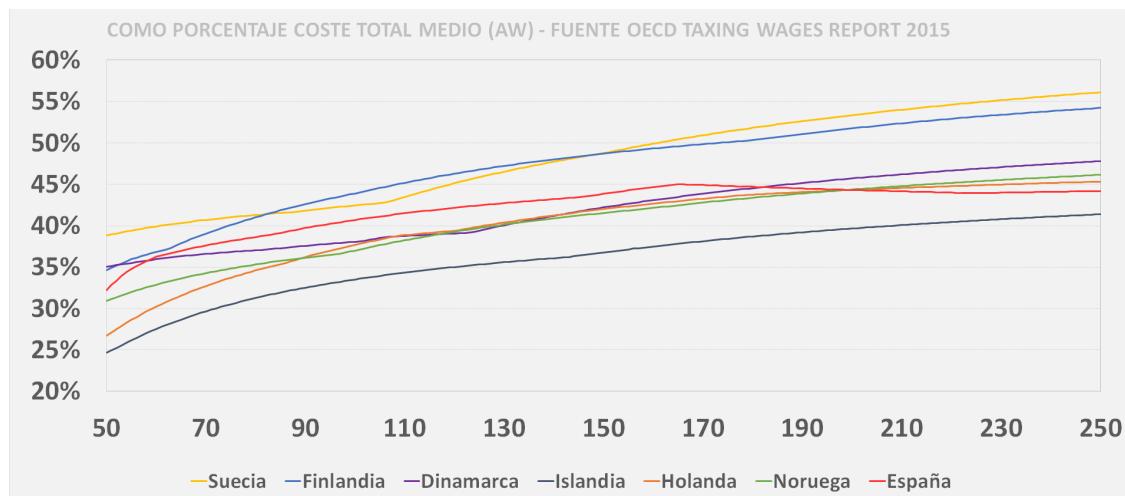
Refiriéndonos ya de forma concreta a la situación en España, podemos ver en el Gráfico 21, y en términos comparativos con la OCDE, que nuestra estructura tributaria incide más sobre el factor trabajo, (casi 4 puntos porcentuales), al tiempo que las cotizaciones sociales, además de resultar más altas que la media, inciden de forma especial sobre las empresas, situándose en 8 puntos por encima de la media, en la relación de las mismas con los costes laborales totales.

Gráfico 21: Estructura tributaria en España. 2015.



Y por si fuera poco, tal como se pone de manifiesto en el Gráfico 22, en el caso de España la presión fiscal global sobre el trabajo es especialmente alta para las rentas más bajas, que superan a países nórdicos con la excepción de Suecia y Finlandia, volviéndose proporcional a partir del 170 % de las rentas medias. Estas diferencias se acrecentan si se toman en consideración familias con dos hijos y un único perceptor de rentas.

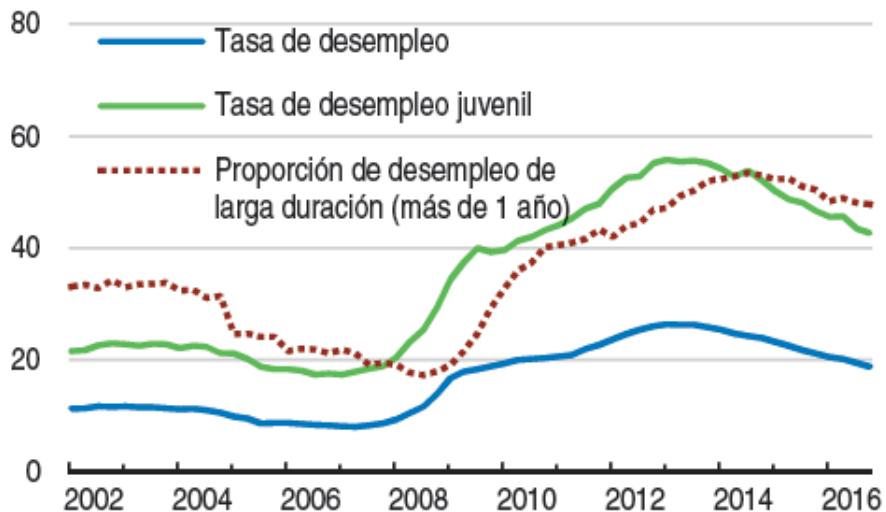
Gráfico 22: Impuestos medios para persona tipo soltera y sin hijos. 2015.



A su vez, el mercado laboral nos muestra una realidad que nos separa profundamente de los países de nuestro entorno, tanto en el nivel de desempleo como en la calidad de los empleos.

En cuanto al nivel de desempleo el Gráfico 23 resulta muy elocuente. Si estructuralmente el porcentaje de desempleo es siempre superior en España a los países de nuestro entorno, particularmente de la UE, la crisis económica ha situado tales ratios en cifras insostenibles a medio plazo, situando el índice de desempleo por encima del 25 %, mientras que el juvenil superaba el 55 %. Es verdad que a partir de 2014 se ha iniciado una senda de creación de empleo pero que todavía se mantiene lejos de la situación anterior a la crisis económica.

Gráfico 23: Evolución del desempleo 2002-2016.



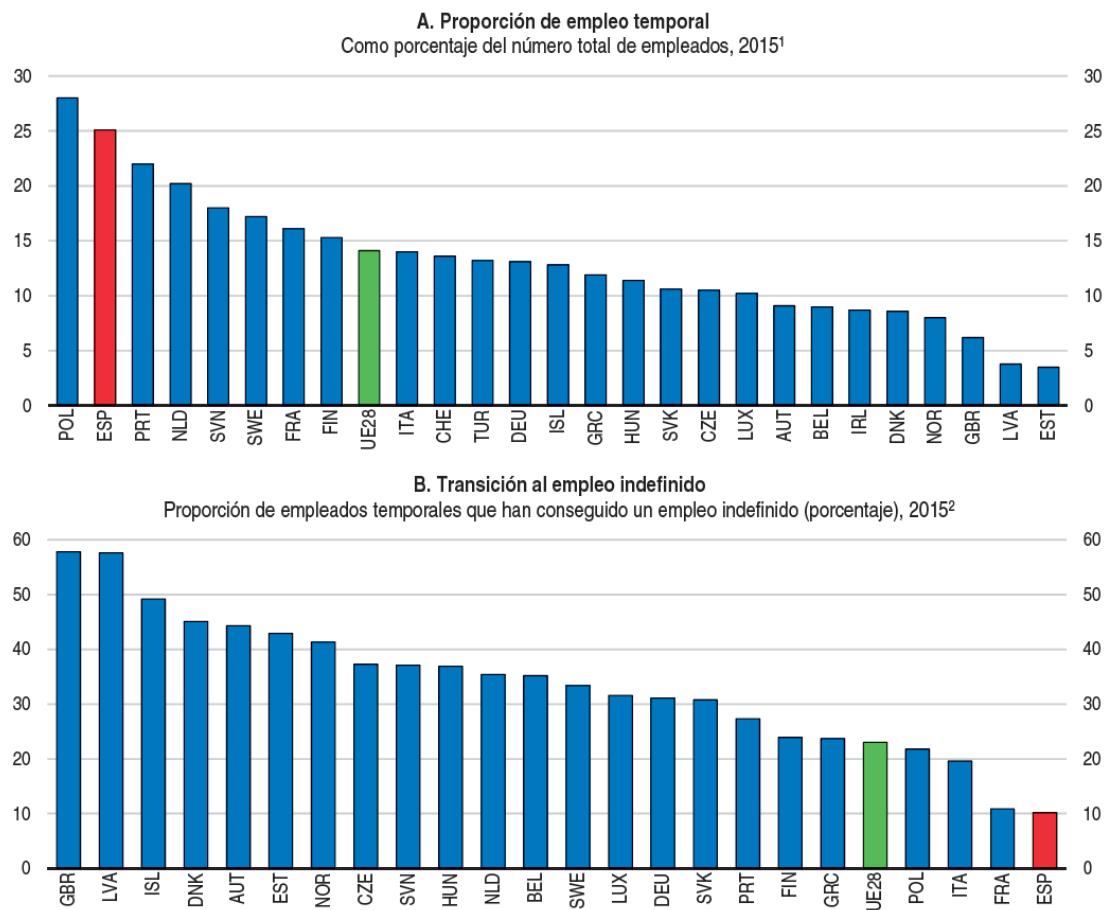
Fuente: OCDE (2017), *OECD Employment and Labour Market Statistics* (base de datos), febrero y Eurostat (“Employment and unemployment (encuesta de población activa)”, base de datos de Eurostat, febrero).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933458814>

Pero el problema no es solo de nivel de empleo, sino que también la calidad del trabajo, referido a su duración, presenta una situación preocupante ya que tradicionalmente se opta por figuras de empleo temporal, siendo muy escasa la transición de empleos temporales a contratos indefinidos⁶ (Gráfico 24)

⁶ .- “España presenta uno de los porcentajes más elevados de empleo temporal de la UE, y muchos de los contratos temporales son de muy corta duración. Los índices de transición de contratos temporales a contratos indefinidos son muy bajos en comparación con la media de la UE. La utilización generalizada de contratos temporales va asociada a un menor crecimiento de la productividad (incluso mediante un número inferior de oportunidades de formación en el puesto de trabajo), un empeoramiento de las condiciones de trabajo y un mayor riesgo de pobreza. Las reformas introducidas recientemente en el mercado de trabajo parecen haber producido un efecto ligeramente positivo en la reducción de la segmentación entre los contratos indefinidos y los contratos temporales, y el reforzamiento que se está llevando a cabo de las inspecciones de trabajo está dando resultados positivos en la lucha contra el abuso de la contratación temporal. Sin embargo, algunas de las características del mercado laboral español, como la incertidumbre jurídica en el caso de litigios por despido o las indemnizaciones comparativamente elevadas por despido de los trabajadores con contratos indefinidos, todavía pueden desincentivar la contratación indefinida. Por otra parte, el sistema de incentivos a la contratación sigue siendo disperso y no se centra de forma efectiva en el fomento de la contratación indefinida.” (Recomendación del Consejo de 22-05-2017 relativa a al programa nacional de reformas de España 2017.)

Gráfico 24: Empleo temporal en España. 2015



1. Los datos hacen referencia a la población con 15 años de edad y en adelante.

2. Se han utilizado los datos de 2014 en el caso de Alemania, Grecia, el Reino Unido y los datos agregados de la Unión Europea (UE28).

Fuente: Eurostat (2016), "Empleo y desempleo (Encuesta de población activa)", base de datos de Eurostat, diciembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933458977>

En este contexto no cabe duda que España debiera replantearse la presión fiscal global sobre el factor trabajo. Si bien la imposición sobre la renta del trabajo debiera repensarse en el marco de una revisión general del impuesto cuya naturaleza dual, como luego veremos, genera importantes desigualdades, es preciso repensar el sistema de financiación de la Seguridad Social. A pesar de las altas cotizaciones sociales, particularmente la que resultan a cargo del empleador, Seguridad Social, en estos años de crisis económica, ha venido generando déficits que han debido financiarse con ingresos procedentes de los impuestos, así como con el fondo de reserva de la Seguridad social acumulado en épocas de bonanza. Parece claro que la sostenibilidad del sistema solo puede pasar por un incremento notable del nivel de empleo que para lo que puede resultar determinante una reducción de cotizaciones sociales, que pudiera compensarse con alguna otra medida en el ámbito de la fiscalidad sobre el consumo o ambiental tal como

recomiendan reiteradamente las instituciones internacionales, particularmente las de la Unión Europea⁷.

4. La imposición dual sobre la renta y el factor trabajo.

En el marco de la imposición sobre la renta en España se han llevado a cabo sucesivas reformas que han ido definiendo de forma progresiva lo que podemos denominar como nueva imposición sobre la renta. En lo que se refiere a la Imposición sobre la Renta de las Personas Físicas las reformas fundamentales y más recientes han sido las llevadas a cabo por las siguientes normas:

- Ley 18/1991, que adapta la normativa de la imposición sobre la Renta de las Personas Físicas a las exigencias constitucionales en materia de tributación de los individuos integrantes de un grupo familiar, de acuerdo con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en sentencia de 20 de febrero de 1989.
- Ley 40/1998, que, además de introducir el concepto de renta disponible como determinante de la base imponible mediante la previsión de mínimos personales y familiares, afecta de forma muy especial a las ganancias y pérdidas patrimoniales sujetando a un tipo proporcional las generadas en períodos superiores a dos años, al tiempo que opera un profunda reducción de las deducciones a aplicar en la cuota del impuesto.
- Ley 46/2002, que introduce la existencia de una doble tarifa del impuesto (estatal y autonómica) para dar solución a la cesión parcial del mismo a favor de las Comunidades Autónomas. Al mismo tiempo se reducen tanto los tipos de gravamen como el número de tramos de la escala del impuesto.
- Finalmente la ley 35/2006, con efectos desde el 1 de enero de 2007, ha introducido como novedad fundamental, además de incidir en la reducción de tipos y de tramos de la escala, en la dualización del impuesto al prever un tipo proporcional de gravamen (18 %) para las rentas del capital mobiliario y las ganancias y pérdidas

⁷.- En las Recomendaciones del Consejo de 2014 se señalaba que España debía "Adoptar, antes de finales de 2014, una reforma fiscal completa, que simplifique el sistema impositivo y haga que contribuya en mayor medida al crecimiento y creación de empleo, así como a la preservación del medio ambiente y la estabilidad de la recaudación.

A tal efecto: trasladar la imposición hacia tributos menos distorsionadores como los que gravan el consumo o el deterioro del medio ambiente (por ejemplo, los aplicados a los combustibles) o impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles; eliminar las deducciones en el impuesto de sociedades y el impuesto sobre la renta de las personas físicas; considerar la posibilidad de reducir las cotizaciones empresariales a la seguridad social, en particular en el caso de los empleos con salarios bajos".

Es verdad que en los ejercicios sucesivos se sigue insistiendo en la cuestión central del empleo, si bien ya se no hace mención de medida concretas como las referidas a las cotizaciones sociales.

patrimoniales derivadas de la enajenación de elementos patrimoniales, frente a la tarifa progresiva aplicable a las restantes modalidades de renta.

- Con posterioridad, y durante el período de crisis económica se han aprobado numerosas y puntuales modificaciones que, sin alterar sustancialmente el sistema en lo que a la imposición personal sobre la renta se refiere, han buscado incrementar la recaudación a través del incremento de los tipos de gravamen y la reducción o eliminación de beneficios fiscales⁸. En la actualidad el tipo de gravamen de las rentas del trabajo corresponde a una tarifa progresiva que va desde el 19 al 45 %, mientras que en gravamen de las rentas del capital va desde el 19 al 23 %.

Una de las líneas evolutivas comúnmente seguidas por las reformas tributarias de los últimos tiempos ha sido la previsión de tipos de gravamen diferentes en función de la naturaleza de la renta sometida a gravamen. Tradicionalmente, y atendiendo al carácter sintético del impuesto, se pretendía someter la base imponible única a una idéntica tarifa. No obstante, desde los primeros momentos, se previó la existencia de tipos diferentes a aplicar sobre determinados componentes de la renta, en especial aquellos que presentaban carácter plurianual, lo que ya quebraba esa unitaria vocación inicial.

Tabla 2. Impuesto dual sobre la renta. Europa

País	Escala progresiva		Gravamen capital	Gravamen sociedades
	Max.	Min.		
Alemania	45	14	25	15
Austria	50	36.5	25	25
Bélgica	50	25	25	33
Chipre	35	20	15 - 20	12.5
Croacia	40	12	0 - 15	20
España	54	24.8	21 - 27	30 - 35
Eslovenia	50	16	25	17
Finlandia	50	6.5	30 – 32	20
Francia	45	5.5	24	33.33
Grecia	42	22	10 - 15	26
Holanda	52	36.25	30	25
Italia	46	23	20	27.5
Luxemburgo	40	8	10 – 15	28.8
Malta	35	15	15	35
Noruega	55	27	27	27
Portugal	48	14.5	28	23

⁸ .- Entre los beneficios fiscales eliminados se encuentra la deducción por adquisición de vivienda habitual. Tambien se redujeron los límites para la deducción por aportaciones a planes y fondos de pensiones.

Reino Unido	45	10	10 – 50	20
Suecia	55	20	30	22

Fuente : GIL AGUILAR SANCHEZ, M.: "Modelo dual del ISR. Su pertinencia en Mexico",

Tabla 3.Impuesto dual sobre la renta. América.

País	Escala progresiva		Gravamen capital	Gravamen sociedades
	Max.	Min.		
El Salvador	30	10	10	30
Guatemala	31	15	5 - 10	31
Honduras	25	15	10	25
Nicaragua	30	10	10	30
Panamá	25	15	10	25
Perú	30	15	4.1 –	30
Rep.	50	6.5	30 – 32	20
Uruguay	30	10	3 - 12	25

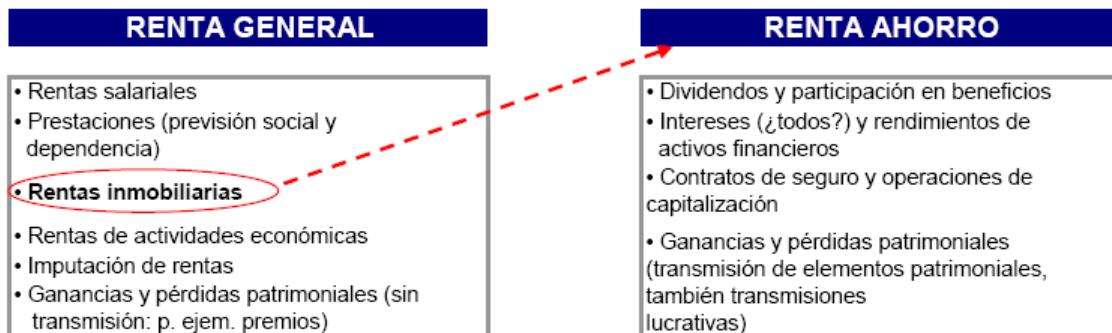
Fuente : GIL AGUILAR SANCHEZ, M.: "Modelo dual del ISR. Su pertinencia en Mexico",

El fenómeno general de la globalización económica, pero, muy especialmente la necesidad de atender a la nueva realidad generada por la aplicación efectiva de las libertades básicas consagradas en los Tratados, tras la integración de España en la CE (1986), obligaron a reformular la tributación sobre la renta, especialmente en lo que se refiere a los factores como el ahorro más fácilmente deslocalizables⁹. Luego de reformas puntuales, en su última regulación, vigente desde 1 de enero de 2007, el legislador español ha optado por un sistema de impuesto dual, caracterizado, por la previsión de una base imponible dual, renta general y renta del ahorro, como se recoge en el cuadro siguiente.

⁹ .- Como pone de manifiesto FERNANDEZ JUNQUERA en su comunicación "El IRPF y los principios constitucionales de justicia tributaria: una relación controvertida", "las razones que llevaron al legislador español a seguir este modelo hay que buscarlas en el contexto internacional en que se ha movido la economía en las últimas décadas. Por un lado, hay que tener en cuenta la libertad que hoy día tiene el capital para asentarse en el lugar cuyas condiciones fiscales le resulten más favorables a los fines que siempre se persiguen, a saber, rentabilidad y liquidez, lo que conduce inexorablemente a tener muy presentes otros sistemas tributarios con los que hay que competir para la determinación del propio... . En ellos es donde se constata que la mayoría de los países europeos han establecido un tipo fijo para las rentas del capital que nuestro sistema no puede desconocer".



Impuesto “dual”



La denominada renta del ahorro, que abarca las rentas del capital (con la excepción de los rendimientos del capital inmobiliario) y las ganancias patrimoniales, se sujeta a un tipo de gravamen relativamente bajo (19-23 %¹⁰, mientras que se reserva la aplicación de la tarifa progresiva (cuyo tipo va desde el 19 al 45 %) a la renta general integrada esencialmente por rentas del trabajo y derivadas de actividades empresariales o profesionales¹¹, más las rentas inmobiliarias.

La inclusión de las rentas inmobiliarias dentro de las renta general, sometida a la tarifa general del impuesto, es una buena acreditación de que, más allá de cuestiones dogmáticas, es la dificultad de la deslocalización, al igual que ocurre con el factor trabajo, la que justifica la sujeción a tipo de gravamen más elevados, frente a los tipos más reducidos de los factores fácilmente deslocalizables.

No se nos oculta que, al lado de estas razones de política fiscal, existen otros argumentos que apoyan soluciones duales con un menor gravamen de las rentas del capital

¹⁰ .- Se recogen los tipos de gravamen vigentes en el ejercicio 2017. Estos han sufrido diversas modificaciones desde 2007 hasta la actualidad. Entiende el legislador, tal como se manifiesta en la exposición de motivos de la ley que “con ello, a la vez que se simplificará la elección de los inversores, se incrementará la neutralidad fiscal de los distintos productos y se favorecerá la productividad y competitividad, mejorando la posición de nuestro país en un entorno internacional de libre circulación de capitales y de fuerte competencia.”

¹¹ .- La inclusión de las rentas de actividades económicas en el bloque de la renta general evita uno de los problemas fundamentales del sistema dual que consistiría en discernir en los rendimientos de actividades económicas desarrolladas por empresarios individuales que parte de los mismos pueden considerarse retribución del trabajo y cual del capital para someterlos a un régimen diferente. Sobre el particular puede verse: ORTIZ CALLE, E.: “La dualización del impuesto sobre la renta de las personas físicas: concepción sintética del gravamen versus impuesto dual” *Crónica tributaria*, nº 129/2006.

como los que se fundamentan en un mayor gravamen efectivo de las rentas del capital por el efecto de la inflación que erosiona los capitales de los que proceden¹². En cualquier caso, creemos, y la exposición de motivos así lo demuestra, que la razón de ser del impuesto dual en España es más la competitividad fiscal que el ajuste técnico de la inflación.

Finalmente queremos hacer constar que la solución dual española presenta algunas peculiaridades en relación a las que podríamos considerar como características de este modelo y que según CORDON EZQUERRO¹³ serían:

a) Todas las rentas sometidas al IRPF se clasifican en dos grandes grupos o bases imponibles: rentas laborales o del trabajo(salarios, pensiones) y rentas del capital (beneficios, intereses, dividendos, alquileres y ganancias patrimoniales, cualquier que sea el plazo de obtención).

b) Cada base imponible va a soportar una carga fiscal diferente: las rentas del trabajo estarán sujetas a una tarifa progresiva de dos o tres tramos, siendo su tipo marginal máximo mayor que el tipo fijo y único de las rentas del capital.

Si evaluamos las consecuencias de esta impuesto dual podríamos llegar a las siguientes conclusiones:

a) En primer lugar hay que señalar que el gravamen reducido de las rentas del capital, especialmente los dividendos de sociedades, se suele justificar argumentando que de esta forma se elimina el problema de la doble imposición de tales rendimientos que ya han tributado previamente en el impuesto sobre Sociedades. La suma entre el tipo de gravamen del capital (entre 19 y 23%) y el tipo nominal del Impuesto sobre sociedades (25 %) sitúa la tributación de estos rendimientos en el 45 %, que coincidiría con el tipo máximo previsto en la tarifa aplicable a la base imponible general. Sin embargo, inmediatamente es necesario hacer algunas precisiones en relación a este argumento. De un parte, el tipo efectivo que pagan las sociedades es sustancialmente inferior al tipo nominal, rondando el 18 %, si bien, especialmente las grandes empresas, presentan tipos inferiores, lo que hace que ya se reduzca el gravamen conjunto que soportan las rentas del capital. Y, por otra, existen algunas sociedades, las sociedades de inversión de capital variable (SICAV), sujetas a un tipo de gravamen del 1 % que permiten a las grandes fortunas soportar un gravamen de únicamente el 1% en sede societaria. Aunque cuando se reparten los dividendos se aplique a los dividendos repartidos el tipo del 23 %, la presión global

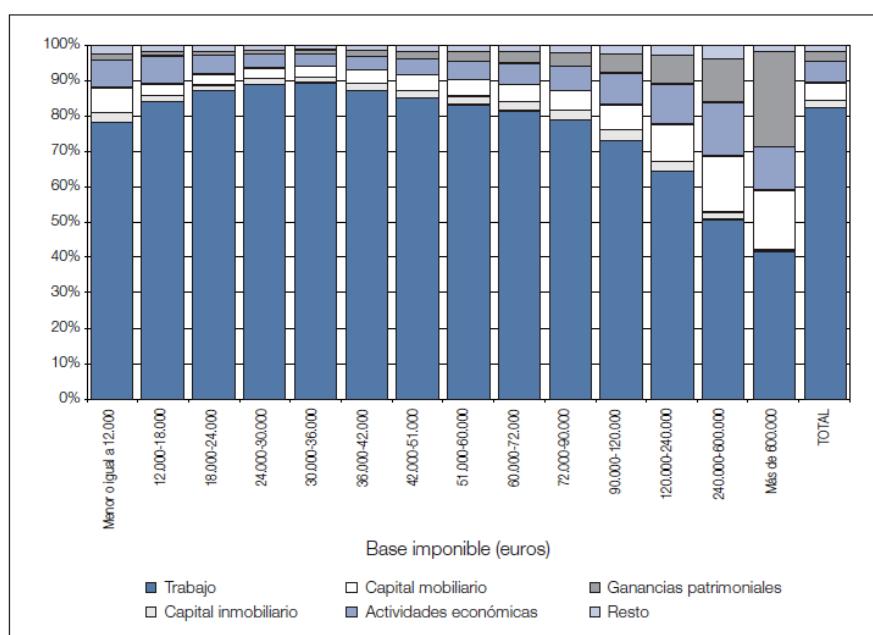
¹² .- Un análisis de los razonamientos a favor y en contra del efecto de la inflación sobre el capital puede verse en ORTIZ CALLE, E.: "la dualización del impuesto sobre la renta..." cit. ; GIL AGUILAR SANCHEZ, M.: "Modelo dual del ISR. Su pertinencia en Mexico", *XXI Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática*,.

¹³ .- Vid. CORDON EZQUERRO, T.: La tributación de las rentas del ahorro en el IRPF: gravamen dual y propuesta de reforma, *Carta Tributaria*, Monografías núm. 9, 2006, p. 5

apenas alcanza la mitad de la que recae sobre las rentas del trabajo o de actividades económicas.

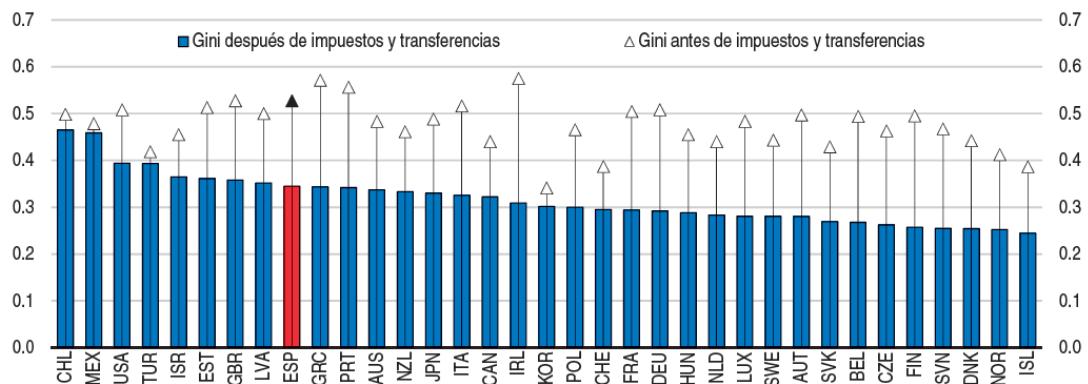
- b) En segundo lugar este régimen favorable para las rentas del capital no resulta neutral, sino que favorece especialmente a las rentas altas, ya que son las personas con mayor capacidad económica las que disfrutan de estas fuentes de renta. Como se aprecia en el Gráfico 25 las clases bajas y medias se nutren fundamentalmente de rendimientos del trabajo, por lo que no pueden beneficiarse de este régimen favorable. Son los contribuyentes con una base imponible superior a 120.000 euros los que declaran en mayor medida rentas del capital o ganancias patrimoniales.

- *Gráfico 25: Distribución porcentual de la base imponible según tramos de renta IRPF 2010.*



- c) La aplicación de un tipo más bajo para las rentas del capital mina el efecto progresivo y redistributivo de la imposición personal sobre la renta, pieza clave para que el conjunto del sistema tributario responda al principio de progresividad que exige el art. 31 de la Constitución Española. Como se puede ver en el Gráfico 26, aún después de la aplicación de impuestos y transferencias, España presenta unos altos niveles de desigualdad en la distribución de la renta. Y ello es consecuencia combinada de un reparto originario de la riqueza altamente desigual y un limitado efecto nivelador de los impuestos y transferencias públicas.

Gráfico 26: Fiscalidad y reducción de la desigualdad.2014.



1. Datos correspondientes a 2014 en el caso de Australia, Finlandia, Hungría, Israel, Corea, México, Países Bajos, España y Estados Unidos; datos correspondientes a 2012 en el caso de Japón y Nueva Zelanda; datos correspondientes a 2013 para todos los demás países. El coeficiente de Gini oscila entre cero – todas las personas disponen de rentas idénticas – y uno – la totalidad de la renta la recibe una única persona –. Por tanto, cuanto más alto sea el coeficiente de Gini, mayor será la desigualdad en la distribución de la renta.

Fuente: Datos provisionales procedentes de OCDE, base de datos de distribución de ingresos.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933458994>

- d) Por último, el mayor gravamen de las rentas del trabajo habitual en los esquemas de imposición dual sobre la renta, consagra unos altos tipos de gravamen que, a diferencia de lo que ocurre en otros países, cuando se combina con altas cotizaciones sociales eleva de forma notable la cuña fiscal sobre el trabajo con las consecuencias que antes se han puesto de manifiesto.

5. Conclusiones

Una vez analizada la cuña fiscal sobre el trabajo, tanto en la realidad de Argentina y España, como en términos comparados, cabe extraer las siguientes conclusiones:

- a) A la hora de valorar la presión fiscal sobre el trabajo resulta muy interesante el análisis combinado de la imposición sobre la renta y las cotizaciones sociales, que conforman lo que habitualmente se viene denominando como cuña fiscal.
- b) La media de la cuña fiscal en la OCDE se sitúa en el 36 % de los costes salariales totales. Tanto Argentina, con un 34,6 %, como España, con un 37 %, se sitúan muy cerca de dicha cifra media. No obstante, si se hace la comparación con la de área geográfica en la que cada país se encuadra, la cuña española coincide con la media de la UE, mientras que la argentina es de las más altas de la zona de América Latina y el Caribe.
- c) En el caso de la República Argentina la cuña fiscal se compone únicamente de cotizaciones sociales al existir unos mínimos no imponibles que llegan hasta cinco veces el salario promedio. Dado que las cotizaciones sociales presentan una escasa progresividad el tratamiento favorable para las rentas más bajas solo puede conseguirse a través de transferencias. También consecuencia de esa estructura del gravamen sobre el trabajo es que el deseable tratamiento fiscal favorable para las familias resulta escaso.
- d) En España la cuña fiscal se caracteriza por unas altas cotizaciones a cargo del empresario y una muy importante imposición sobre la renta que determina que para que un trabajador pueda percibir un salario neto de mil euros, el costo para el empleador es de 1.600 euros. Esta elevada cuña fiscal seguramente incide en un mercado laboral con una elevadísima tasa de desempleo (20 % en la actualidad) y con unos porcentajes de empleo temporal que superan el 25 %.
- e) En lo que se refiere a la imposición personal sobre la renta España presenta un impuesto dual con gravámenes más altos de las rentas del trabajo que las de capital. Como consecuencia, además de una alta imposición sobre el factor trabajo, se lastra el deseable efecto progresivo y redistributivo del impuesto sobre la renta.
- f) Mirando hacia el futuro, y de cara tanto a incentivar el crecimiento económico como para promover el empleo sería recomendable sustituir parte de la presión fiscal sobre el trabajo incrementando la imposición sobre el consumo y también los impuestos medioambientales. De todas formas, la realidad nos demuestra que, más que por razones estratégicas, las actuaciones en la imposición sobre el trabajo se han decidido atendiendo a necesidades coyunturales de equilibrar las cuentas públicas en los períodos de crisis económica.

6. Bibliografía

ALVAREZ GARCIA, S./ APARICIO PEREZ, A.: "La fiscalidad del trabajo: Un análisis comparado en la Unión Europea". *Revista universitaria de ciencias del trabajo*, N° 6, 2005, págs. 595-614.

DOMINGUEZ MARTÍNEZ, J.M.: "La cuña fiscal del trabajo: noción y cálculo" *Extoikos*, nº 11, 2013.

EUROPEAN COMMISSION: *Study on the effects and incidence of labour taxation, final report*, TAXUD/2014/DE/313 FWC No. TAXUD/2010/CC/104, Luxembourg, 2015.

EUROPEAN COMMISSION: *Tax reforms in EU member states 2014. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*, European economy 6/2014.

EUROPEAN COMMISSION: *Tax shifts*. Working paper nº 59,2015.

EUROPEAN COMMISSION: *Taxation trends in the European Union*, 2017.

FERNANDEZ, M./PONZ, J.M./TAGUAN, D.: *Algunas reflexiones sobre la fiscalidad del factor trabajo y la sustitución de cuotas a la seguridad social por imposición indirecta*, 1995.

GIL AGUILAR SANCHEZ, M.: "Modelo dual del ISR. Su pertinencia en Mexico", *XXI Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática*,

MARTINEZ SERRANO, A.: "La tributación de los trabajadores en la Unión Europea" *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 31, 2001 págs. 37-54

OCDE: *ARGENTINA. Estudio económico multidimensional*, 2017.

OCDE: *Estudios económicos de la OCDE.España*, Marzo 2017.

OCDE: *Impuestos sobre los salarios en América Latina y el Caribe*, OCDE, CI.AT,BID, 2016.

OCDE: *Taxing wages 2017*.

ORTIZ CALLE, E.: "La dualización del impuesto sobre la renta de las personas físicas: concepción sintética del gravamen versus impuesto dual" *Crónica tributaria*, nº 129/2006, pags. 141 a 174.

PEETERS, B.: "Tax shifts in EU-member states : the growing impact of (shifting) recommendations by the European Commission on National Tax Policy", *EC tax review*. - Alphen aan den Rijn. - Vol. 25 (2016), no. 3 ; p. 114-116

PICOS SANCHEZ, F./GAGO RODRIGUEZ, A.: "El impuesto dual: argumentos teóricos e implicaciones de política fiscal" *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública*, nº 171(4/2004), págs.. 103-130.

PROFETA, P./SCABROSETTI, S.: "The political economy of taxation in Europe", *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública*, nº 220-(1/2017), págs.. 139-172.

Vid. CORDON EZQUERRO, T.: La tributación de las renta del ahorro en el IRPF: gravamen dual y propuesta de reforma, *Carta Tributaria*, Monografías núm. 9, 2006

VVAA: *Estudio comparado de los sistemas tributarios en América Latina*, IEF, Madrid, 2010.

VVAA: *Taxation of workers in Europe*, EATLP, IBFD, Amsterdam, 2010.