



W
—
28
(9115)

Documento de Trabajo

9 1 1 5

LOS GASTOS FISCALES.

UN ESTUDIO

José Félix Sanz Sanz

Esta publicación de Documentos de Trabajo pretende ser cauce de expresión y comunicación de los resultados de los proyectos de investigación que se llevan a cabo en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. No obstante, la publicación está abierta a investigadores de otras instituciones que deseen difundir sus trabajos en ella.

Los Documentos de Trabajo se distribuyen gratuitamente a las Universidades e Instituciones de Investigación que lo solicitan. Asimismo, las peticiones personales pueden ser atendidas en la medida en que se disponga de ejemplares en existencia.

Se ruega a las personas e instituciones interesadas en solicitar ejemplares que utilicen el boletín de pedido que figura seguidamente.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Boletín de Pedido.
Nombre de la persona o institución:
.....
Calle: n ^o
Ciudad:Distrito Postal:.....País:
Solicita una suscripción permanente <input type="checkbox"/>
(sólo Universidades e Instituciones de Investigación) <input type="checkbox"/>
Solicita los Documentos de Trabajo cuyos números se relacionan a continuación: _____

Enviar a:
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Complutense de Madrid
Vicedecano
Campus de Somosaguas. 28023 MADRID. ESPAÑA.

LOS GASTOS FISCALES.

UN ESTUDIO

Autor: Jose Félix Sanz Sanz

LOS GASTOS FISCALES
UN ESTUDIO.

Autor: Jose Félix Sanz Sanz
Dirección de contacto:

Teléfono: (91) 3.94.24.30.
Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal.
Economía Aplicada VI.

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
Campus de Somosaguas .Universidad Complutense.
28023.MADRID.

RESUMEN

El presente trabajo intenta hacer un recorrido conceptual a través de una de las figuras más controvertidas de la Economía Pública. Analizando su evolución para el caso español y llegando a la conclusión de que nos encontramos ante un elemento

tributario de gran importancia, tanto en términos absolutos como relativos, no sólo cuantitativamente sino también por las múltiples implicaciones socio-económicas que subyacen ante su presencia, por lo que, en buena lógica debería ser tratada por políticos y técnicos con el interés que las cifras le hacen merecedora.

Una de las conclusiones básicas a las que se llega es la inexcusable necesidad de un Presupuesto de Gastos Fiscales para su control y seguimiento, como único instrumento válido para evitar la proliferación de tales figuras, fuente de distorsiones de muy distintos tipos entre las que se destacan las que afectan al nivel y composición de la inversión.

INDICE

I Los Gastos Fiscales

I.1 Introducción.....	1
I.2 La necesidad de un Presupuesto de Gastos Fiscales...	3

II Los Gastos Fiscales en España

II.1 La obligación constitucional.....	6
II.2 Los gastos fiscales en la década de los 80`s.....	8
II.3 Los gastos fiscales en el Impuesto de Sociedades..	12

III Conclusión.....20

Apéndice (cuadros y tablas)	
Referencias bibliográficas y estadísticas (consultadas)	

I. LOS GASTOS FISCALES

II. INTRODUCCION

Si tuviéramos que determinar una fecha que significase la aparición en escena del concepto de "gasto fiscal", deberíamos retroceder casi un cuarto de siglo atrás. Fueron Stanley Surrey y Henry Aaron, en septiembre de 1967, quienes desarrollaron la idea de presupuesto de "gastos fiscales", en sentido amplio. La primera relación extensa de subsidios gubernamentales, tanto directos (vía gasto público) como aquellos instrumentados a través del sistema impositivo (gasto fiscales), se realizó, aunque de manera no sistemática, en la República Federal Alemana allá por 1959. A partir de esta fecha se ha ido extendiendo, de manera progresiva, al resto de países de economías desarrolladas.

Uno de los problemas que se encuentran los estudiosos del Sector Público, interesados en el análisis de esta figura de la Economía Pública, a caballo entre el ingreso y el gasto, es precisamente su naturaleza heterogénea.

No existe una definición clara, concisa y convincente. Por ello vamos a dedicar las primeras líneas del presente trabajo a desgranar las ideas que subyacen dentro del término genérico de <<gasto fiscal>>.

Siguiendo el informe de la OCDE (1) los gastos fiscales serían todos aquellos gastos de transferencia instrumentados a través del sistema impositivo cuyos objetivos no serían otros que el de los gastos efectivos directos, es decir, constituirían un instrumento más en manos del Sector Público para conseguir metas de orden económico (reactivación de determinados sectores, eficacia económica...) y social (equidad del sistema económico, etc).

En la medida en que dichos mecanismos suponen un menor ingreso por parte del Sector Público, estos deberían estar sometidos al mismo control y fiscalidad de que son objeto los gastos directos.

Los gastos fiscales se instrumentan en los sistemas impositivos de muy diferentes formas, entre las que destacaríamos las siguientes:

a) Exenciones, es decir, aquellas operaciones que constituyen en un primer momento hecho imponible (es decir, están sujetos al impuesto) y que posteriormente se decide declarar exentas, por lo que no entrarán a formar parte de la base imponible.

b) Desgravaciones, es decir, cantidades que minoran la base imponible.

1) "Tax Expenditures: A review of the issues and country practices", 1984

c) Deducciones o créditos fiscales en la cuota íntegra

d) Aplicación de tipos reducidos para determinadas situaciones especiales o por desarrollar determinadas actividades.

e) Por último hacer referencia como establece Javier Braña (2) a los gastos fiscales derivados de la simplificación administrativa "Cuando la Administración no puede -o no quiere- conocer las verdaderas bases imponibles", ejemplos de este tipo de gastos fiscales son los regímenes de estimación objetiva de bases imponibles de actividades empresariales.

La lista no quedaría limitada a lo anteriormente expuesto si no que ahondando más en el sistema fiscal positivo español podríamos encontrar más pérdidas de ingresos "voluntarias" dentro de su estructura, así por ejemplo se podrían considerar como gastos fiscales todas aquellas operaciones declaradas no sujetas al impuesto pero que por su difícil o incluso "imposibilidad absoluta de cuantificación", como establece Revilla Pedraza (3), no figuran en los Presupuestos de Gastos Fiscales.

Una vez establecida la posible nominación de gastos fiscales (entendidos como pérdida voluntaria y legal de ingresos por parte del Sector Público) el problema que subyace es si todos ellos son considerados como tales por los diferentes sistemas tributarios positivos.

La respuesta, desgraciadamente, es negativa, basta echar un vistazo a los Presupuestos de Gastos Fiscales de los diferentes países (ver cuadro 1).

Según los Profesores Musgrave y Musgrave (4) el sistema que se debería seguir para clasificar a una determinada "renuncia voluntaria" de ingreso como gasto fiscal pasaría por la definición de un "impuesto modelo" de base extensiva que actuaría como punto de referencia. Toda minoración o reducción que fuese contra esa estructura comprensiva constituiría, sin más preámbulos, gasto fiscal. Pero incluso esta mecánica metodológica esgrimida por los Musgrave, ha sido matizada por algunos autores.

(2) Braña Javier, << Los Gastos Fiscales: concepto y problemática >>. Hacienda Pública Española, nº 72, pag. 109.

(3) Revilla Pedraza, María del Carmen. "Los Gastos Fiscales". Hacienda Pública Española, nº 105/106, 1987, pag. 125-1264)

(4) Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy. "Public Finance in theory and Practice" Mc. Graw Hill, New York. 3ª Ed. (1980)

Así por ejemplo Javier Braña (5) toma como modelo de definición la establecida por Pablo de la Nuez (6): << declaración del poder legislativo, excepcional y expresa que impide, por causa justificada y una vez producido el hecho imponible, el nacimiento de la obligación tributaria >>. Por tanto, según J. Braña, todo gasto fiscal debería venir definido por los siguientes aspectos: *legalidad, excepcionalidad, declaración expresa y finalidad. Por lo que determinadas partidas tributarias que también suponen pérdidas deliberadas de ingresos quedarían fuera de la órbita del concepto de gasto fiscal, como por ejemplo los supuestos de no sujeción o la condonación de deudas.*

En opinión del autor del presente artículo, la acotación precedente de gasto fiscal puede tener validez jurídica pero desde un punto de vista estrictamente económico, toda renuncia a un ingreso debería etiquetarse de gasto fiscal. Por tanto consideramos que no sólo las exenciones entrarían a formar parte de los gastos fiscales sino toda acción deliberada y regulada que suponga una pérdida de ingresos efectiva, con lo que la "saca" de gastos fiscales se debería ampliar a los supuestos de no sujeción, condonación de deudas, pérdida de ingresos derivados de convenios internacionales o cualquier otra forma de renuncia a cantidades que fuesen susceptible de formar parte del hecho imponible genérico.

Aún se podrían llenar páginas y páginas sobre la controversia definitoria de "gasto fiscal" pero no queremos abrumar al lector y esperamos que, al menos, haya quedado patente la dificultad inicial de acotar el concepto que nos ocupa.

1.2 LA NECESIDAD DE UN PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES

Quizás en este apartado bastase el título de un artículo escrito por George F. Break en 1985 (7): "El presupuesto de gastos fiscales. Necesidad para una contabilización global". Efectivamente si el objetivo de la actividad financiera es recoger el total de operaciones que realiza el Sector Público, sería necesario disponer de un Presupuesto de Gastos fiscales.

(5) Francisco Javier Braña, "La distribución regional del gasto fiscal en España, 1964-1977. Una aproximación" Investigaciones económicas nº 13, Septiembre/Diciembre 1980.

(6) Pablo de la Nuez "Estudio jurídico de las exenciones fiscales en el Derecho Tributario Español" en XI Semana de Estudios de Derecho Financiero, 1964. pag. 203.

(7) George F. Break "The tax expenditure budget - the need for a fuller accounting" National Tax Journal. Vo: XXXVIII nº 3, Septiembre 1985.

La razón es bien sencilla: la pérdida "consciente" de ingresos afecta de forma directa a las ramas Musgravianas de la Hacienda Pública: Rama asignativa, Rama redistributiva y Rama de Estabilización y Desarrollo económico.

Puesto que la razón de ser de los gastos fiscales no es otra que la propia de la actividad financiera, aquellos deberían mensurarse, cuantificarse y analizarse de la misma manera y con el mismo interés con que lo son los ingresos y gastos públicos "per se".

Los gastos fiscales como cualquier otra figura del programa de ingresos y gastos de un Estado (Presupuesto), se derivan de un proceso político, o en términos más economicistas: de un mercado político. Como en todo mercado, existe una demanda y una oferta. La demanda constituida por el cuerpo de electores que en última instancia coincidirá con los contribuyentes. La oferta estará formada no sólo por los partidos políticos sino también por los burócratas.

Para que exista un mercado debe definirse un producto, y el producto de nuestro mercado político es nada más y nada menos que el sistema tributario.

Con este marco de referencia, queremos dejar constancia, que los devenires de la actividad financiera son producto de la puja, como en cualquier mercado, entre oferta y demanda. El resultado final dependerá del poder de negociación que tenga cada grupo de interés dentro de la sociedad en que dicho mercado se desarrolla. Lógicamente los gastos fiscales no escapan a este mecanismo y son objeto de transacción dentro del mismo.

La justificación que suelen esgrimir los defensores de la existencia de beneficios fiscales es la necesidad de incentivar el proceso de acumulación del capital, que conlleva necesariamente a alentar al binomio ahorro - inversión, y entraría dentro de la órbita de la eterna controversia entre el principio de eficacia productiva y el de equidad del sistema económico. Pero no hay que olvidar que bajo ese fin aparentemente benévolo, suelen esconderse intereses de clase cuyo único objetivo es minorar al máximo la factura fiscal, puesto que no hay evidencia empírica de que tales reducciones impositivas sean eficaces para el fin para el que fueron implantadas.

La falta de transparencia y de publicidad convierte a los gastos fiscales como el instrumento idóneo para ser objeto de manipulación por parte de los grupos de interés fiscal, pues no permite personificar e identificar el beneficiario último del mismo.

El profesor Angel Melguizo (8) considera que los gastos fiscales son "el instrumento fiscal por el que el Estado capitalista concilia y armoniza la contradicción entre su función legitimadora - que requiere no transgredir visiblemente el supuesto principio de reparto equitativo de la carga tributaria - y la función de acumulación, que exige favorecer al capital. Y es idóneo porque evita la publicidad del gasto".

Esta situación de "oscurantismo" puede, por tanto, favorecer mecanismos de transferencia de carga fiscal de un grupo de contribuyentes a otro. Atacando al fin de justicia que todo sistema tributario debe asumir. Pero no sólo se transgrede el principio de equidad. Otro de los principios contra el que se puede atentar es el de suficiencia recaudatoria, pues todo gasto fiscal supone una pérdida efectiva de ingresos que tendrá sus consecuencias en la magnitud del déficit público limitando a su vez la capacidad de manobra de la Administración Pública, por falta de financiación, para hacer frente a una de las tareas principales que tiene encomendada: La cobertura de necesidades públicas.

A su vez, dado que los beneficios fiscales (gasto fiscal visto desde la perspectiva del contribuyente) suelen ir destinados a un grupo concreto de contribuyentes o al desarrollo de actividades muy específicas es muy probable que el principio de generalidad se quiebre también.

Si entrásemos en la órbita de los principios político-económicos establecidos en la clasificación de Neumark, otro de los principios trastocados por la aparición de los gastos fiscales sería el de neutralidad impositiva pues estos suponen intervenciones más o menos discrecionales (derivadas de la negociación en el mercado político) en la esfera privada de la economía variando las señales de mercado y haciendo que los agentes económicos tomen sus decisiones introduciendo entre sus variables explicativas estas figuras impositivas.

Los beneficios fiscales requieren, a veces, mecanismos que pueden complicar la liquidación de los impuestos con lo que el criterio de simplicidad también se vería afectado, aumentando los costes de administración y cumplimiento.

Como se ha podido comprobar en las líneas precedentes las consecuencias de los gastos fiscales afectan a la Hacienda Pública y al sistema económico en general mas de lo que en un principio se podría haber pensado.

Si verdaderamente queremos que la actividad financiera tenga en consideración todos los efectos que se desprenden de su actuación, la necesidad de un Presupuesto de Gastos Fiscales se hace patente y ha de ser uno de los retos de todo gobierno transparente, especialmente de aquellos que se etiquetan de democráticos.

(8) Melguizo, Angel: "El presupuesto de Calvo Sotelo. Notas entorno a sus cifras de liquidación". Cuadernos Económicos de I.C.E. nº 10, pag. 438 (1979).

Unicamente sabiendo con exactitud quién, cómo, cuándo, por qué, y para qué se establecen los gastos fiscales, estaremos en disposición de analizar esta figura de vital importancia para el desarrollo de una actividad financiera justa y eficiente. Son precisamente estas preguntas las que se deberían responder por un verdadero Presupuesto de Gastos fiscales y esta sería la única forma de controlar las llamadas leyes de proliferación y conservación de los gastos/beneficios fiscales de los que habla el profesor Fuentes Quintana (9).

II LOS GASTOS FISCALES EN ESPAÑA

II 1. LA OBLIGACION CONSTITUCIONAL

Una vez esbozada en el apartado anterior (I.2) la importancia económica y social de la existencia de los gastos fiscales y su presupuesto, pasamos a analizar el tratamiento jurídico que dicha figura tiene en España.

Como establece Sanz Gadea (10), el término "beneficio fiscal" aparece ya en leyes pretéritas, como la Ley de 24 de octubre de 1939 (sobre Industrias de interés nacional), la Ley de 15 de mayo de 1945 (sobre beneficios fiscales a las empresas dedicadas a la producción de energía eléctrica, fabricación de productos nitrogenados y a la explotación de la minería) o la Ley 152/1963 (sobre Industrias de interés preferente).

Pero es de resaltar que la Ley General Tributaria no define ni menciona como tales a los gastos/beneficios fiscales. Aunque hace mención a "exenciones, reducciones y demás bonificaciones tributarias" en varios apartados como son art. 10.6, art. 14, art. 15 y Disposición Transitoria Tercera. Esta situación puede crear problemas de interpretación, más teniendo en cuenta que la Ley General Tributaria es sistematizadora y definitoria pues "aspira a informar, con criterios de unidad, las instituciones y procesos que integran la estructura del sistema tributario.... también se propone incorporar a nuestro ordenamiento un esquema de sistematización de las normas reguladoras de los tributos que oriente la legislación y, en su día, facilite su codificación".

Nuestra norma madre, la Constitución Española de 1978, recoge en su artículo 133.3 la obligación de establecer por ley todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado y el artículo 134.2 dice:

(9) Fuentes Quintana, Enrique. Prólogo a "Incentivos a la Inversión Privada". de M.J. Lagares. Instituto de Estudios Fiscales. (I.E.F) Madrid.

(10) Sanz Gadea, Eduardo. "Impuesto sobre Sociedades" Tomo II. Editorial Estudios Financieros. 2ª ed. febrero 1988, pag. 1199.

"Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado".

Artículo que obligó, como así se establece en su exposición de motivos, a modificar la normativa establecida por la Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977, dando origen al Real Decreto Legislativo 1091/1988 por el que aprobó el texto refundido de dicha Ley General Presupuestaria.

Como podrá intuir el lector, y a tenor de lo comentado al principio del presente trabajo (apartado I.1), nos encontramos ante un concepto de difícil acotación económica y complicada presentación jurídica. Con lo que la problemática de su estudio y análisis se hace patente. Por ello, e intentando abstraernos de la problemática concepto -jurídico-económica que subyace vamos a pasar a un epígrafe de contrastación empírica atendiendo a la información que tenemos disponible a partir de los Presupuestos Generales del Estado.

II.2 LOS GASTOS FISCALES EN ESPAÑA, DURANTE LA DECADA DE LOS OCHENTA

- A la hora de estudiar los gastos fiscales, aparte de la problemática conceptual nos encontramos con problemas de cuantificación.

Los gastos fiscales no son objeto de cuantificación directa (pueden serlo si atendemos al Presupuesto ejecutado, pero esta información pierde utilidad si nuestro objetivo es hacer previsiones del futuro), por el contrario se utilizan métodos indirectos y estadísticos para valorar su cuantía. Esto supone, como es lógico, cierta incertidumbre sobre la veracidad de los datos obtenidos.

Los métodos son variados y se pueden resumir en:

- Método de pérdida de ingreso:
Se intenta cuantificar el ingreso que se deja de recaudar por la existencia del trato de favor que suponen los beneficios fiscales.
- Método de ganancia de ingreso:
Lo que se establece con este sistema es el incremento de ingresos que supondría la eliminación de los gastos fiscales de la estructura tributaria.
- Método de gasto equivalente:
Consiste en la determinación de los gastos directos (subvenciones u otro tipo de transferencias) que tendría que desembolsar el Sector Público para generar los mismos efectos (beneficios) que suponen la existencia de gastos fiscales.

Las tres metodologías tienen "limitaciones" que se deberían tener en cuenta, y que justamente hacen de la estimación de la magnitud de gastos fiscales una variable bastante aleatoria haciendo que la coincidencia de los gastos fiscales, ejecutados y estimados sea más bien una cuestión de suerte que una realidad que se de con cierta regularidad. (ver cuadro 2)

Los dos primeros métodos mencionados, tanto el de pérdidas como el de ganancia de ingresos, deben tener en cuenta que los ingresos públicos afectados por los gastos fiscales, son los que son, precisamente por la existencia de estos últimos. Es decir, los gastos fiscales se suponen alentadores de principios como el de eficacia del sistema económico. No se puede saber con seguridad las consecuencias, en el nivel de actividad económica general y por tanto en la recaudación del sistema tributario, de una derogación de los beneficios fiscales. Si esto es así, difícilmente podremos mensurar la "pérdida" o "ganancia" de ingresos que supone la eliminación de tales figuras.

Otra de las críticas que puede sufrir la metodología de estimación afecta al método de gasto equivalente que parte de la identidad entre gasto fiscal y gasto directo, lo cual puede que no sea así, la metodología e instrumentación de los gastos directos (por ejemplo subvenciones, subsidios, ayudas, etc.) difiere de la naturaleza de los gastos instrumentados a través del sistema fiscal. Por lo tanto se puede afirmar, sin temor a equivocarnos, que los gastos directos no tienen por que tener los mismos efectos que los gastos fiscales y por tanto estaríamos comparando dos figuras no homogéneas.

Pero, a pesar de estas reticencias, los datos disponibles pueden dar origen a algunos resultados interesantes, entre otras cosas porque son los únicos de los que disponemos. Por ello pasamos a analizar dichas cifras:

A tenor de la Tabla I del apéndice donde se reseñan, en términos agregados, los gastos fiscales de 1981 a 1991, se puede decir que:

1) En términos absolutos representan cantidades importantes, así, por ejemplo, para los dos últimos años de la serie, 1990 y 1991, la cuantía de gastos fiscales por los conceptos del capítulo 1 y 2 de ingresos ascendieron a 1.242.105 millones y 1.153.259 millones respectivamente. Téngase en cuenta que, por ejemplo, que para gastos en inversiones reales, en 1991, la previsión asciende a 1.086.700 millones de ptas.(11)

2) Parece cumplirse las leyes de proliferación y conservación de los gastos fiscales a las que alude el Prof. Fuentes Quintana. Prueba de ello, es la tasa de incremento de gastos fiscales entre 1981 y 1991 que asciende al 153'65%, es decir, que durante esta década los gastos fiscales se han incrementado en algo más de vez y media.

3) La estructura temporal de los gastos fiscales no es homogénea, es decir, la importancia de dichas partidas no es igual en todos los impuestos. Teniendo, hasta 1985, una mayor importancia, en términos absolutos, los gastos fiscales que recaen sobre los impuestos del capítulo 2 que los que recaen sobre la imposición directa, seguido, a partir de esa fecha, de un período de alternancia hasta llegar al bienio 1990-1991 en donde la tendencia se invierte.

Dentro de la imposición directa (ver tabla 2) en los primeros años de la década (hasta 1983) los gastos fiscales en el Impuesto sobre Sociedades superaban a los del IRPF. A partir de 1984, inclusive, los sujetos pasivos del IRPF se han beneficiado de mayores gastos fiscales, en términos absolutos, que los sujetos pasivos del Impuesto de Sociedades. Dándose el caso, en 1990, en que los gastos fiscales por IRPF fueron algo más del doble de los que recaían en el Impuesto sobre Sociedades, situación semejante se ha producido en las previsiones de 1991.

(11) Fuente: Presupuestos Generales del Estado 1991

Con respecto a los gastos fiscales que recaen sobre la imposición indirecta se puede observar que los impuestos más "beneficiados" han sido los impuestos especiales e IVA, con una clara tendencia incrementalista año tras año.

Si centramos nuestro análisis en los indicadores relativos que aparecen en la tabla 3 podemos observar que:

1) Los gastos fiscales tienen un peso relativo, con respecto del PIB, importante:

Durante la década de los ochenta y principios de los noventa dicha relación se ha movido en una banda cuyos valores extremos se encuentran en 1991 (2'11%) y 1984 (3'22%). Existiendo un trienio (1983-1984-1985) en donde se superó el 3%. Es interesante observar que el indicador Gasto fiscal total/PIB se ha mantenido siempre por encima del 2% durante toda la década bajo análisis. Para hacer, aún más patente, la importancia relativa de los gastos fiscales tengase en cuenta que, por ejemplo, el gasto público en inversiones reales presupuestado en 1991 representa con respecto al PIB de ese mismo año un 1'9%; los gastos de personal el 4'2%, las compras de bienes y servicios no llegan ni siquiera el 1% (0'6%) (12)

2) El coste de recaudación que suponen los gastos fiscales es importante:

Para el año 1991 las cantidades no ingresadas en concepto de gastos fiscales representan, respecto al total recaudado, por imposición directa e indirecta, el 11'28%. Este índice, como se puede observar en la segunda columna de la tabla 2, se ha relajado a lo largo de la década, desde el 22'10% en 1981, pasando por las desorbitadas proporciones de cuatrienio 82-84, donde se superan en todos los años el 24%, hasta llegar, a las nada despreciables cantidades que rondan el 11% de 1991.

Si observamos la tabla 4, se llega a la conclusión de que el coste de recaudación no ha sufrido un reparto homogéneo entre imposición directa e indirecta y se puede concluir que:

a) Los gastos fiscales que han recaído sobre la imposición indirecta han supuesto un mayor coste de recaudación, en términos de su propia recaudación, que lo que han supuesto los gastos fiscales instrumentados a través de la imposición directa. En todos los años de la década (a excepción de 1986-1987-1988 y 1991, y quizás estas excepciones se deban a los cambios en la estructura impositiva indirecta a raíz de ingreso de España en la CEE) el indicador Gasto fiscal ID / Recaudación ID ha sido inferior a su homólogo Gasto fiscal II / Recaudación II.

b) Tanto el indicador Gasto Fiscal ID / Recaudación ID, como Gasto Fiscal II / Recaudación II, han sido más elevados en los primeros cinco años de la década bajo estudio (1981-1985) que en los cinco últimos años (1986-1991).

(12) Porcentajes calculados a tenor de los datos de los Presupuestos Generales de Estado para 1991.

3) El análisis del índice Gasto Fiscal Total / Def. Caja (tabla 3, columna 3) puede ayudarnos a comprender mejor la figura que estamos estudiando:

Llama la atención que el Presupuesto de Gastos Fiscales respecto del déficit de caja no financiero del Estado supere en todos los años la frontera del 50%. Presentando una estructura temporal estrictamente creciente a lo largo de los diez años de estudio. Llegando, incluso, a porcentajes tan increíbles como los correspondientes a los años 1990 y 1991 donde los gastos fiscales representaron el 169% y 230% del déficit de caja, respectivamente.

4) Por último nos queda comentar el ratio que nos relaciona los gastos fiscales con el gasto público directo y el gasto público total (directo + fiscal).

Como se puede observar en la tabla 3 (columnas 4 y 5) nos encontramos con porcentajes relativamente altos, siempre superiores al 6'5%, llegando incluso a superar el 10% en el año 1984 (Gasto fiscal total / Gasto público).

El ratio Gasto Fiscal total / Gasto total, tuvo su cénit en el cuatrienio 1982-1985, donde no se descendió por debajo del 8%.

Esto puede hacer pensar que a pesar de la idea generalizada de sobredimensión del Sector Público, el Sector Público español podría aumentar sus partidas de gastos en porcentajes considerables (en torno al 7-8%) si los beneficios fiscales se retirasen de la estructura tributaria del país. (13).

Tras el análisis realizado hasta el momento, podemos afirmar que nos encontramos ante una figura tributaria de gran importancia, tanto en términos absolutos como relativos, y que, en buena lógica, debería ser tratada por políticos y técnicos con el interés que las cifras le hacen merecedora.

(13) Esta aseveración tiene sus limitaciones, pues como se comentó en su momento, la retirada de los beneficios fiscales afectaría muy probablemente a la conducta de los agentes económicos, y, por tanto, a sus decisiones sobre consumo, oferta de trabajo, inversiones, etc...

II.3 LOS GASTOS FISCALES EN EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

He considerado oportuno incorporar un epígrafe exclusivamente dedicado a los gastos fiscales que recaen sobre el impuesto de Sociedades, ante la falta evidente de estudios de contrastación empírica sobre la eficacia de los mismos en la inversión de la economía.

Desde el punto de vista del autor del presente artículo, esta ausencia de trabajos no se debe a una falta de interés por el tema sino más bien a una falta de fuentes estadísticas consistentes a las que ayuda indudablemente, como establece Domingo Carbajo (14), "la no existencia de una metodología unitaria" respecto al establecimiento de un Presupuesto de Gastos Fiscales. En síntesis las críticas que se podrían hacer al respecto se centrarían en:

- El grado de especificación y clasificación de los gastos fiscales es muy pobre, prueba evidente de ello es que bajo el epígrafe "deducción por inversiones" en el impuesto sobre Sociedades se agrupan todas las modalidades existentes en este impuesto (de naturaleza muy distinta y que van desde la deducción por inversiones en activos fijos nuevos pasando por las inversiones en sociedades exportadoras hasta las deducciones por inversiones en programas I+D o en bienes de interés cultural).
- La deducción por creación de empleo no sufre una clasificación autónoma sino que se introduce en el epígrafe "deducción por inversiones", lo cual lógicamente dificultará la interpretación de una posible estimación si una de las variables explicativas de un supuesto modelo fuese la "deducción por inversiones".
- Tradicionalmente las amortizaciones aceleradas no han tenido la consideración de gastos fiscales, por considerarse que suponen mayores deducciones presentes a cambio de menores en el futuro.
- Los proyectos de inversión no pueden analizarse independientemente de sus formas de financiación, por ello, se debería considerar el incentivo que supone la financiación mediante deuda.

Pero antes de entrar en el debate de los aspectos anteriormente enumerados, convendría clarificar más el horizonte cuando hablamos de sistema fiscal e inversión. La cuestión principal consiste en saber si determinados aspectos de la estructura del impuesto de sociedades, como pueden ser las amortizaciones aceleradas o la deducción por inversiones, pueden

(14) Carbajo Vasco, Domingo; "Los gastos fiscales y su reflejo en el presupuesto español". Cuadernos de Economía y Finanzas nº3. FEDEA. 1991.

afectar a las decisiones de inversión. En otras palabras, un estudio de eficacia supondría dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Consigue el país un aumento de su stock de capital en términos de los ingresos que "voluntariamente" renunciar a percibir? La respuesta dependerá de como tomen las empresas sus decisiones de inversión. Si nuestro posicionamiento intelectual se apoya en el modelo del acelerador que considera que las técnicas de producción, son tales, que la relación K/Y está dada. El único determinante de la inversión son las variaciones en el nivel de producto, en el marco de este modelo, los beneficios fiscales harán más barato el capital pero esto no afectará a la inversión pues la demanda de capital no depende de su precio.

Otro posicionamiento teórico, generalmente más aceptado, es el que se conoce como modelo neoclásico, originario de Dale Jorgenson (1963), que considera que la tecnología (relación K/Y) no está fija sino que la empresa tiene capacidad de elegir, pero ¿Qué técnica se elegirá? según este autor la selección dependerá del coste de oportunidad que suponga el proyecto de inversión potencial (Coste de uso del capital) compuesto no sólo por el coste financiero sino también por el coste de depreciación.

En un mundo con impuestos esta variable, el coste de uso del capital, puede ser manipulada desde la estructura impositiva, y por tanto, influir en las decisiones de inversión (15).

Por tanto el suponer que variables fiscales tales como las amortizaciones aceleradas, tipos reducidos o la deducción por inversiones puede influir en la variable inversión supone, en un primer término, un posicionamiento a favor del modelo neoclásico de Jorgenson.

Una vez aclarado que suponer que el sistema fiscal influye en la inversión conlleva a "movernos" en un modelo Neoclásico, pasamos a analizar la estructura tambaleante del Presupuesto de Gastos Fiscales, en lo que se refiere al impuesto sobre Sociedades y que hace que carezca de utilidad para hacer análisis de eficacia u otro tipo de estudios dentro de la órbita de la política fiscal:

- Como aclaramos en su momento la clasificación que se hace de los gastos fiscales que recaen en el impuesto de sociedades es demasiado agregada, lo cual, imposibilita el poder sacar conclusiones coherentes ya que dentro del concepto genérico de "deducción por inversiones" se introducen todas las existentes en este impuesto sin ningún tipo de desglose, dando cuerpo homogéneo a deducciones que por su naturaleza y estructura son heterogéneas. Esta situación se agrava cuando al anterior

(15) No sólo influirá en el nivel de inversión, sino que, como han demostrado otros autores, también podrá hacerlo en la composición de la misma.

"conglomerado" se le añade la deducción por creación de empleo, que tiene una naturaleza radicalmente distinta ya que su objetivo es incentivar la utilización del factor trabajo y no la del capital propiamente dicho.

- Otro problema añadido, desde el punto de vista del autor, es la no consideración de las amortizaciones aceleradas como gasto fiscal, escudado en el razonamiento de que amortizar aceleradamente supone aumentar las deducciones presentes a cambio de reducirlas en el futuro.

Este razonamiento no es económicamente válido por dos razones:

- A) Si la depreciación económica es el gasto corriente que genera la utilización de un bien de capital durante un ejercicio económico (fiscal), ésta debería ser la cantidad fiscalmente admisible como deducible de la base, por tanto, todo gasto por encima de esa cantidad debería considerarse como un beneficio fiscal, ya que, supondría minoraciones de base imponible por encima del gasto económico real que supuso la utilización de dicho bien de capital en el proceso productivo.
- B) Se podría suponer que las mayores deducciones al principio de la vida útil del activo, vendrían compensadas por las menores cantidades deducibles (por debajo de la depreciación económica) al final de la vida del elemento amortizable. Esta afirmación únicamente sería cierta si estuviésemos en presencia de economías no inflacionistas ($\pi=0$) y con tipos de interés estáticos, lo cual, parece más un cuento de Hadas que una realidad ni siquiera imaginable.

La existencia de inflación y/o de tipos de interés nominales variables (crecientes), elevan la tasa de descuento, reduciendo el valor presente de las deducciones por amortizaciones futuras. ¿Qué quiere decir esto? simplemente que cuanto mayores sean las cantidades que deduzcamos al contado, es decir, en el presente (o ejercicios económicos cercanos a él) mayor será el valor presente de las amortizaciones futuras y por tanto al final de la vida fiscal del activo amortizable mayor habrá sido el valor real de las amortizaciones fiscales consideradas como gasto deducible. Por este motivo, considero, que las amortizaciones aceleradas tienen carácter de gasto fiscal pues suponen un menor ingreso (mayor gasto deducible del económicamente admisible).

- Otro aspecto importante que relaciona la fiscalidad con la variable inversión, es el trato fiscal que sufren las fuentes de financiación de dicho proyecto.

Las alternativas de financiación que tienen las empresas son varias (endeudarse, emisión de acciones, autofinanciación etc...) y todas ellas están sometidas al impuesto de distinta forma y condición, ejemplo de trato favorable lo representan los intereses de la deuda que se consideran deducibles en cuanto al cálculo de la base imponible, lo que representa un ahorro fiscal de $\mu(*)$ por unidad de carga que suponga la deuda emitida.

Algo semejante ocurre con las ganancias de capital, pues sólo se gravan en el momento de realizarse y lo son a un tipo reducido debido a su condición de renta irregular.

Si entendemos que estos "tratos de favor" se alejan del concepto de renta extensiva o "impuesto standar", los ingresos que se dejasen de percibir por dicha situación, también deberían considerarse susceptibles de engrosar partidas del Presupuesto de Gastos Fiscales.

Por último quizás algún lector se sorprenda al no ver dentro del Presupuesto de Gastos Fiscales la deducción por doble imposición interna, esta ausencia está totalmente justificada, ya que la deducción por dividendos (tanto en el I.R.P.F. como en el I.S.) tiene como objetivo paliar el problema económico que se deriva de considerar a las Sociedades como sujetos pasivos independientes de sus socios y por tanto no responde realmente a una minoración de ingresos sino más bien a un mecanismo de compensación.

Tras las matizaciones expuestas vamos a intentar sacar conclusiones de los datos disponibles en los Presupuestos Generales del Estado. (ver tabla nº5).

- 1) Dentro de los gastos fiscales que recaen sobre el Impuesto de Sociedades, podemos distinguir tres grupos, atendiendo a su importancia relativa:

- a) gastos fiscales "poco importantes", constituidos por partidas como son la aplicación de tipos especiales o las deducciones por Inversiones en la Exposición Universal Sevilla 1992 y Conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América, así como por el Comité Organizador Olímpico Barcelona 1992 que en ninguno de los años bajo análisis (1987-1991) han llegado a representar, ni siquiera, el 1% del total de gastos fiscales presupuestados.

(*) tipo del impuesto sobre sociedades.(nominal)

- b) gastos fiscales "relativamente importantes", que representan en torno al 10% del total de gastos fiscales presupuestados y que estarían formados por las "Bonificaciones en cuota".
- c) gastos fiscales "importantes", que serían aquellos cuyo peso relativo respecto al total de gastos fiscales presupuestados superan el 10%. Ejemplos de estos, serían los gastos fiscales derivados de los "Incentivos a la financiación. Reglamento transitorio" que en 1984 llegaron a representar el 34'9% del total de gastos fiscales presupuestados para el impuesto sobre Sociedades de ese mismo año, y la "deducción por inversiones" que en ninguno de los años del período analizado ha bajado del 50%.
- Tras la anterior clasificación y a tenor de los datos que aparecen en las tablas 5.1 y 5.2 se puede observar que ha existido una evolución caracterizada por un incremento general (en términos absolutos) de los gastos fiscales que han recaído sobre el impuesto de Sociedades.
- Este incremento absoluto no se corresponde con un incremento relativo, conclusión a la que llegamos cuando, en su momento, analizamos la tabla nº2 donde se puede observar que a partir de 1984, los sujetos pasivos del I.R.P.F. se han beneficiado de mayores gastos fiscales.
- Es de resaltar que mientras la mayoría de los gastos fiscales tienden a estabilizarse (tipos especiales, bonificaciones en cuota) o incluso a contraerse en términos relativos (Incentivos a la financiación) la deducción por inversiones aparte de ser el gasto fiscal más importante en todos los años, tiene una clarísima tendencia incrementalista, como se puede derivar de la tabla 5.2, en 1984 representó el 54% del total de gastos fiscales presupuestados para el impuesto de sociedades llegando en 1991 a rebasar la barrera del 75%. ¡No hay duda! nos encontramos ante el gasto fiscal más importante que se instrumenta dentro del impuesto que grava el beneficio empresarial.
- Si nos apoyamos en la tabla 5.3 aun podemos sacar más conclusiones de interés:
- a) El coste de recaudación que suponen los gastos fiscales en el I.S., aunque sigue teniendo importancia (un 14'8% en 1991), ~~se~~ ha disminuido progresivamente en los últimos cinco años, por ejemplo en 1987 ascendía a 34% de lo presupuestado como recaudación de Sociedades.

b) La partida más importante la representa, sin excepción, la deducción por inversiones, aunque conviene recordar que en este concepto se incluyen no sólo la deducción por inversión en activos empresariales nuevos, sino un "conglomerado" de otros conceptos incluida la deducción por creación de empleo.

A pesar de esta importancia evidente, el coste de recaudación que representa la deducción por inversiones respecto al total recaudado por este impuesto, ha disminuido pasando de un 18% en 1987 a un 11% en 1991. (Ver tabla 5.3, columna 3).

Es importante tener en cuenta que la ley 44, de 8 de Septiembre, sobre el Impuesto sobre Renta de las Personas Físicas, en su artículo 29, permite a los sujetos pasivos del impuesto (I.R.P.F.) que ejerzan actividades empresariales, profesionales o artísticas la aplicación de los incentivos y estímulos a la inversión empresarial establecidos o que se establezcan en el impuesto sobre Sociedades, con igualdad de tipos y límites de deducción (16). Por tanto, el total de ingresos "no percibidos" por el concepto genérico de "incentivos a la inversión" es superior al que se recoge exclusivamente por el Impuesto sobre Sociedades.

Conviene aclarar que la existencia de gastos fiscales dentro de la estructura Tributaria de un determinado país, no sólo afecta al nivel de inversión sino que también puede influir en la composición de ésta.

El instrumento utilizado para analizar estas posibles distorsiones en la composición de la inversión es el "tipo efectivo marginal".

Supóngase un proyecto de inversión realizado por una empresa pero financiado en última instancia por una persona física. La diferencia existente entre la rentabilidad neta real que obtiene la empresa al llevar a cabo dicho proyecto, y la rentabilidad neta (de todos los impuestos) obtenida por el ahorrador, conocida como cuña impositiva, se debe a la estructura tributaria personal y societaria.

(16) Hasta el ejercicio 1987 y de acuerdo con el artículo 97.3 del Reglamento del Impuesto era de aplicación a todos los sujetos pasivos que desarrollasen actividades empresariales, profesionales o artísticas independientemente del régimen de estimación de bases elegido. A partir de 1988 sólo podrán acogerse aquellos sujetos pasivos que estimen sus bases "directamente", quedando fuera de la órbita de estas deducciones las actividades que utilicen el Régimen de Estimación Objetiva Singular.

El "tipo efectivo marginal" vendría determinado por el cociente entre la cuña anteriormente definida y la rentabilidad neta real de la empresa o del ahorrador (17):

$$t = \frac{P-S}{P} \quad \text{ó} \quad t = \frac{P-S}{S}$$

Símbolo {

- t= tipo efectivo marginal.
- P= rentabilidad neta de depreciación de la empresa.
- S= rentabilidad neta real del ahorrador.(de todo tipo de impuestos)

El trabajo pionero en el cálculo de "tipos efectivos marginales" vió la luz gracias a King y Fullerton (18), que dirigiendo a un grupo de investigadores de distintas nacionalidades, calcularon tipos efectivos para cuatro países con experiencias económicas distintas, aunque todas desarrolladas (Estados Unidos, Suecia, Reino Unido y la antigua Alemania Federal).

Su ejemplo fue seguido por otros investigadores interesados en el tema, y así, Boadway, Bruce y Mintz (19) aplicaron al caso Canadiense la metodología "King-Fullertoniana".

Posteriormente, en 1987, Alworth (20), hace un estudio semejante para seis países europeos concluyendo en la existencia de grandes disparidades en lo que se refiere a imposición efectiva sobre el capital.

- (17) para profundizar más el concepto teórico de tipo efectivo se pueden consultar:
- Fullerton Don; "Which effective tax rate?". Working Paper No. 1123. National Bureau of Economic Research, INC. May 1983
 - Bradford D. and Fullerton D.; "Pitfalls in the construction and use of effective tax rates". Discussion paper nº 11. Woodrow wilson school of Public and International affairs. Princeton Un. (1981)
- (18) King M., Fullerton D.; "The Taxation of Income from Capital". The University of Chicago Press. Chicago 1984.
- (19) Boadway W. Robin, Bruce Neil, Mintz Jack M.; "Taxes on Capital income in Canada: Analysis and Policy". Canadian Tax Paper. No. 80. (1987)
- (20) Alworth, J. S.; "Taxation and the cost of Capital: a comparison of six I.C. countries". Tax coordination in the European Comunity (1987).

En España la iniciativa la tomaron los profesores Carlos Cuervo y J. A. Trujillo, que bajo los auspicios de F.E.D.E.A., publicaron en 1986:

"Estructura fiscal e incentivos a la inversión" (21).

En este trabajo los cálculos fueron planteados en cuatro escenarios distintos: el primero de ellos corresponde a la situación de los parámetros fiscales vigentes en 1983, el segundo escenario se adecúa a la situación en 1985, el tercero de ellos modifica el segundo introduciendo la posibilidad de amortización inmediata de acuerdo con el Real Decreto Ley 2/85 de 30 de Abril sobre medidas de política económica, y por último crean una simulación donde desaparece el Impuesto sobre Sociedades, y por tanto, la deducción en el IRPF por dividendos percibidos.

Es de resaltar el capítulo IV, donde se hace una estimación de la cuantía de los gastos fiscales originados por la deducción por inversiones y creación de empleo.

La síntesis de este interesantísimo trabajo se podría resumir en las siguientes conclusiones (para los escenarios planteados).

- 1) La estructura de tipos efectivos en España, al igual que en otros países, es divergente por lo que se puede concluir que el sistema tributario español es fuente de distorsiones en lo que a asignación de recursos se refiere.
- 2) En general, el activo fiscalmente peor tratado son las existencias, seguido de la maquinaria y el equipo. Puesto que el sector manufacturero utiliza este tipo de activos intensivamente (especialmente las existencias), no es de extrañar que sea el menos favorecido por la estructura tributaria.
- 3) La inflación afecta positivamente a los tipos impositivos efectivos.
- 4) La posibilidad de amortización inmediata provoca un descenso generalizado de los tipos impositivos efectivos.
- 5) La pérdida estimada de ingresos de la Administración por peseta invertida, es de 13 céntimos en el caso de empresas privadas y 12 en el de las públicas. Por su parte, el gasto fiscal por peseta gastada en creación de nuevos puestos de trabajo se estima en 20'5 céntimos para las empresas privadas y 19'8 céntimos para las públicas. En conjunto, el gasto fiscal medio por empleo creado se sitúa entorno a las 600.000 Pts

(21) Cuervo-Arango C., Trujillo J. A.; "La estructura fiscal e incentivos a la inversión". F.E.D.E.A. (1986).

Recientemente, en 1988, y con motivo de la conmemoración de los diez años de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, los profesores, Espitia, Huerta, Lecha y Salas calcularon tipos marginales efectivos para el período 1965-1987 en su estudio: "Estímulos fiscales a la inversión a través del impuesto de Sociedades" (22), llegando a conclusiones muy parecidas a las obtenidas por Cuervo y Trujillo. Como se puede observar la trascendencia de los gastos fiscales, va más allá, de lo que en un principio se podía haber pensado.

Para terminar dediquemos las últimas líneas a un epígrafe de conclusiones.

III. CONCLUSIONES

Si verdaderamente queremos que la actividad financiera tenga en consideración todos los efectos que se desprenden de su actuación, la necesidad de un Presupuesto de Gastos Fiscales se hace patente, y ha de ser uno de los retos de todo gobierno transparente. Su problemática técnico-conceptual hace que los gastos fiscales se definan como un concepto de difícil acotación económica y complicada presentación jurídica que dificulta, sobremanera, su estudio y análisis.

Por Presupuesto de Gastos Fiscales deberíamos entender, aquel documento del que fuese posible obtenerse respuestas unívocas a preguntas tales como: ¿quién se beneficia de esa pérdida de ingresos?, ¿en qué cuantía?, ¿Por qué se instrumentan tales figuras dentro del sistema tributario?, ¿se consigue la meta para la que se implantarán?. De no ser así, estaremos simplemente en presencia de un listado mas o menos extenso sin ninguna utilidad definida. Tras la promulgación de la Constitución Española de 1978, existe imperativo legal para la consecución de un Presupuesto de Gastos Fiscales, desgraciadamente, en la actualidad es sólo una nominación de partidas sin que podamos afirmar que nos encontramos ante un verdadero Presupuesto en sentido estricto.

Lo que es indudable es que nos encontramos ante una figura tributaria de gran importancia, tanto en términos absolutos como relativos, no sólo cuantitativamente sino también por las múltiples implicaciones socio-económicas que subyacen ante su presencia, por lo que, en buena lógica, debería ser tratada por políticos y técnicos con el interés que las cifras le hacen merecedora.

Es interesante mencionar que actualmente están apareciendo trabajos de gran interés científico, que utilizando como instrumento analítico el concepto de tipo efectivo marginal, cuantifican las diferencias impositivas existentes entre

(22) Espitia M., Huerta E., Lecha G., Salas V.: "Estímulos fiscales a la Inversión a través del Impuesto de Sociedades". Papeles de trabajo. D.T. 1/88. I.E.F. (1988).

distintos proyectos de inversión y hacen patente la influencia de los gastos fiscales en la asignación del capital de la economía.

Se llega a demostrar que dependiendo del sector en donde se invierta, activo en el que se invierta, fuente de financiación utilizada y naturaleza del ahorrador último que financie el proyecto; la imposición efectiva varía muy significativamente.

APÉNDICE
(cuadros y tablas)

CUADRO N.º 1

PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES EN CIERTOS PAISES DE LA OCDE

	Australia	Austria	Canadá	Francia	Alemania	Irlanda	Portugal	Reino Unido	EEUU.	España
Primera aplicación	Presupuesto 1981-1982.	Informe anual sobre ayudas 1979.	1979 Actualización en la presentación presupuestaria.	Ley de 1981. Informe anual publicado en el Plan presupuestario de las Vías y Medios anexo del Proyecto de Ley dirigida al Parlamento.	Primera publicación en 1959. Ley de 1967 que reclama la publicación de informes anuales sobre ayudas directas y ayudas fiscales.	Informe anual 1980. de las autoridades fiscales de 1981.		Primer informe en este campo establecido en 1979. Lista del conjunto de reducciones fiscales publicada en un libro blanco anual.	Presupuesto anual de gastos para 1968. Ley de 1974: informe en el Presupuesto en el Federal.	Ley de 1972. Pre-sentación anual en el Parlamento. Ley de 1974: informe en el Parlamento.
Obligación legal	No	Si	No	Si	Si	No	No	No	Si	Si
Definición	Aquellos que podrían ser reemplazados por gastos directos.	Acentúa la importancia de que los gastos fiscales contribuyan al interés general.	Similar a USA con especial hincapié en la neutralidad.	Aquellos cuya aplicación implica una pérdida de ingresos para el Estado y subsidios que la correspondiente disminución de la carga fiscal para los contribuyentes en comparación con la resultante de los principios generales.	(A partir de 1977). Aquellos que se concreten en subsidios que tengan como objetivo estimular el desarrollo de la productividad y reducir los precios.	(*)	(*)	(*)	(A partir de 1982.) Aquellos que se construyen a través del sistema fiscal que provocan una estructura básica de las leyes existentes con el fin de conseguir determinados efectos en mercados específicos y sobre ciertos contribuyentes.	Subsidios: in-centivos fiscales que construyen el sistema fiscal los de la estructura fiscal "ordenesajustes en la estructura básica de las leyes existentes con el fin de conseguir determinados efectos en mercados específicos y sobre ciertos contribuyentes.
Campo cobertura	Impuesto sobre la renta, las ventas, y los salarios a cargo del empresario.	Impuestos federales.	Impuesto sobre la renta y sociedades, impuestos sobre las ventas y sobre consumos específicos del Estado Federal.	Impuestos directos e indirectos del Estado.	Impuestos directos e indirectos del Estado.	Impuesto sobre la renta e impuestos sobre sociedades de la Administración central.	Impuesto sobre la renta únicamente.	Impuestos directos de la Administración central.	Impuestos sobre la renta e impuestos sobre sociedades del Estado Federal.	Impuestos directos e indirectos de la Administración central.
Contenido	160 gastos fiscales y descripción de los grupos beneficiarios.	Análisis detallado de las principales ayudas fiscales unido a los gastos presupuestarios.	220 gastos fiscales. Datos cuantitativos y descripciones de las principales disposiciones.	350 gastos fiscales. Datos analíticos y descripciones de las principales disposiciones.	Análisis detallado de 122 gastos fiscales unidos a gastos directos.	Lista y evaluación de los principales gastos fiscales.	Lista y evaluación de los principales gastos fiscales.	Análisis de 108 desgravaciones fiscales. Datos cuantitativos y descripciones de las principales disposiciones.	Análisis de 87 gastos fiscales. Datos cuantitativos y descripciones de las principales disposiciones.	Lista de los principales gastos fiscales.
Clasificación	Por función.	Por tipo de impuesto, de función y de beneficios.	Por objetivo, por beneficiario y por categoría de impuesto.	Por objetivo, por beneficiario y por categoría de impuesto.	Por objetivo, por beneficiario y por categoría de impuesto.	Por categoría de impuesto.	Por categoría de impuesto y por función.	Por categoría de impuesto.	Por categoría de impuesto y por función.	Por categoría de impuesto y por función.
Cuantificación	Evaluación periódica. Sin totalización.	Evaluación y agregación anuales.	Evaluación periódica. Sin agregación.	Evaluación anual sin agregación.	Evaluación bianual. Agregación por sectores económicos generales.	Evaluación anual sin totalización.	Evaluación anual Totalización.	Evaluación anual para los datos disponibles. Sin agregación.	Evaluación anual por elementos. Agregación.	Evaluación anual. Agregación.
Reglas de evaluación	Pérdidas de ingresos y ganancias de ingresos en términos de contrarios.	Pérdidas de ingresos en términos de derechos contrarios.	Pérdidas de ingresos en términos de derechos contrarios.	Ganancias en ingresos en términos de percepciones (devoluciones).	Pérdida de ingresos en términos de derechos constatados.	Pérdida de ingresos en términos de derechos constatados.	Ganancias en ingresos en términos de percepciones (devoluciones).	Pérdidas de ingresos en términos de derechos contrarios.	Equivalencia en gastos y pérdidas de ingresos en términos de derechos contrarios.	Ganancias en ingresos en términos de percepciones (devoluciones).

(*) Irlanda, Portugal y el Reino Unido, ante las dificultades de establecer una definición de gastos fiscales, prefieren pasar directamente a su enumeración.

Fuente: Edo V., De Pablos L., Valiño A.: "Los gastos fiscales". Papeles de Economía Española. n.º 37, 1988.

CUADRO 2

	Deducción por primas de seguros	Deducciones por inversión en vivienda	Deducción por rentas del trabajo	Deducción variable
PGF:	9500	99183	118519	20632
1987				
REAL:	9645	92884	142268	54789
PGF:	5400	73069	131280	48188
1988				
REAL:	11214	27221	169641	151890

Fuente: Carbajo Vasco, Domingo; "Los Gastos Fiscales y su reflejo en el Presupuesto español" colección Cuadernos de Economía y Finanzas. F.B.D.E.A. 1991

TABLA I
(en millones de pts)

	Gastos fiscales Totales	Gastos fiscales. Capítulo I.	Gastos fiscales. Capítulo II.	P.I.B.	Recaudación Impues. directos	Recaudación. Impues. indirec.	Recaudación total. Impues. direc. e indir.	Déficit de caja.	Gasto público.	Gastos totales
1981	424564	186384	238180		990575	930118	1920693		5392000	5816564
1982	555800	224500	331300	19567300	1159312	1002890	2162202	1046000	6313700	6869500
1983	691100	316200	374900	22234700	1431595	1313828	2745423	1200200	7212300	7963400
1984	810157	331630	478527	25111300	1669988	1534363	3204351	1343100	8029900	8840057
1985	907300	354600	552700	28200900	1933921	1822405	3756326	1485400	9331500	10238800
1986	875400	472700	402700	32315000	2167336	2781271	4948607	1440100	10655600	11531000
1987	898800	538800	360000	36159400	2487000	2933300	5420300	1339900	11608600	12507400
1988	1033515	548061	485454	40128800	3107000	3296325	6403325	1175900	12920400	13953915
1989	1014488	504421	510067	44985000	4655280	3777496	8432776	1109300 (a)	14561200	15575688
1990	1242105	638263	603842	50041000	4880000	4413000	9293000	734400 (a)	12694509	13936614
1991	1153259	745252	408007	54501000	5835000	4383600	10218600	500000	13458676	14611935

fuente: Presupuestos Generales del Estado (varios años) y elaboración propia.

(a) Déficit de caja corregido para tener en cuenta que en 1989 no pudieron realizarse las devoluciones por I.R.P.F en los plazos habituales, como consecuencia del aplazamiento hasta el mes de noviembre de la presentación de las declaraciones debido a la Sentencia del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional la declaración conjunta. La corrección supone aumentar el déficit de 1989 en 335 miles de millones y minorar el de 1990 en la misma cantidad.

TABLA 2.1

CAPITULO 1

	I.R.P.F.	I.S.	Sucesiones	Total capi.1
1981	56000	127784	2600	186384
1982	64000	158000	2500	224500
1983	147600	165900	2700	316200
1984	170180	158600	2850	331630
1985	191100	160000	3500	354600
1986	300400	170800	1500	472700
1987	352100	185400	1300	538800
1988	361889	185242	930	548061
1989	343561	160460	400	504421
1990	451967	185956	340	638263
1991	498023	244569	4	742596

TABLA 2.2

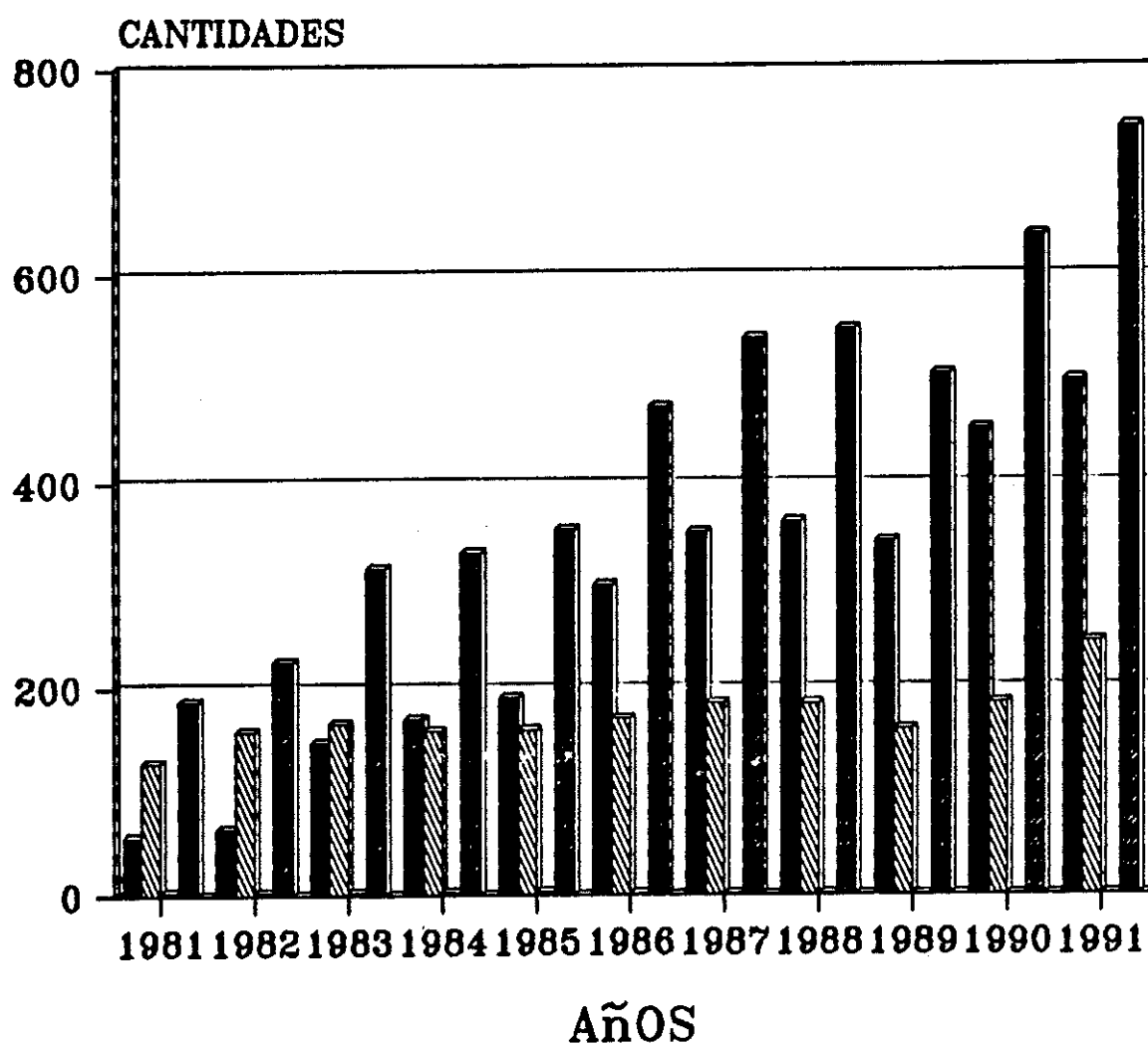
CAPITULO 2

	T.P.A.J.D.	I.G.T.E.	I.V.A.	Lujo	ESPECIALES	I.S/Traf. ext.	Mono. fiscal	Total capi.2
1981	13530	74872	-----	35068	21186	80339	13125	238180
1982	12300	154100	-----	34100	21400	106400	3000	331300
1983	12400	166300	-----	31900	24700	136600	3000	374900
1984	13700	191245	-----	32462	85120	153000	3000	478527
1985	16000	221200	-----	40700	91300	180500	3000	552700
1986	13900	73400	193800	7200	84100	30300	-----	402700
1987	12600	-----	187500	-----	118700	41200	-----	360000
1988	11350	-----	199329	-----	205775	69000	-----	485454
1989	10264	-----	211289	-----	216064	72450	-----	510067
1990	9840	-----	223734	-----	307270	62998	-----	603842
1991	2527	-----	236935	-----	120238	48307	-----	408007

Fuente: Edo V., de Pablos Laura, Valiño Aurelia: "LOS GASTOS FISCALES". Papeles de Economía Española. No37(1988).
y elaboración propia a partir de Presupuestos Generales del Estado.

GRAFICA 2.1

CAPITULO 1



■ I.R.P.F.

▨ I.S.

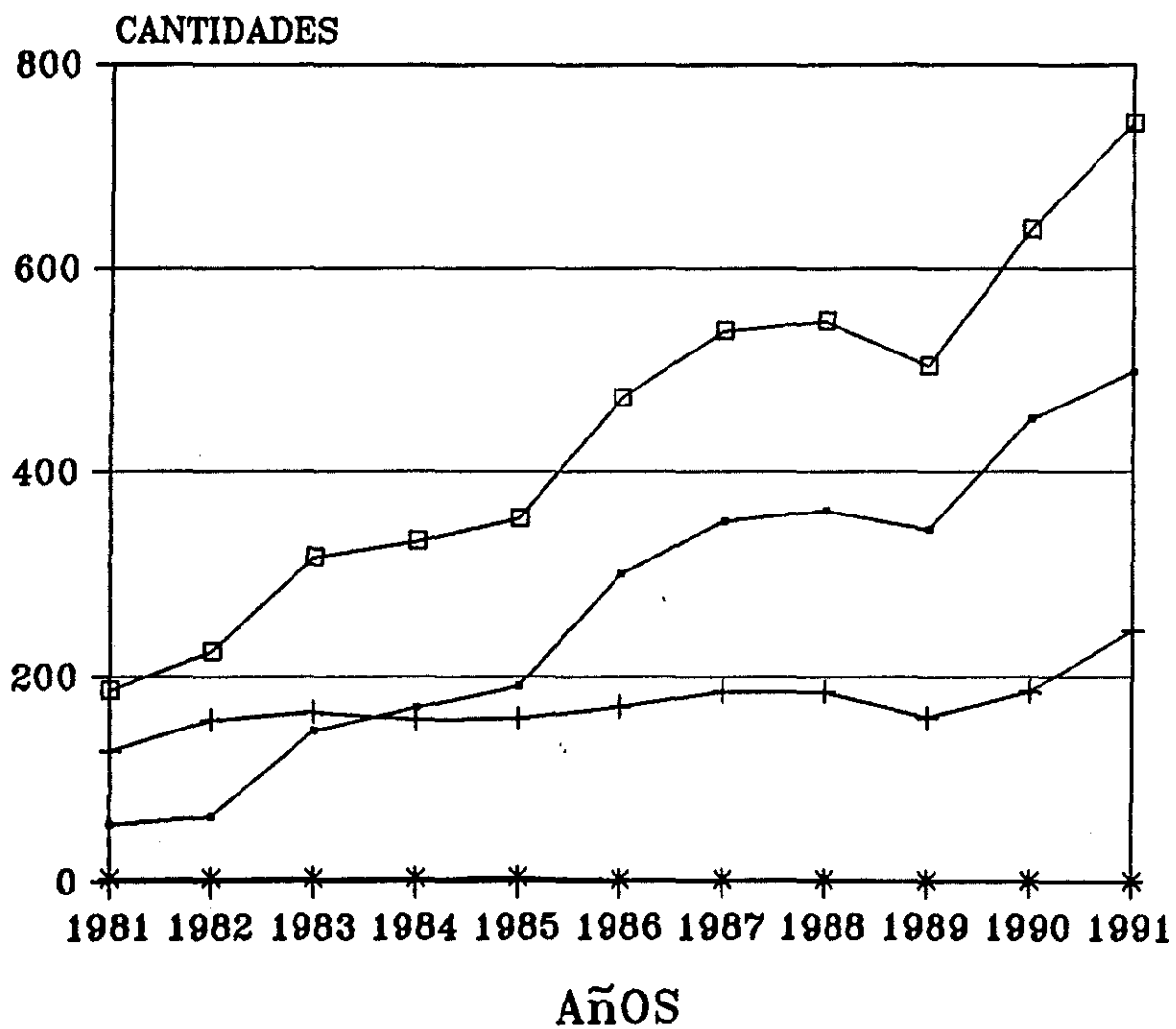
▤ Sucesiones

■ Total capi.1

*Grafico realizado segun datos tabla 2.1

GRAFICA 2.1

CAPITULO 1

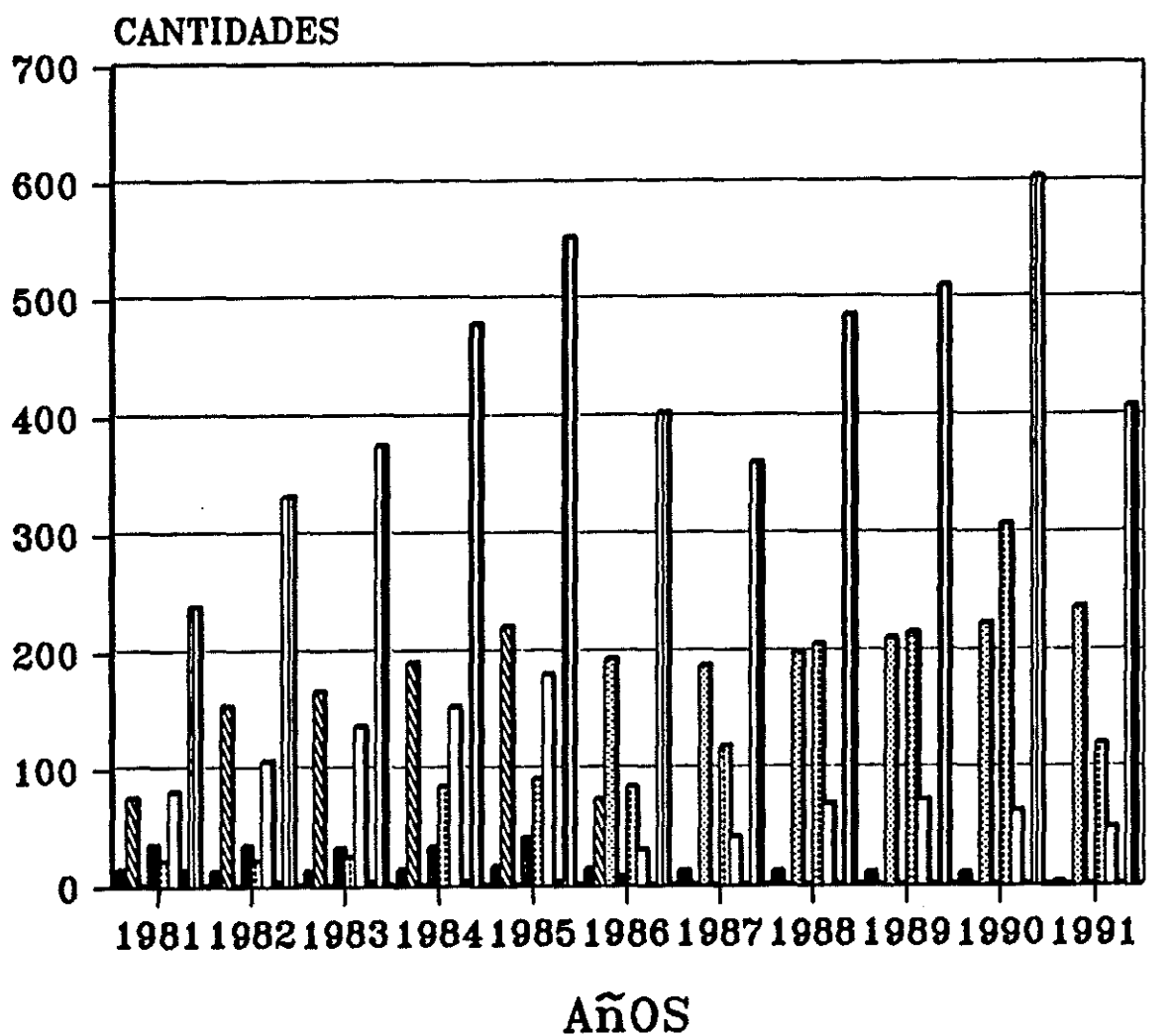


—●— I.R.P.F. —+— I.S.
 —*— Sucesiones —□— Total capi.1

*Grafico realizado segun datos tabla 2.1

GRAFICA 2.2

CAPITULO 2

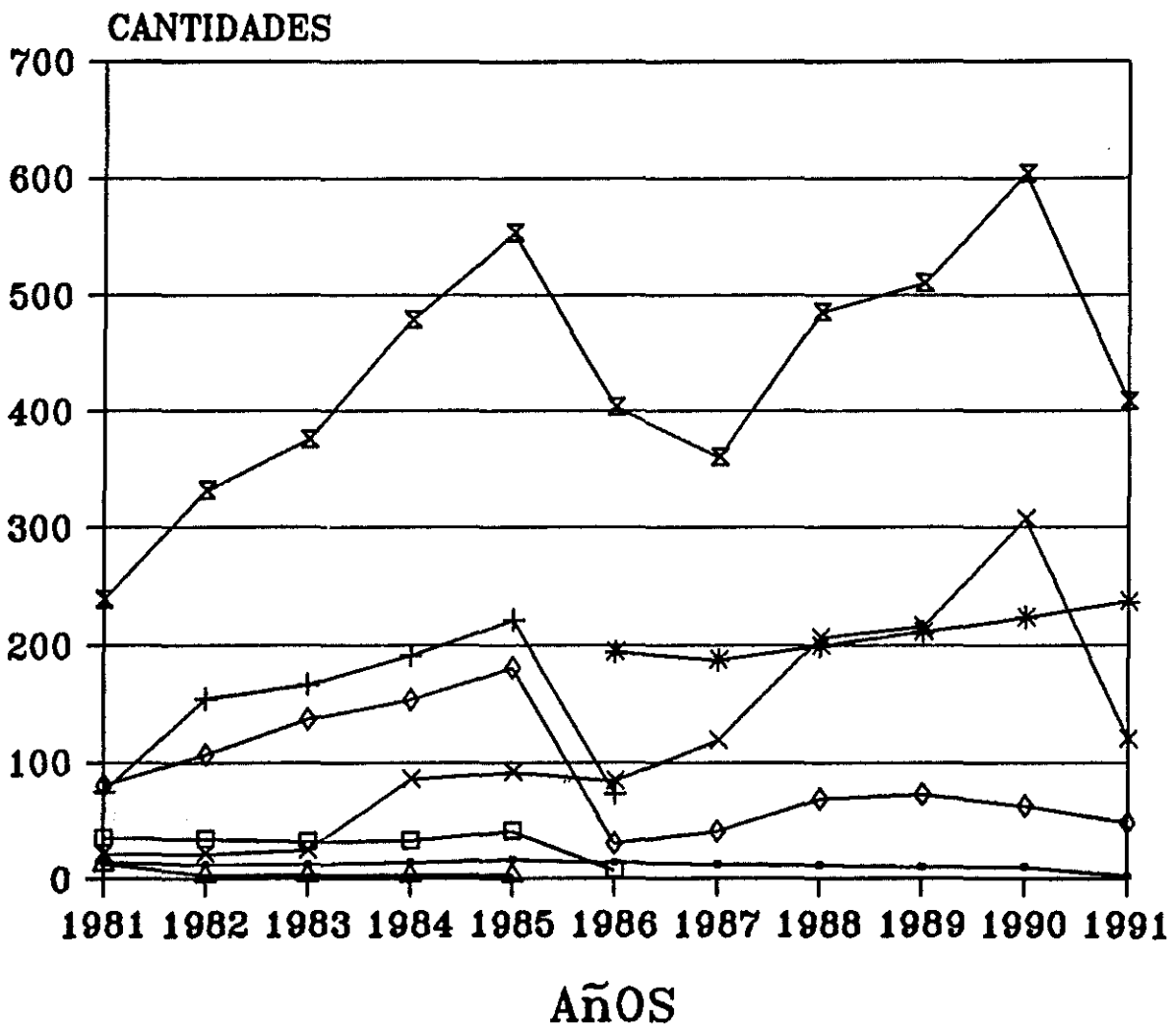


T.P.A.J.D.
 I.G.T.E.
 I.V.A.
 Lujo
 ESPECIA.
 I.S./Traf.e
 Mono. fis.
 Total capi.2

*Grafico realizado segun datos tabla 2.2

GRAFICA 2.2

CAPITULO 2



—•— T.P.A.J.D. + I.G.T.E. * I.V.A. —□— Lujo
 —x— ESPECIA. —◇— I.S/Traf.ex. —△— Mono. fis. —x— Total capi.2

*Grafico realizado segun datos tabla 2.2

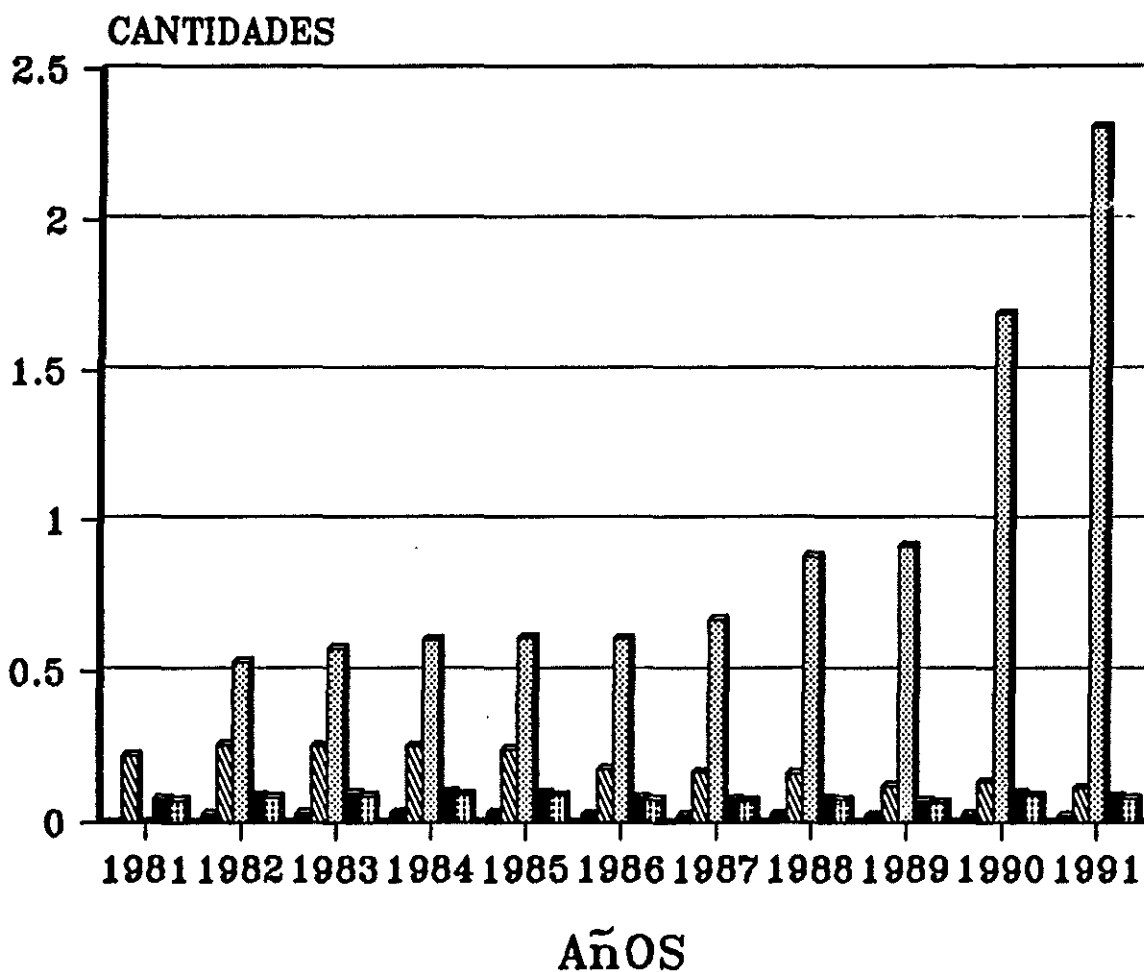
TABLA 3
(en proporciones relativas)

Gasto Fiscal Total/P.I.B	Gasto fiscal Total/Recaud. total	Gasto Fical Total/Def. caja	Gasto Fiscal Total/Gasto Público	Gasto Fiscal Total/Gasto Total
1981	0,221047		0,078739	0,072992
1982	0,028404	0,531357	0,088030	0,080908
1983	0,031082	0,575820	0,095822	0,086784
1984	0,032262	0,603199	0,100892	0,091646
1985	0,032172	0,610811	0,097229	0,088613
1986	0,027089	0,607874	0,082153	0,075917
1987	0,024856	0,670796	0,077425	0,071861
1988	0,025754	0,878914	0,079990	0,074066
1989	0,022551	0,914529	0,069670	0,065132
1990	0,024821	1,691319	0,097845	0,089125
1991	0,021160	2,306518	0,085688	0,078925

Fuente: elaboracion propia según datos de Presupuestos Generales del Estado y de la Memoria de la Administracion Tributaria '(varios años)

GRAFICA 3

(en proporciones relativas)



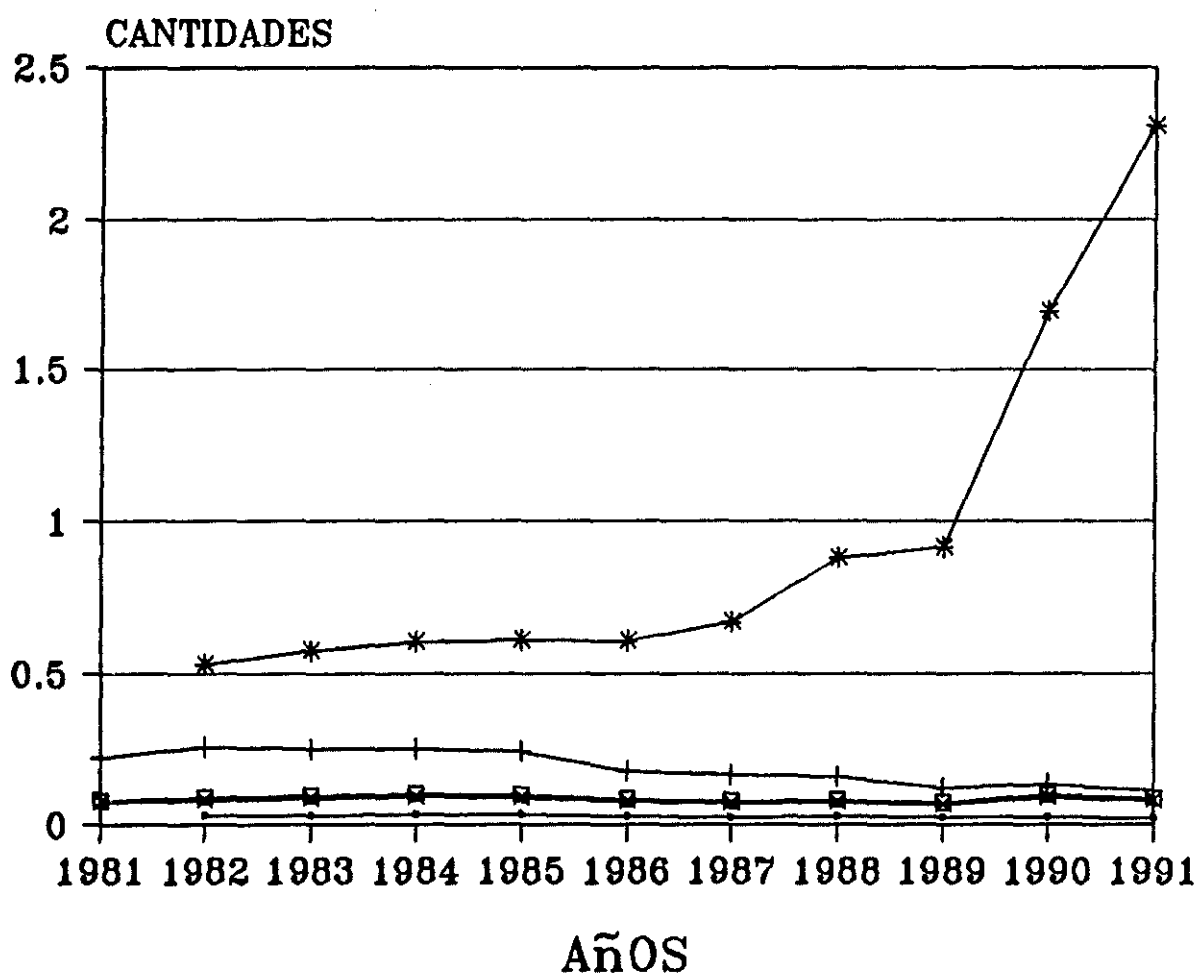
G.F.T./P.I.B.
 G.F.T./Rec. Tot.
 G.F.T./Def. caja
 G.F.T./Gasto Pu.
 G.F.T./Gasto Total

G.F.T.=Gasto Fiscal Total

*Grafico realizado segun datos tabla 3.

GRAFICA 3

(en proporciones relativas)



—○— G.F.T./P.I.B —+— G.F.T./Rec. Tot. —*— G.F.T./Def. caja
 —□— G.F.T./Gasto Pu. —×— G.F.T./Gasto Total

G.F.T.=Gasto Fiscal Total

*Grafico realizado segun datos tabla 3.

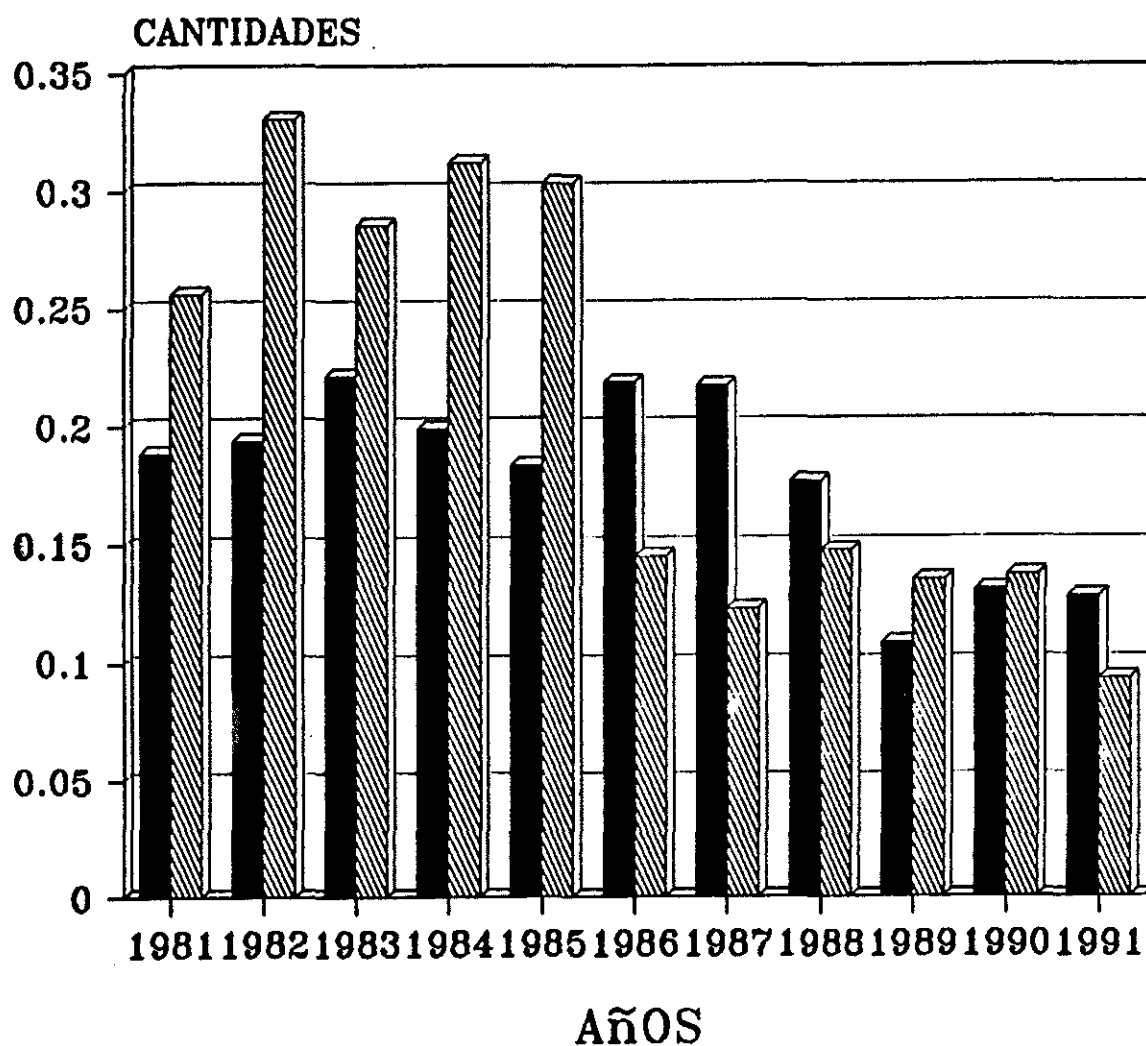
TABLA 4
(en proporciones relativas)

	Gasto Fiscal I.D./Recaud.I.D	Gasto Fiscal I.I./Recaud. I.I
1981	0,188157	0,256075
1982	0,193649	0,330345
1983	0,220872	0,285349
1984	0,198582	0,311873
1985	0,183358	0,303280
1986	0,218101	0,144789
1987	0,216646	0,122728
1988	0,176395	0,147271
1989	0,108354	0,135027
1990	0,130791	0,136832
1991	0,127720	0,093075

Fuente:elaboracion propia según datos de los Presupuestos Generales del Estado y Memoria de la Administración Tributaria (varios años)

GRAFICA 4

(en proporciones relativas)



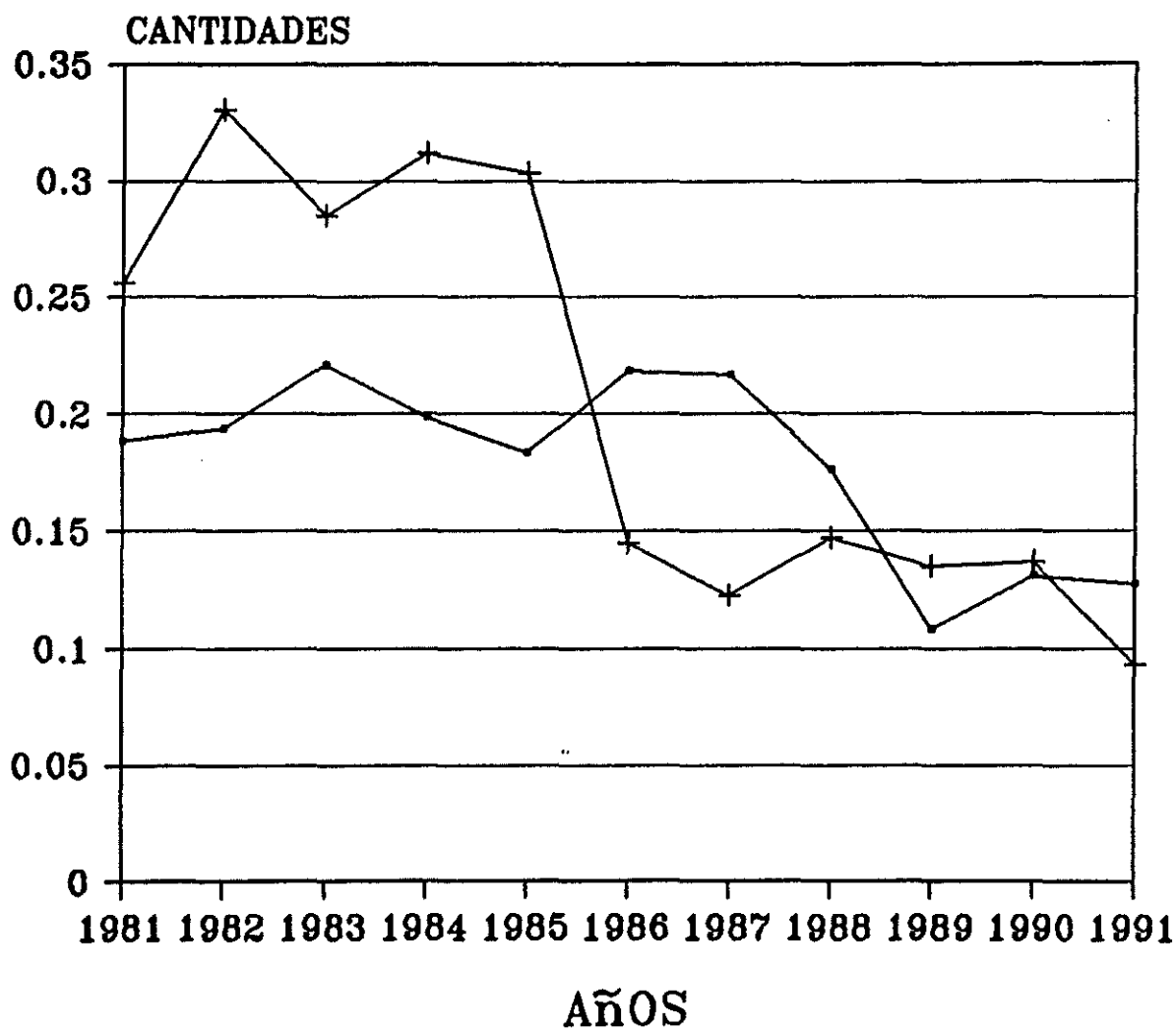
G.F. I.D./Recaud. I.D
 G.F. I.I./Recaud. I.I

G.F.=Gasto Fiscal.

*Grafico realizado segun datos tabla 4.

GRAFICA 4

(en proporciones relativas)



—◆— G.F. I.D./Recaud. I.D —+— G.F. I.I./Recaud. I.I

G.F.=Gasto Fiscal.

*Grafico realizado segun datos tabla 4.

TABLA 5.1
(en valores absolutos, millones de pts)

	Tipos especiales	Incentivos a la inversión	Incentivos a la financiación reglamento transitorio	Bonificaciones en cuota	Inversiones Expo 92 Quinto Centenario y JJ.OO.	TOTAL
1987	1166	99687	64860	19690		185403
1988	1070	112310	59023	12839		185242
1989	1000	95000	50000	14460		160460
1990	1190	123966	41400	19400		185956
1991	1430	183671	33860	23500	2108	244569

TABLA 5.2
(valores relativos)

	Tipos esp./Total	Inver./Total	Financ./Total	Bonific./Total	Expo,Quinto,JJ.OO/Total
1987	0,006289	0,537677	0,349832	0,106201	
1988	0,005776	0,606287	0,318626	0,069309	
1989	0,006232	0,592047	0,311604	0,090115	
1990	0,006399	0,666641	0,222633	0,104325	
1991	0,005847	0,750998	0,138447	0,096087	0,008619

Fuente: Carbajo Vasco, Domingo; "Los Gastos Fiscales y su reflejo en el Presupuesto español"; F.E.D.E.A. y elaboración propia.

NOTA: en la siguiente página existe una tabla complementaria (TABLA 5.3)

TABLA 5.3
(valores relativos)

	Presupuesto Recaud. Impuesto Sociedades (I.S) (millones pts)	Tipos esp./Recaud. I.s	Incen. Inver./Recaud. I.S	Incent. Finan./Recaud.I.S.	Bonif./Recaud.I.S.	Expo,Quinto y JJ.OO./Recaud.I.S.
1987	546000	0,002135	0,182576	0,118791	0,036062	0
1988	724000	0,001477	0,155124	0,081523	0,017733	0
1989	996700	0,001003	0,095314	0,050165	0,014507	0
1990	1496100	0,000795	0,082859	0,027671	0,012967	0
1991	1656100	0,000863	0,110905	0,020445	0,014189	0,001272

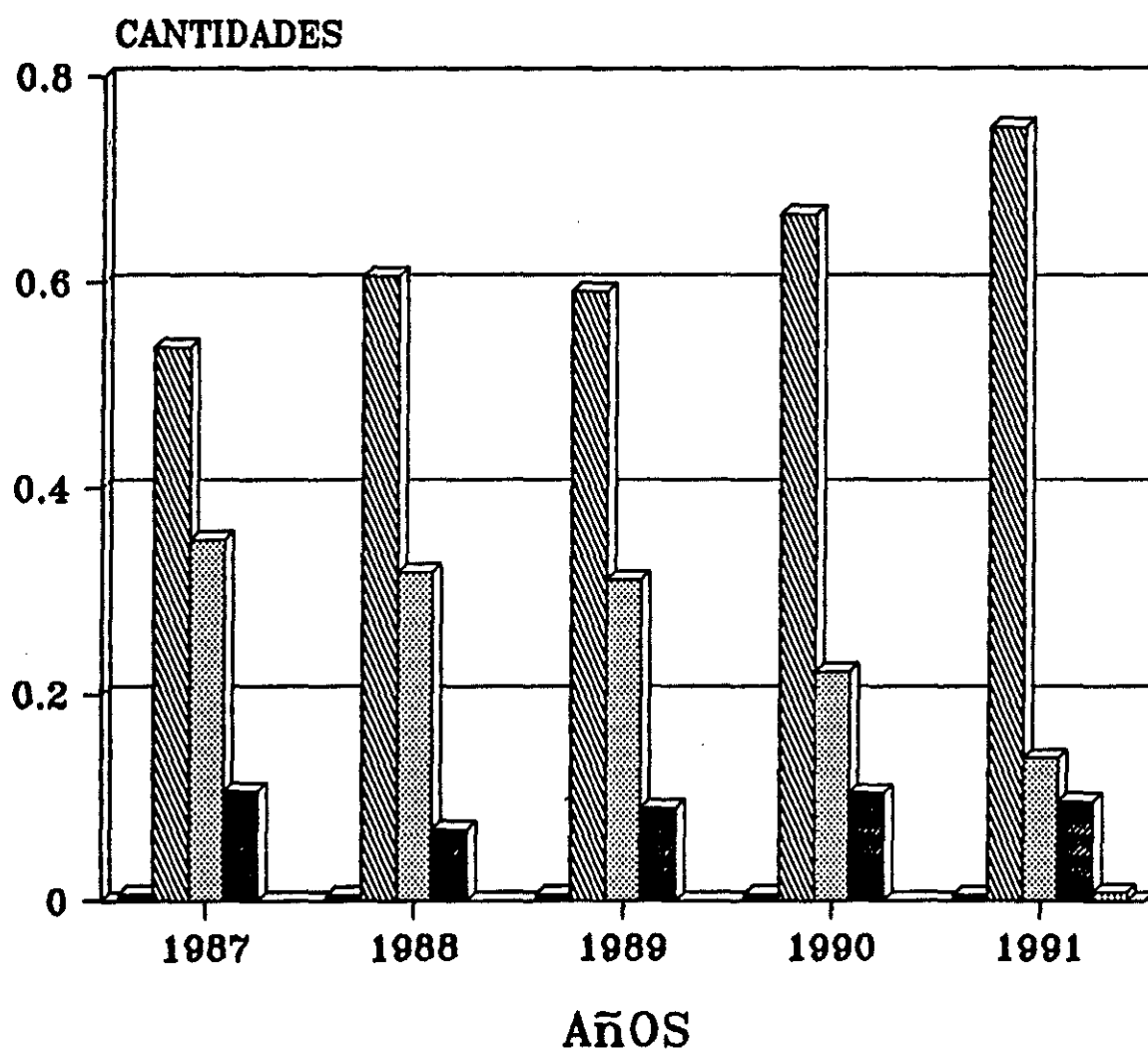
TABLA 5.3 (continuación)
(valores relativos)

	Total Incent.Sociedades/Recaud. I.S.
1987	0,339565
1988	0,255859
1989	0,160991
1990	0,124293
1991	0,147677

Fu. de: Carbajo Vasco, Domingo; Los Gastos Fiscales y su reflejo en el Presupuesto español*. F.E.D.E.A.
y elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Estado. (varios años).

GRAFICA 5.2

(valores relativos)

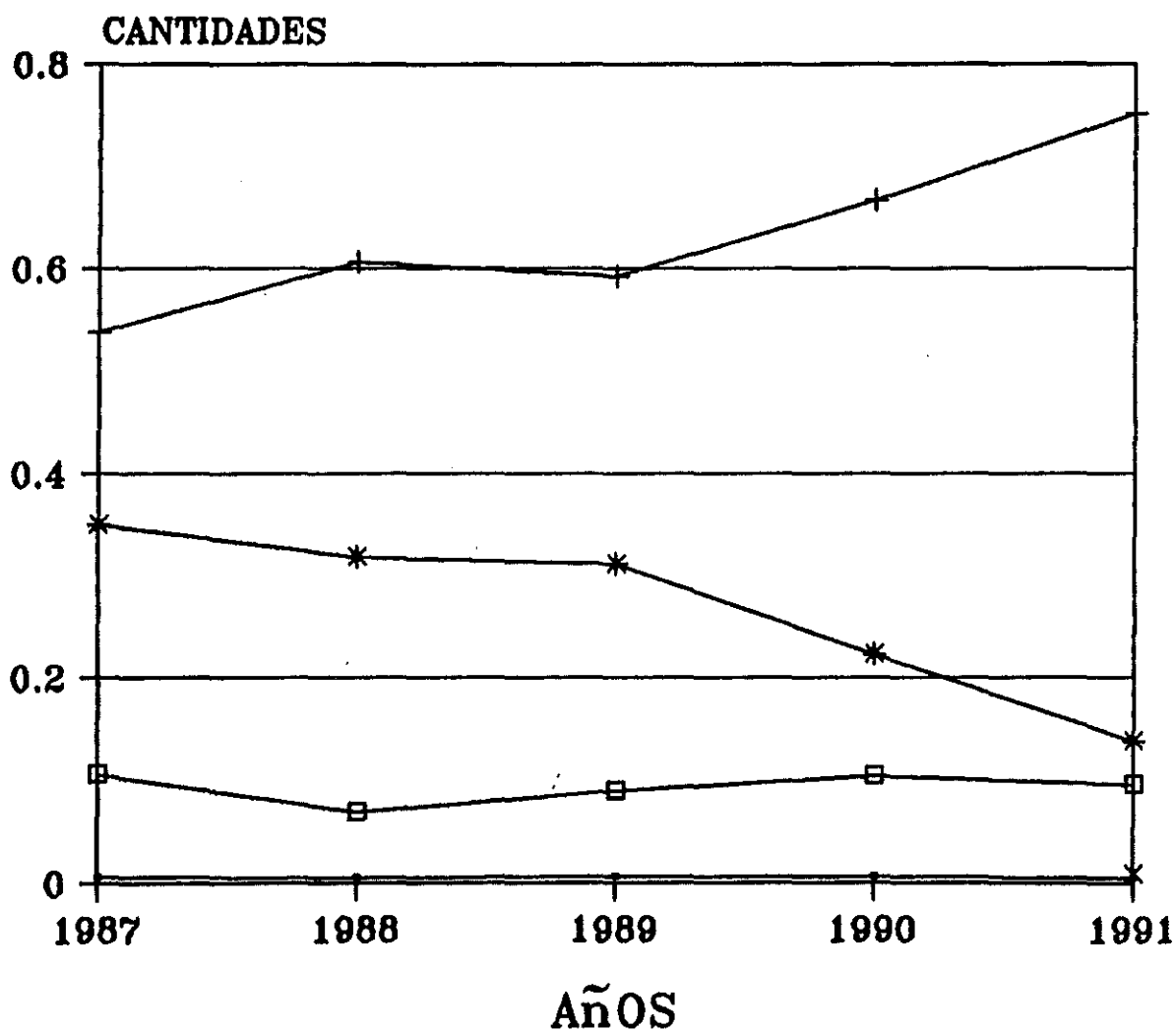


Tipos esp./Tot.
 Inver./Total
 Financ./Total
 Bonific./Total
 Exp,Quit,JJ.00/Total

*Grafico realizado segun datos tabla 5.2

GRAFICA 5.2

(valores relativos)

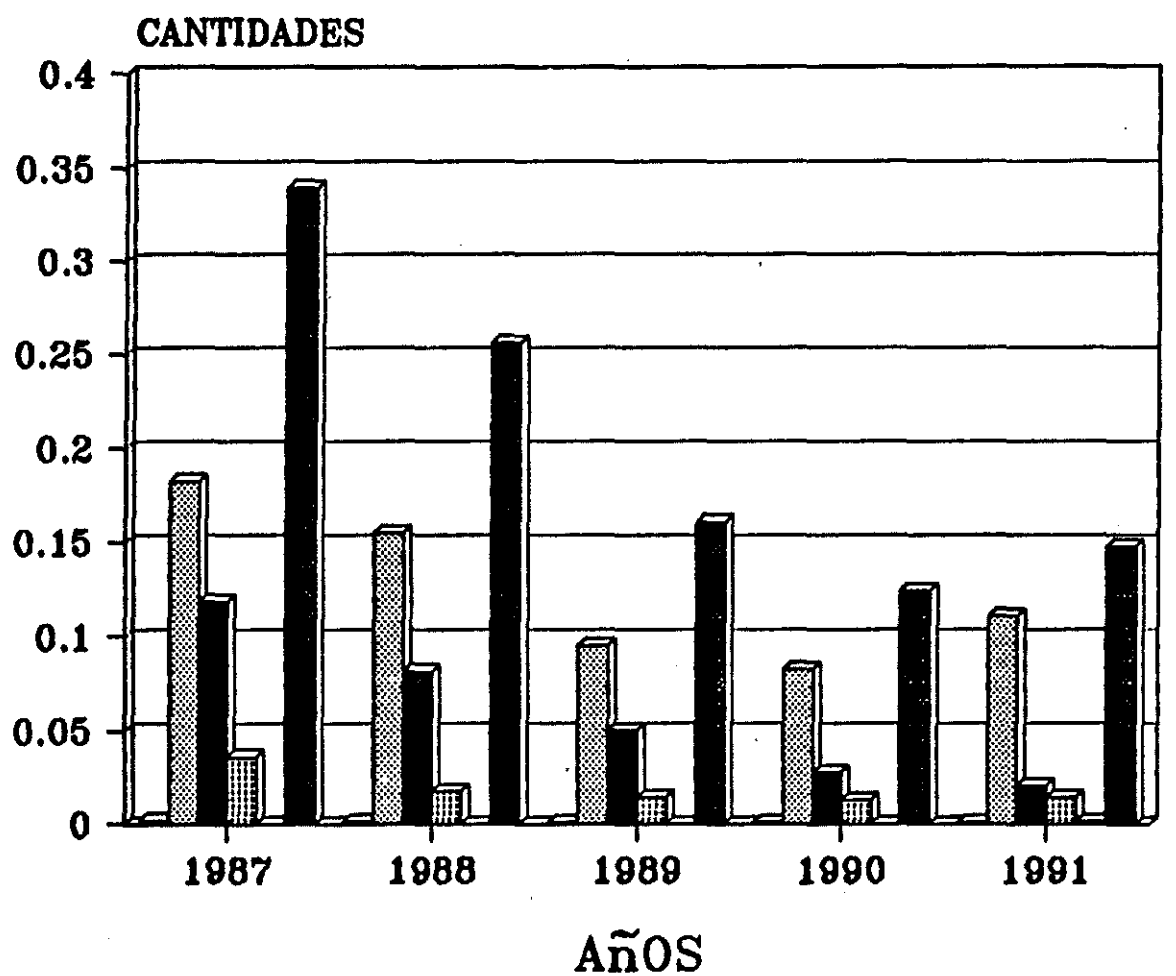


—●— Tipos esp./Tot. —+— Inver./Total —*— Financ./Total
 —□— Bonific./Total —×— Exp,Quit,JJ.00/Total

*Grafico realizado segun datos tabla 5.2

GRAFICA 5.3

(valores relativos)



Tipos esp./(*)
 Incen.inver./(*)
 Incent.Finan./(*)

Bonif./(*)
 (1)/(*)
 Total I.S./(*)

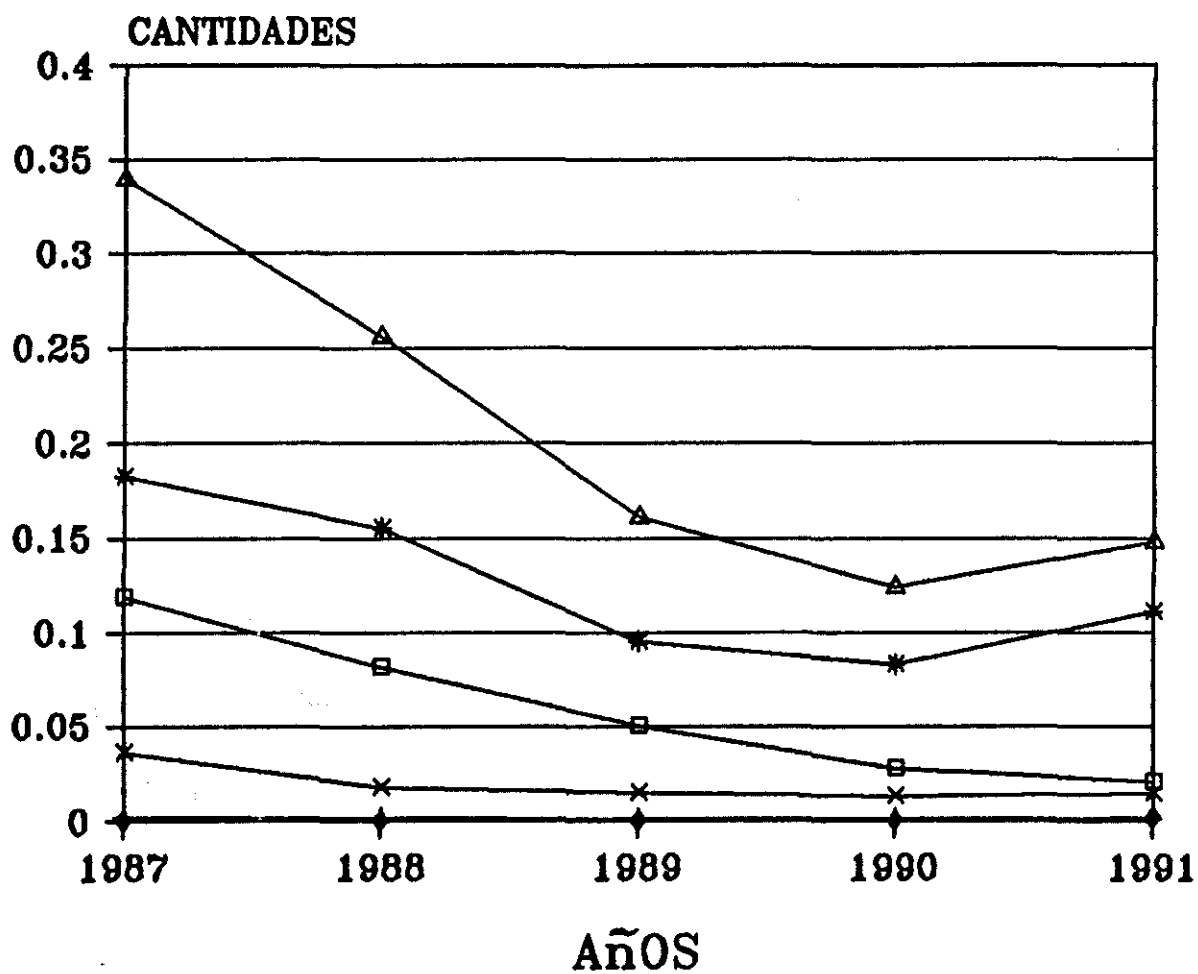
(1) Expo, Quinto y JJ.OO.

(*) Recaud. I.S.

*Grafico realizado segun datos tabla 5.3

GRAFICA 5.3

(valores relativos)



+ Tipos esp./(*) * Incen.inver./(*) □ Incent.Finan./(*)
 -x- Bonif./(*) -◇- (1)/(*) -△- Total I.S./(*)

(1) Expo, Quinto y JJ.00.

(*) Recaud. I.S.

*Grafico realizado segun datos tabla 5.3

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS
Y ESTADISTICAS

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA PARA LA REALIZACION DEL PRESENTE TRABAJO

- *Alworth, J. S. "Taxation and the cost of capital: a comparison of six I.C. countries". Tax coordination in the European Community (1987).
- *Bergeron, Michel; "Some Misunderstandings about tax Expenditures", Canadian Public Polig. Vol: IX nº 1 Marzo 1983. pags 140-43.
- *Broadway W. Robin, Bruce Neil, Mintz Jack M.; "Taxes on capital income in Canada: Analysis and Policy". Canadian Tax Paper. No. 80. (1987).
- *Bradford D. and Fullerton D.; "Pitfalls in the construction and use of effective tax rates". Discussion paper nº 11. Woodrow Wilson school of Public and International affairs. Princeton Un. (1981).
- *Braña, Francisco J.; La distribución regional del "gasto fiscal" en España. 1964-1977. Una aproximación". Investigaciones Económicas nº 13 Septiembre/Diciembre. 80. pags 63-101.
-"Los gastos fiscales: Concepto y Problemática". H.P.E. nº 72. Págs: 87-114.
- *Break, George F.; "The tax expenditure budget-the need for a fuller accounting". National Tax Journal. Vol.: XXXVIII nº 3. Septiembre 1985. Págs.: 261-265.
- *Carbajo Vasco, Domingo; "Los gastos fiscales: su evolución y su influencia en la determinación del déficit público". Papeles de Economía Española 23/1985. Págs.: 363-371.
-"Los gastos fiscales y su reflejo en el presupuesto español". Cuadernos de Economía y Finanzas. F.E.D.E.A. 1991.
- *Carbajo Vasco, Domingo y Carbajo Vasco, Felisa; "El presupuesto de gastos fiscales para 1986". H.P.E. nº 97. 1985. Págs.: 177-192.

- *Cuervo-Arango C., Trujillo J. A.; "La estructura fiscal e incentivos a la inversión". F.E.D.E.A. (1986)
- *Edo Valentín, de Pablos Escobar Laura y Valiño Castro Aurelio; "LOS GASTOS FISCALES". Papeles de Economía Española nº 37. 1988. Págs.: 460-464.
- *Espitia M., Huerta E., Lecha G., Salas V.: "Estímulos fiscales a la Inversión a través del Impuesto de Sociedades". Papeles de trabajo. D.T. 1/88. I.E.F. (1988).
- *Fortune, Peter: "Tax exemption and resource allocation: implications for prices, production, and factor choice". Public Finance Quarterly. Vol. 12 nº 3. July 1984. Págs. 347-364.
- *Fullerton Don; "Which effective tax rate?". Working Paper No. 1123. National Bureau of Economic Research. INC. May 1983.
- *González-Blanch, Francisco; "Los problemas de revaluación de los "gastos fiscales" en los países miembros de la O.C.D.E." Presupuesto y Gasto nº 20. Págs.: 43-48.
- *King M., Fullerton D.; "The Taxation of Income from Capital". The University of Chicago Press. Chicago 1984.
- *Revilla Pedraza, María del Carmen; "Los gastos fiscales". H.P.E. nº 105/106. 1987. Págs.: 113-126.
- *Soler Roch, María Teresa; "Incentivos a la inversión y justicia tributaria". Cuadernos Civitas. Edición 1983. Madrid. Editorial Civitas S.A. 1983.
- *Estadísticas y fuentes de datos utilizados:
- Presupuestos Generales del Estado (varios años).
 - Memoria de la Administración Tributaria (varios años).
 - Informe Económico-Financiero de los Presupuestos Generales del Estado (varios años).



BIBLIOTECA U.G.M.



5307411179