

Fiscalidad del ahorro de los hogares

Reflexiones sobre a partir de “Diseño de un sistema tributario óptimo”

FUNDACIÓN RAMÓN ARECES

9 de Octubre de 2013

NURIA BADENES PLÁ
Instituto de Estudios Fiscales

INTRODUCCIÓN

El ahorro familiar es fundamental para la economía de un país como suministrador de financiación a empresas y AAPP y reducción de los recursos externos.

En las circunstancias actuales, y en nuestro país, es muy oportuno reflexionar sobre esta cuestión. (Entre 2011 y 2012 un total de 296.000 millones de dólares, lo que equivale al 27% del PIB español de 2011, según el FMI)

Incrementar este ahorro implica una serie de consideraciones: (Ferruz Agudo et al 2012)

- 1) Educación financiera de los ahorradores: carteras poco variadas
- 2) Peso adecuado de la vivienda en el ahorro doméstico
- 3) Asimilación de la situación demográfica: envejecimiento/ instrumentos de ahorro previsión
- 4) Estrategia de las entidades financieras: recurso al depósito, que cubre el 93% de créditos
- 5) Protección al ahorro vía racionalización de la **presión fiscal** que sobre él se ejerce

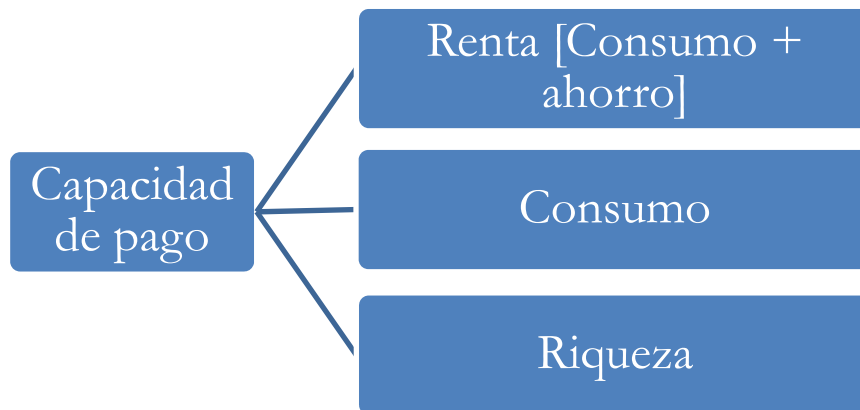
Importancia de la tributación del ahorro al evaluar el sistema impositivo:

1. El gravamen del ahorro determina la base imponible y el tipo de impuesto sobre la renta personal (impuesto comprensivo o sobre el gasto/consumo)
2. Según se grave el ahorro se podrá lograr equidad inter-temporal teniendo en cuenta el concepto de renta vitalicia

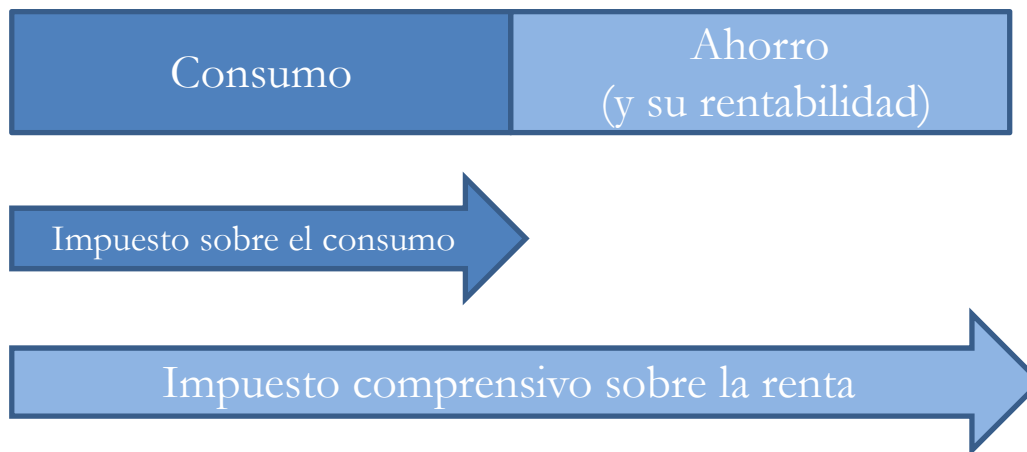


3. La tributación del ahorro, está en la frontera entre imposición personal y empresarial, y puede afectar al comportamiento de PYMEs y autónomos.
4. Las decisiones de los ahorradores personas físicas se ven influidas por la fiscalidad: cuánto ahorrar, cuándo hacerlo, qué riesgo asumir.
5. La cuantía del ahorro nacional y su composición se ven condicionadas por el gravamen del ahorro.

La **capacidad de pago** de las personas físicas se manifiesta a través de diferentes magnitudes:



El hecho de que se graven o no los rendimientos del ahorro personal determina la naturaleza del impuesto personal sobre la renta:



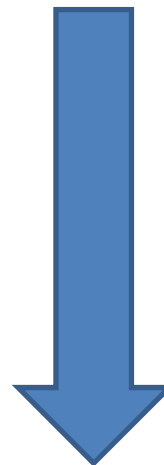
El rendimiento del ahorro



Compensación
por diferimiento



Compensación por
asumir riesgo



Razones variadas

Objetivo último: sistema simple, neutral y progresivo

SIMPLE: más fácil de aceptar, administrar, inspeccionar, evita oportunidades de elusión y evasión

NEUTRAL: los tratamientos uniformes (salvo cuando existen justificaciones para la discriminación) evitan tratamientos diferenciados entre fuentes de renta que generan incentivos a la conversión de un tipo de rentas en otro, causando costes de eficiencia, y diferencias entre contribuyentes, lo que causaría problemas de equidad.

PROGRESIVO: para cumplir con el objetivo de equidad, y tratando de generar los costes de eficiencia (que son inevitables) mínimos. La progresividad se contempla desde una perspectiva intertemporal.

¿Qué cuestiones hay que tener en cuenta a la hora de gravar el ahorro si se quieren lograr estos objetivos?

- El argumento de ampliar la base del impuesto personal para incluir el ahorro y permitir bajadas de tipos no es válido: Si se trabaja para conseguir consumo futuro, al gravar el ahorro se disminuye la cuantía de consumo futuro alcanzable con los ingresos del trabajo. Se desincentiva entonces el trabajo de la misma forma que si se gravase directamente.
- La única compensación en el rendimiento del ahorro por aplazar consumo hoy hacia el futuro está en el “rendimiento normal”, por lo que eximir esta parte estaría justificado salvo:
 - Si las decisiones de ahorro informan además sobre la capacidad de generación de rentas
 - Si el gravamen del consumo futuro no reduce la oferta de trabajo en la misma medida que el gravamen del consumo presente.
- La neutralidad entre tipos de activos se pierde cuando se permiten tratamientos diferenciados (vivienda, pensiones, otros activos) pero hacen falta razones de mucho peso para desviarse de la neutralidad.

Se distingue una secuencia temporal en tres pasos:

1. Momento de obtención de la renta que se ahorra
2. Generación del ahorro (devengo)
3. Los fondos se retiran o se vende el activo

Pueden estar gravados o exentos T: (taxed) gravado, E: (exempt) exento

Sistema tradicional (impuesto comprensivo): TTE Grava la obtención de la renta, y también la obtención de los rendimientos, dejándola exenta al retirar los fondos para el consumo.

Sistema de exención de la rentabilidad del ahorro o gravamen sobre la renta del trabajo: TEE, dejando exenta toda la rentabilidad del ahorro. Hay que distinguir renta ganada y renta de inversión. La primera se grava, la segunda no.

Sistema de reducción en la base de la rentabilidad normal: (RRA: Rate of return Allowance) o TtE. Grava la renta del trabajo y la rentabilidad por encima de lo normal (t denota la exención del rendimiento normal).

Sistema de gravamen del gasto: EET. Patrón habitual de los planes de pensiones: deducibilidad de las aportaciones y gravamen al recuperar la rentabilidad y la inversión.

¿Por qué el tratamiento estándar no logra la neutralidad?

Un sistema estándar (**TTE**) de imposición sobre la renta, que grava el rendimiento normal **no logra neutralidad** que se conseguiría con TEE, TtE o EET :

1. Las rentas se gravan al obtenerse, pero si se materializan en ahorro y su rentabilidad se grava, se encarece el consumo futuro frente al presente (y el que ahorra no es necesariamente más rico, sino que prefiere consumir más tarde)

La situación empeora:

- En presencia de inflación y gravamen de valores nominales (se gravan ganancias nominales, y no solamente reales) (VER TRANSPARENCIA SIGUIENTE)
- En presencia de interés compuesto y acumulación del ahorro en el tiempo

2. No gravan de la misma manera rendimientos y ganancias de capital. No solamente en términos del tipo al que se someten, sino por el momento en que se grava, porque gravar más tarde es conceder ventajas.

Razones por las que se hace así:

- Iliquidez de gravar en la generación sin realización
- Problemas de valoración de ganancias no realizadas

K= 100
t= 0,2
r= 0,04
pi= 0,02

Efecto del diferimiento y de la inflación

En ausencia de inflación:

N	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Rentabilidad bruta=	104,0000	108,1600	112,4864	116,9859	121,6653	126,5319	131,5932	136,8569	142,3312	148,0244
Rentabilidad neta=	103,2000	106,5024	109,9105	113,4276	117,0573	120,8031	124,6688	128,6582	132,7753	137,0241
Impuesto=	0,8000	1,6576	2,5759	3,5582	4,6080	5,7288	6,9243	8,1987	9,5559	11,0003
Impuesto/rentabilidad=	0,2000	0,2031	0,2063	0,2095	0,2127	0,2159	0,2192	0,2224	0,2257	0,2291

En presencia de inflación:

N	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Rentabilidad bruta=	102,0000	104,0400	106,1208	108,2432	110,4081	112,6162	114,8686	117,1659	119,5093	121,8994
Rentabilidad neta=	101,2000	102,4144	103,6434	104,8871	106,1457	107,4195	108,7085	110,0130	111,3332	112,6692
Impuesto=	0,8000	1,6256	2,4774	3,3561	4,2623	5,1968	6,1600	7,1529	8,1761	9,2303
Impuesto/rentabilidad=	0,4000	0,4024	0,4048	0,4071	0,4095	0,4119	0,4143	0,4167	0,4191	0,4215

¿Qué sistema logra la neutralidad intertemporal?

A lo largo del ciclo vital los tipos marginales cambian cuando el sistema es progresivo.

- Si se aplica EET: los que ahorran hoy con rentas elevadas eximen hoy de un gravamen potencialmente alto, y pagarán en el futuro, (jubilación) un tipo menor, proporcionando un incentivo al ahorro. Los que ahorren hoy a partir de una renta menor para financiar un mayor consumo en el futuro saldrán perjudicados.
- Si se aplica TEE (o TtE): se ven perjudicados los ahorradores que se enfrentan a tipos más elevados en el presente y que ahorran para la jubilación, cuando el tipo es menor.

```
graph TD; A[Solución] --> B[Permitir elección entre EET y TtE al ahorrador: tax smoothing]; B --> C[Inconvenientes];
```

Solución

Permitir elección entre EET y TtE al ahorrador: *tax smoothing*

Inconvenientes

Todo el mundo no accede igual a la previsión, sofisticación financiera, el crédito para estabilizar el pago de impuestos. No es justo ni eficiente favorecer a quien lo hace.

Puede pretenderse no neutralidad en la periodificación trabajo y consumo. Ejemplo: favorecer el trabajo en períodos cercanos a la jubilación.

¿Hay argumentos para desviarse de la neutralidad?

1. Quien más ahorra es más paciente o con más capacidad cognitiva. ¿Y existe correlación con la capacidad de generar ingresos?.
2. Al optar entre e inversión en capital humano y financiero, si el acceso al crédito para el primero es difícil, un tipo cero sobre el ahorro favorecerá la inversión financiera en contra del capital humano.
3. En presencia de incertidumbre sobre la capacidad futura de generar ingresos, se ahorra por precaución. Si finalmente el mal resultado no se produce, el exceso de ahorro se traduce en disminución de la oferta de trabajo.
4. Si el consumo futuro (ahorro de hoy) es complementario del ocio de hoy puede hallarse una razón más para gravar el ahorro.

Las propuestas básicas del informe IM se resumen en:

1. Aplicación de un TEE para los depósitos y productos similares, cuya rentabilidad se considera normal, quedando así exentos de gravamen.
2. Aplicación de un TtE para dividendos y otros activos con riesgo y susceptibles de generar una rentabilidad extraordinaria por encima de lo normal. El tipo al que se someterían es el marginal correspondiente, igual para todas las fuentes de renta.
3. Aplicación de un sistema EET para los instrumentos de ahorro-jubilación, como planes de pensiones.

En cuanto al marco general del impuesto sobre la renta:

1. Toda la renta sometida a la misma tarifa de 2 ó 3 tramos.
2. Ventajas fiscales ligada a necesidades según tipo de contribuyente
3. Todos los costes de generación de las rentas deducibles
4. Rentas societarias gravadas en manos de la empresa, permitiendo en renta deducción total de lo pagado. (Dividendos y ganancias de capital RRA)

Argumentación:

TEE para depósitos y similares:

- No ofrecen rentabilidad por encima de lo normal y existe poco margen para disfrazar rentas laborales como intereses bancarios.
- Es una forma de ahorro escogida relativamente más por ahorradores peor situados y poco sofisticados (si bien los mejor situados ahorran más en términos absolutos). La EFF española así lo demuestra (VER DIAPOSITIVA SIGUIENTE).

TtE para activos de mayor rentabilidad y riesgo (acciones):

- No tendría sentido TEE porque abriría una brecha entre rentas del trabajo y capital.
- EET y TtE generan efectos similares, si bien TtE alguna complicación relacionada con requerimientos de información y realización de cálculos.
- Para lograr neutralidad con TtE el tipo de rendimientos por encima de lo normal debería ser el de la renta más al tipo de cotización (empresario y trabajador) a la Seguridad Social. Si no, incentivos convertir rentas del trabajo en capital
- El tratamiento de las ganancias de capital debe ser simétrico para positivas y negativas por lo que la compensación debe ser total y si no hay margen, permitir compensación a lo largo del tiempo.
- Problema: Gravar mediante TtE llevaría a que se ofrecieran servicios a cambio de un rendimiento bajo o nulo. Las “pérdidas” sobre el rendimiento normal serían compensables y el valor implícito de los otros servicios no sería gravado.

TENENCIA DE ACTIVOS FINANCIEROS POR PARTE DE LOS HOGARES

Por tipo de activo y características de los hogares

Características de los hogares	Cuentas y depósitos utilizables para realizar pagos	Cuentas no utilizables para realizar pagos y cuentas vivienda	Acciones cotizadas en bolsa	Fondos de inversión	Valores de renta fija	Planes de pensiones y seguros de vida de inversión o mixtos	Acciones no cotizadas y participaciones	Otros activos financieros	Algún tipo de activo financiero
Porcentaje de hogares que poseen el activo									
TODOS LOS HOGARES	90,5	24,1	10,4	5,6	1,4	25,7	1,3	6,8	93,6
PERCENTIL DE RENTA									
Menor de 20	83,2	15,3	3,5	2,1	1,5	7,4	0,2	3,3	87,3
Entre 20 y 40	88,7	19,5	5,7	3,0	1,2	14,2	0,5	5,1	93,4
Entre 40 y 60	90,8	20,9	6,3	3,4	0,6	25,2	0,6	7,8	93,5
Entre 60 y 80	92,3	27,8	10,6	5,8	1,2	31,1	1,1	5,9	95,2
Entre 80 y 90	96,8	32,8	16,4	8,6	1,7	46,1	2,5	11,0	97,8
Entre 90 y 100	98,2	41,0	34,9	18,4	3,3	54,2	6,1	12,8	99,3
Mediana del valor del activo para los hogares que poseen dicho activo (miles de €)									
TODOS LOS HOGARES	3,0	15,0	6,0	14,1	19,1	7,8	12,0	6,4	7,1
PERCENTIL DE RENTA									
Menor de 20	1,2	9,4	6,3	3,0	15,3	7,3	(*)	4,9	2,0
Entre 20 y 40	1,9	10,0	6,4	4,4	55,0	4,9	(*)	4,0	3,6
Entre 40 y 60	2,4	12,0	5,8	18,9	30,1	4,8	9,3	6,0	6,1
Entre 60 y 80	3,9	16,4	3,6	16,0	13,6	7,1	11,4	6,3	11,3
Entre 80 y 90	5,4	18,4	8,5	12,0	12,0	8,9	12,4	8,7	19,5
Entre 90 y 100	8,3	30,0	8,0	15,8	30,0	20,0	12,0	19,6	42,7

EET para pensiones:

1. Dadas las características de indisponibilidad de este instrumento de ahorro, si se pretende fomentar, hay que ofrecer ventajas frente a otro tipo de instrumentos.
2. Controlar una cantidad ilimitada de ahorro en este tipo de instrumentos (riesgo por movilidad a otros países en la percepción).
3. Consideración de las cotizaciones a la Seguridad Social de las aportaciones de trabajador y empresario como exentas y suma de las cotizaciones al tipo de la renta personal en la percepción. Transición gradual.

¿Cómo establecer la rentabilidad “normal” y calcular RRA?

- Rentabilidad normal: la de bonos del Tesoro a medio plazo

RRA: tipo de rentabilidad de un activo sin riesgo aplicado al stock de ahorro acumulado en los activos determinados para la exención.

- No es necesaria indicación: el stock se ha obtenido a partir de compras pasadas neto de ventas pasadas.

- Cualquier exceso en las rentas nominales o ganancias de capital nominales por encima de este valor RRA se somete al marginal general correspondiente. Si el valor es inferior a RRA, se permite la aplicar la diferencia a períodos futuros, actualizando por el mismo tipo de interés utilizado en RRA.

Bélgica lo aplica desde 2007 (*notional interest*), máx 3% y 3,5% PYMES en 2013 y la referencia es el bono estatal a 10 años.

Noruega:

Portugal: aportaciones capital entre 2010 y 2013 3%

La ventaja de este sistema reside en los problemas que evita:

1. Al contrario que los impuestos tradicionales TTE se reduce la distorsión en la elección consumo-ahorro
2. Se evitan el problema de valoración de las ganancias de capital y el *lock-in* .
3. Al no gravar las ganancias nominales vía un tipo más reducido, se evitan efectos conversión de rentas de un tipo en otro más favorecido.
4. Aunque EET y TtE (o RRA) son sistemas equivalentes, este último permite la disposición de la recaudación por adelantado. Evita además los problemas de elusión ligados a movimientos migratorios.
5. El gravamen del ahorro de esta forma minoraría para muchos contribuyentes, generando un efecto esperado de incremento (no cuantificado).

Esquema de la fiscalidad del ahorro en España

- Se consideran rentas de distintas fuentes, clasificándose en base general y del ahorro (dualización).
- Dentro de la **base del ahorro** se incluyen tanto rendimientos como variaciones patrimoniales
- Los gastos deducibles incluyen intereses, tributos, saldos de dudoso cobro, amortizaciones, la consideración del carácter irregular...
- La actualización en variaciones patrimoniales solamente se aplica a bienes inmuebles
- Los dividendos se consideran renta exenta hasta 1.500 €
- Los rendimientos de bienes inmuebles alquilados como vivienda se reducen de forma considerable
- Los planes de pensiones y similares siguen un esquema de exención de la aportación y gravamen en la recuperación (EET) con limitación de aportaciones

La base general y del ahorro se someten a tipos diferentes (suma de tarifa estatal y autonómica el tipo marginal máximo de la escala general puede alcanzar un valor máximo que varía entre un 46,3% para Murcia hasta 56% en Cataluña).
Períodos 2012 y 2013 se incrementa un tramo más (a partir de 300.000 €)

General:

Base liquidable - Hasta euros	Cuota íntegra - Euros	Resto base liquidable - Hasta euros	Tipo aplicable - Porcentaje
0	0	17.707,20	12 (+0,75)
17.707,20	2.124,86+(132,80)	15.300,00	14+(2)
33.007,20	4.266,86+(438,80)	20.400,00	18,5+(3)
53.407,20	8.040,86+(1.050,80)	66.593,00	21,5+(4)
120.000,20	22.358,36+(3.714,52)	55.000,00	22,5+(5)
175.000,20	34.733,36+(6.464,52)	125.000,00	23,5+(6)
300.000,20	13.964,52+(13.964,52)	En adelante	23,5+(7)

Del ahorro: 21% para rentas de hasta 6.000 €, del 25% desde 6.000 hasta 24.000 €, y 27% para el resto.

Ajuste de la fiscalidad española a las recomendaciones del informe

- La forma en que se grava el ahorro responde a los mismos intereses generales: sistema integrado, neutralidad, progresividad (no tanto sencillo)
- Otra cosa es que los objetivos no sean mejorables: podría ser más neutral (a pesar del avance que supone equiparar el tratamiento de rendimientos y variaciones patrimoniales), mejor integrado, más sencillo, y lograr la progresividad de forma menos distorsionante.
- La filosofía del interés nocial no ha calado en nuestro sistema fiscal

En particular:

- En el IM se recomienda que toda la renta sometida a la misma tarifa, y en España se usa una para la base general y otra para el ahorro. Falta neutralidad entre rentas del ahorro y otras, si bien se han producido avances en neutralidad al considerar igualmente el tratamiento de todos los elementos que configuran la base del ahorro.
- La cantidad de tipos recomendada es inferior a la existente.
- Los gastos necesarios recomendados incluyen “todos” no una lista cerrada
- Las compensaciones entre elementos de las bases son bastante cercanas a la propuesta, aunque existe limitación temporal la compensación (4 años).
- Por exigencias de Derecho comunitario en 2006 se elimina la deducción por dividendos para implantar la exención de 1.500 €, lo que no coincide con TtE.
- El sistema español sigue un patrón TtE para intereses y TEE para acciones hasta 1500 € (al contrario de lo recomendado).
- Sí que existe coincidencia con la recomendación EET para planes de pensiones, incluyendo la aplicación de límites que evitan acumulación ilimitada en productos favorecidos o evasión por cambio de residencia.

Recomendaciones en caso de no ajuste. Problemas administrativos y transición

- El mantenimiento en el tiempo de cualquier modificación acometida es fundamental para aportar seguridad en las decisiones del contribuyente, especialmente en el gravamen de renta del capital y en operaciones que implican largo plazo, cosa que no se ha mantenido en España, aunque se instrumenten regímenes transitorios. **RAZONES:**
 - cuestiones legales (planes de pensiones)
 - costes de transacción (inmuebles)
 - imposibilidad de vuelta atrás (inversión en capital humano).
- Los cambios que implican reformas graduales corren el riesgo de servir de herramienta política y ser eliminados en función del ciclo político.
- Un argumento para dar el mismo tratamiento a todas las rentas es la posibilidad de conversión de unas rentas en otras (trabajo en capital), si bien la fiscalidad de operaciones vinculadas resuelve el problema en España aunque con mayor complejidad.

- La propuesta de inclusión de las rentas netas y la permisividad de computar todos los gastos necesarios es óptima en términos teóricos, pero existen complicaciones para su implementación: determinar qué es o no gasto necesario implica de nuevo complejidad del sistema y oportunidades de elusión y evasión.
- Los cambios propuestos son en muchos casos radicales. La implementación no es sencilla no tanto por cuestiones técnicas sino por la aceptación de los contribuyentes, grupos de presión, o los mismos políticos, que consideren coste en términos de votos.
- La aceptación también es compleja incluso en un sistema más justo en términos de ciclo vital si cada contribuyente analiza su situación de forma cortoplacista.
- La aplicación de un tipo sobre la renta sumado a las cotizaciones sociales exigiría una aplicación gradual

Consistencia de las recomendaciones con las que se hacen en otros temas:

- Se han considerado ahorradores en el contexto personal, no cuantías de ahorro suficientemente elevadas como para llevar a cabo planificación estratégica, en la que habría que coordinar el tratamiento con IS (SICAV)
- Si no se opta por un impuesto que grave igual todas las rentas, especial atención con las rentas de pequeños empresarios
- El informe obvia las cuestiones de sucesiones y donaciones al considerar el gravamen del ahorro para consumo, pero es necesaria coordinación en este punto
- La interacción de las cotizaciones sociales con el impuesto sobre la renta debe considerarse y proporcionar el mismo tratamiento en todo caso (ej no como aportaciones de empresario y trabajador a planes de pensiones en UK)

Decisiones sobre rentas del capital de la UE. ¿Van en la misma dirección?

Directiva 2003/48/CE Directiva del ahorro:

- Su objeto no es la armonización de la tributación de las rentas del ahorro en forma de intereses, sino la articulación de un mecanismo que permita el intercambio de información entre países como mecanismo de lucha contra el fraude y la evasión.
- Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los organismos liquidadores establecidos en su territorio, independientemente del lugar de establecimiento del deudor del crédito que produce los intereses, efectúen las tareas necesarias para la cooperación e intercambio de información bancaria.
- La Directiva trata de que cada Estado miembro pueda aplicar su propia normativa a los intereses obtenidos por sus residentes en otro estado miembro, para evitar fraude o evasión mediante el intercambio de información.
- Nada se establece en cuanto en la línea que debe seguir el gravamen de otras rentabilidades del ahorro diferentes a los intereses, y tampoco acerca de cuál es la forma de gravamen que sobre los intereses se debe adoptar.

Gracias por su atención