

«La Política Fiscal de los 90: entre la armonización impositiva y la reordenación del gasto»

La Política Fiscal de los 90 parece que va a quedar enmarcada, en la Europa comunitaria, entre la armonización fiscal y la reordenación del gasto. De ahí el título del artículo y el desarrollo del trabajo. Por lo que respecta a la armonización, se estudia, por separado, la de la imposición indirecta y la de la imposición directa. En la imposición indirecta se hace una total mención al IVA y los problemas respecto a su neutralidad y al comercio exterior. En la imposición directa se observan las reticencias de los Estados miembros a ceder la «cuota» correspondiente de soberanía fiscal. La lucha, de acuerdo con Borrell, J., entre la «lógica de la soberanía y la lógica del mercado libre», es una constante. Por el lado de la reordenación del gasto se hace especial mención al problema del envejecimiento de la población. Independientemente de que es real la preocupación mostrada por Tanzi, V., respecto de la falta de correlación entre la disminución de la presión fiscal y el comportamiento del gasto, el mencionado envejecimiento va a obligar a los Estados miembros a adoptar políticas diversas respecto a la educación, la vivienda, el ahorro y la Seguridad Social.

Laurogeitamarreko Politika Fiskala badirudi, Europako komunitatean, harmonizazio fiskalaren eta gastuaren berrantolamenduaren artean zedarriztatua geratuko dela. Hortixe hain zuzen ere artikuluko honen izenburua eta lanaren desarroiola. Harmonizazioari dagokionez, aparte aztertzen dira alde batetik zeharkako zergarena eta bestetik zuzeneko zergarena. Zeharkako zergaren kasuan, bete-betean aipatzen dira BEZ eta honen neutraltasunari eta kanpo-merkataritzari buruzko arazoak. Zuzeneko zergaren kasuan, berriz, Estatu kideek beren soberanía fiskaletik laga beharreko «kuota»ren aurrean dituzten eragozpenak nabaritzen dira. J. Borrell-en arabera, «soberaniaren logikaren eta merkatu librearen logikaren» artean ematen ari den etengabeko borroka da. Gastuaren berrantolamenduari dagokionez, aipamen berezia egiten zaio biztanleriaren zahartzeari. V. Tanzi-k azaldutako kezka benetakoa dela alde batera utziz, presio fiskalaren jaitsieraren eta gastuaren portaeraren arteko korrelazio-faltari dagokionez, hezkuntza, etxebizitza, aurrezki eta Gizarte-Segurantzari buruzko politika desberdinak hartzera behartuko ditu Estatu kideak aipatu zahartzapen horrek.

The Fiscal policy of the 90s will possibly be placed, in the framework of the European Community, between tax harmonisation and the reorganisation of the Public Spending; therefore the title and the content of this work. Concerning harmonisation, the paper analyses separately the indirect and direct taxation. In this first case, the VAT, its neutrality and its problems in the international trade context are object of study. In respect of direct taxation, the article describes the reserves of the member states to give up the corresponding «quota» of fiscal sovereignty. According to J. Borrel, this dispute between the logic of the sovereignty and the logic of the free market is a constant issue. The problem of ageing of the population is specifically mentioned when the reorientation of the Public Spending is treated. Even though the worry showed by V. Tanzy about the absence of correlation between the diminishing of fiscal pressure and the behaviour of the spending is important, the mentioned ageing of the population will necessarily compel the States to adopt different policies relating to education, housing, savings and social security.

1. Introducción
2. Armonización fiscal
3. La reordenación del gasto
4. A modo de conclusión
Bibliografía

Palabras clave: Política fiscal, armonización fiscal, reordenación gasto, IVA, comercio exterior.
Nº de clasificación JEL: E62, H5, H72.

1. INTRODUCCIÓN

Los resultados obtenidos en una encuesta realizada, en 1972, por el Instituto de Estudios Fiscales (1), como preludio de la Reforma Fiscal del 77, pueden ser agrupados en cuatro bloques. Así, los contribuyentes españoles opinaban, en un alto porcentaje:

- 1) que se daba una evasión de impuestos. Evasión que, si por un lado, se pensaba no podía ser controlada por los responsables de Hacienda, por otro, se creía «no igualitaria» dado que no todas las rentas tenían las mismas posibilidades ya que algunas estaban controladas «al céntimo».
- 2) que los impuestos eran injustos. Injusticia que venía dada por la propia estructura de los mismos —la falta de generalidad y el mayor

gravamen al consumo que a la renta o patrimonio eran los principales motivos— así como por la insuficiente información de la Administración respecto de la capacidad de los contribuyentes y, lo que es peor, respecto incluso de la existencia de los propios contribuyentes.

- 3) que existía una falta de transparencia y simplicidad en los impuestos por su poca lógica interna y multiplicidad de privilegios. De tal forma que, esta sensación podía ser traducida en los términos de que «era difícil saber hasta dónde llegaba la regulación normal de la Ley y dónde empezaba la compleja regulación del privilegio».
- 4) que nos encontrábamos ante un Estado despilfarrador. Esta opinión puede quedar resumida en el sentido de que el Estado «gastaba mal lo poco que ingresaba y no gastaba en aquello que debía».

(1) Ver INTRODUCCIÓN. «Papeles de Economía Española» (1987).

Aprobado por las Cortes Generales el nuevo Sistema Fiscal, de él se puede decir que, de acuerdo con la filosofía de su estructura interna, significaba «un sistema definido por la confluencia de las tendencias sajona y latina en el reparto de los impuestos y en el que se apoyaba el Informe del Comité Fiscal y Financiero para la armonización impositiva de los países de la CEE (2).

El sistema se sustentaba en tres pilares—tres impuestos fundamentales— cuales son el impuesto sobre la renta personal, el impuesto sobre el beneficio de las Sociedades y el Impuesto sobre el valor añadido. Y junto a ellos, con carácter complementario, completaban el sistema el impuesto sobre el patrimonio neto, la imposición sobre las transmisiones patrimoniales «inter vivos» y «mortis causa» y el impuesto sobre consumos específicos, denominados en el «argot» comunitario con el nombre de «accisas». Es decir, el sistema se sostenía sobre tres impuestos generales—de esta forma el impuesto sobre la renta personal dejaba de tener el carácter de impuesto complementario del sistema anterior— a los que ayudaban, a modo de impuestos «cierre», los otros tres.

Nada se puede objetar al trabajo realizado en su día para conseguir un nuevo sistema fiscal moderno y cohesionado. Tampoco a los resultados obtenidos con las modificaciones realizadas con posterioridad (3). No obstante, si se pueden hacer, a diez años largos de su aprobación, algunas reflexiones de carácter «negativo» que pueden formar parte del «haber» del sistema en su puesta en vigencia.

En primer lugar, la no implantación, en su momento, del sistema completo. Un sistema fiscal no es merecedor de tal nombre por el mero hecho de existir un conjunto de impuestos más o menos encadenados. Ya que, de acuerdo con Sevilla Segura, J.V. (1987) «la estructura de financiación debe constituir realmente un sistema en el cual cada pieza es la más apta para alcanzar un resultado determinado y que lo relevante no es cada impuesto sino el resultado conjunto del (sistema)». Y la no aprobación, en su

momento, del impuesto sobre el valor añadido ni del impuesto sobre el patrimonio neto no solamente privaron de parte de su coherencia interna al sistema sino que, además, influyó en la operatividad del mismo.

En segundo lugar, la falta de información, apuntada por los encuestados en 1972, se hizo más patente con la entrada en vigor del nuevo sistema. La Administración fiscal estaba, en este terreno, infradotada y ello se hizo notar con más amplitud en el 77. Aunque bien es cierto que, en algunos casos, la propia estructura del sistema ayudaba a que fuese así. La falta de determinados «contrapuntos» en los impuestos personales son un ejemplo.

Los problemas de política económica, el incremento del gasto público y el carácter altamente estructural de la deuda pública (4) pueden formar parte de la tercera reflexión por la incidencia que sobre los tipos de gravamen del impuesto personal tuvieron.

Llegados a este punto y desde la perspectiva del tiempo actual entendemos es conveniente hacer una nueva reflexión. La reforma fiscal fue realizada con visión centra-lista. Fue la reforma fiscal «para» la Administración Central. Bien es verdad que su aprobación fue anterior a la de la Constitución y que, por tanto, no tenía que ser tenida en cuenta, en la nueva estructura financiera para la Administración Pública, la existencia de las Comunidades Autónomas y sus necesidades de financiación. Pero, también es verdad que junto a la Administración Central coexistían, en aquel momento, las Administraciones locales, a pesar de lo cual no se les tuvo en consideración, y en cuyo sistema fiscal se producían, incluso, situaciones de doble imposición con respecto al sistema de la Administración Central (5).

De todas formas, aprobada la Constitución e introducida dentro del organigrama de la Administración Pública la figura de las Comunidades Autónomas, bien se podía haber aprovechado el momento para cambiar el carácter del sistema fiscal y pasar de uno centralista a

(2) INTRODUCCIÓN (1987).

(3) Ver LAGARES CALVO, M. (1987).

(4) Ver INTRODUCCIÓN (1987).

(5) Nos referimos concretamente a la Contribución Territorial Urbana y al Impuesto Municipal sobre el Incremento de Valor de los Terrenos.

otro de coordinación entre los dos subsectores e incluso, si se nos apura, entre los tres —Administración Central, Comunidades Autónomas, Administración local—. Es decir, haber intentado conseguir una verdadera Compensación Financiera (6).

Curiosamente, diez años después de implantada la Reforma Fiscal, los contribuyentes españoles seguían pensando lo mismo de su sistema fiscal y de su Hacienda Pública. Aunque hay que añadir a los bloques en que se agrupaban los resultados de la encuesta del 72 uno nuevo: la opinión de que la presión fiscal había aumentado (7).

Quizá, después de todo, la pregunta más apremiante y angustiada que se realizan los contribuyentes hoy sea, ¿hacia dónde vamos?

En el momento actual la información «acumulada» por la Administración fiscal respecto de los contribuyentes, qué duda cabe, ha mejorado ostensiblemente. La ayuda que a estos fines ha prestado la informática está fuera de toda duda. Pero el contribuyente también ha mejorado su grado de información. Los adelantos operados en los medios de comunicación de masas han conseguido que, un porcentaje cada vez mayor de contribuyentes, tengan referencias de la existencia de «paraísos fiscales» —que no están tan lejanos en el espacio como antes creía—, de reformas operadas en los sistemas fiscales de otros Estados o, lo que es más difícil de asimilar por el contribuyente medio, en las estructuras de determinadas figuras impositivas.

De la misma manera, el contribuyente acepta el IVA, incorporado al sistema tributario español en 1986, como «precio a pagar» porque la entrada en el Mercado Común así lo exigía. Pero no sabe que entre los proyectos de ley de la Reforma del 77 se presentó, para su aprobación, uno que introducía el IVA en el sistema. Ni entiende el significado de la armonización aunque la presume

(6) BICKEI, W. (1952), la define como «la delimitación de las funciones entre los diferentes niveles y la coordinación entre los recursos y los gastos». Sobre este tema, puede también verse BELDARRAIN GARIN, M. (1991).

(7) Ver ALVIRA MARTIN, F. y GARCÍA LÓPEZ, J. (1987).

necesaria.

A pesar de todo, en este último decenio del siglo XX se constata que los sistemas fiscales se «mueven» —o se renuevan— y que, en el seno de la Comunidad Europea, al menos, la armonización fiscal es algo inapelable. Pero, ¿dónde está la meta?

2. ARMONIZACIÓN FISCAL

2.1. Consideraciones Generales

El 1 de enero de 1986, España entraba oficialmente a formar parte de la Comunidad Económica Europea (C.E.E.) como miembro de pleno derecho. Muchos años habían pasado desde que, en 1962, el Gobierno español decidió solicitar su asociación a la misma.

La C.E.E., nacida en 1957 en virtud del comúnmente llamado Tratado de Roma, a decir de Tamames, R. (1986) lo hizo con voluntad de «proceso», es decir, con voluntad de formar un mercado común, de conseguir un estrechamiento de los vínculos entre los países miembros, y no con voluntad de configurar una integración plena. De ahí que el propio profesor afirme «que en el Tratado no se hiciese referencia a cuestiones tales como la unificación de las legislaciones económicas (sólo armonización) o a la unión monetaria, y mucho menos a cuestiones políticas» (8).

Por decisión de la C.E.E., de abril de 1960, se constituye el Comité Fiscal y Financiero (C.F.F.), presidido por el Prof. F. Neumark. Este Comité debería examinar

— Si, y en qué medida, las disparidades hoy existentes en las finanzas de los países miembros impiden parcial o totalmente la instauración de un Mercado Común que cree y garantice condiciones análogas a las de un mercado interior.

— Hasta que punto es posible eliminar estas disparidades que entorpecen considerablemente la formación y funcionamiento del Mercado Común.

Y es que, la C.E.E., persigue el cumplimiento de las acciones a

(8) TAMAMES, R. (1986).

desarrollar en función de «la supresión entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales» (9) teniendo en cuenta que «la Comisión examinará la forma en que resulte posible armonizar, en interés del mercado común, las legislaciones de los distintos Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos...» (10).

Como puede observarse, de acuerdo con lo indicado anteriormente, en el Tratado de Roma no preocupa la imposición directa dado que lo que se pretende es la creación de un Mercado único.

Consecuencia de los debates habidos en su seno es el «Informe del Comité Fiscal y Financiero de la Comunidad Económica Europea» (11), conocido como «Informe Neumark», aprobado en el curso de la sesión de los días 7 y 8 de julio de 1962, en París.

Los comisionados, antes de entrar a desbrozar las preguntas que la Comunidad les propone, tratan de definir el concepto de mercado único y, lo hacen, en función de sus características. Así, según los informantes, éstas son «la libre circulación de las personas, la libre circulación de las mercancías y de los capitales (abolidos todos los derechos aduaneros y todos los contingentes), una moneda unificada, tarifas de transporte relativamente uniformes, una política económica y social uniforme, normas jurídicas también uniformes en líneas generales, y un alto grado de seguridad en el abastecimiento de bienes duraderos y piezas de recambio»(12).

Definido el mercado interior, el C.F.F. estudia las disparidades financieras, tanto cualitativas como cuantitativas, existentes y a eliminar para la consecución de aquél. Subrayando que «la diversidad de los impuestos denuncia en gran medida, además de las diferencias de estructura económica, las diferencias de opinión que en cada Estado se tienen acerca de las obligaciones que los poderes públicos deben asumir, las diferencias en la

manera de cumplirlas y las diferencias en la importancia que se les atribuye» (13).

Lo que en definitiva le preocupa al C.F.F. son los efectos que sobre el mercado único y sobre las acciones de la C.E.E. enunciadas en el Tratado de Roma pueden producir las diferentes estructuras fiscales de las que están dotados los Estados miembros. Y ello, en última instancia, por la diferente carga fiscal real que tienen que soportar los ciudadanos, los capitales, las mercancías. Y ello porque, aunque se unificasen, no solamente armonizasen, las bases imponibles y los tipos de gravamen de los impuestos de carga fiscal real podría ser distinta en los diferentes Estados miembros según las deducciones y desgravaciones que cada uno de ellos arbitrara dentro de su territorio jurisdiccional.

Así, por ejemplo, por lo que respecta a los impuestos sobre la formación de las rentas, el C.F.F. estima «que sería deseable que se percibiera en todos los países de la C.E.E. el mismo tipo de impuesto sobre la renta; es decir, un impuesto unitario de carácter sintético, y que la estructura de las tarifas fuera análoga, incluso siendo diferentes los tipos», al tiempo que «recomienda que se perciba en todos los Estados miembros, además del impuesto sobre la renta, uno especial sobre las sociedades... (en el)... que la parte de los beneficios conservada con vistas a la auto-financiación sea gravada más fuertemente que la distribuida» (14).

De la misma manera, está convencido el C.F.F. «de que conviene en todo caso, en interés de la armonización inevitable en este campo, que ningún Estado miembro de la C.E.E. mantenga el sistema del impuesto sobre la cifra de negocios en cascada» (15) decidiéndose, la mayoría de sus miembros, por «la aplicación de un régimen que permita la realización del principio país de origen y, en consecuencia, al supresión de las fronteras fiscales... (pues)... una decisión en favor del principio del país de origen tiene teóricamente el alcance de una decisión en favor de un impuesto sobre la cifra neta en todas sus fases» (16).

(9) EL MERCADO COMÚN EUROPEO (1960).
(10) EL MERCADO COMÚN EUROPEO (1960).
(11) Ver INFORME DEL C.F.F... (1965).
(12) INFORME DEL C.F.F... (1965).

(13) INFORME DEL C.F.F... (1965).
(14) INFORME DEL C.F.F... (1965).
(15) INFORME DEL C.F.F... (1965).
(16) INFORME DEL C.F.F... (1965).

Ahora bien, un gravamen tal puede ser organizado de dos formas: de acuerdo con el llamado valor añadido «tipo renta» o con el llamado valor añadido «tipo consumo». El primero «grava a muchos más elementos que el simple valor añadido... (ya que)... grava también la renta del capital». El segundo «desemboca, gracias a la deducción total de los gastos ocasionados por las inversiones en el año de la realización, en que grava cada año sólo la diferencia entre el valor añadido y las inversiones netas; es decir, el consumo propiamente dicho» (17).

Los miembros del C.F.F. se definen a favor del segundo porque «sólo éste... puede ser calificado de económicamente neutro, porque no reduce fiscalmente la renta procedente de una utilización del capital; es además, tanto más interesante cuanto más se le considere desde el punto de vista del crecimiento económico» (18).

Como puede observarse de lo expuesto, el C.F.F. mezcla dos conceptos que, tomados conjuntamente, pueden resultar equívocos. Nos referimos a los términos valor añadido «tipo consumo» y principio país de origen. Este último puede ser unido al de supresión de las fronteras fiscales.

2.2. El I.V.A. y la neutralidad

En 1986, en virtud de la Ley 30/1985, se implanta en España el I.V.A. sustituyendo, dentro del sistema fiscal, principalmente al I.G.T.E. y al impuesto sobre el lujo. De su «Exposición de motivos» pueden extraerse las siguientes afirmaciones:

- El I.V.A. es un tributo neutral, tanto en el contexto interno como en el internacional. Su incidencia sobre el consumidor es siempre la misma, cualquiera que sea la longitud y circunstancias de los procesos de producción o distribución de bienes y servicios.
- La especial aptitud del I.V.A. para fomentar la inversión constituye uno de los factores que más han

contribuido a la rápida y en cierto modo sorprendente expansión de este tributo.

- El establecimiento de exenciones en el I.V.A. constituye un factor perturbador del funcionamiento del Tributo y de sus efectos en el sistema económico general.

Ante estas afirmaciones y las recomendaciones del C.F.F. podemos preguntarnos: ¿Es tan neutral el impuesto? ¿Qué incidencia real tienen las exenciones? ¿Qué importancia tiene el definirse por el principio del país de origen o por el principio del país de destino?

Convenido el que el valor añadido «tipo consumo» es el régimen más neutral respecto de la política de inversión del sujeto pasivo del impuesto, puede decirse que la elección del gravamen del valor añadido significa optar por un tipo de figura tributaria que también, aunque desde otros puntos de vista, es neutral para el empresario o profesional al tiempo que para el contribuyente en su relación con la Administración fiscal.

Supongamos (Cuadro n.º 1) que el proceso de maduración de un producto se divide en tres fases, que cada una de las fases aporta a la anterior un valor de 100 unidades y que el tipo de gravamen del impuesto es del 12% en todas ellas.

Desde el punto de vista del sujeto pasivo puede observarse que, el de la fase 1, entrega a la Hacienda Pública 12 unidades—diferencia entre el IVA repercutido y el IVA soportado, entendiéndose que, de alguna manera se debe de comenzar, este sujeto pasivo es el primero que añade valor—. Pero esas 12 unidades están financiadas no por él, sino por el sujeto pasivo de la fase 2, quien ha visto repercutido el impuesto por esa cantidad en la factura de compra.

Asimismo, el sujeto pasivo de la fase 2 recibe, del de la fase 3, 24 unidades de impuesto que le sirven para «repartir», entre el sujeto pasivo de la Fase I y la Hacienda Pública, entregando 12 unidades a cada uno.

De la misma manera, el sujeto pasivo de la fase 3, que tiene que entregar a la Hacienda Pública 12 unidades de impuesto y se ha visto repercutido en 24 unidades en la factura del sujeto pasivo de la fase 2, recibe del consumidor 36 unidades.

(17) INFORME DEL C.F.F... (1965).

(18) INFORME DEL C.F.F... (1965).

Cuadro n.º 1. **Supuesto IVA**

FASE	V. COMPRA	IVA SOPOR.	V. VENTA	IVA REPER.	HACIENDA
1	—	—	100	12	12
2	100	12	200	24	12
3	200	24	300	36	12
CONS.	300	36	—	—	—

Finalmente, el consumidor se ve gravado en 36 unidades de impuesto que son exactamente las recaudadas por la Hacienda Pública, en una especie de «retenciones a cuenta», de los sujetos pasivos.

Los sujetos pasivos, por tanto, de todas las fases, no son contribuyentes, en el sentido estricto del término, del impuesto. Los sujetos pasivos, en base a la financiación que reciben por la repercusión del impuesto en los sujetos pasivos de la fase siguiente financian, a su vez, sus obligaciones para con los sujetos pasivos de la fase anterior y para con la Hacienda Pública. Por tanto, el efecto final es de suma cero y de ahí que el impuesto sea considerado como un impuesto al consumo.

Pero, a pesar de que por «repercusión» el impuesto sea soportado en su totalidad por el consumidor aquel, como ya se ha indicado, es neutral, también respecto de las relaciones entre éste y la Hacienda Pública.

Si bien es verdad que el consumidor, al ser gravado por el impuesto, ve disminuida su renta disponible en la misma cuantía también lo es que, en esa cuantía, ve aumentada la Hacienda Pública de su territorio la financiación del gasto. Por tanto, la disminución de la renta disponible se ve compensada por un aumento en la cuantía de gasto destinada por el Sector Público para satisfacer las necesidades de los ciudadanos que le han sido asignadas.

Ahora bien, la neutralidad se cumple en el supuesto de una generalidad del impuesto. Ya que, en caso de existir exenciones, aquélla se rompe por el lado de la fase exenta, si ésta es limitada.

Si suponemos una fase intermedia exenta (Cuadro n.º 2) en la que la exención es limitada —el sujeto pasivo no podrá repercutir el impuesto al comprador ni tampoco deducir el impuesto soportado en las adquisiciones—, es el contribuyente de esa fase quien absorbe

Cuadro n.º 2. **Supuesto IVA**

FASE	V. COMPRA	IVA SOPOR.	V. VENTA	IVA REPER.	HACIENDA
1	—	—	100	12	12
2	100	12	200	—	—
3	200	—	300	36	36
CONS.	300	36	—	—	—

Cuadro n.º 3. **Supuesto IVA**

FASE	V. COMPRA	IVA SOPOR.	V. VENTA	IVA REPER.	HACIENDA
1	—	—	100	12	12
2	100	12	212	—	—
3	212	—	312	37,44	37,44
CONS.	312	37,44	—	—	—

íntegramente la diferencia entre lo recaudado por la Hacienda Pública (48) y lo satisfecho por el consumidor (36), en el caso de que dicho sujeto pasivo no traslade el impuesto a los precios. Es decir, la neutralidad en la relación consumidor-Hacienda Pública se mantiene pero el «exceso» de recaudación obtenido por la Hacienda Pública (12) es soportado por el contribuyente de la fase exenta.

El sujeto pasivo afectado puede, no obstante, recurrir a la traslación del impuesto vía precios (Cuadro n.º 3).

Si esto ocurriese, el contribuyente de la fase exenta no podría resarcirse de la absorción del impuesto (12) pero producirá un efecto «piramidación» en el que el consumidor, aunque sigue manteniendo neutral su relación con la Hacienda Pública, absorbe parte del incremento de la recaudación de ésta (1,44) a la vez que ve aumentado su precio de compra (12).

Sin embargo, en el caso de una fase con exención plena —el sujeto pasivo no podrá repercutir el impuesto al comprador pero sí podrá deducir el impuesto soportado por las adquisiciones— las neutralidades respecto de los sujetos pasivos y de la relación contribuyente-Hacienda Pública sí quedan respetadas.

Si suponemos tal situación (Cuadro n.º 4) se puede apreciar que el sujeto pasivo de la fase exenta no absorbe el impuesto ya que, al poder deducir los soportados, su relación con la Hacienda Pública en negativa (-12), con lo que queda saldada su aportación a la fase anterior, así como que la relación consumidor-Hacienda Pública queda compensada.

La falta de neutralidad puede también darse en la política de inversiones del sujeto pasivo, en el caso de exenciones limitadas, y en la tesorería del mismo, debido a la estructura del impuesto, por una parte, y a la estructura empresarial, por otra.

Cuadro n.º 4. **Supuesto IVA**

FASE	V. COMPRA	IVA SOPOR.	V. VENTA	IVA REPER.	HACIENDA
1	—	—	100	12	12
2	100	12	200	—	-12
3	200	—	300	36	36
CONS.	300	36	—	—	—

Cuadro n.º 5. **Supuesto IVA con fronteras**

	FASE	V. COMPRA	IVA SOPOR.	V. VENTA	IVA REPER.	HACIENDA
A FRONTERA	1	—	—	100	12	12
	2	100	12	200	—	-12
	3	200	CT _{BC}	300	CT _{BC}	CT _{BV} -CT _{BC}
B	CONS.	300	CT _{BV}	—	—	—

Si el sujeto pasivo no realiza todo su volumen de operaciones con derecho a deducción —debe de tributar de acuerdo con la regla de prorrata—, las inversiones por él realizadas en el ejercicio no podrán ser deducidas en su totalidad, aunque le son concedidos períodos posteriores para regularizar las mismas.

Por otra parte, al ser trimestral el pago del impuesto y calcularse el mismo sobre facturas de compra y venta y no sobre cobros y pagos, la tesorería del sujeto pasivo puede financiar o ser financiada por la Hacienda Pública.

De todas formas, la neutralidad última del impuesto tiene su expresión máxima cuando todo el proceso de producción de los bienes o servicios, incluido el consumo, se realiza dentro del territorio de soberanía de un Estado. Dentro de un mercado único.

El problema final surge cuando se debe de compatibilizar la neutralidad del impuesto y el comercio exterior. Es decir, cuando se deben de compatibilizar la soberanía de los Estados y el objetivo de un mercado único.

2.3. El I.V.A. y el Comercio Exterior

Es en este momento en el que surge la necesidad de aplicar al tráfico, llamémosle internacional, de mercancías y servicios, el principio país de origen o el principio país de destino.

En los ejemplos anteriores, establezcamos una frontera entre las fases 2 y 3. Ello supone que unos bienes o servicios producidos en un Estado (A)

son exportados, a otro Estado (B) después de concluir su proceso en la fase 2. O bien, que unos bienes o servicios consumidos en un Estado (B) son importados en la fase 3 de su proceso productivo.

¿Qué significa aplicar el principio país de origen/país de destino y qué efectos tiene sobre el mercado único la aplicación de cada uno de estos principios?

«La aplicación del principio del país de destino consiste en imponer un bien o un servicio no en el país en que se produce, sino en aquel en que es consumido o utilizado. En cuanto a los servicios, el país de destino es aquel en el que se ejecuta el servicio» (19). Es decir, aplicar el principio país de destino significa gravar en frontera, de acuerdo con el sistema impositivo del Estado (B) importador, una mercancía o servicios que han sido desgravados, también en frontera, por el Estado (A) exportador.

Supongamos (Cuadro n.º 5) un bien o servicio al que se le establece una frontera entre las fases 2 y 3. Supongamos, asimismo, que el tipo de gravamen en el Estado (A) exportador es del 12% y que el impuesto satisfecho en el Estado (B) importador es CT_{BC}, para la compra, y CT_{BV}, para la venta.

En este caso,

1. Se produce neutralidad respecto a los sujetos pasivos del impuesto del Estado (A) pues, si los de la fase 1 entregan a la Hacienda Pública 12 unidades, éstas están financiadas con las 12 unidades que repercuten

(19) INFORME DEL C.F.F... (1965).

Cuadro n.º 6. Supuesto IVA con fronteras

	FASE	V. COMPRA	IVA SOPOR.	V. VENTA	IVA REPER.	HACIENDA
A FRONTERA	1	—	—	100	12	12
	2	100	12	200	24	12
B CONS.	3	200	24	300	CT _{BV}	CT _{BV} -24
	CONS.	300	CT _{BV}	—	—	—

en la factura de los sujetos pasivos de la fase 2. Asimismo, los sujetos pasivos de la fase 2, que entregan 12 unidades a los de la fase 1, reciben de la Hacienda Pública 12 unidades.

2. Se produce neutralidad respecto de la relación Hacienda Pública del Estado (A)-consumidor ya que, al no existir éstos, no se da disminución en la renta disponible de los individuos ni incremento de ingreso en la Hacienda Pública.
3. Se produce neutralidad respecto a los sujetos pasivos del impuesto del Estado (B) pues, si los de la fase 3 entregan a la Hacienda Pública CT_{BV} unidades, éstas están financiadas con las CT_{BV} unidades que reciben de los consumidores.
4. Se produce neutralidad respecto de la relación Hacienda Pública del Estado (B)-consumidores ya que la disminución, en CT_{BV} unidades, de su renta disponible sirve para financiar, con un aumento en la misma cuantía de CT_{BV} unidades, el incremento de gasto del Sector Público del Estado (B).

«En la aplicación del principio del país de origen, los bienes y los servicios soportan las cargas fiscales aplicables en los países en que han sido producidos, cualquiera que sea aquel en el que se consumen» (20). Es decir, aplicar el principio del país de origen significa que, un bien o servicio importado por el Estado (B), es introducido en éste soportando los

impuestos exigibles en el Estado (A) exportador, impuestos que deben de ser aceptados por el Estado (B) como propios.

Supongamos nuevamente (Cuadro n.º 6) un bien o servicio al que se le establece una frontera entre las fases 2 y 3. Supongamos, asimismo, que el tipo de gravamen en el Estado (A) exportador es del 12% y que el impuesto a satisfacer en el Estado (B) importador es, para la venta, CT_{BV} unidades.

En este caso:

1. Se produce neutralidad respecto de los sujetos pasivos del impuesto del Estado (A) pues, si los de la fase 1 entregan a la Hacienda Pública 12 unidades, éstas están financiadas con las 12 unidades que repercuten en la factura de los sujetos pasivos de la fase 2. Asimismo, los sujetos pasivos de la fase 2, que entregan 24 unidades (12 a la Hacienda Pública y 12 a los sujetos pasivos de la fase 1) repercuten esa cuantía total en la factura de los sujetos pasivos de la fase 3.
2. Se produce neutralidad respecto de las relaciones Hacienda Pública del Estado (A)-consumidor (tomando como tal al sujeto pasivo de la fase 3) ya que las 24 unidades ingresadas por aquella son las satisfechas por éste.
3. Se produce neutralidad respecto de los sujetos pasivos del impuesto del Estado (B) ya que satisfacen CT_{BV} unidades de impuesto (24 unidades a la Hacienda Pública del Estado (A) y CT_{BV}-24 unidades a la Hacienda

(20) INFORME DEL C.F.F... (1965).

Pública del Estado (B) financiadas con las CT_{BV} unidades que repercuten en el consumidor.

4. No se produce, sin embargo, neutralidad respecto de las relaciones Hacienda Pública del Estado (B)-consumidor. De las CT_{BV} unidades de impuesto que éste satisface su Hacienda Pública (la del Estado (B)) solamente recibe CTV_{BV} -24 unidades. Por lo tanto, la disminución de la renta disponible sufrida por el consumidor no se refleja en su totalidad en los ingresos de su Hacienda Pública.

¿Qué ha pasado? Sencillamente que, al satisfacer los sujetos pasivos de la fase 3 a la Hacienda Pública del Estado (A) las 24 unidades de impuesto, el consumidor (situado en el Estado (B)) paga más de lo que recauda su Hacienda Pública. O, dicho de otro modo, que la Hacienda Pública del Estado (A) recauda 24 unidades que le correspondía hacer a la del Estado (B).

Si se comparan los dos principios y sus efectos sobre el mercado único se puede apreciar que con la puesta en práctica del principio del país de destino se mantienen los diferentes conceptos de neutralidad que pueden ser exigidos al impuesto aunque, al gravar la importación en frontera, no consigue la realización práctica del mercado único al mantener la frontera fiscal. Lo contrario que ocurre si se aplica el principio del país de origen. En este caso se consigue la materialización del mercado único pero se rompe la neutralidad del impuesto en la relación Hacienda Pública — consumidor— el consumidor satisface CT_{BV} unidades de impuesto mientras su Hacienda Pública ingresa CT_{BV} -24 unidades—y en relación entre las Haciendas Públicas de los dos Estados— las 24 unidades de menos que ingresa la Hacienda Pública del Estado (B) importador se corresponden con las que van a parar a la Hacienda Pública del Estado (A) exportador.

En definitiva, la aplicación del principio del país de origen se amolda perfectamente a la realización del mercado único pero genera unos «efectos financieros» que exigen la introducción, en el sistema, de unos ajustes.

Este problema se planteó en su día en el Estado español por lo que se tuvo que arbitrar una solución.

La soberanía fiscal que los territorios Forales ostentan en virtud de los Concierdos y Convenio Económicos y el hecho de que para mantener el mercado único existente se aplica el principio del país de origen han obligado a buscar y obtener una fórmula que valore esos «efectos» para su aplicación, en concepto de «ajuste», al cupo y cuota correspondientes (21).

2.4. Armonización de la Imposición Directa

Fruto de las recomendaciones propuestas por el CFF son las sucesivas directivas aprobadas por la Comisión respecto de los impuestos indirectos: el impuesto sobre la cifra de negocios (I.V.A.) y las «accisas».

Por lo que se refiere al primero de ellos, excepto algunos «repuntes» que quedan por ajustar, se ha llegado a un grado de armonización importante faltando, para que sea total, el que los Estados miembros se pongan de acuerdo en dos puntos fundamentales: los tipos de gravamen y la forma de establecer los «ajustes financieros» para aplicar el principio del país de origen.

El primero de ellos parece se hará realidad en breve. La solución no ha sido fácil ya que, como se ha dicho con anterioridad, el C.F.F. fue consciente de que las diferencias en la visión del papel del Sector Público en cada uno de los Estados miembros y la diversidad en las estructuras fiscales tenían una indudable unión. El segundo, es ya más un «juego político» entre los Estados. Ninguno de ellos puede ser considerado exclusivamente como país importador o país exportador. Todos ellos cubren las dos facetas y el carácter se lo da el resultado neto de sus operaciones exteriores. La lucha se hará pero... sobre todos ellos pende la «espada de Damocles» del Acta Única y de la necesidad consciente de crear el mercado único.

Ahora bien, ni el mercado único consiste únicamente en la libre circulación de las mercancías ni era ésta la meta exclusiva de la C.E.E. El horizonte, mal que bien, está marcado por la libre

(21) Ver LAMBARRI GÓMEZ, C. y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA (1991).

circulación de las mercancías, las personas y los capitales.

Pero ciertamente, en el Tratado de Roma se hace especial referencia a la imposición indirecta y a su posible armonización «en interés —dice— del mercado común».

¿Qué ocurre, podemos preguntarnos, con la armonización de la imposición directa?

La C.E.E. va dando pasos hacia su consecución pero, ciertamente, pasos mucho más lentos que en la armonización de la imposición indirecta. Y es que, como se ha indicado ya en la referencia realizada acerca de los «ajustes financieros», los Estados miembros son conscientes del «coste de soberanía fiscal» que su consecución lleva parejo. Y mucho más desde que la firma del Acta Única modifica a pasos firmes las metas «mercantilistas» del Tratado de Roma acercándolas a posiciones más «políticas».

Los Estados miembros son conscientes de que los conceptos de Estado —tal como hoy los entendemos— y soberanía son conceptos biunívocos y que la pérdida de parcelas del segundo aboca en la pérdida de parcelas del primero. Quizá no entiendan, sus dirigentes, que no es postura lógica a adoptar en un decenio que va a abrir las puertas al siglo XXI. Quizá estén, sus dirigentes, anclados en conceptos políticos no muy acordes con los exigidos para dirigir a sus respectivos pueblos al nuevo siglo que alumbra. Quizá les falte, a sus dirigentes, la luz que en su día guió a los De Gasperi, Schuman, Adenauer, etc. Pero la realidad es ésa. Realidad que le hace afirmar a Albi, E. (1989) que «en el campo de la imposición sobre la renta de las personas físicas, las posibilidades armonizado-ras son escasas. La tensión entre la soberanía fiscal nacional y los esquemas armonizado-res se hace muy patente en este terreno, en el que, además, la conveniencia de contar con una legislación comunitaria más homogénea es claramente menor» (22). Asimismo, en un contexto más general, Borrell, J. (1989) afirma que «la lógica del Estado nacional y de su soberanía fiscal y monetaria, es

(22) ALBI, E. (1989). Ver, asimismo, ALBI IBAÑEZ, E., RODRÍGUEZ ONDARRA, J.A. y RUBIO GUERRERO, J.J. (1988).

básicamente incompatible con la lógica de un mercado libre que vaya más allá de sus dimensiones políticas. Esa incompatibilidad se manifiesta en lo que está ocurriendo en este momento y en lo que puede ocurrir en el futuro».

Esta defensa a ultranza de la soberanía fiscal ha conseguido dividir a los dirigentes de los Estados miembros en dos grupos. Mientras, para unos, la corrección de las distorsiones— «disparidades» en el mandato de la C.E.E. al C.F.F.— tiene que venir por el camino de la armonización, para otros debe de hacerlo por el lado de las actuaciones unilaterales de manera que sea el mercado el que elimine aquéllas.

De todas formas, en la realidad, la problemática de los impuestos directos se suele centrar en la fiscalidad del ahorro o de las rentas de capital.

Y es aquí donde, de alguna manera, se produce un contrasentido en los que avalan la libre actuación del mercado como medida correctora de las distorsiones. Desean mantener esa libertad pero solicitando a la Comisión alguna forma de armonización para luchar contra la posible deslocalización —en sus territorios— del ahorro y el fraude a nivel internacional (23).

Porque, elegir la libertad de mercado, significa de alguna manera, deslocalizar el ahorro por la creación de «paraísos fiscales» y propiciar formas de fraude que con la armonización sería más difícil que se diesen. Además, elegir la libertad de mercado, propiciaría una lucha entre los Estados miembros para poder ser receptores de los capitales. Actuación que produciría efectos inducidos en la deslocalización y el fraude potencial.

Ahora bien, independientemente de lo expuesto y como ya se ha indicado al principio del trabajo, los sistemas fiscales se renuevan y nos llevan a posiciones distintas de las mantenidas en décadas anteriores.

De acuerdo con Albi, E. (1989), tres grandes movimientos se pueden observar en el impuesto sobre la renta de las personas físicas.

(23) Ver BORRELL, J. (1989).

En primer lugar, la reducción de los tipos impositivos marginales. De todos es sabido que unos tipos marginales altos desincentivan el trabajo, el ahorro y la aceptación de riesgos.

En segundo lugar, la reducción del número de tramos de las tarifas del impuesto. Los saltos en los estratos de tarifas que las rentas marginales pueden producir se aminorarían si se disminuyese el número de tramos. Bien entendido que, esta reducción, debería de ir acompañada de un concepto de renta más amplio.

Finalmente, la eliminación o reducción de los beneficios fiscales, dado que las normas sobre los mismos distorsionan las decisiones de ahorro e inversión.

De todas formas, de acuerdo con el autor, la armonización vendría por la línea de la tributación de los rendimientos de los activos financieros —tanto para la imposición personal como para la societaria— y de la integración del impuesto personal y el societario.

La tipología y variedad de las reformas habidas en el Impuesto sobre las Sociedades hace difícil establecer resúmenes concretos. Sin embargo, se puede decir con el autor que «en este campo, lo más importante no es la armonización de los tipos nominales de gravamen; la atención se ha de concentrar en los tipos efectivos y en los elementos que más los influyen: básicamente, la política fiscal sobre las amortizaciones, la valoración de las existencias, el tratamiento de las ganancias y pérdidas de capital y la compensación fiscal de las pérdidas de una actividad económica (sin olvidar los estímulos fiscales y financieros a la inversión y los efectos de la inflación sobre la tributación empresarial)» (24).

3. LA REORDENACION DEL GASTO

Si se habla de política fiscal, en terminología anglosajona, significa hablar de política de ingresos y gastos. Es decir, de política presupuestaria.

(24) ALBI, E. (1989).

Vista, pues, desde esta perspectiva la política fiscal tenemos que estar de acuerdo con los temores de Tanzi, V. (1991) de que, siendo la tendencia actual, en el terreno de los ingresos, una reducción de los impuestos, ésta no vaya acompañada de una política de reducción del gasto y de control del mismo. De no darse este comportamiento convergente entre ambos componentes presupuestarios, el incremento de la deuda pública es la alternativa única de financiación del exceso de gasto.

Sobre este tema podrían decirse muchas cosas. Estudios sociológicos informan sobre cómo, por qué y en qué porcentajes los ciudadanos no están conformes con la asignación que a los recursos por ellos aportados realiza su Administración Pública. También se podría dejar constancia del problema que supone la tendencia descendente de los individuos al ahorro productivo. La falta de perspectivas de beneficios, el nacimiento de nuevas y mayores posibilidades de colocación del capital lejos del «ojo» de la Administración Pública, la sensación de interinidad que la situación mundial provoca, el carácter «consumista» que se está apoderando del nuevo capitalismo que está emergiendo son datos para situar el problema.

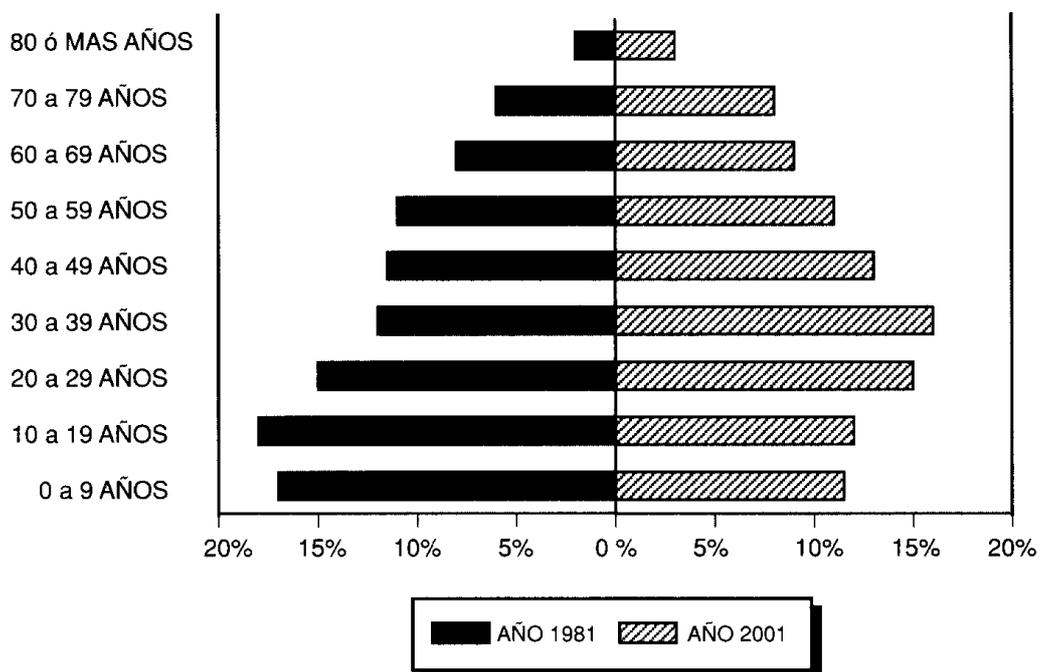
Pero vamos a referirnos exclusivamente a un punto del que se habla mucho pero sobre el que no toman, las autoridades competentes, las medidas correctoras necesarias. Este es el de las modificaciones de las pirámides de población; es decir, el del envejecimiento poblacional.

Fijémonos en el gráfico n.º 1. En él se establece la evolución prevista de la población española para el período 1981-2001.

De la observación del mismo se pueden apreciar, entre otras, las siguientes características.

1. Disminución relativa de la población menor de 20 años. Esta tendencia significa que el peso que este estrato tenía pasa al siguiente compuesto por la población situada entre los 20 y 30 años. Aparte de que, no debe de olvidarse, la importancia de este estrato como agente de «relevo» en el mercado de trabajo.

Gráfico n.º 1. Pirámide de Población de España. (Evolución prevista 1981-2001)



Fuente: Errasti. I.M. y García S.

- Incremento de la población con edad superior a los 60 años.
- Fuerte tirón de la población con edad comprendida entre los 30 y los 60 años.

¿Qué nos dicen los datos?

La respuesta, conocida por todos, nos es en modo alguno agradable. Las políticas de gasto, quiérase o no, han de ser modificadas en este decenio.

Así, entre otras, en primer lugar la disminución de la población en edad escolar obligará a realizar un giro en los componentes del gasto en educación. El «vacío» en las aulas irá unido a la necesidad de una formación en las nuevas tecnologías que sin solución de continuidad van apareciendo.

Si esta modificación, en el sentido dado, al gasto en educación se une a las dificultades de los trabajadores en encontrar su primer empleo, podemos

decir que tenemos una de las variables a considerar.

En segundo lugar, el crecimiento en el estrato de población en edades comprendidas entre los 20 y 40 años nos inducen a pensar en la necesidad de modificación de las políticas de vivienda y de ahorro.

En tercer lugar, el envejecimiento de la población originará una disminución en el coeficiente de la relación personas activas-personas pasivas cuando las políticas en vigor apuestan por lo contrario.

Finalmente, el incremento de la población situada en el estrato de la denominada «tercera edad» producirá una crisis en la Seguridad Social dado que a la disminución de los ingresos se unirá la necesidad de incremento de recursos para hacer frente a los mayores gastos en prestaciones y pensiones.

De todas las modificaciones de gasto quizá la más preocupante sea esta última por las opciones por las que optar. Se incrementará la presión fiscal, se disminuirán la cuantía de las prestaciones y pensiones, se privatizará alguno de los sectores de lo que hoy conocemos como Seguridad Social?

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

En la Europa, cuando menos, comunitaria, la tendencia es clara. Por el lado de los ingresos, la armonización de

los impuestos es un camino recorrido en el que no se va a dar marcha atrás. Por el lado de los gastos, la necesidad de un giro en la participación de sus componentes sobre el total exigirá imaginación y audacia.

Sin embargo, si la armonización de la imposición indirecta es un hecho, el camino a recorrer por la armonización de la imposición directa va a ser costoso y arduo. Por ello, podríamos preguntarnos si los Estados miembros conseguirán hacer compatible la lógica de la soberanía con la lógica de un mercado libre.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBI IBAÑEZ, E., RODRÍGUEZ ONDARRA, J.A. y RUBIO GUERRERO, J.J. (1988): «Nuevas reformas fiscales. Una experiencia para España». Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- ALBI, E. (1989): «España y las corrientes reformadoras de la fiscalidad». En «Papeles de Economía Española» n.º 41. Fundación FIES. Madrid.
- ALVIRA MARTIN, F. y GARCÍA LÓPEZ, J. (1987): «Los españoles y la fiscalidad. La pérdida de la ilusión financiera». En «Papeles de Economía Española» n.º 30-31. Fundación FIES. Madrid.
- BELDARRAIN GARIN, M. (1991): «La compensación financiera y las transferencias igualadoras». En «Revista Vasca de Administración Pública» n.º 30. I.V.A.P. Oñati.
- BICKEL, W. (1952): «La compensación financiera». Incluida en la obra de GERLOFF, W. y NEUMARK, F.: «Handbuch der Finanzwissenschaft». Edit. J.C.B. MOHR. Tübinga. 2.ª Edición (versión castellana con el título «Tratado de finanzas». Ed. «El Ateneo». Buenos Aires. Tomo I).
- BORRELL, J. (1989): «Economía y fiscalidad en Europa». En «Papeles de Economía Española» n.º 41. Fundación FIES. Madrid.
- INFORME DEL COMITÉ FISCAL Y FINANCIERO DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA (1965). Versión castellana editada por la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, Madrid, en «Documentación Económica» n.º 53.
- INTRODUCCIÓN (1987): «Papeles de Economía Española» n.º 30-31. Fundación FIES. Madrid.
- LAGARES CALVO, M. (1987): «Tareas para la política fiscal en España». En «Papeles de Economía Española» n.º 30-31. Fundación FIES. Madrid.
- LAMBARRI GÓMEZ, C. y LARREA JIMÉNEZ de VICUÑA, J.L. (1991): «El Concierto Económico». Colección «Cuadernos Autonómicos» n.º 16. I.V.A.P. Oñati.
- MERCADO COMÚN EUROPEO (1960): Versión castellana editada por la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, Madrid, en «Documentación Económica» n.º 18.
- RAYMOND, J.L. (1989): «La caída del ahorro en los países de la O.C.D.E.». En «Papeles de Economía Española» n.º 41. Fundación FIES. Madrid.
- SEVILLA SEGURA, J.V. (1987): «Diez lecciones sobre financiación pública y diseño tributario». I.E.F. Madrid.
- TAMAMES, R. (1986): «Guía del Mercado Común Europeo. España en la Europa de los doce». Alianza Editorial. Madrid.
- TANZI, V. (1991): Ponencia presentada en el «Seminario Conmemorativo del X aniversario del Concierto Económico», organizado por el Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz (sin publicar).