

«El futuro de los sistemas tributarios europeos»

Completar el sistema europeo del IVA es el primer reto de la imposición indirecta. El pronóstico en este campo es que se aplicará el principio "origen-destino" con pagos compensatorios entre países calculados macroeconómicamente y con convergencia de tipos impositivos. En cuanto a los impuestos especiales no surgirán grandes cambios. La restricción internacional es básica en la imposición sobre la renta y fundamental la capacidad de gestionar el sistema, con transacciones observables y verificables. De los impuestos "híbridos" actuales se puede pasar a sistemas "duales" y a retenciones a cuenta mínimas en la tributación internacional del ahorro. Se tenderá a armonizar el Impuesto sobre Sociedades. Se analizan, finalmente, otras posibilidades tributarias.

BEZen Europako sistema osatzea da zeharkako zergen erronka nagusia. Alor honetan dagoen iragarpena honakoa da: "jatorri-helburu" irizpidea ezarriko da, herrialdeen artean makroekonomikoki kalkulaturako ordainketa konpentsatzaileekin eta zerga tipoen batera-gitzearekin. Zerga bereziei dagokienean, ez da aldaketa handirik bideratuko. Nazioarteko murrizketa oinarrizkoa da errentaren gaineko zergetan eta funtsezkoa sistema kudeatzeko ahalmena, transakzioak behagarriak eta egiaztagarriak izango direlarik. Aurrezkiaren nazioarteko zerga sisteman dagokionean, gaur eguneko zerga "hibridoetatik" sistema "dual" eta kontura eginiko atxekipen baxuenera pasa daiteke. Elkarteen gaineko zerga harmonizatzeko joera egongo da. Azkenean, beste zerga aukera batzuk aztertzen dira.

Completion of the European VAT system is the first challenge of indirect taxation. The forecast in this field is for an application of the "source-destination" principle with compensatory payments between countries calculated macro-economically and with convergence of tax rates. In terms of excises few changes will arise. International restriction is basic to income tax and the capacity to manage the system is fundamental, with observable and verifiable transactions. Existing "hybrid" taxes may give way to "dual" systems and to minimum withholdings taxes in International taxation on savings. There will be a trend towards harmonization of corporate income tax. Finally, other taxation possibilities are analysed.

- 1. Introducción**
 - 2. Imposición indirecta**
 - 3. Imposición sobre la renta**
 - 4. Nuevas posibilidades tributarias**
 - 5. Comentario final**
- Referencias bibliográficas**

Palabras clave: Sistema fiscal europeo, impuestos directos, impuestos sobre la renta.
Nº de clasificación JEL: E62, H24, H25, H87, O23.

1. INTRODUCCIÓN

Para poder tratar del futuro de los sistemas tributarios en un artículo, lo primero que hay que hacer es acotar el campo de trabajo. Por razones evidentes vamos a ocuparnos de los sistemas tributarios de los países de la U.E., teniendo en cuenta la restricción comunitaria y la internacional. Comenzaremos por lo más sencillo, el futuro inmediato y a medio plazo del área de la imposición indirecta. En segundo lugar, trataremos de la imposición sobre la renta, también en el medio plazo. A continuación nos adentraremos en el futuro a más largo plazo para comentar nuevas posibilidades tributarias.

Un buen punto de partida para pensar en el futuro es apoyarse en el presente y el pasado próximo. En los países de la OCDE, los últimos quince años han sido abundantes de reformas fiscales y cambios tributarios que han seguido

pautas bastante comunes entre sí. Creo, como en ocasiones he afirmado, que los avances de la Teoría de la Hacienda y su consolidación, gracias al trabajo empírico realizado, jugaron un papel básico en la orientación, básicamente uniforme, de esas reformas fiscales. Nunca se había trabajado con más intensidad en la elaboración y discusión de informes de reforma fiscal como en los últimos años, llegándose inicialmente a un consenso internacional en la identificación de los problemas de la imposición y en las líneas principales de una reforma fiscal moderna. Ese consenso no se mantiene tan claramente en la actualidad.

Las comparaciones internacionales nos señalan que, durante los años recientes, los sistemas tributarios de los países económicamente más desarrollados se han planteado primordialmente su conexión con las economías abiertas a las que sirven, aunque sin olvidar objetivos de equidad impositiva ni la restricción de

mantener la recaudación¹. Se ha producido una clara reducción de los tipos impositivos marginales de la tributación sobre la renta, evitándose pérdidas del bienestar individual —disminución del exceso de gravamen— y suavizándose los posibles efectos de desestímulo al trabajo, al ahorro o a la aceptación de riesgos económicos. Estos efectos de desincentivación es probable que no tengan una importancia decisiva en cuanto a la oferta total de los factores de la producción, pero sí tienen importancia las distorsiones que los tipos marginales altos introducen en el sistema económico: los tipos marginales afectan a las decisiones económicas y a la utilización de los factores de la producción.

Otra característica común de las modificaciones fiscales temporalmente próximas, en el contexto de los países de la OCDE, ha sido la considerable reducción en el número de tramos de las tarifas de la imposición sobre la renta. En esta línea se puede inscribir el resultado teórico de que un impuesto lineal sobre la renta (o sea con tipo único de gravamen) es una buena aproximación de la tarifa impositiva óptima². Los criterios de equidad se pueden introducir en el impuesto lineal por medio de cantidades básicas de renta que no se gravan

¹ Véase, Gago, A. y Alvarez, J.C. (1995); Albi, E., Rodríguez, J.A. y Rubio, J.J. (1988); y Albi, E. (1987).

² Véase, Mirrlees, J.A. (1971), y Tuomala, M. (1990). En la práctica, incluso un impuesto con pocos tramos genera muchas ventajas. Por ejemplo, los problemas de promediación en el tratamiento de las ganancias de capital se aminorarían, al igual que los de la acumulación de rentas en una unidad familiar. Si, por otro lado, la probabilidad de que un contribuyente se mantenga en un mismo tramo a lo largo del tiempo fuese alta, no existirían grandes influencias fiscales en el desarrollo temporal de las transacciones económicas, aunque diferir el impuesto sea positivo en términos del valor descontado. La inflación, por otro lado, tendría unos menores efectos en lo fiscal. En todo caso, se podría mejorar la adecuación entre las cantidades retenidas y los pagos impositivos finales, disminuyendo grandemente los costes administrativos del sistema tributario.

(técnicas de mínimo exento) y por deducciones de la cuota (o a través del impuesto negativo sobre la renta). Para el futuro podremos ver aplicaciones de estas ideas que en la actualidad ya se han considerado seriamente; se trata de avanzar en el camino de reunir ventajas de eficiencia con un buen nivel de equidad impositiva y de simplificación administrativa.

Por otro lado, al adoptarse tipos impositivos menores, y con menos tramos en la tarifa, parece claro que muchos de los beneficios fiscales existentes pierden relativamente interés, con lo que su eliminación se hace factible políticamente. El incremento recaudatorio que esa eliminación origina permite, a su vez, la reducción en los tipos impositivos. El objetivo técnico es aplicar tipos menores sobre bases imponibles amplias; el mensaje político radica en el trueque de beneficios fiscales por tipos impositivos más bajos. Separar a la Administración de la actividad económica y que el contribuyente tenga una menor incidencia tributaria, menos ayudas y experimente una intervención pública más pequeña.

Estas ideas de acercamiento a una mayor neutralidad fiscal se han extendido a todos los impuestos de la tributación directa. Pero, por otro lado, la movilidad internacional del capital ha introducido sus restricciones que dejan huella en la fuerte disminución de la tributación de los rendimientos y las ganancias del capital.

En cuanto a la imposición indirecta, se asienta internacionalmente de manera cada vez más definitiva en el IVA "europeo", tipo consumo, cuya capacidad recaudatoria tiende a aumentar a través, principalmente, de la aplicación de tipos impositivos mayores. Los impuestos especiales sobre consumos específicos también han incrementado su fortaleza recaudatoria en línea con el resultado

teórico de gravar más los bienes de demanda inelástica al precio³ y cuyo consumo genera efectos externos. Por último, también se ha podido observar recientemente los intentos del uso, difícil técnica y políticamente, de la tasa, el precio público o de nuevos impuestos como los medioambientales.

2. IMPOSICIÓN INDIRECTA

En el área de la tributación indirecta completar el sistema europeo del IVA es el primer reto en el corto y medio plazo. Lograr una neutralidad efectiva para las transacciones de bienes y servicios entre los Estados miembro es todavía más necesario en el contexto de un mercado único, sin fronteras físicas, y de la U.E.M.

2.1. El sistema transitorio del IVA

Es bien conocido el sistema transitorio que la Comunidad ha implantado desde el 1 de enero de 1993, con el que se mantiene el principio de destino con carácter general a pesar de suprimirse los controles del IVA en las fronteras intracomunitarias. Este régimen transitorio se desarrolla por la Directiva 91/680/CEE, de 16 de diciembre, reguladora del régimen jurídico del tráfico intracomunitario (que modifica la Sexta Directiva de 1977), en el Reglamento 92/218/CEE, de 27 de enero de 1992, sobre cooperación de las Administraciones Tributarias y en los acuerdos alcanzados sobre la

³ Esta es la regla de la elasticidad inversa expresada por Pigou y Ramsey que supone que los efectos renta y los efectos sustitución cruzados entre bienes son nulos. Por tanto, esta regla sólo es estrictamente válida si las demandas de los bienes son independientes de los precios de otros bienes y no se tiene en cuenta cuestiones de distribución de la renta.

armonización de tipos impositivos. Estos acuerdos se resumen de la siguiente manera: el tipo normal del IVA no puede ser inferior al 15%; pueden aplicarse uno o dos tipos reducidos a la lista de productos elaborada en Luxemburgo el 24 de junio de 1991, sin que puedan ser inferiores al 5%; no se puede aplicar un tipo impositivo incrementado. Este cuadro general, sin embargo, contiene diferentes particularidades. España y Luxemburgo pueden aplicar un tipo reducido especial no inferior al 3%, el Reino Unido e Irlanda pueden mantener sus tipos cero tradicionales, y se reconoce, en general, derechos adquiridos a los Estados que venían aplicando tipos inferiores al 5%.

El régimen transitorio se basa en la solución técnica de crear el hecho imponible "adquisición intracomunitaria de bienes" que implica desdoblarse cada transacción intracomunitaria de bienes en dos operaciones: una entrega, en general exenta, pero con derecho a deducir el IVA soportado por quien realiza la entrega, y una adquisición, en general sujeta, que inicia el ciclo del IVA en el país de la adquisición. El gravamen de la adquisición se lo aplica el propio adquirente. Para que se produzca el hecho imponible es imprescindible el transporte de un bien de un Estado comunitario a otro. El control de las transacciones se logra a través de la contabilidad empresarial y de la información incluida en el sistema estadístico INTRASTAT referente a los intercambios de mercancías en el interior del Mercado Único.

En relación con el comercio de bienes con terceros países se mantiene el criterio de destino con ajuste fiscal en frontera. Es decir, el exportador comunitario no aplica el IVA de su país de origen y tiene derecho a la deducción del IVA soportado relativo a su exportación; y el importador comunitario soporta el IVA que se le aplica al efectuar su importación.

El régimen transitorio se complica por una serie de regímenes particulares que, en esencia y resumidamente, implican⁴:

— que los viajeros residentes en la Comunidad que transporten bienes destinados a su consumo personal o regalos —o sea que actúen como consumidores finales o particulares— tributen de acuerdo con el país de origen donde efectúan sus compras.

— que la adquisición de medios de transporte nuevos (automóviles, aviones, barcos y motocicletas) tribute siempre en el país de matriculación (destino) sea quien sea el adquirente.

— que los sujetos pasivos del régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca, respecto de los bienes destinados a su actividad, los sujetos pasivos que sólo realicen operaciones exentas que no dan derecho a deducción total o parcial del IVA y las personas jurídicas que no actúan como empresarios o profesionales tributen en origen —excepto en el caso de medios de transporte nuevos o de bienes sujetos a los Impuestos Especiales— hasta que su volumen total de adquisiciones de otros países comunitarios no supere ciertos límites por año natural (en España 10.000 Ecus —1.299.800 pesetas), salvo que opten (por tres años en España) por la tributación en destino que se aplicaría como la de cualquier otra adquisición intracomunitaria sujeta.

⁴ Sin olvidar, las peculiaridades del régimen especial de bienes usados, objetos de arte, antigüedades y objetos de colección, las de las entregas de bienes que hayan de ser objeto de instalación o montaje, las de las entregas de bienes objeto de Impuestos Especiales, las de los fabricantes de objetos de metales preciosos, las de las entregas por sujetos pasivos con franquicia en origen, las ventas "duty-free" para viajeros intracomunitarios hasta el 30 de junio de 1999, o las del régimen para "operaciones triangulares" de la Directiva de Simplificación 111/CEE/ 92, de 14 de diciembre.

— que las ventas a distancia en cuanto a las adquisiciones efectuadas por las personas enumeradas en el punto anterior y las personas físicas que no tengan la condición de empresario o profesional tributen en origen si el volumen de ventas del vendedor no excede, por año natural, de ciertos límites (en España 35.000 Ecus —4.549.300 pesetas—, en otros países 100.000 Ecus.) y, salvo que el vendedor a distancia opte por aplicar el IVA del país de destino.

— que las prestaciones de servicios de transporte intracomunitario se entiendan realizadas en destino si el destinatario comunica al transportista un número de identificación fiscal del Estado de destino y, en su defecto, se les aplique el IVA del lugar de salida. La misma lógica general se sigue con los servicios accesorios a los transportes intracomunitarios (destino o donde se presten materialmente), con los servicios de mediación, en nombre y por cuenta de terceros, en esos transportes (destino o lugar de inicio) y con los servicios de mediación, en nombre y por cuenta ajena, en los servicios accesorios a los transportes intracomunitarios de bienes (destino o donde se presten materialmente).

Por otro lado, la regla general y las especiales sobre la localización de las prestaciones de servicios también mezclan el principio de origen y el de destino de una manera general.

2.2. Una valoración del sistema transitorio

Por la descripción realizada parece evidente que el sistema transitorio del IVA europeo es complejo. Se cuenta con un IVA de estructura común, pero que:

— mezcla los principios de destino y de origen. Recuérdese, por ejemplo, que el

viajero-consumidor tributa en origen, que las ventas a distancia pueden tener tributación en origen o en destino, lo mismo que ocurre con los transportes o con otros sujetos pasivos, y que los medios de transporte nuevos, las transacciones de bienes con países o territorios no comunitarios a efectos de IVA (por ejemplo, Canarias, Ceuta o Melilla), y en general, las adquisiciones intracomunitarias de bienes tributan en destino. Para los servicios también existe la tributación en origen y en destino.

— utiliza tipos impositivos diferentes. Respecto del tipo normal, por ejemplo, los tipos oscilan de un mínimo del 15 por cien (Luxemburgo) a un máximo del 25 por cien (Dinamarca y Suecia, países que no aplican tipos reducidos). Además del tipo estándar se tienen situaciones de tipo intermedio, reducido y muy reducido, contando Irlanda y el Reino Unido con un tipo cero, y sin mencionar los países que aplican la suspensión del ingreso a los exportadores (otro caso de tipo cero con derecho a deducción del IVA soportado).

— su regulación no está totalmente armonizada en algunos aspectos, como el de determinados regímenes especiales, e, incluso, en la recepción de las Directivas Comunitarias al derecho propio de cada país, ni es uniforme la actuación práctica de las diversas Administraciones Tributarias, por ejemplo en las deducciones o devoluciones del impuesto.

Es, por otro lado, evidente que el régimen transitorio ha ofrecido ventajas en cuanto a la reducción de los costes administrativos y de transporte dada la eliminación de los trámites aduaneros, ha mejorado la liquidez empresarial por la suspensión de las garantías aduaneras y ciertas obligaciones de prefinanciación, y que, en general, ha fomentado la competencia internacional.

Sin embargo, el régimen transitorio presenta aspectos negativos. Ya se ha subrayado que el sistema es demasiado complejo, mezclando excesivamente los principios de origen y de destino. Ello conduce a inseguridades e incertidumbres respecto de las responsabilidades fiscales y aumenta las cargas administrativas. Si añadimos las diferencias de tipos impositivos existentes se incrementa el estímulo a la creación de circuitos de fraude fiscal que pueden tener su origen en la complejidad normativa. Determinados sectores, como, por ejemplo, el de ventas a distancia, tropiezan con costes administrativos considerables.

Esta situación hace aconsejable que se pase del régimen transitorio a uno más definitivo y en ello se centran buena parte de los esfuerzos actuales de la Comisión Europea. El régimen transitorio se fechó hasta el 31 de diciembre de 1996 aunque es evidente que va a subsistir durante algún tiempo más. Con todo, se puede suponer que en un plazo de dos o tres años la U.E. tendrá un nuevo régimen del IVA. Pero para ello es necesario que se adopten decisiones fundamentalmente respecto de dos puntos:

— la aplicación general del principio de destino o del de origen.

— la mayor o menor uniformidad de tipos impositivos entre los Estados miembro.

2.3. ¿Es preferible el principio de destino o el de origen?

Las propuestas de la Comisión para el régimen del IVA posterior al transitorio establecen la aplicación generalizada del principio de "imposición del IVA según el país de origen". Esta expresión, sin embargo, puede significar, por lo menos, tres sistemas diferentes:

— la aplicación del principio de origen

puro, como en la actualidad se aplica en el régimen de viajeros residentes en la Comunidad. En las transacciones de bienes con el resto del mundo se seguiría aplicando el principio de destino, siguiendo criterios internacionales adoptados por la O.M.C. (antes G.A.T.T.).

— la aplicación de lo que podemos denominar principio de origen-destino con cámara de compensación entre países, por el que el IVA del país "exportador" en la transacción intracomunitaria se repercute, en origen, al empresario o profesional adquirente del país "importador", teniendo éste derecho (de acuerdo con las normas del impuesto) a la deducción en el país adquirente de las cuotas soportadas en origen. Esta solución plantea la dificultad de que la recaudación por IVA en los países comunitarios no se corresponde con el nivel de consumo final dentro de cada país. El país "exportador" obtiene una recaudación que el adquirente del país "importador" utiliza como deducción; por tanto, los países más exportadores dentro de la U.E. incrementan su recaudación por IVA a costa de los países que importan más, que la reducen. Este problema se puede solucionar con una cámara de compensación entre los Estados comunitarios que permitiera que el IVA percibido por el Estado de origen y deducido en el de destino se compensase al último.

Las transacciones de bienes con el resto del mundo seguirían el principio de destino, aunque el régimen de viajeros residentes en la Comunidad tendría el de origen, así como previsiblemente, las transacciones dirigidas al consumo final (excepto, quizás, las adquisiciones de medios de transporte nuevos).

— la aplicación del explicado principio de origen-destino (en los mismos términos), con reasignación de la

recaudación de las transacciones empresariales intracomunitarias entre los Estados miembros, de acuerdo con una cuantificación estadística del consumo de cada país. En vez de usar la cámara de compensación que se basaría en las declaraciones de los sujetos pasivos, la compensación se produciría de acuerdo con datos macroeconómicos.

Para poder elegir entre estos tres sistemas hay, en primer lugar, que establecer con claridad lo que implican económicamente los principios de origen y de destino (o de origen-destino), para, así, poder interpretar qué sistema es preferible en la U.E. A este tema nos dedicamos seguidamente.

El principio de destino implica que los bienes y servicios nacionales y extranjeros soportan la carga tributaria indirecta del país "importador", y que nadie obtiene una ventaja fiscal en ese mercado. Las condiciones de competencia de la oferta no se ven afectadas en el mercado de destino por la tributación sobre el consumo, ya que las ofertas nacionales y extranjeras obtienen los mismos precios relativos netos de impuestos. El principio de destino logra que los precios relativos de los productores sean iguales en todos los países comunitarios. Esta igualdad de precios relativos supone, en competencia, igualdad de costes marginales y, por tanto, eficiencia en la producción y en su localización.

El principio de origen implica, por el contrario, que los consumidores pueden comprar en países de impuestos más bajos para consumir en los de impuestos más altos. Por lo tanto, en esta situación lo que se iguala internacionalmente son los precios de los consumidores (sin tener en cuenta los costes de transporte) y, por consiguiente, se tiene eficiencia en el consumo —la igualdad de precios al

consumo supone igualdad de la disposición al pago de los consumidores de diferentes países⁵.

En conclusión, el principio de destino en el comercio internacional es eficiente respecto de la localización de la producción y el de origen no lo es. Un principio permite la eficiencia en la producción y el otro en el consumo. Tradicionalmente se ha sugerido que las pérdidas de eficiencia en la producción superan probablemente a las distorsiones del consumo, siendo éste el fundamento de la adopción internacional del principio de destino en el comercio internacional. Parece lógico pensar, por tanto, que la U.E. mantendrá el criterio de destino para el IVA comunitario, evitando, al mismo tiempo, los problemas prácticos de aplicar un criterio de origen para las transacciones intracomunitarias y el principio de destino para las transacciones con el resto del mundo.

Al no existir, sin embargo, fronteras físicas para producir los ajustes fiscales del principio de destino (el importador soporta el IVA de su país y el exportador no aplica el IVA de origen pero se deduce el IVA que haya soportado), el criterio fiscal habrá de ser el del principio que hemos denominado de origen-destino. El problema mencionado de compensar a los países comunitarios más "importadores" a cargo de los más "exportadores" es posible que tenga una solución más sencilla a través de la asignación de la recaudación de las transacciones empresariales intracomunitarias por medio de la cuantificación del consumo

⁵ Con un impuesto uniforme que grave al mismo tipo impositivo todo el consumo (en un modelo de oferta de trabajo perfectamente inelástica y con sólo renta del trabajo), el principio de destino también logra eficiencia en el consumo. Igualmente, con un impuesto uniforme sobre el consumo, el principio de origen permite la eficiencia en la producción del país de origen pero tal impuesto no es globalmente eficiente, ya que distorsiona la asignación internacional del capital y, por tanto, la localización espacial de la producción. Véase Albi, E., Contreras, C., González-Páramo, J.M. y Zubiri, I., (1994), cap. 19, pgs. 656-659.

de cada país y la realización de pagos compensatorios entre países, en vez de con la utilización de una cámara de compensación que se base en las declaraciones de los sujetos pasivos. Es previsible, por otro lado, que el régimen de viajeros residentes en la Comunidad mantenga el principio de origen, al igual que las transacciones dirigidas al consumo final (excepto las adquisiciones de medios de transporte nuevos, por el componente recaudatorio que pueden implicar en países, como España, que apliquen un impuesto especial a la matriculación y las de bienes sujetos a los Impuestos Especiales comunitarios por lo que después comentaremos).

2.4. La armonización de tipos impositivos y el principio de origen-destino

El principio de destino es eficiente en la producción si todos los países cooperan en la obtención de una estructura impositiva óptima. Sin embargo, esto no es así en la realidad. Es bien conocido, por ejemplo, que los efectos de un impuesto sobre el consumo en destino y de una subvención a la producción en origen son equivalentes, en competencia, a los de un arancel. Se origina recaudación, aumentando el precio interno de los bienes, reduciéndose el consumo y sustituyéndose importaciones. La sustitución de importaciones protege a los productores nacionales y les transfiere renta desde los consumidores. Por tanto, existe un estímulo a incrementar los tipos impositivos sobre los bienes "importables", o a aumentar los tipos en general, subvencionando a la producción (por ejemplo, reduciendo el coste empresarial de la Seguridad Social⁶). Esto nos perfila el segundo de los temas a

⁶ Lo que, a su vez, puede reducir los costes y facilitar la exportación o fomentar determinado empleo, al menos en el corto plazo.

decidir en la U.E.: el de la mayor o menor aproximación deseable de tipos impositivos entre los Estados miembro.

Si seguimos un razonamiento normativo en términos de la mejora del bienestar comunitario, es preferible la diversidad de tipos impositivos entre los países de la U.E. dadas las diferentes condiciones de producción y demanda en los mismos. Al mismo tiempo, la no uniformidad de tipos permite que los países puedan manejar mejor su política fiscal con fines coyunturales. Sin embargo, aunque pueda resultar sorprendente, está demostrado⁷ que, partiendo de unos tipos impositivos diferentes (sin tener en cuenta efectos recaudatorios ni consideraciones distributivas), si estos tipos se aproximan uniformemente hacia un promedio de tipos comunitarios ponderado⁸ se producen efectos positivos en términos de bienestar. Este resultado se puede intuir si se piensa que mejora la eficiencia en el consumo y que se entorpece el uso de políticas proteccionistas. Además, con sus limitaciones, este resultado teórico se mantiene en situaciones de comportamientos oligopolísticos (según la hipótesis de Cournot), o incluyendo a terceros países.

El resultado de que se pueden lograr mejoras del bienestar si los tipos impositivos del IVA convergen en la U.E. hacia un promedio de los tipos preexistentes está presente en algunas propuestas armonizadoras. Es un resultado importante aunque no considere cuestiones recaudatorias ni distributivas, como se ha mencionado anteriormente, y exija transferencias apropiadas entre

⁷ Véase, Brandts, J. y López García, M.A. (1994). López García, M.A. (1996) muestra también mejoras de bienestar con una aproximación a un promedio de tipos en el caso del principio de origen.

⁸ La ponderación refleja las pendientes relativas de las demandas compensadas de los países, según se expone en Keen, M.J. (1987) y sirve para que se mantenga la demanda total y el precio internacional.

países salvo que existan políticas nacionales proteccionistas. No se puede elevar, por tanto, a la categoría de dogma pero es un punto de partida importante para, mejorando el conocimiento empírico, avanzar en esa dirección. Al mismo tiempo, la convergencia de los tipos comunitarios del IVA hacia un promedio suaviza los problemas derivados de las compras transfronterizas realizadas por "viajeros de fin de semana" a las que se aplica el principio de origen⁹. No creo que todo esto implique uniformidad de los tipos impositivos —políticamente esto está descontado— pero sí un nivel mejor de armonización que el actual, en la línea de una convergencia hacia el promedio de tipos impositivos existente.

2.5. El tema de los impuestos especiales

En cuanto a los impuestos especiales, la tendencia ya comentada de mantener el principio de destino en la imposición indirecta europea creo que se va a mantener. Como es conocido, los impuestos especiales se aplican adicionalmente al IVA, suponiendo una sobreimposición que en España se aplica en la fabricación de alcoholes y bebidas derivadas, productos intermedios, cerveza (y, quizás, vino y bebidas fermentadas en el futuro), labores de tabaco, hidrocarburos y matriculación de determinados medios de transporte. La carga tributaria de los impuestos especiales es, por tanto, grande y eso implica que la aplicación del principio de origen exigiría tipos impositivos muy uniformes en todos los países miembro con el fin de que no se distorsione la competencia (la existencia de compras

⁹ La fijación de niveles mínimos de tipos impositivos es, también, una política de mejora del bienestar, lo cual no se logra necesariamente en este terreno con la competencia fiscal. Véase Brandts, J. y López García, M.A. (1994) y Kambur, R. y Keen, M.J. (1993).

transfronterizas respalda en todo caso un nivel de armonización de tipos impositivos).

La solución que está vigente desde el 1 de enero de 1993, tras la abolición de las fronteras intracomunitarias, es previsible que se mantenga en el medio plazo. Se sigue el principio de destino efectuándose el tráfico empresarial intracomunitario de los productos sometidos a impuestos especiales en "régimen suspensivo", lo que asegura que esos impuestos especiales (o "accisas" en la terminología comunitaria) se satisfagan en el país de consumo a los tipos de gravamen vigentes en el mismo.

Este "régimen suspensivo" se define en la Ley española de Impuestos Especiales (LIE) como el "régimen fiscal aplicable a la fabricación, transformación, tenencia y circulación de productos objeto de los impuestos especiales de fabricación en el que, habiéndose realizado el hecho imponible, no se ha producido el devengo y, en consecuencia, no es exigible el impuesto"¹⁰.

Bajo este régimen fiscal los productos objeto de los impuestos especiales de fabricación pueden permanecer en régimen suspensivo:

- durante el tiempo en que no salgan de la fábrica donde se han obtenido o del depósito fiscal en que se almacenen,
- durante el transporte entre fábricas y depósitos fiscales, aunque el mismo se efectúe por diferentes Estados comunitarios,

lo que implica evitar la generación de gastos financieros dado el desfase temporal existente entre la realización del hecho imponible y el momento en que se produce la puesta en consumo.

Igualmente, con la finalidad de ampliar al máximo la libertad de adquisición de los productos objeto de los derechos de accisa en otros Estados comunitarios, el régimen suspensivo se aplica también a la circulación intracomunitaria de dichos bienes con destino a operadores autorizados legalmente.

Asimismo, con el mismo objetivo de extender al máximo la libertad de adquisición en otros Estados miembros, la LIE "permite la circulación intracomunitaria de productos objeto de los impuestos especiales de fabricación (alcohol y bebidas alcohólicas, hidrocarburos y labores de tabaco) por los que ya se ha satisfecho el impuesto en un Estado miembro, gravándose en el Estado de destino y autorizándose la devolución en el de expedición"¹¹.

Así pues, actualmente, bajo este "principio de imposición en el país de destino", la circulación de las mercancías en el ámbito territorial de la CEE se hace libremente en régimen de suspensión de impuestos hasta los depósitos fiscales en el país de destino, donde el impuesto especial se abona en el momento de puesta en consumo de los productos, a los tipos vigentes en el mismo, como sucedía anteriormente, pero sin controles en las fronteras interiores desde el día 1 de enero de 1993.

2.6. La combinación adecuada de tipos *ad valorem* y específicos en los impuestos especiales

Un elemento importante de los impuestos especiales es que sus tipos impositivos pueden ser *ad valorem*, esto es, en función del precio de los productos gravados, como en la mayoría de los

¹⁰ Artículo 4.20 LIE.

¹¹ Exposición de Motivos de la LIE; 3. Los impuestos especiales de fabricación.

impuestos indirectos, o "específicos", determinándose, en este caso, las cuotas tributarias en función de distintos parámetros como el contenido alcohólico, la cantidad de unidades (por ejemplo, cada mil cigarrillos), el volumen o el peso (el litro de gasolina o la tonelada de fuelóleo), a los que se aplica una cantidad fija de unidades monetarias.

Este último aspecto es relevante ya que, para los objetivos que se persiguen con el gravamen de estos productos, la utilización de tipos específicos puede ser esencial: el componente específico ayuda a introducir aspectos de eficiencia en esta clase de tributación.

Por ejemplo, en el gravamen de las bebidas alcohólicas y del tabaco el logro de una asignación de costes sociales y de una diferenciación impositiva óptima constituye una justificación importante de su imposición incrementada. Los argumentos sanitarios y de efectos externos negativos, y la asociación de estos productos con el ocio, no tienen que ver, sin embargo, con el precio de los productos sino con su contenido alcohólico o de tabaco o con la peligrosidad relativa de, por ejemplo, los cigarrillos o cigarros puros. Será, por tanto, el contenido alcohólico o las unidades de cigarrillos el parámetro adecuado para el gravamen incrementado, necesitándose usar tipos impositivos específicos que discriminen a los productos según sus características peculiares (en el caso de los hidrocarburos, la asignación de costes externos por contaminación o congestión tendrá que ver más con ciertos derivados del petróleo —gasolinas— que con otros).

Si una bebida alcohólica, por ejemplo, se gravara diferencialmente más de acuerdo con su precio (con un tipo impositivo *ad valorem*) lo único que se conseguiría sería fomentar el mayor consumo de otras bebidas de calidad

inferior aunque, quizá, con contenido alcohólico superior. El argumento de complementariedad con el ocio del consumo de alcohol posiblemente no conduzca a resultados tan contradictorios como el que acabamos de señalar, pero son también razones de eficiencia las que aconsejan el uso preferente de tipos impositivos específicos: la imposición selectiva *ad valorem* podría conducir a reducciones de la calidad de los productos con efectos negativos sobre el bienestar (hay que recordar que los impuestos sobre consumos específicos incluyen una carga tributaria importante en relación con el precio sin impuestos del bien consumido, por lo que los tipos *ad valorem* tienden a ser altos).

Una conclusión razonable es que la tributación de estos consumos específicos debe combinar los tipos *ad valorem* y los específicos. El tipo *ad valorem* (o la aplicación, a la vez, del IVA) grava las características no esenciales del producto y los tipos específicos se dirigen a las características específicas. La tributación uniforme dentro de las bebidas alcohólicas o del tabaco que se deriva de la regla de Pigou (a causa de que los efectos sustitución son grandes entre las bebidas alcohólicas o las diferentes clases de tabaco), se ha de entender, por tanto, no como tributación a un tipo único sino como imposición uniforme de acuerdo con las características relevantes de los productos (contenido alcohólico, o mayor riesgo sanitario con los cigarrillos, por ejemplo).

Como resumen, la tendencia apunta hacia un aumento de la recaudación por impuestos especiales dadas las necesidades recaudatorias ligadas a la reducción de los déficit. Las distintas valoraciones políticas de los países de la U.E. respecto de los consumos gravados impedirán la uniformidad de tipos en el medio plazo, aunque ésto resulte

deseable en cuanto al tema de las compras transfronterizas. El principio de destino y el régimen transitorio se mantendrán previsiblemente. La estabilidad de precios en la U.E. permite, por último, que tengan mayor protagonismo los tipos específicos dentro de los impuestos especiales¹², con lo que mejoraría la eficiencia de esta clase de tributación.

3. IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA

La carga tributaria por impuestos directos en los países de la U.E. no ha descendido durante los últimos quince años, pero ha experimentado alteraciones importantes. En la introducción del trabajo ya se comentaron algunas características básicas de esas alteraciones. Un elemento importante de cambio es que la aportación a la recaudación de las rentas del trabajo dependiente ha aumentado, habiendo disminuido la de otros factores de la producción. Esto se explica por motivos diversos pero, sobre todo, señala que las rentas del trabajo dependiente son una base impositiva estable y fácil de gravar, mientras que la libre circulación de capitales y el fomento de la actividad empresarial de la U.E. han puesto freno al gravamen del capital y de otras actividades productivas.

Cada vez se pone más claramente de manifiesto la importancia de la capacidad de gestionar un sistema tributario y, por tanto, de conceptos como la observabilidad y verificabilidad de una base impositiva. El impuesto se ha de

¹² Un problema de la utilización de tipos específicos es que, al estar fijados en términos monetarios, su recaudación pierde peso en períodos inflacionarios. Esto lleva a la necesidad de realizar cambios relativamente frecuentes en los tipos impositivos específicos cuando los precios varían de forma continuada.

recaudar y las definiciones teóricas de renta (o las legales) no siempre ayudan a esa tarea que se facilita gravando actividades fáciles de observar y transacciones verificables. En buena parte son razones prácticas y de capacidad administrativa, más que argumentos teóricos, las que explican el abandono del gravamen global del concepto de renta extensiva con una misma tarifa de tipos y la aparición en los países avanzados de impuestos sobre la renta que gravan diferentemente las distintas clases de renta. Las diferencias, además, no sólo se producen entre las rentas del trabajo dependiente y las de la actividad empresarial o del capital, sino que se grava muy diversamente, por ejemplo, tipos distintos de rentas del capital generándose ineficiencia y pérdidas de recaudación a causa del arbitraje impositivo al que todo esto conduce.

3.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Dados los costes económicos y de recaudación que se derivan de la falta de neutralidad producida por el gravamen diferente de tipos diferentes de renta en los impuestos personales actuales —impuestos "híbridos", como tienden a denominarse ya que mezclan características del sistema de tributación sobre la renta y del de consumo— creo que estos impuestos pueden evolucionar en dos direcciones fundamentales:

— gravamen diferenciado ("dual") de las rentas del capital humano y de las del resto del capital. Es decir, las rentas del trabajo seguirán sometidas a una imposición progresiva (posiblemente con una tarifa de pocos tramos o, incluso con un impuesto lineal, con tipos máximos menores que el 50 por cien) y las rentas y ganancias del capital y las de la actividad

empresarial quedarán gravadas uniforme y proporcionalmente con un tipo impositivo único e inferior al máximo que recae sobre las rentas del trabajo.

— tendencia, a más largo plazo, hacia la imposición personal sobre el gasto. Las ventajas administrativas de la tributación del gasto personal, son importantes¹³, siendo su principal dificultad los costes nacionales e internacionales de la transición desde una base de renta a una de gasto. Sin embargo, un gravamen bajo de las rentas del capital aplicado internacionalmente durante un número de años facilita el paso de un sistema a otro.

El tema de la imposición sobre el gasto lo tratamos en el apartado siguiente referido a las nuevas posibilidades tributarias. En cuanto al sistema "dual" de imposición personal sobre la renta ya está en vigor formalmente en los países escandinavos con algún éxito¹⁴.

Noruega, Suecia, Dinamarca y Finlandia han reemplazado su sistema "global" de imposición sobre la renta con una tarifa común a todas las clases de renta, por un sistema "dual" en el que el gravamen de las rentas del capital es diferente al de las rentas del trabajo. La renta del trabajo se grava con una tarifa de tipos progresivos, y las del capital, en general, a un tipo único y relativamente bajo, igual para las rentas societarias y las individuales. Austria se ha acercado a este enfoque con la introducción de una retención en la fuente sobre los intereses que tiene carácter liberatorio.

La lógica del impuesto dual de imposición sobre la renta radica en el intento de gravar de forma uniforme unas rentas y ganancias del capital cuya base

imponible está cada vez más erosionada. La movilidad internacional del capital y la innovación financiera generan oportunidades de arbitraje fiscal y dificultan la observabilidad y verificabilidad de las rentas del capital. Esto conduce a una menor base imponible de las rentas del capital y a un abanico muy amplio de tipos efectivos de gravamen sobre estas rentas, lo cual en muchos casos está promovido por la propia legislación fiscal. Los países mencionados han considerado que las circunstancias de movilidad del capital dificultan su gravamen con tipos progresivos y han hecho la apuesta de un gravamen proporcional y a tipo relativamente bajo de las rentas del capital. La recaudación procedente de las rentas del capital ha aumentado en esos países.

Como es natural, lo que el sistema dual gana en neutralidad en el tratamiento de los diversos tipos de rendimientos del capital, lo pierde en una valoración formal de la equidad¹⁵. Sin embargo, la verdadera dificultad del sistema radica en el tratamiento de las rentas mixtas del trabajo y del capital en las actividades empresariales y profesionales llevadas a cabo personalmente o de forma societaria. Así, por ejemplo, en una actividad profesional, ¿qué parte de beneficio procede del trabajo y qué parte remunera el capital o intangibles como el fondo de comercio o la reputación? Las soluciones que se han dado a este problema en los países nórdicos presentan notables diferencias, inconsistencias y cambios, siendo el talón de Aquiles técnico de este enfoque.

Es pronto para saber si el enfoque escandinavo de la tributación sobre la

¹³ Véase, Albi, E. (1982).

¹⁴ Véase, Mutén, L., Sørensen, P.B., Hagen, K.P. y Genser, B. (1996).

¹⁵ En cambio, hay intentos de defender el sistema "dual" en términos de eficiencia económica de acuerdo con el argumento de que el sistema "global" discrimina en favor de las inversiones en capital humano. Véase, Nielsen, S.B. y Sørensen, P.B. (1997).

renta se exportará a otros países, o si tendrá un éxito duradero. En todo caso, parece claro que apunta en una dirección de futuro que responde a la cuestión que se va a plantear a continuación.

En el tratamiento fiscal del ahorro nos encontramos, como elemento fundamental, con sus aspectos internacionales¹⁶. Con la aplicación del principio de origen (gravamen de las rentas del capital en la fuente, o sea donde se originan, y exclusión de su gravamen en el país de residencia del titular), la movilidad del capital hará que se igualen los rendimientos después de impuestos obtenidos por los ahorradores en los diversos países, lo cual garantiza una asignación internacional eficiente del ahorro (para el ahorrador lo que importa es el rendimiento después de impuestos). La recaudación no se logra, sin embargo, ya que los países tienden a no gravar en origen los rendimientos de los ahorradores no residentes por dos razones fundamentales: para así atraer al país fondos prestables, y para proteger el negocio de los centros financieros situados en sus países y evitar que ese negocio, y los fondos correspondientes, vaya hacia terceros países con gravamen nulo de las rentas del capital de sus no residentes.

Esta situación de competencia fiscal entre países genera la necesidad de reducir la tributación de las rentas del capital de los residentes para evitar salidas de capital hacia instrumentos

¹⁶ Otro tema de interés es que, los cambios previsibles de los sistemas de reparto para financiar las pensiones públicas, producto de circunstancias demográficas y económicas, nos llevarán con bastante seguridad a sistemas mixtos de pensiones, públicas y privadas. Esto explica el fomento fiscal al ahorro familiar para la vejez y el diferimiento o rebaja de su tributación. El Fondo de Pensiones como entidad, por otra parte, no se grava para lograr ese fomento. Este aspecto ya forma parte de los sistemas tributarios actuales y se mantendrá con fuerza en el futuro.

financieros internacionales cuyos rendimientos no es sencillo administrativamente controlar. Se cumple así el resultado teórico de que las rentas de los factores móviles no se gravan y sí las de los factores inmóviles, como el trabajo. La realidad legal y administrativa de las naciones, con libertad de circulación de capitales, conduce a una baja, o nula, tributación de las rentas y ganancias del capital.

La única respuesta que veo a esta situación radica en el establecimiento internacional, no sólo en la U.E. sino en todos los países de la OCDE, de un sistema de retenciones a cuenta¹⁷ mínimo para las rentas del ahorro. No creo que sin retenciones en origen pueda funcionar la colaboración entre Administraciones o el intercambio de información. Teniendo presente las necesidades europeas de fondos prestables, el elevado grado de movilidad del capital y que siempre existirán refugios fiscales sin tributación sobre la renta, esa retención mínima en origen no puede exceder de un, llamémosle, "umbral de indiferencia"¹⁸ para el ahorrador que presumiblemente oscile entre el 10 y el 20 por cien. Los países de origen no tendrían problemas administrativos con los de residencia que, a través del mecanismo del crédito fiscal, deberían tener en cuenta el impuesto de origen. Cuanto más alto sea éste, más posible es que se declaren esas rentas siempre que la tributación en residencia no sea muy fuerte a través, por ejemplo, del uso de impuestos "duales".

¹⁷ Hay que observar que, en términos de eficiencia de la localización del ahorro las retenciones deberían ser liberatorias, y no a cuenta. Esto es, que no hubiese gravamen en residencia. Sin embargo, no preveo, ni política ni técnicamente, esta solución.

¹⁸ Que debe tener en cuenta los riesgos de cambio, la seguridad y la distancia entre el ahorrador y la entidad financiera situada en un tercer país, sea o no un refugio fiscal. También hay que tener en cuenta los techos máximos de tributación que los Convenios de Doble Imposición establecen.

Los rendimientos que fluyen hacia refugios fiscales soportarían, al menos, la tributación en origen. Dependiendo de la elasticidad de la oferta del ahorro, la introducción internacional de la retención "mínima" podría implicar un aumento de los tipos de interés, pero parece previsible que una aplicación bastante general del esquema (por ejemplo, en todos los países de la OCDE) reduciría este efecto tributario.

La probabilidad de que este esquema se aplique internacionalmente no parece alta en el corto plazo, pero creo que puede tomar fuerza en unos años. La solución conduce a una tributación reducida del rendimiento del ahorro y, por lo menos, a un gravamen mínimo del mismo. Evita la total desfiscalización de una parte del ahorro e iguala su tratamiento fiscal.

3.2. Impuesto sobre Sociedades

Pasando ahora al gravamen de las inversiones directas y de los rendimientos de las actividades empresariales y profesionales, el Impuesto sobre Sociedades tiende a basarse cada vez más en el resultado contable, con una compensación amplia de pérdidas, una relativa neutralidad entre los diversos tipos de inversiones y unos tipos impositivos más bajos que en el pasado. La relación entre el Impuesto sobre Sociedades y el I.R.P.F. se centra en dos aspectos. Coordinación del tratamiento de las rentas empresariales y profesionales en los dos impuestos para lograr uniformidad, y utilización general de mecanismos de integración entre el Impuesto sobre Sociedades y el I.R.P.F. para suavizar el problema de la doble imposición.

En cuanto a la integración entre los dos impuestos hay que señalar que sólo un país de la U.E., Holanda, aplica un sistema clásico de impuesto independiente de sociedades sin corregir,

por tanto, la doble imposición de dividendos. La mayor parte de los países aplican mecanismos de atenuación o eliminación de esa doble imposición en el nivel del accionista a través de:

- la exención del dividendo percibido por el accionista persona física (Grecia)
- la aplicación de tipos impositivos reducidos en el impuesto del accionista persona física (Austria, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Suecia y, como opción, Portugal)
- fórmulas de imputación total o parcial (España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Reino Unido)
- la aplicación del sistema de dos tipos impositivos (Alemania, que globalmente se asemeja a un sistema de imputación), o
- la utilización del crédito del impuesto (Portugal).

Por lo tanto, la integración es un hecho en la U.E.¹⁹ y casi la mitad de los países

¹⁹ Esto supone el éxito de la "visión tradicional" del tema de la doble imposición (se desestimula el pago de dividendos y la inversión nueva; a pesar de ello se pagan dividendos porque sirven como "señal" de rentabilidad y por problemas "principal-agente" para evitar que los gestores sobreinviertan los fondos) respecto de la "nueva" (los mecanismos de integración no son relevantes desde el punto de vista de la eficiencia), como surgieron buena parte de los estudios empíricos existentes (véase Zodrow, G.R. (1991) y Head, J.G. (1997)). El problema de la "visión nueva" está en que sus conclusiones descansan en el supuesto de que todos los beneficios se distribuyen fiscalmente y se gravan en el impuesto personal como dividendos. Sin embargo, hay que señalar que la doble imposición no debe afectar al coste del capital en una economía pequeña y abierta donde las tasas de rendimiento que reciben los inversores (antes del IRPF) se determinarán internacionalmente. El impuesto personal que recae sobre el ahorro del país reduce la rentabilidad de los ahorradores, pero no afecta al coste del capital de la empresa en su decisión inversora. El tema de interés es, por tanto, empírico: ¿hasta qué punto está abierta una economía en sus mercados de capitales? (véase. Boadway, R. y Bruce, N. (1992) y Devereux, M.P. y Freeman, H. (1995). En todo caso, el doble gravamen

comunitarios usan el sistema de imputación total o parcial, aunque no siempre se elimina, y sólo se suaviza, el problema de la doble imposición. La financiación vía endeudamiento está favorecida, sobre todo ante la inexistencia de una retención mínima sobre los intereses practicada en origen, ya que éstos son deducibles del Impuesto sobre Sociedades local que grava los beneficios societarios²⁰.

Situándonos en los aspectos internacionales del Impuesto sobre Sociedades, hay que empezar por analizar el significado y las posibilidades prácticas de los criterios de tributación en residencia (o destino) y en origen (o fuente).

Es bien conocido que el gravamen de la renta en el lugar de residencia del inversionista es eficiente en cuanto a la localización internacional de la inversión, si se concede un crédito fiscal —sin tope máximo— por el impuesto pagado en el país de origen de la renta. Esto es así ya que se logra neutralidad fiscal en cuanto a la inversión interior o exterior desde un país. Ahora bien, el criterio exige, como se ha indicado, que el país de residencia conceda un crédito fiscal igual a los impuestos pagados en el otro país, y éste no ocurre en la práctica ya que el país inversor podría estar transfiriendo recursos desde su Tesoro hacia las Haciendas de otros países si éstos tuvieran mayor tributación²¹. Al mismo tiempo, el criterio

supone que todos los beneficios, distribuidos o no, se imputan al accionista lo cual es origen de problemas considerables, administrativos o no, como conoce cualquiera que esté familiarizado con los regímenes de transparencia fiscal.

Por su parte, el criterio de origen puro (exención en residencia) genera una asignación internacional eficiente del ahorro, ya que la movilidad del capital hará que se igualen los rendimientos después de impuestos obtenidos por los ahorradores como anteriormente se dijo.

Tradicionalmente, el criterio favorecido por los economistas ha sido el de residencia y ello es lógico si se persigue profesionalmente la eficiencia en la asignación del capital. Sin embargo, es también un hecho que en los sistemas impositivos vigentes la aplicación práctica, en el corto y medio plazo, del criterio de residencia es una quimera por las razones ya indicadas de baja tributación de los intereses y de las limitaciones del principio de residencia. En la actualidad, la elección real está entre no gravar internacionalmente los intereses y gravar desigualmente las rentas societarias en origen, o aplicar el criterio de origen con retención mínima sobre los intereses y mezclarlo, de forma híbrida, con una tributación no muy fuerte en residencia.

Esta realidad de la primacía práctica del principio de origen conduce, si se quiere obtener un nivel mínimo de neutralidad en la asignación internacional de la inversión, a una convergencia de tipos impositivos y de bases imponibles del Impuesto sobre Sociedades en la U.E., en la línea señalada, por ejemplo, por el Informe del Comité Ruding. En otro caso, la competencia fiscal entre Estados²² dificulta poder recaudar

sí hace más atractivo ser prestamista que accionista y daña a las empresas nuevas que encuentran más dificultades en el endeudamiento; por otro lado, la encuesta que se incluye en el Informe del Comité Ruding realizada entre empresas europeas señala con claridad la existencia de distorsiones empresariales debidas al Impuesto de Sociedades.

²⁰ Las normas de "capitalización insuficiente" no alcanzan a resolver el tema con un nivel mínimo de garantías.

²¹ Lo habitual es limitar el crédito fiscal en residencia a la menor de las dos cantidades siguientes: impuesto efectivamente pagado en el extranjero o el que correspondería pagar nacionalmente, aunque se incluya en la comparación el Impuesto sobre Sociedades subyacente para el caso de inversionista-sociedad.

²² Sin olvidar los problemas de la existencia de paraísos fiscales, las dificultades de las normas de transparencia fiscal internacional y de los intercambios de información, o del uso de los precios de transferencia.

impuestos sobre el capital y genera ineficiencia en la localización de la inversión

El principio de residencia, en teoría, evita la necesidad de armonización fiscal, pero la situación de los sistemas "híbridos" actuales, con la práctica exención de los intereses, el diferimiento del gravamen en residencia de los beneficios destinados a reservas y la limitación de los créditos fiscales, hace atractiva la armonización. Las diferencias de tipos efectivos de gravamen sobre los rendimientos de la inversión son muy amplias, distorsionando las decisiones económicas, y resulta absurdo fomentarlas más oponiéndose a la convergencia de sistemas. En el más largo plazo, como después veremos, pueden surgir otras soluciones. En el medio plazo, deberíamos contar con unos Impuestos sobre Sociedades europeos convergentes. No dudo que existen problemas políticos importantes en esta solución y que hay fuertes partidarios de mantener la competencia fiscal entre Estados. Sin embargo, mi pronóstico se centra, para el medio plazo, en una mayor coordinación de los Impuestos sobre Sociedades en Europa, tanto respecto de sus tipos como de sus bases imponibles. El gravamen mínimo, en origen, de los intereses e impuestos sobre la renta de características "duales" completarían el sistema.

Un punto más. Se puede prever, dadas las dificultades existentes en la tributación internacional de las rentas del capital, que se desarrollen acuerdos internacionales de coordinación en el ámbito del gravamen de esas rentas entre los países de la OCDE. La competencia fiscal conduce a una escasa recaudación de las rentas del capital y eso resulta difícilmente sostenible políticamente y desde el punto de vista de cubrir los

presupuestos públicos²³. Esos acuerdos mantendrían la soberanía de las naciones y la independencia de las administraciones, pero previsiblemente podrían fijar mínimos de tributación, orientar la tributación de la renta en una dirección común y establecer penalizaciones para los países que no cooperen.

4. NUEVAS POSIBILIDADES TRIBUTARIAS

No faltan ideas tributarias para el futuro²⁴. Ya se ha comentado el sistema "dual" de imposición escandinavo. En el campo de la imposición societaria se defiende, por ejemplo, el gravamen del beneficio puro²⁵ (la renta económica —permitiendo la deducción de una retribución "normal" del capital propio) o el impuesto sobre sociedades extensivo²⁶ (donde no se permitiría la deducción de los gastos financieros). Todas estas ideas presentan pros y contras que no es el momento de valorar.

Mi pronóstico sobre el futuro en el ámbito de la tributación directa recae en la imposición del gasto²⁷. Acepto que eximir de gravamen el ahorro, o las rentas del capital, resulta políticamente difícil y que la transición de unos sistemas

²³ Aunque la teoría de los juegos señale como situación de equilibrio la de competencia fiscal.

²⁴ Por ejemplo, el profesor Sijbren Cnossen ha pasado revista recientemente a un buen número de alternativas en Cnossen, S. (1996).

²⁵ Véase Devereux, M. y Freeman, H. (1991); IFS Capital Taxes Group (1991).

²⁶ US Department of the Treasury (1992).

²⁷ El debate moderno sobre la imposición del gasto se inicia por Kaldor, N. (1955), y continúa con el *Informe Meade* de 1978, publicado en castellano por el I.E.F. en 1980, el *Informe del Tesoro Americano* de 1977 dirigido por David Bradford, también publicado por el I.E.F. en 1986. Más recientemente, encontramos: Economic Council of Canada (1987), IFS Capital Taxes Committee (1994).

basados en la tributación de la renta hacia el gravamen del gasto no es sencilla. No obstante, la escasa tributación de las rentas del capital en la práctica actual suaviza esas dificultades.

La imposición personal sobre el gasto no afecta al coste de oportunidad del ahorro ni distorsiona la decisión consumo-ahorro. Esto genera ventajas de eficiencia claras. Sin embargo, este tipo de tributación también crea distorsiones, en la decisión trabajo-ocio, pudiendo originar reacciones negativas en la oferta de trabajo. Por tanto, en términos de eficiencia puede puntuar mejor que los sistemas basados en el gravamen de la renta, pero el tema requiere de contestaciones empíricas ya que lo relevante no es el número de distorsiones producidas, sino su tamaño y las interacciones que se producen. No es seguro que la imposición del gasto mejore en eficiencia a la de renta.

Lo mismo puede afirmarse de los efectos de la imposición sobre el gasto o sobre la renta en el nivel total de ahorro. ¿Aumenta el ahorro y la inversión con el gravamen del gasto en comparación con el de la renta? La contestación a esta pregunta es fundamentalmente empírica. Sabemos que la tributación del gasto aumentaría el rendimiento del ahorro, después de impuestos, en comparación con la imposición sobre la renta. Esto podría estimular el ahorro, dependiendo del signo y el tamaño de la elasticidad del ahorro al tipo de interés. Sin embargo, si el sistema tributario del gasto redujera la oferta de trabajo y la renta, el ahorro podría decrecer. Además, la imposición del gasto puede requerir, por razones de equidad del sistema, una tributación relativamente alta sobre la riqueza; en este caso, los desestímulos de los impuestos sobre el capital pueden contrarrestar los estímulos al ahorro de la imposición sobre el gasto.

Por otro lado, un mayor ahorro ¿generaría una mayor intensidad del uso del capital en la economía o produciría una caída de la demanda agregada? Un tema, de nuevo, que requiere estudio empírico.

El gran elemento del debate de la alternativa del sistema de imposición sobre el gasto es el de la sencillez relativa de su gestión respecto a un sistema impositivo centrado en el gravamen de la renta. Es importante subrayar que algunas de las mayores dificultades administrativas de la imposición sobre la renta desaparecerían o disminuirían con la aplicación de impuestos sobre el gasto. La razón es que la imposición del gasto está basada en el concepto de "flujo de caja" mucho más simple que el de renta, eludiéndose valoraciones complicadas. Se eliminaría, en buena parte, la imposición sobre las ganancias de capital y sus dificultades, y se evitarían las estrategias fiscales para escapar del gravamen de renta a través de formas de inversión relativamente menos gravadas. Los problemas de los efectos de la inflación en la tributación sobre la renta se suavizarían o desaparecerían. Es, por tanto, en el terreno de la administración del sistema impositivo donde surgen las ventajas comparativas de futuro de la imposición sobre el gasto²⁸.

La imposición sobre el gasto puede, en sí misma, ser progresiva²⁹. De forma alternativa, puede quedar exento el ahorro o los rendimientos del capital, siendo los resultados análogos aunque no totalmente equivalentes. También puede aplicarse la imposición sobre el

²⁸ Sin embargo, otras dificultades administrativas surgirían con la aplicación de un sistema de impuestos sobre el gasto, como, por ejemplo, en las transacciones internacionales o por la falta de experiencia de los nuevos conceptos tanto en la administración tributaria como por parte de los contribuyentes.

²⁹ Véase por ejemplo, Albi, E., Contreras, C., González-Páramo, J.M. y Zubiri, I. (1994), op. cit. pgs.550-569.

gasto con un IVA de base imponible anual y de carácter contable³⁰.

La imposición personal sobre el gasto lleva aparejada una reconsideración del impuesto sobre sociedades tradicional. La estructura y naturaleza de un Impuesto Personal sobre el Gasto (IPG) facilita la supresión del Impuesto sobre Sociedades a través de la integración de las rentas societarias en el mismo. Los beneficios distribuidos por la sociedad estarían sujetos al IPG exclusivamente cuando los accionistas opten por consumirlos, mientras que permanecerían exentos si se reinvierten o se inmovilizan en una cuenta financiera. Los beneficios no distribuidos constituyen, en realidad, una inversión financiera.

Existen, sin embargo, razones para mantener el gravamen de las sociedades en un sistema tributario moderno. Su eliminación originaría ganancias y pérdidas a los accionistas y a los poseedores de otros activos reales o financieros, debido a la capitalización del impuesto existente. Desde el punto de vista internacional, gravar una sociedad es un buen mecanismo para "alcanzar" fiscalmente a sus accionistas no residentes. Las razones del control administrativo nacional y las recaudatorias también son importantes.

La imposición del gasto en el terreno empresarial implica el gravamen de los flujos de fondos en vez de los beneficios. Los rendimientos empresariales no se gravan si se reinvierten, originándose con el sistema una prima fiscal a la inversión societaria, análoga a la que la imposición sobre el gasto ofrece al inversor individual. Existen también diversas posibilidades para aplicar la imposición

³⁰ Para este tipo de impuesto véase, especialmente, Hall, R.E. y Rabushka, A. (1995) y Lasheras, M.A. (1991).

sobre los flujos de fondos de las sociedades, incluyendo el IVA, en origen, de base anual y contable.

Dado que con los sistemas "híbridos" actuales de tributación sobre la renta contamos ya con una aplicación real, aunque no general, de la tributación sobre el gasto, resulta factible pensar en que internacionalmente se acuerde seguir por este camino en el futuro. La neutralidad fiscal mejoraría, desapareciendo las diferencias en la tributación de las rentas del capital y las dificultades de gravar los intereses³¹. Esta opinión es, naturalmente, un pronóstico arriesgado y que se enfrenta a muchas dificultades. Sin embargo creo que es una posibilidad seria de futuro.

La ventaja fundamental de la tributación del gasto o de los flujos de fondos radica en que, comparativamente con la de renta, grava transacciones más fácilmente observables y verificables. Las posibilidades de gestionar mejor un sistema fiscal u otro se han convertido en un elemento fundamental de la teoría y la práctica impositiva. En la tributación del gasto al gravarse flujos de caja, en vez de rentas, las Administraciones tributarias pueden concentrarse más en lo que hacen mejor: controlar pagos y la contracorriente correspondiente de bienes y servicios³².

Dejando el ámbito de la imposición directa, otra posibilidad tributaria del futuro es la de los impuestos medioambientales. Hace ya casi setenta

³¹ Aunque no hay que olvidar que se matendrían los problemas de precios de transferencia que se producirían como respuesta a tipos diferentes de gravamen.

³² Un tema diferente es si en el futuro se podrá mantener ese control. Las transacciones económicas se están "desmaterializando". Los ejemplos van desde los usos de Internet a la televisión por satélite y se ven con claridad en la dificultad de aplicar el IVA a esas transacciones. Si las telecomunicaciones cambiasen los sistemas de pago entre empresas o individuos las dificultades administrativas se multiplicarían.

años que Pigou estableció la lógica económica de utilizar impuestos para la protección ambiental, pero ha sido a partir de la década de los años ochenta cuando se han empezado a aplicar en los países nórdicos, en países de la CE., incluyendo las propuestas comunitarias de un impuesto sobre la energía y las emisiones de CO₂, o en Estados Unidos³³.

El impuesto ambiental intenta lograr dos objetivos: obtener recaudación y proteger el medio natural. Esto último lo hace política y económicamente atractivo ya que el ciudadano valora cada vez más la conservación de la naturaleza. La idea económica subyacente es conseguir recaudación tributaria acercando los precios a los costes marginales sociales de la producción. La dificultad de lograr ese doble objetivo (el "dividendo doble", como se le conoce en las publicaciones profesionales) es la falta de información para poder aplicar impuestos "pigouvianos" eficientes. Los impuestos ambientales se mueven en contextos de óptimo secundario, generando distorsiones que pueden aumentar las distorsiones existentes en el sistema fiscal. Se mejora el medioambiente pero pueden empeorar las distorsiones del sistema tributario.

Por tanto, hay que plantear el problema con un enfoque coste-beneficio. Suponiendo que los beneficios ambientales son positivos, el caso de un impuesto ambiental será razonablemente sólido si su recaudación se usa en rebajar impuestos más distorsionantes (en equilibrio general). Dicho de otra manera, si los costes de bienestar del cambio en el sistema tributario son cero, o negativos, el impuesto ambiental logrará, al menos, mejoras en el ambiente. Sin embargo, no

³³ Véase, *International Tax and Public Finance* (1995) y Gago, A. y Labandeira, X. (1997).

puede afirmarse que la sustitución de la recaudación de un impuesto del sistema tributario por la de un impuesto ambiental mejora siempre el bienestar. La contestación depende de costes y beneficios para cuyo cálculo no es fácil reunir información³⁴.

Otras dificultades de los impuestos ambientales surgen de sus aspectos internacionales. Los problemas medioambientales internacionales requieren soluciones internacionales, al menos al nivel de coordinación. En otro caso las actividades contaminantes se localizarán en territorios diferentes sin que se logre mejorar el medioambiente y perdiendo, en cambio, empleo y producción los países que apliquen las políticas medioambientales³⁵. Las presiones, y argumentos, de grupos de interés tampoco son despreciables, dada la amplia competencia internacional existente. El diseño técnico de un impuesto ambiental, por último, no es sencillo. Los costes administrativos de los impuestos que recaen sobre las emisiones contaminantes pueden ser prohibitivos y no es fácil identificar en los impuestos que gravan la producción o el consumo la relación entre lo que se grava y la mejora del medioambiente.

Con todo, mi pronóstico es que en el futuro tendremos más impuestos medioambientales en los sistemas fiscales europeos. El estímulo a la innovación y al logro de nuevas tecnologías que haga un uso más eficiente de los recursos

³⁴ No hay que olvidar, por otro lado, que la política ambiental puede afectar al crecimiento económico (negativa o positivamente si, en este último caso, la recaudación se usa, por ejemplo, en la formación de capital), y que tiene efectos distributivos. En este sentido es interesante el estudio de la propuesta de dedicar la recaudación de los impuestos medioambientales a la mejora del empleo de los trabajadores de menor cualificación.

³⁵ Esto puede conducir a aplicar impuestos indirectos en destino, de forma que se pueda penalizarla producción de países que no apliquen los acuerdos internacionales en origen.

escasos de nuestro medio natural es un elemento positivo que el empresario europeo valora. Políticamente, el voto es favorable a estas actuaciones públicas. Esto último es lógico, si pensamos que necesitamos de la naturaleza para vivir.

Un último pronóstico de futuro es el del uso más extendido del precio público y de la tasa, tanto para financiar servicios generales (sanidad, educación, transporte) como en el ámbito de las Haciendas Locales. Se trata de retomar criterios clásicos del "beneficio" obtenido de la actuación pública y lograr que el individuo o empresa financien el servicio público en relación de equivalencia con el beneficio recibido. De esta manera hay una mejor aproximación entre disposición al pago y costes marginales, mejorándose el bienestar y racionando los recursos. Al mismo tiempo, se suavizan las tensiones inherentes a la reducción de los déficit presupuestarios.

El problema principal del uso del precio y la tasa en la actividad pública surge de su falta de aceptación por el votante. Con la ampliación de los sectores públicos durante los últimos cincuenta años, el ciudadano considera que la satisfacción de diversas necesidades privadas es una responsabilidad pública y que esta satisfacción se debe financiar con impuestos generales. El público tiende a pensar que la financiación vía impuestos la pagarán otros. Por eso al enfrentarse a un precio por el uso de un servicio público el ciudadano reacciona negativamente. Sin embargo, los debates recientes sobre

la dimensión y el papel del Estado en la actualidad han abierto caminos para que el ciudadano enfrentado a la realidad económica de lo público cambie su lógica oposición a pagar directamente por los servicios públicos y empiece a aceptar su precio individualizado.

5. COMENTARIO FINAL

Parece claro que la época de las reformas fiscales, que se inició hace más de quince años, no se ha cerrado. Son diversos los temas que están por resolver y todos ellos son importantes. La internacionalización económica es claramente la restricción fundamental del presente y del futuro. Venimos de un gravamen "global" de bases impositivas amplias con tipos más bajos que en un pasado nada lejano, pero nos encontramos con impuestos "híbridos" y sin saber bien hacia dónde vamos. El cambio ha sido vertiginoso.

Soy consciente de que tratar del futuro tiene un alto componente de riesgo y estoy seguro de errar en muchos pronósticos. Por esta razón he pretendido atender a los fundamentos del sistema tributario, considerar especialmente sus posibilidades de gestión y pensar en el futuro con el deseo de que sea más racional. Las dificultades, sobre todo políticas, de lo escrito son muchas. También reconozco que hay otras alternativas técnicamente correctas. A pesar de todo confío en que la teoría impositiva, si no la práctica, respalde al menos una parte de lo expuesto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBI, E. (1982): "A new way to Tax Reform?", *Public Finance*, n.º 2.
- (1987): "Propuestas tributarias actuales: la experiencia internacional", *Papeles de Economía Española*, n.ºs 30-31.
- ALBI, E., RODRÍGUEZ, J.A. y RUBIO, J.J. (1988): *Nuevas reformas fiscales: una experiencia para España*, I.E.F., Madrid.
- ALBI, E., CONTRERAS, C, GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y ZUBIRI, I. (1994): *Teoría de la Hacienda Pública*, 2.ª edición, Ariel, Barcelona, reimpresión de 1966.
- BOADWAY, R. y BRUCE, N. (1992): "Problems with integrating corporate and personal income taxes in a open economy" *Journal of Public Economics*, vol. 24.
- BRANDTS, J. y LÓPEZ GARCÍA, M.A. (1994): "La armonización fiscal indirecta en Europa: un panorama desde el análisis económico", *Hacienda Pública Española*, n.º 2.
- CNOSSEN, S. (1996): "Company Taxes in the European Union: Criteria and Options for Reform", *Fiscal Studies*, vol. 17, n.º 4.
- DEVEREUX, M.P. y FREEMAN, H. (1991): "A general neutral profits tax", *Fiscal Studies*, vol. 12, n.º 3.
- (1995): "The impact of tax on foreign direct investments: empirical evidence and the implications for tax integration schemes", *International Tax and Public Finance*, vol. 2, n.º 1.
- ECONOMIC COUNCIL OF CANADA (1987): *Road Map for Tax Reform*, Ottawa.
- GAGO, A. y ALVAREZ, J.C. (1995): "Hechos y tendencias de la reforma fiscal en los países de la OCDE (1980-1990)", *Hacienda Pública Española*, n.º 134.
- GAGO, A. y LABANDEIRA, X. (1997): *La imposición ambiental: fundamentos, tipología y experiencias*, Documentos de Economía Pública, n.º 1, Fundación Caixa Galicia.
- HALL, R.E. y RABUSHKA, A. (1995): *The Fiat Rate*, segunda edición, Hoover Institution Press, Stanford.
- HEAD, J.G. (1997): "Company Tax Structure and Company Tax Incidence", *International Tax and Public Finance*, vol. 4, n.º 1).
- IFS CAPITAL TAXES GROUP (1991): *Equity for Companies: A Corporation Tax for the 1990s*, Commentary n.º 26, Institute for Fiscal Studies, Concl. Londres.
- IFS CAPITAL TAXES COMMITTEE (1994): *Setting Savings Free: Proposals for the Taxation of Savings and Profits*, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- INTERNATIONAL TAX AND PUBLIC FINANCE (1995): vol. 2, n.º 2, monográfico dedicado a la Hacienda Pública y el medioambiente. 77
- KALDOR, N. (1955): *An Expenditure Tax*, Alien & Unwin, Londres
- KAMBUR, R. y KEEN, M.J. (1993): "Jeux sans frontières: tax competition and tax coordination when countries differ in size", *American Economic Review*, vol. 83.
- KEEN, M.J. (1987): "Welfare effects of community tax harmonization", *Journal of Public Economics*, vol. 33
- LASHERAS, M.A. (1991): "Reflexiones en torno a un sistema fiscal alternativo", *Moneda y Crédito*, n.º 192.
- LASHERAS, M.A. (1991): "Reflexiones en torno a un sistema fiscal alternativo", *Moneda y Crédito*, n.º 192.
- LÓPEZ GARCÍA, M.A. (1996): "The origin principle and the welfare gains from indirect tax harmonization", *International Tax and Public Finance*, vol. 3, n.º 1.
- MUTÉN, L, SØRENSEN, P.B., HAGEN, K.P. y GENSER, B (1996): *Towards a dual income tax?*, Scandinavian and Austrian Experiences, Foundation for European Fiscal Studies, Erasmus University Rotterdam, Kluwer.
- NIELSEN, S.B. y SØRENSEN, P.B. (1997): "On the optimality of the Nordic System of Dual Income Taxation", *Journal of Public Economics*, vol. 63, n.º 3.
- TUOMALA, M. (1990): *Optimal Income Tax and Redistribution*, Oxford: Clarendon Press.
- US DEPARTMENT OF THE TREASURY (1992): *Integration of the Individual and Corporate Tax Systems: Taxing Business Income Once*, Washington, DC.
- ZODROW, G.R. (1991): "On the traditional and new views of dividend taxation", *National Tax Journal*, vol. 44.