

VII ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA
Zaragoza, 10 y 11 de Febrero 2000

Título: **Fiscalidad y comercio electrónico**¹.

ROIG COTANDA, José Manuel
HIGÓN TAMARIT, Francisco J.
Universitat de València.

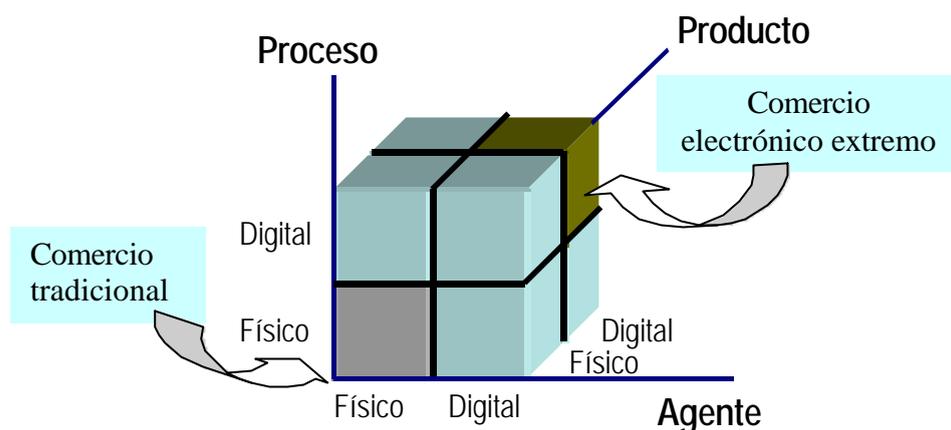
1. Introducción.

El comercio electrónico no sólo supone hacer negocios a través de Internet, implica también la posibilidad de introducir cambios importantes en todo el proceso de compraventa de productos negociados a través de la red. Cambios que pueden situarse:

- Dentro de las empresas.
- En las relaciones entre distintas empresas.
- En las relaciones entre empresas y consumidores.

Cuando examinamos el comercio en general observamos tres elementos centrales: agentes, productos y procesos. Los agentes son: compradores, vendedores, intermediarios y otras terceras partes como los gobiernos o los grupos de defensa del consumidor. Los productos son los bienes y servicios que se intercambian. Por último, las interacciones entre los agentes referidas a productos y otras actuaciones en el mercado constituyen los procesos que incluyen desde la selección de los productos, la producción, los estudios de mercado, las búsquedas, los pedidos, el pago, las entregas y el consumo del producto.

¹ Versión preliminar, no citar sin permiso de los autores.



Fuente: CHOI, S. Y.; STAHL, D.O. y WHINSTON, A.B. (1997)

Los tres elementos citados pueden ser o bien físicos² (*off-line*)³ o digitales⁴ (*on-line*). Así, en el comercio tradicional todos los componentes suelen ser físicos mientras que en el caso extremo de comercio electrónico los tres componentes serían digitales. En la práctica coexisten las ocho situaciones que recoge el gráfico tridimensional, aunque los efectos de la revolución digital están llevando a una importante desmaterialización de la economía, aumentando de forma incesante las transacciones en las que todos o casi todos los componentes son digitales.

Obviamente esta expansión de las actividades de comercio electrónico está también comenzando a afectar al entorno legal y regulador de los mercados electrónicos, destacando las áreas relativas a:

- Blanqueo de dinero y regulación de las actividades bancarias.
- Anonimato de la red y actividades delictivas.
- Defensa de la propiedad intelectual.
- Regulación del dinero electrónico e impacto sobre las políticas monetarias.
- Protección del consumidor en las transacciones *on-line*.

² Por ejemplo, una persona comprando de forma presencial un libro en una librería.

³ En la literatura anglosajona se habla de elementos *off-line* en referencia a aquellos que tienen presencia física y son tangibles, mientras que se habla de elementos *on-line* en referencia a aquellos en los que no hay una presencia física y son intangibles.

⁴ Por ejemplo, la una persona comprando a través de Internet en una página *web* que albergue una librería un libro en formato digital.

- Desregulación del mercado de telecomunicaciones con especial atención a las empresas proveedoras de servicios en Internet.
- Comportamientos anticompetitivos en software y otros productos digitales.
- Tributación de las ventas *on-line*.
- Impactos de las actividades *on-line* sobre la imposición sobre la renta.

En el presente trabajo nos detendremos en estas dos últimas cuestiones. Concretamente trataremos de delimitar algunos de los impactos del comercio electrónico sobre la fiscalidad. Al examinar dichos impactos hay tres cuestiones centrales en las que nos detendremos: ¿Qué debe gravarse? ¿Quién y cómo debería ser gravado? ¿Quién debería establecer y gestionar el gravamen?

2. El estado de la cuestión.

El tema del gravamen del comercio electrónico es objeto de estudio en todas partes, no obstante, es en los EE.UU. donde se centra la mayor parte del comercio electrónico mundial y por ello donde se genera gran parte de la literatura sobre este tipo de cuestiones. Así, en 1998 el comercio electrónico significó en los Estados Unidos unos 43.000 millones de Ptas. -aproximadamente 6'8 billones de Ptas. En ese mismo año se suele localizar en la literatura especializada el despegue del comercio electrónico en España, y las estimaciones sobre su volumen lo cifraban entre 1.500 y 3.000 millones de Ptas. Para el próximo siglo se están mostrando estimaciones que en referencia a los EE.UU. son de 1'3 billones de dólares para el año 2003 - unos 208 billones de Ptas-⁵, para Europa de unos 67.000 millones de dólares -unos 10 billones de Ptas.- y para España de unos 24.000 millones de Ptas⁶.

⁵ VÁZQUEZ E. y BERROCAL, J. (1999): "Comercio electrónico: visión general" en *Bit Digital*, nº 113. <http://www.iies.es/teleco/bit/bit113/especial.htm>.

⁶ Estas últimas cifras referidas al año 2000. Vid. CARPINTIER, R. (1998): "¿Comercio electrónico en Internet? ... ¿En España?" en *Novática*, nº 135. Septiembre/Octubre 1998. <http://www.ati.es/PUBLICACIONES/novatica/1998/135/roca135.html>

En los EE.UU. los gobiernos de los diferentes estados se han mostrado en general poco proclives a añadir nuevos impuestos que afecten al comercio electrónico⁷. Lo que sucede es que el comercio electrónico no sólo hace referencia a nuevas actividades surgidas con la consolidación de Internet, también se está dando un proceso de migración desde el comercio tradicional al electrónico con la consiguiente reducción de las bases imponibles de las figuras convencionales.

Así, en relación con estas cuestiones "existe un consenso entre la Unión Europea y Estados Unidos en evitar discriminaciones entre el comercio electrónico y el tradicional y, en particular, evitar la creación de impuestos específicos sobre el comercio electrónico."⁸ Básicamente el planteamiento consiste en aprovechar las estructuras fiscales preexistentes redefiniendo aquellos conceptos cuya vigencia haya sido superada.

Sin embargo, el estudio de los desarrollos legales en conexión con la situación descrita no está tan avanzado en Europa como en Estados Unidos. En la Unión Europea se puede señalar una Comunicación de la Comisión al Consejo sobre "Comercio Electrónico y Fiscalidad Indirecta" (COM(98) 374 final; 17/6/98), una Propuesta de Directiva, presentada por la Comisión, relativa a determinados aspectos jurídicos del comercio electrónico en el mercado interior, COM(98) 586 final; 25/3/98, y un Working Paper de la Dirección General XXI ("Harmonisation of turnover taxes", 8/6/99).

Por otra parte, la OCDE, en tanto que institución, se limitó, en un primer momento, a elaborar una serie de indicaciones sobre diversas cuestiones relativas al comercio electrónico⁹. Entre estas se dedica un breve apartado a la tributación, planteando la necesidad de analizar y readaptar los conceptos y criterios usados hasta el momento en materia de fiscalidad internacional. Los aspectos fiscales del comercio electrónico

⁷ Incluso algún estado, como ha sido el caso de Massachusetts, ha declarado su territorio como "zona libre de impuestos en Internet" tal como señala OLIVER CUELLO, R. (1999): *Tributación del comercio electrónico*, Tirant lo blanch, Valencia, pág. 29.

⁸ Secretaria General de Comunicaciones (1999): *Estudio de situación del comercio electrónico en España*. Ministerio de Fomento, Madrid. <http://www.sgc.mfom.es/sat/ce/indice.html>.

⁹ OCDE (1997): "The emergence of Electronic Commerce. Overview of OECD's work", *OECD Policy Brief*, nº1, November

fueron más desarrollados en la conferencia de Turku, noviembre de 1997, y en la de Ottawa, octubre de 1998¹⁰.

Lógicamente, dado el mayor desarrollo del comercio electrónico en Estados Unidos, cabía esperar que en este país se plantearan estos problemas con anterioridad y, por tanto, se contase ya en estos momentos con algunas respuestas. Pero, más que respuestas lo que encontramos es, como indica Tidd¹¹, que la última novedad legislativa ha consistido en la aprobación de la "Internet Tax Freedom Act" que establece una moratoria de tres años durante la que no se pueden aplicar impuestos estatales y locales en las transacciones realizadas a través de Internet (desde 1 de octubre de 1998 hasta el 20 de octubre del 2001¹²). Al mismo tiempo se constituye una comisión consultiva ("Advisory Commission on Electronic Commerce"), compuesta por diecinueve miembros -tres de ellos pertenecientes a la administración federal, ocho a las administraciones estatales y locales, y los restantes ocho miembros de sectores industriales representativos-, que debe estudiar el problema y presentar recomendaciones legislativas al Congreso antes del 21 de abril del año 2000, propuestas sobre si debería gravarse el comercio electrónico y, en caso afirmativo, cómo debería establecerse el gravamen sin crear muchos impuestos que generen discriminación¹³.

En definitiva, nos encontramos ante un período en el que ninguna de las cuestiones que se plantean a continuación tiene todavía una respuesta definitiva. Existen múltiples estudios¹⁴ y mucha gente preocupada por el tema, pero estamos aún en un período de reflexión en el que enmarcamos este trabajo.

¹⁰ OCDE (1997): "Electronic Commerce: The challenges to Tax Authorities and Taxpayers", Committee on Fiscal Affairs y OCDE (1998): "Electronic Commerce: A discussion paper on Taxation Issues", Committee on Fiscal Affairs.

¹¹ TIDD, R.D. (1998): "Taxation and Internet Commerce in the Information Age", *The Tax Adviser*, November, pág. 6

¹² HARDESTY, D.E. (1999): "Internet Tax Freedom Act", *The Tax Adviser*, January, pág. 53

¹³ LANCE, L. (1999): "The Internet Tax Freedom Act and Sales Tax", *The Tax Adviser*, pág. 245, April

¹⁴ Las administraciones fiscales de muchos países, por ejemplo Australia, Holanda, etc. han realizado o encargado trabajos sobre la cuestión. A título informativo citaremos sólo uno de ellos, AUSTRALIAN TAXATION OFFICE (1997), *Tax and the Internet*, Canberra, ATO.

3. ¿Qué gravar?

Dos aspectos distintos son los que pueden dar respuesta a esta pregunta. Por una parte hay que gravar el beneficio derivado de las operaciones realizadas -a través de la imposición directa- y por otra hay que considerar el gravamen de las operaciones en sí mismas -imposición indirecta. El primer aspecto no plantea, en principio, posturas divergentes. La opinión general es que el impuesto sobre la renta (de las personas físicas o jurídicas) el instrumento adecuado para su gravamen.

Respecto a la fiscalidad indirecta sobre las operaciones, la discusión en este punto se centra en si procede su aplicación o no. Es decir, si se gravan o no los bienes y servicios cuya transmisión se negocia a través de la red (lo cual incluye tanto transacciones "*on-line*" como "*off-line*"). En relación con esta cuestión, en la literatura nos encontramos con las dos posibles respuestas antagónicas.

En Estados Unidos una gran cantidad de autores defiende que Internet sea una especie de paraíso fiscal, en el que no se graven las operaciones de comercio electrónico. La explicación que apoya esta postura reside en el gravamen sobre ventas que se aplica en aquel país. En efecto, el impuesto sobre ventas americano no es un impuesto tipo valor añadido sino que es un impuesto sobre el consumo en fase minorista. Todo intento que pretenda gravar las operaciones de comercio electrónico exige diferenciar claramente entre los agentes que intervienen en la operación, ya que el impuesto sólo debería aplicarse a aquéllos que sean calificados de consumidores finales.

En el ámbito europeo, o mejor, en los países en los que el impuesto sobre ventas es del tipo valor añadido, no se presentan estos problemas y así podemos encontrar un buen número de autores proclives a tratar el comercio electrónico de forma similar a como se hace con el comercio convencional. Por tanto, son partidarios de utilizar los instrumentos fiscales convencionales llevando a cabo los ajustes necesarios para adaptarse al nuevo entorno que marca la tecnología informática.

Antes de definir nuestra posición, no podemos dejar de mencionar una propuesta, que, en su momento, generó un amplio debate, la del denominado "*bit tax*". Se basaba en

gravar las operaciones en función del número de bits transmitidos en la transacción, independientemente de si se estaba adquiriendo un libro de poesía digital o una colección de fotografías pornográficas. En cualquier caso, esta tercera postura se puede considerar a estas alturas como una anécdota. En efecto, pronto preocuparon más los problemas señalados en el párrafo anterior y, además, se descartó por considerar que su aplicación podía suponer una barrera al propio desarrollo de la red.

Nuestra postura, en tanto que europeos, es la de aplicar el mismo gravamen a las operaciones de comercio electrónico que se aplica al resto de operaciones comerciales. Lógicamente, las especificidades de la red plantean algunas cuestiones que desarrollamos en los apartados siguientes.

4. ¿ A quién y cómo gravar?

Básicamente, las operaciones de comercio electrónico responden al mismo patrón que las actividades de comercio convencional. Esto es, hay transacciones intraempresariales, transacciones interempresariales y transacciones empresas-consumidores.

La respuesta a la primera pregunta ha quedado parcialmente contestada en el apartado anterior. Las opiniones en Estados Unidos y en la Unión Europea son coincidentes en el gravamen del beneficio pero diferentes en el gravamen sobre las ventas. En Estados Unidos sólo se admitiría en última instancia la imposición sobre los consumidores, mientras que en la Unión Europea el gravamen sobre ventas se aplicaría a lo largo de todo el proceso de fabricación-distribución-consumo. Hay, pues, que gravar a los empresarios por el beneficio obtenido y a los empresarios y/o consumidores por las compras realizadas.

Para completar nuestra respuesta tenemos que contestar previamente a la segunda pregunta. Es decir el cómo gravar. Dicho de otro modo, la aplicación de un impuesto sobre beneficios y de otro sobre ventas puede hacerse en base a los principios de residencia y territorialidad y en base a los principios de tributación en origen o en destino, respectivamente. Mientras no resolvamos estos aspectos no podemos determinar completamente quién es el sujeto a gravar.

Determinar si rigen los principios de residencia y territorialidad, por un lado, o la tributación en origen o en destino, por otro, tiene relevancia cuando en la operación están involucradas dos soberanías fiscales, lo cual nos conduce a la pregunta que nos hacemos en el apartado siguiente.

5. ¿Quién debe gravar?

Si se aplica el principio de residencia, el beneficio resultará gravado en el país en el que tenga su residencia fiscal la persona o entidad que lo obtenga. Mientras que si se aplica el de territorialidad, el beneficio se gravará en función de cómo se califique la renta sujeta a gravamen. Si la renta se obtiene por una entrega de bienes o prestación de servicios el gravamen se aplicará en el país en el que se realice dicha entrega o prestación¹⁵. Cuando la renta se califique como un canon el gravamen se aplicará en el país de residencia del titular del derecho.

La aplicación del principio de destino o de origen ha sido muy discutida y para situar la cuestión presentamos el siguiente resumen con las ventajas e inconvenientes de la aplicación de uno y otro principio¹⁶:

Principio Destino:

- Su aplicación daría lugar a menor competencia entre distintas jurisdicciones fiscales con objeto de atraer la localización de empresas
- Es el criterio que defiende la OCDE
- De su elección se deriva la concepción de que el impuesto sobre las ventas es un impuesto sobre el consumo, porque el impuesto recaería en la jurisdicción en donde se diese el consumo

¹⁵ Aquí se tropieza con la dificultad de determinar el país en el caso de las operaciones *on-line*, cuestión que en esta ocasión no tratamos.

¹⁶ NELLEN, A. (1999): *Overview to e-commerce taxation - Guide to understanding the current discussions & debates*, http://www.cob.sju.edu/facstaff/nellen_a

- Con este principio el impuesto resultaría pagado por el comprador por lo que la recaudación obtenida financiaría el gasto público del país en el que vive el pagador del impuesto
- Es neutral en cuanto a las decisiones de compra porque todas las adquisiciones estarían sujetas a la misma fiscalidad

Principio de Origen:

- Sigue las directrices de la UE
- Con este principio el impuesto resultaría pagado por el vendedor en su país de residencia. El número de contribuyentes (los vendedores) es mucho menor que si se aplica el otro principio (en el que pagarían los compradores). Es decir, el número de obligados con el cumplimiento de la obligación tributaria es menor. Disminuyen, por tanto, los costes de cumplimiento y, además, el impuesto recae sobre un colectivo más familiarizado en el trato con la administración tributaria.
- La privacidad del comprador se puede mantener con mayor facilidad
- Puede dar lugar a competencia fiscal entre jurisdicciones ya que algunos vendedores podrían cambiar su localización en busca de nuevas residencias en las que obtuvieran mejor tratamiento fiscal
- La aplicación de este principio puede resultar especialmente conflictiva, en el caso del comercio electrónico, a la hora de determinar la localización del vendedor

Todavía se puede expresar con mayor simplicidad este resumen tal como lo hacemos en el cuadro siguiente:

CRITERIOS DE ELECCIÓN DEL PRINCIPIO DE TRIBUTACIÓN	
Competencia fiscal	DESTINO
Aceptación social del impuesto	DESTINO
Neutralidad en decisiones de compra	DESTINO
Facilidad puesta en práctica	DESTINO
Privacidad compradores	ORIGEN
Costes de cumplimiento	ORIGEN

En definitiva, no hay un principio dominante y aunque se encuentran más argumentos a favor del principio de destino no puede olvidarse que la privacidad de la red es una de sus características intrínsecas en la actualidad. La mayor parte de la literatura consultada no termina de decidirse claramente por uno de los dos. De cara al futuro, pensamos que de todos los criterios señalados puede resultar determinante, además del de privacidad ya comentado, el de la facilidad de puesta en práctica.

6. Conclusiones

No parece necesario insistir en la importancia creciente que el comercio electrónico tiene en todo el mundo. Ello hace que nos encontremos ante un tema de atención y estudio obligado y, en este caso, desde la perspectiva de la economía pública.

Parece relevante señalar en estas conclusiones que existen dos escenarios diferentes desde los que se están enfocando los problemas fiscales del comercio electrónico. Por una parte, los Estados Unidos y por otra, la Unión Europea. Las concepciones difieren básicamente en los aspectos conectados con la imposición sobre las ventas, ya que las culturas fiscales de ambas zonas geográficas respecto a este punto han sido tradicionalmente diferentes.

En el estudio de la fiscalidad del comercio electrónico se plantean múltiples problemas de definición jurídica. Cuestiones novedosas como la naturaleza de las operaciones *on-*

line , y otras cuestiones tales como la calificación de las rentas producidas, los sujetos de la transacción comercial, la localización de las operaciones..etc

Nuestro interés se ha centrado en algunos aspectos del diseño del instrumento fiscal que pueden evaluarse con criterios económicos. Así hemos concluido que la decisión de si debe aplicarse el principio de tributación en origen o en destino dependerá de los desarrollos futuros del propio comercio electrónico y se verá determinado más por el pragmatismo que por la técnica tributaria. Además, no podemos olvidar el condicionante que supone la propia realidad actual del comercio electrónico. Dicho con otras palabras, no se puede ignorar que el origen de la mayor parte de las transacciones radica en Estados Unidos por lo que las decisiones que se adopten a escala internacional estarán muy influidas por este hecho.

Por último, queremos señalar las dificultades que presenta el tema para llegar a conclusiones definitivas. En este campo más que nunca se puede afirmar que se está produciendo un avance paralelo de la literatura y la realidad. Cualquier afirmación de plena vigencia hoy puede estar caduca mañana.