

ECONOMIA Y FISCALIDAD EN EUROPA

La armonización fiscal europea supone uno de los retos más serios a superar en el intento de hacer realidad el Mercado Unico Europeo. En este trabajo, **José Borrell Fontelles**, tras una breve descripción de las diferencias entre la historia fiscal europea y la española, centra su exposición en un resumen de lo que es la armonización fiscal europea y de cuáles son las distintas estrategias de los países de la CEE ante ella. Tras referirse a lo más relevante de lo ocurrido en esta materia durante la Presidencia española de la CEE, el autor analiza las dificultades que presenta la armonización en el campo de los impuestos indirectos —con una referencia detallada a los problemas planteados, respecto al IVA, por el informe Cockfield— y en el de los directos, para describir, por último, la posición del sistema tributario español en ambos campos.

EL RETO EUROPEO

EUROPA es el escenario futuro de todo lo que nos va a ocurrir, a corto y largo plazo, a todos los españoles, viejos y jóvenes. Será el escenario de la creación de empleo, del crecimiento económico, de la incorporación a un sistema de organización social que durante largo tiempo ha sido para los españoles un objetivo o una especie de tierra prometida, donde la libertad, la economía de mercado, un sector público grande y eficiente, una importante provisión de bienes y servicios públicos, y una presión fiscal alta configuraban un modelo de sociedad, en cuyo marco el ser humano encuentra las mejores condiciones para vivir y para desarrollar su personalidad. En este contexto, los temas fiscales cobran un especial relieve.

Ante este reto al que se enfrenta nuestra sociedad, es preciso debatir y resolver qué se en-

tiende por armonización fiscal, cuáles son las estrategias para conseguirla, cuál es la posición española, cuáles serán las implicaciones de esta armonización fiscal en el sistema tributario español, qué alcance deberá tener en el campo de la imposición indirecta, con especial referencia al IVA, y en el campo de la imposición directa, y cuál deberá ser la tributación del ahorro, para finalmente analizar las alternativas posibles que este escenario abre para la evolución de nuestro sistema tributario.

A nadie se le oculta que nuestro sistema tributario se encuentra en una profunda crisis. Es absurdo ignorarlo, ya que estamos asistiendo al final del primer acto de la implantación en España de un sistema fiscal moderno. El primer acto, que levanta el telón en 1977 y 1978, está terminando ahora, como consecuencia de algunos cambios sustantivos y trascendentales en la configuración de este sistema tributario.

Habrà que revisar desde la definición de sujeto pasivo en la imposición directa, que ya no es la familia tal como se diseñó en 1978, hasta el campo de la acumulación de rentas para someterlas a una escala progresiva, identificándolas todas como sumandos iguales de suma única. Esto nos obliga a hacer un planteamiento más marginalista sobre la aportación de la renta marginal efectuada, como consecuencia de un arbitraje entre consumo y ahorro, por los distintos sujetos pasivos, y replantear tanto los valores de equidad horizontal y equidad vertical como la aceptación o rechazo sociológicos de determinados sistemas tributarios por parte del público. Resulta algo impresionante descubrir que en este país existen cantidades ingentes de patrimonio no declarado y, por lo tanto, no sometido a las obligaciones tributarias.

LA HISTORIA FISCAL EUROPEA Y LA ESPAÑOLA

Asistimos al final de una historia fiscal mucho más corta que la de los países europeos. Si nuestra historia cuenta con una duración temporal de menos de nueve años, esa Europa a la que nos queremos incorporar tiene tras sus espaldas más de tres cuartos de siglo de historia fiscal. Como su historia es mucho más profunda, lenta, pausada, y también más polémica, sus polémicas son tan antiguas que ya nadie las recuerda.

Cuando el Ministro de Hacienda francés, Josef Caillaux, en los albores de la primera guerra mundial, intentó implantar en Francia el primer impuesto sobre la renta de las personas físicas, se organizó una campaña tan feroz contra él que la mujer del mi-

nistro mató a tiros al director del principal periódico francés de la época. Es un buen ejemplo de la convulsión social que supone la implantación de un impuesto tan directo y tan crudo.

La sociedad española ha vivido durante estos nueve años algo que en Europa se ha vivido hace mucho más tiempo.

La Europa a la que nos queremos incorporar se puede caracterizar, desde la perspectiva fiscal, por este rasgo de su prolongada historia. Europa es un conjunto de países que, a lo largo del último tercio de siglo, desde el final de la segunda guerra mundial, han destinado aproximadamente la mitad de su renta nacional anual a la acumulación de capital público y a la provisión de bienes y servicios públicos. El europeo medio es un ciudadano que durante los últimos 30 años ha vivido en un sistema político que ha drenado, a través de la fiscalidad, aproximadamente, en media, entre el 45 y el 50 por 100 de sus recursos anuales, o de su renta nacional, para dedicarlo a una cierta clase de acumulaciones, que es el consumo y la acumulación pública de bienes y de infraestructuras.

A este rasgo que caracteriza a la sociedad europea, hay que añadir otros fenómenos que son el resultado de esta acumulación pública. Los grados de cohesión social, el efecto equilibrador que han tenido las manifestaciones del Estado de bienestar, la fluidez de sus transportes, la calidad de sus servicios públicos, no son dones de la naturaleza o regalos caídos del cielo, sino que son la contrapartida de un esfuerzo fiscal que se ha venido realizando durante un largo período de tiempo.

Por el contrario, nuestra histo-

ria fiscal —aparte de ser mucho más corta— es mucho más pequeña, en el sentido de que los españoles hemos colectivizado una parte menor de nuestro producto nacional a través de los instrumentos tributarios. El europeo medio, durante estos cuarenta años, ha dedicado el 40 ó 50 por 100 de su riqueza al sector público. El español medio, en el último tercio de siglo (o desde 1940 hasta ahora) ha dedicado al sector público una media inferior al 30 por 100 de la producción de este país. El resultado final ha producido entre nosotros una sociedad distinta, que no cuenta aún con la necesaria capacidad de actuar desde el sector público para facilitar bienes y servicios en cantidad y calidad suficientes.

Esto explica el enorme *gap* que hay entre la apreciación social del sector público en España y en Europa. Esta apreciación social hunde sus raíces en la historia de hace siglos. Realmente, en España nunca se había dado un estado moderno, en el sentido de ente gestor de una parte muy importante de los recursos nacionales. Esto explica también, en buena medida, los comportamientos refractarios con respecto a la colectivización de recursos que vive hoy en día nuestra sociedad. Este elemento conflictual se origina en un momento en el que es preciso hacer una profunda revisión de nuestro sistema tributario, y en el que los imperativos de la Constitución de 1978 obligan a revisar algunos de los elementos fundamentales de nuestro sistema de imposición directa.

Otra diferencia importante entre nuestra fiscalidad y la europea es que en España nos hemos hecho un «traje fiscal a la medida» dos veces en nuestra historia. En 1978 salimos de la sastrería con

un traje fiscal nuevo porque no teníamos antes ningún ropaje presentable de imposición directa, incorporando entonces los últimos avances de la teoría tributaria. En 1986, cuando implantamos el IVA, también nos hicimos un «traje fiscal» nuevo, siguiendo los últimos patrones en el campo de la imposición indirecta. Ha habido, por tanto, dos grandes oleadas de reforma: primero, la directa y, posteriormente, la indirecta.

Ambas reestructuraciones se hicieron sobre unos planos o sobre un terreno movedizo, que obligó a derribar primero y luego construir el edificio, lo que produjo resultados muy variados.

Calificaría de mucho menos deficiente la implantación del IVA que la implantación de la imposición personal, por razones muy diversas que ahora emergen en nuestro contacto con Europa.

LA ARMONIZACIÓN FISCAL Y SUS ESTRATEGIAS

¿Qué es la armonización fiscal europea? Este es un tema que no me corresponde desarrollar, aunque conviene poner de relieve que no es un fin en sí misma, sino un medio para conseguir el objetivo verdadero, que es la constitución de un espacio socio-económico sin fronteras institucionales y un gran mercado, que difícilmente puede desarrollarse sin una moneda única y sin unos sistemas tributarios lo bastante homogéneos como para que no perturben o impidan el libre juego de la competencia.

Pero el objetivo de la armonización fiscal europea ni estaba en el Tratado de Roma ni apa-

rece tampoco como un objetivo específico del Acta Unica Europea. Es, más bien, una necesidad que se ha sentido a medida que se iban dando los pasos de la construcción del resto del edificio. Eso explica, por ejemplo, que en Creta, en el verano de 1988, sólo a última hora, como consecuencia del cambio del gobierno francés, y únicamente en el preámbulo, se incorporase una especie de cláusula precautoria, en la cual, después de haber aceptado la libertad de movimiento de capitales, se sugiere que hay que poner los medios necesarios para evitar que los juegos diferentes de la fiscalidad sesguen tal libertad.

Solamente después de haber adoptado una estrategia de liberalización emerge esta preocupación armonizadora. Es evidente, por tanto, que en la construcción de la Europa del 92 se ha dado prioridad política a la liberalización, en contra de la armonización.

Pero, una vez embarcados en el barco de la liberalización, algunos tripulantes advierten del temor que les produce aventurarse en un mar proceloso y piden cláusulas de salvaguardia o precauciones. Al gobierno español le parecen plenamente justificadas estas garantías, porque si no se adoptan, la Europa del 92 puede ser una gran selva «darwiniana» o una especie de gran supermercado del fraude fiscal. El resultado final producirá la construcción de la «No Europa» o, por lo menos, de una Europa que sería difícilmente asumible desde las perspectivas de equidad que inspiran la política de nuestro gobierno.

Dentro de estas coordenadas políticas, el significado de la armonización fiscal presenta tres

clases de estrategias: la de concertación, la de confrontación y la de mantenimiento flexible del *statu quo*.

1) La estrategia de *la concertación*, del acuerdo y de la cooperación es la que han defendido continuamente España y Francia. Alemania mantuvo al principio esta postura, aunque más tarde abandonó el proyecto, quizá como consecuencia de las fugas de capital de las que se «benefició» como consecuencia de la retención en las fuentes que aplicó como paso previo. Esta estrategia pretende alcanzar un acuerdo para impedir que sea la cláusula de la nación menos fiscalizada la que imponga su ley.

Se trata de una estrategia claramente positiva, aunque difícil de aplicar, porque requiere unanimidad en materia fiscal. Eso explica las dificultades de construirla, dado que un país como Luxemburgo, que sólo tiene el 0,2 por 100 de la población europea, es capaz por sí solo de detener cualquier avance en esta línea.

2) La estrategia de *la confrontación*, propugnada por dos países tan dispares como son Gran Bretaña y Luxemburgo, que mantiene una defensa a ultranza del libre mercado sin ningún género de controles, no es compatible con la postura de España, que tiene una historia fiscal corta y pequeña. Estos planteamientos pueden inducir distorsiones fuertes en las estructuras de equidad del sistema tributario y en su capacidad de drenar recursos para hacer frente a las expectativas que la sociedad dirige hacia el sector público.

Hay que reconocer que nos encontramos aquí con una contradicción; porque si deseamos man-

tener y reforzar los elementos equitativos de nuestro sistema tributario, no hay que perder de vista los elementos deficientes de este sistema, ni olvidar que España debe ser en el futuro un país receptor de capital extranjero, reforzando también su potencial de generación de ahorro interno. Todo ello implica un tratamiento fiscal que sea capaz de competir en este espacio «darwiniano» defendido por algunos países, como Inglaterra y Luxemburgo, que tratan de explicarnos ahora la historia siguiendo la filosofía de Adam Smith elevada a la enésima potencia.

3) Finalmente, la tercera estrategia, que es la estrategia del mantenimiento del *statu quo*, o de la guerra de guerrillas, sostenida por países pequeños, como Portugal o Grecia. Como saben que no tienen peso político ni económico para determinar el modelo que se adopte en un sentido o en otro, optan por una estrategia concertada de crecimiento, con compensaciones parciales, que les permita conseguir que las instituciones europeas financien proyectos complementarios de inversión que afecten a las zonas atrasadas de Europa.

Se trataría así de un «keynesianismo controlado» a escala europea, ya que el «keynesianismo» a la escala de un sólo país hizo su canto del cisne en 1980, cuando los franceses tuvieron que cambiar su política de expansión de la demanda por una política de rigor en la oferta.

LAS EXPERIENCIAS DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA EN LA CEE

Es absolutamente imprescindible la construcción de Europa

desde estas coordenadas de políticas económicas concertadas en todas sus manifestaciones, tal y como lo viene defendiendo la Comisión Europea desde 1984. Pero si, además de eso, queremos construir un mercado único, habría que pasar el «Rubicón» monetario, como se ha pasado ya en Madrid, en el camino hacia la moneda única. Asimismo, hay que pensar en establecer nuevas estrategias fiscales a escala europea, mediante una especie de Fondo Monetario Internacional Fiscal, lo que permitiría diseñar una fiscalidad adaptada a un espacio tan diverso y amplio como es el espacio de Europa.

Durante la Presidencia española de la Comunidad, hemos intentado avanzar en esta dirección, con grandes resultados, pero con poco éxito aparente. Quizá nuestro mérito fundamental haya sido cavar la fosa para enterrar los modelos diseñados por la Comisión en la anterior Presidencia, que han demostrado su inviabilidad técnico-política.

Hemos tocado el clarín que anunciaba la muerte del proyecto de Lord Cockfield, propuesto por la comisaria Scrivener, sobre el sistema de retención en la fuente, abriendo así el camino para que la Presidencia francesa encuentre soluciones más imaginativas o más realistas.

La Presidencia española ha tenido la oportunidad y la suerte de vivir muy de cerca este problema. A mí me ha correspondido la gran suerte de presidir el grupo de trabajo *ad hoc*, creado por el Consejo de Ministros, para analizar las propuestas de la comisaria Scrivener en materia de armonización de la fiscalidad del ahorro, donde los directores generales de Tributos y Política Financiera de los doce países de

la CEE, durante muchísimas horas de reuniones y discusiones, hemos debatido las posiciones de unos y de otros para conocer las dificultades que implicaba la armonización. Ello nos ha permitido conocer la realidad de Europa y las dificultades que encierra cualquier camino de aproximación hacia una fiscalidad que no distorsione las fuerzas del mercado, lo que posibilita hacer un planteamiento correcto del problema.

Es bien sabido que, tanto en economía como en matemáticas, los problemas bien planteados son más fáciles de resolver. Muchas veces los problemas no se resuelven porque están mal planteados, ya que el enunciado en sí constituye la primera fase de solución. Creo que ahora el enunciado está mucho más claro, tanto en la perspectiva europea como en la propia perspectiva nacional.

Dentro de estas coordenadas, es preciso distinguir los dos grandes bloques del problema: el campo de la imposición indirecta y el campo de la imposición directa, ya que la imposición sobre el ahorro es una manifestación muy parcial del problema en su conjunto.

LA IMPOSICION INDIRECTA

En el campo de la imposición indirecta, la situación española es envidiable. Siguiendo la anterior comparación, en 1985 fuimos al sastre y le dijimos que, como nos habían invitado a una fiesta que se llama CEE, teníamos que ir vestidos de IVA. En el armario había una ropa vieja y apolillada que se llamaba ITE, pero no se nos aceptaba con este traje.

Rápidamente nos pusimos manos a la obra, e hicimos un traje a la medida cogiendo las directivas comunitarias y aplicándolas al pie de la letra, en una actitud de total respeto a todas las directivas de la Comunidad. Tuvimos algún problema con algún gremio, como el de los abogados, para exigir que se le aplicasen también las directivas comunitarias. Pero, hoy por hoy, tenemos un IVA que es el que mejor se ajusta a las directivas comunitarias. Esa es la ventaja de haber llegado los últimos: firmamos un acuerdo y nos pusimos un traje de rigurosa etiqueta. Los demás países, como iban vestidos antes de la invitación, tenían algunos defectos de uniformidad. La verdad es que hoy en día tenemos el IVA más adaptado al modelo de imposición indirecta de toda Europa.

Aunque esto no sucede con la imposición directa, en Europa hay un modelo europeo de imposición indirecta claramente definido, que son las directivas del IVA. Se está intentando construir un modelo de imposición indirecta en el campo de los impuestos especiales, o de las accisas, según la denominación comunitaria, que explica claramente un libro editado por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Nuestro juego resulta muy cómodo, porque tenemos un IVA armonizado y de tipos bajos. La estrategia de implantación del IVA se hizo fijando unos tipos bajos, lo que la facilitó muchísimo. ¡Ojalá hubiera sido así también con el impuesto sobre la renta! En el IVA entramos con tipos bajos, para evitar que tipos altos fueran un incentivo manifiesto al fraude. Tenemos un IVA general del 12 por 100, cuando la Comunidad está pensando en un mínimo de un 14 ó un 15 por 100.

Por otro lado, tenemos ya un tipo incrementado, como en el caso de los coches, que alcanza el 33 por 100, y un tipo mínimo bajo: el 6 por 100.

Cuando se habla de tipos bajos, hay que precisar con respecto a qué. En nuestro caso es con respecto a los que la Comunidad propone y con respeto a los que tienen los países europeos. Un IVA muy bien diseñado desde el punto de vista normativo supone una posición cómoda para nuestro país.

Si hay un modelo europeo de fiscalidad indirecta, ¿por qué se produce tanto ruido sobre la armonización de la fiscalidad indirecta? Creo que es importante hacer un ejercicio mental para diseccionar los problemas. Se suele decir, a veces, que hay que modificar el juego del IVA para hacer posible el mercado único desde la perspectiva de la competencia. Yo creo que esto es un error conceptual y metodológico. El IVA es un impuesto absolutamente neutral con respecto a la competencia internacional. El IVA no ha planteado nunca un problema de competencia entre los países, porque en Europa tiene un tipo 0 en la exportación, y el exportador ve cómo se le devuelve todo el IVA que ha soportado el producto en el interior. Siendo el IVA totalmente neutral con respecto a la competencia, es un impuesto que nunca ha impedido el desarrollo de las fuerzas del mercado. Resulta un poco paradójico que en nombre de la competencia se pretenda reformar el único impuesto que nunca ha significado un obstáculo para ella.

Problemas planteados por el informe Cockfield

La razón por la que se quiere reformar el IVA a nivel de Europa parte de la necesidad de suprimir las fronteras fiscales. Porque el IVA funciona muy bien, tal como se está jugando con él ahora, mientras haya fronteras. Pero si queremos dar un paso al frente y suprimir las fronteras, entonces el método del IVA pagado en destino, con un tipo del 0 por 100 en la exportación, plantea problemas de control a los países que tienen que administrarlo. Eso es lo que dio pie al famoso proyecto de Lord Cockfield, que parece un proyecto cartesiano francés, aunque está hecho por un inglés. Es un proyecto absolutamente lógico, visto desde la perspectiva de una aproximación científico-teórica, que consiste en decir que si se quiere un mercado único hay que hacer pagar el IVA en el origen, de forma que grave la producción.

Se trata así de suprimir las fronteras y, a continuación, hacer una gran cámara de compensación europea, donde cada país presente las facturas pagadas por sus consumidores y cobradas por los productores de otros países. Este proyecto tenía el mérito de poseer un valor de símbolo, porque aparentemente simplificaba los trámites administrativos al suprimir las fronteras. Supondría la supresión de ciertos costes administrativos y crearía un nuevo espacio de elección y de libertad para los consumidores europeos. Pero, frente a estos tres méritos fundamentales, este cambio planteaba muchos problemas, sobre todo a un país como España.

1) En primer lugar, las diferencias de tipos acababan con la actual neutralidad del impuesto,

porque si se suprimen las fronteras y el IVA no se paga ya en destino, sino que se paga en origen, se ha roto su neutralidad. Al consumidor francés le puede resultar interesante comprar un coche en Alemania si allí se gravan los coches en la parte baja del abanico de tipos y en Francia se gravan en la parte alta del abanico. La horquilla de tipos es reducida, pero seis puntos de diferencia pueden superar todos los esfuerzos de mejora en los costes que pudieran llevar a la práctica las empresas francesas para ser competitivas con las alemanas. Por lo tanto, se habría destruido la neutralidad de la imposición indirecta, a pesar de establecer un tipo de abanicos cerrados.

2) El segundo problema era el desarrollo del fraude. Tenemos ya graves dificultades para cotejar las facturas de unos y de otros e impedir que no se cobren IVA soportados que realmente no lo son. Las complicaciones serían casi infinitas si las facturas vienen en griego, y si cada Administración nacional tiene que verificar facturas efectuadas por un suministrador de uno de los once países restantes y contrastar que esos IVA realmente se han devengado y soportado.

3) En tercer lugar, para España es un problema financiero. Al ser un país importador neto de bienes de consumo o de inversión, eso implica un diferencial que nos tendría que devolver Bruselas, lo que nos colocaría en una permanente posición de acreedores frente a esa famosa cámara de compensación, a la que tendríamos que pedir, por ejemplo, que nos devolviese el IVA pagado por un señor de Calahorra que ha comprado un producto a un señor de Munich y cuyo IVA ha cobrado la Administración Federal alemana.

La posición de Lord Cockfield, que era una posición teóricamente perfecta, tenía que ser contrastada con las posibilidades reales de llevarla a la práctica.

España siempre fue escéptica sobre la idea de crear una cámara de compensación en Bruselas, donde las administraciones tributarias o las empresas de toda Europa dirigirían sus flujos de información para contrastar el IVA soportado y devengado a nivel europeo, y compensar a aquellos países cuyos residentes habían soportado un IVA cobrado por otra Administración. Nos parecía realmente un problema insoluble. Si algo hemos aprendido en estos años, es que los impuestos valen lo que valgan las administraciones encargadas de aplicarlos. Teníamos miedo de que eso generase una proliferación del fraude a nivel europeo, al romper el cordón sanitario que significan las fronteras y la acotación de los problemas de gestión. Tendríamos que estar en una permanente situación de pedirle a esa cámara de compensación que nos devolviera dinero, con los problemas financieros que eso llevaría consigo.

El abanico de tipos no nos creaba problemas, pues nos hubiese bastado con colocarnos en el tipo más bajo. Pero pensábamos también que ese abanico de tipos era demasiado amplio para que fuese compatible con la competencia entre empresas de distintos países. La Comisión nos contestaba aduciendo el caso EE.UU., donde existen distintos impuestos indirectos en los distintos estados y no pasa nada. Pero esa argumentación tiene una réplica. En EE.UU. se aplica muchas veces el tipo del estado de destino, ya que, en materia de impuestos indirectos, es el único país que no tiene IVA, y la

fiscalidad federal es uniforme, mientras que la fiscalidad europea es completamente heterogénea. Por lo tanto, la comparación no tenía mucho sentido.

Nuestro mérito ha sido enterrar la propuesta de Lord Cockfield, o por lo menos constatar que era incapaz de crear la unanimidad pretendida y que, por lo tanto, tenía que ser desechada. Rompía el equilibrio de neutralidad del IVA con respecto a la competencia, a cambio de levantar barreras burocráticas en las fronteras. Conseguía el objetivo de eliminar fronteras, pero a un coste demasiado alto, porque introducía en la competencia unas distorsiones mayores de las que la propia frontera venía significando históricamente. Una frontera fiscal no es lo mismo que una frontera policial o administrativa.

Después de constatar la defunción, con todos los honores, del proyecto Cockfield, la comisaria Scrivener ha propuesto un nuevo proyecto que ha sido recientemente discutido en Bruselas. Es una solución intermedia entre lo que proponía Cockfield y lo que exige la práctica. Mantiene un sistema de tributación en origen para ciertos productos o intercambios, y un sistema de tributación en destino —como el que hay ahora— para otros productos y otros agentes económicos. En este sentido, el entierro de la propuesta de Lord Cockfield no es absoluto.

Francia y Gran Bretaña están a favor de mantener el sistema de imposición tal como viene funcionando ahora, suprimiendo las fronteras, aunque discrepan radicalmente en los grados de control necesarios para que esto sea factible. Mientras que a Gran Bretaña no le preocupa el control, a Francia le preocupa mucho. La

posición española es una postura intermedia entre la posición de la Comisión y la francesa.

La Comisión sustituye el actual sistema de compensación por facturas por un sistema de ajuste macroeconómico, basado en las estadísticas del sistema. Nadie ha demostrado que funcione este mecanismo, puesto que hasta ahora la única experiencia mundial es la española. Nosotros tenemos un sistema parecido con el País Vasco y Navarra, donde se hace un ajuste macroeconómico con el IVA de cada una de estas comunidades. En ese sentido, somos un poco precursores de tres haciendas distintas que no tienen fronteras fiscales entre sí, y que intercambian bienes y ajustan los IVA a través de un ajuste macroeconómico.

Desde el punto de vista español, pensamos que esa cámara de compensación macroeconómica para una parte segmentada de los intercambios tiene dificultades importantes para ser llevada a la práctica. Sin embargo, es una solución que hay que explorar. Estaríamos cerca de la posición francesa al decir que la supresión de las fronteras fiscales —manteniendo el actual esquema de imposición del IVA en el tema de desgravación fiscal a la exportación y el IVA en destino— es imprescindible, si no queremos que el fraude en este impuesto se extienda como una mancha de aceite y contamine su operativa a lo largo del espacio socio-económico de Europa.

Los tipos nos siguen pareciendo bien. La Comisión sustituye ahora el abanico de bandas por un tipo mínimo y concede libertad por arriba, para intentar dar satisfacción a algunos países como Dinamarca, tratando de garantizar que este tipo mínimo ac-

túe como un elemento que evite las distorsiones de los tipos divergentes. Pero si se sigue manteniendo el esquema de IVA cero a las exportaciones y pago de IVA en destino, poco importa ya cuáles sean los tipos. Esto no afecta en absoluto a la competencia.

Carece de sentido discutir la armonización de los tipos de IVA, porque este impuesto sería siempre neutral a la exportación. Hay que impedir que se produzca un fraude masivo, en cuyo caso los tipos distintos ya no nos serán indiferentes. Porque los tipos distintos son neutrales si las cosas funcionan bien, pero son fuertemente distorsionantes si nos encontramos con una situación de fraude generalizado. Con lo cual, les pasaría a las economías nacionales lo que les pasa a los contribuyentes productores individuales, dentro de un país, cuando los fraudes permiten que unos escapen a las cargas tributarias y otros no. Es decir, el fraude sesga la competencia y penaliza al productor, consumidor, contribuyente o ciudadano que desarrolla su actividad dentro de la legalidad.

Los impuestos especiales o accisas

Después de analizar el abanico de la imposición indirecta, hay que plantear el tema de las accisas (o impuestos especiales sobre labores de tabaco, bebidas alcohólicas y derivados del petróleo), cuyo problema es menor porque no tiene solución factible a corto plazo. En este campo, Gran Bretaña ya no es tan defensora de las fuerzas del mercado, porque, como en este caso concreto el negocio le va mal, abandona sus posiciones liberales y reniega de ellas.

Nosotros nos encontramos en una posición cómoda, a excepción de los problemas de inflación que originan, en el sentido de que fumar, beber, ir en coche, es mucho más barato en España que en cualquier país de Europa. Una mayor aproximación a estándares europeos no puede significar más que mayor recaudación y mejor salud de los ciudadanos, aunque eso acarree alguna tensión inflacionista adicional, lo cual constituye en este momento un elemento preocupante de nuestra economía. Pero el tema de las accisas es un tema que no es para mañana, y en el que, en todo caso, habrá que seguir una senda de aproximación con abanicos de tipos a medio plazo o muy graduales.

Para 1992, año en que estaremos el mercado único, los problemas de armonización tienen que estar resueltos. Es una fecha más lejana que la de la libertad de movimiento de capitales, que es para dentro de un año.

España tiene por delante, en materia de imposición indirecta, un camino «cómodo» o confortable por recorrer, porque tenemos un IVA muy armonizado. Al no tener tipos 0, podemos sacar los colores a nuestros colegas europeos y decirles que quiten el tipo 0, porque si no lo quitan, nosotros lo podríamos introducir o, por lo menos, podríamos exigir contrapartidas, cualquiera que fuera la solución técnica que se adopte al problema de las fronteras. Desde luego, no es un problema para mañana, como parece ser que se ha comentado en los medios de comunicación. En todo caso, no plantea a España los problemas que ocasiona a otros países, que se verían en la necesidad de disminuir y, por lo tanto, buscar fuentes alterna-

tivas de financiación que sustituyesen a su carga de imposición indirecta. Es mucho más conflictivo socialmente disminuir la imposición indirecta y tener que aumentar otras formas de fiscalidad más perceptibles para el contribuyente, como son las cargas sociales o los impuestos directos.

Frente a la posición de la Comisión, mantenemos la actitud equilibrada de quien acaba de dejar la Presidencia y se ha visto obligado a colaborar con la Comisión. Vemos con mayor simpatía las posiciones francesas que las inglesas. En este sentido, discrepamos algo con otros países, que siguen argumentando, curiosamente, que el único sentido jurídico y económico del mercado único, en el contexto del Acta Unica Europea, es la solución de Lord Cockfield; es decir, la libertad del consumidor para comprar lo que quiera a cualquier productor europeo, soportando el IVA con que en ese país se grave el producto puesto a la venta.

LA IMPOSICION DIRECTA

En materia de imposición directa, la problemática es diferente. Es un tema que llama más la atención y resulta más polémico, porque es mucho más perceptible y se suele resumir en la fiscalidad de los impuestos sobre el ahorro o sobre las rentas del capital. Pienso que esta es una aproximación parcial al problema, que se ha puesto de moda como consecuencia de una película que empieza en Creta, donde se pusieron de acuerdo todos los países sosteniendo la libertad de movimiento de capitales a partir de junio del año que viene, salvo para España y Por-

tugal, que sería a partir de enero de 1993.

Con el cambio de gobierno en Francia, los socialistas franceses, que llegan tarde al proceso, defienden que hay que prever la posibilidad de que se produzca una deslocalización del ahorro motivada por elementos fiscales. Pretenden poner algún *handicap* que impida un fraude a nivel internacional o un transfuguismo generalizado del ahorro, consiguiendo el gobierno Rocard establecer una cláusula de salvaguardia en la exposición de motivos. Como esta cláusula no tiene fuerza política vinculante, se manda a la Comisión que antes de junio genere un sistema, que se llama armonización de la fiscalidad del ahorro, tratando así de buscar alguna fórmula que impida la deslocalización del ahorro por razones fiscales.

La Comisión empieza a trabajar con unos planteamientos muy modestos, dejando de lado el tema de los dividendos, porque se ahorra igual invirtiendo en acciones que en títulos de renta fija. Deja de lado las plusvalías, por ser un tema demasiado complicado, y se centra única y exclusivamente en el tema de la fiscalidad de los intereses, porque piensa que es el problema fundamental y que no hay tiempo, ni capacidad técnica, para resolver el problema en su conjunto.

La causa de esta incapacidad arranca de que no existe un modelo europeo de tributación del capital. Por eso, cuando recientemente, en España, el gobierno elevó al 25 por 100 la retención —no tributación— de la renta de capital en origen, hubo un clamor desinformado, y hasta cierto punto desinformante, de algunos medios de comunicación, diciendo que eso nos alejaba del

modelo europeo. Yo me pregunto ¿de qué modelo europeo nos aleja eso? No nos puede alejar de algo que no existe. Porque se asimila modelo europeo a la propuesta de la Sra. Scrivener y se asimila modelo europeo al modelo luxemburgués o al modelo inglés. Pero esos no son modelos europeos, son modelos luxemburgueses o ingleses.

Cuando se analiza la fiscalidad del ahorro en Europa, se constata inevitablemente que no hay un modelo europeo. Tendrá que hacerse, pero no está hecho. En Grecia, por ejemplo, están exentos los intereses de los pequeños depósitos bancarios. En Dinamarca, tributan todos los intereses, según una escala del impuesto bastante más dura que la nuestra. Pero no hay ningún problema de retención porque se enteró antes el Ministerio de Hacienda que la persona que recibe los intereses, ya que aquél tiene conectados *on-line* sus ordenadores con los del sistema financiero. En Alemania tributan, pero no hay ni retención ni información, en una situación equivalente al régimen tan criticado de los pagarés del Tesoro en España. En Holanda hay información plena. Italia posee un sistema muy complicado. Gran Bretaña tiene un sistema que no pone especial énfasis en intentar controlar el fraude.

En España no tiene sentido teórico ni técnico hablar de tributación de las rentas del capital. En España hablamos de tributación de la renta porque tenemos un impuesto sintético sobre la renta. Los otros países europeos han seguido manteniendo imposiciones a mitad de camino entre el impuesto del producto y el impuesto sintético. Nos encontramos ante un asunto muy complicado, en el que es muy difícil

hacer cualquier comparación. Si tuviésemos que hacer un resumen en una sola frase, tendríamos que aceptar que las rentas del capital soportan en España una tributación superior a la media europea. Pero, claro, se trata de una media donde entran muchas peras y muchas manzanas. Cuando uno suma muchas peras con muchas manzanas y algún albaricoque, en realidad no sabe qué clase de cosas se están comparando.

La tributación del capital en España, que pretende ser una tributación progresiva sobre una renta sintética, no toma en cuenta consideraciones de marginalidad, ni casos de excepción, ni retenciones liberatorias, que es la frondosa selva que llena el sistema europeo de tributación. Frente a eso, la Sra. Scrivener hace una propuesta muy pragmática, que consiste en poner un *handicap* del 15 por 100, con la idea de que, con ese peso muerto, el transfuguismo por razones fiscales sería menor. Pero el argumento de la historia trataba de empezar con un 15 para acabar en un 10 por 100, y conseguir así el acuerdo entre Alemania, Francia, España, Gran Bretaña y Luxemburgo. La película se frustró porque los alemanes pusieron la retención del 10 por 100, para ir probando, y tuvieron una evasión de capitales tan grande que se vieron obligados a quitarla de prisa y corriendo, y de paso cesar al Ministro de Economía, lo que, naturalmente, provocó la inviabilidad del proyecto.

¿Por qué extraña razón al aplicar una retención del 10 por 100 se produce una fuga en masa de los ahorradores alemanes a través de las fronteras? ¿No quedamos en que ese rendimiento tributaba? Pero es evidente que no tributaba, pues en cuanto le po-

nen unas retenciones de *handicap*, se produce un movimiento en los dos sentidos. Tampoco los belgas son los únicos que ponen sus ahorros en Luxemburgo. Los belgas ponen sus ahorros en Luxemburgo y luego los luxemburgueses los ponen en Bélgica. Y así se encuentran en la frontera los automóviles de unos y de otros que llevan cada uno el ahorro al país vecino.

Es un argumento más para jugar la carta de la concertación, porque lo que no puede ser es que cada país trate de gravar al máximo posible el ahorro de sus ciudadanos y de acoger encantado el fraude de sus vecinos. Esta estrategia de concertación es el proyecto hacia el que nos podemos encaminar, poniendo así un poco de orden y concierto.

El problema que se esconde debajo de este galimatías es que la lógica del Estado nacional, y de su soberanía fiscal y monetaria, es básicamente incompatible con la lógica de un mercado libre que vaya más allá de sus dimensiones políticas. Esa incompatibilidad se manifiesta en lo que está ocurriendo en este momento y en lo que puede ocurrir en el futuro.

Hay que hacer compatible la lógica del mercado único con la lógica del Estado nacional, y esto exige una cierta supranacionalización en todas las direcciones. Esta supranacionalización se puede conseguir con enfrentamientos o se puede conseguir acordando.

El proyecto Scrivener muere porque se constatan en él algunos defectos. Y el primero de ellos es que nadie está dispuesto seriamente, salvo Francia, a aplicar la retención de 15 por 100. Unos, porque creen que distor-

siona, y otros, porque creen que así no van a venirles los defraudadores de los países vecinos. Dinamarca y Holanda, que son países que han apostado por la información, no tienen retenciones generalizadas, pero tienen un sistema de información perfecto e instantáneo. Naturalmente, estos países, que se han gastado mucho dinero en ordenadores, no quieren la retención. Esto no quiere decir que esos países sean, en absoluto, permisivos con el fraude fiscal en materia de rentas del capital.

Hay que optar entre este dilema: información o retención. Mejor las dos cosas, pero si no es posible, al menos una de las dos. La retención no progresa y la información tampoco, porque hay países que viven de una especie de monocultivo financiero, como es el caso de Luxemburgo, que antes tenía acerías y ahora tiene bancos. Las acerías se las cerró la crisis metalúrgica europea, y ahora se dedica al monocultivo financiero. Naturalmente, no le interesa este esquema.

La gran diferencia que hay, hoy día, entre España y el resto de Europa se sitúa en el terreno de la moral política. Los países europeos defienden sus intereses sin pretender envolverlos en criterios de orden moral superior, y sostienen sin pudor que la justicia no les interesa, porque no están para construir los diez mandamientos, sino para defender sus intereses. Si algo no interesa a su país, no lo van a aceptar, salvo que se les ofrezca algo a cambio para que la oferta, en su conjunto, les resulte interesante.

En España todo el mundo pretende demostrar que su interés sectorial es el interés general. Todavía no tenemos la suficiente capacidad para confesar que se

trata de un interés particular que se defiende honestamente, pero sin presentarlo envuelto en la bandera nacional diciendo que éste es el interés de la sociedad en su conjunto. Tanto en el conjunto de Europa como en la sociedad española aparecen intereses contrapuestos, sobre los que se trata de negociar para encontrar puntos de equilibrio.

Se entra así en un proceso de concertación, donde los franceses, durante su Presidencia, tendrán que decidir qué es lo que hacen. Me temo que a los franceses les va a pasar como a los alemanes: que, cuando tengan libertad de movimiento de capitales en julio del año que viene, van a tener una fuerte deslocalización del ahorro, lo que les obligará a tomar medidas precautorias como las que están previstas, y suspender esta libertad de movimiento de capitales o ajustar severamente su legislación tributaria.

El otro gran elemento de reflexión moral o política lo constituye el hecho de que ahora los españoles no podremos definir lo que nos parece justo o injusto por nosotros mismos, sino que tendremos que definir los parámetros de equidad según los sistemas comunitarios, para hacerlos así compatibles con el contexto en el cual tienen que desarrollarse. Porque no sirve de nada construir sistemas equitativos que, en la práctica, se ven destruidos por la no aceptación social, por la colaboración de ciertos sectores económicos o por la ósmosis de las fronteras que permite actuar al margen de la ley.

Siendo esto así, habrá que lanzar una fuerte llamada de atención para decir que, si se quiere mantener un sistema de tributa-

ción directa al mismo tiempo eficaz y equitativo, tendremos que pelear con uñas y dientes para evitar dos cosas: que la legislación tenga que acomodarse a la cláusula de la nación menos fiscalizada y que acaben sopor-tando los impuestos directos úni-camente una clase de rentas: las rentas del trabajo. Estas no son movibles en el espacio de forma instantánea, como lo son las ren-tas del capital.

El otro peligro está en que nos encontremos con unas normas invalidadas por la situación de fraude amplificado. Queremos seguir diseñando un sistema fiscal equitativo en la práctica, que es la única equidad real y operativa. La equidad de las normas es la que se construye día a día, en la aplicación de esas normas tribu-tarias. Esta equidad tiene que ser compatible con el contexto en el cual nos movemos.

Se han hecho estudios para contrastar cuál es la situación de nuestra imposición directa con respecto a la imposición directa de esos países. Aquí hay que distinguir lo que es la imposición de sociedades y la de las perso-nas físicas.

Después de estudiar este fe-nómeno tan complejo, parece razo-nable decir que las sociedades españolas soportan una carga tri-butaria efectiva menor que la de las sociedades europeas. Tienen unos tipos nominales situados en la zona baja de la banda y unos tipos efectivos todavía más bajos, por los fuertes incentivos fiscales que se les han concedido dentro de la estrategia de salida de la crisis económica. El tipo efectivo de las sociedades españolas, que no llega al 23 por 100, es un tipo muy bajo.

Impuestos sobre las rentas de las personas físicas

En cambio, con las personas físicas el problema es más com-plejado, porque aquí entran ele-mentos de progresividad. En este punto habrá que estudiar la com-paración de los tipos nominales, el número de tramos de la tarifa, el tratamiento de las plusvalías, de los dividendos, de los intere-ses, etcétera.

Dada la complejidad del pro-blema, es preciso apuntar ideas, aunque sólo sea para evitar falsos debates y lograr que nos con-centremos en lo que tiene impo-rtancia.

1) No pienso que sea muy im-portante discutir los tipos nomi-nales del impuesto, sino los tipos efectivos. Si comparamos los ti-pos nominales, el tipo impositivo español máximo del 56 por 100 es homologable con lo que hay en Europa, ya que sólo hay dos países que lo tienen menor. Lo que quizá tendríamos que discu-tir es cuál es el nivel de renta en el que se alcanza; porque el tipo nominal es la ordenada de un punto en un plano, pero si no se menciona la abscisa, no se está explicando nada.

Si lo importante son los tipos efectivos, aquí entran considera-ciones mucho más complejas y difíciles de resumir. No basta decir que el marginal máximo es del 56 por 100, porque eso no dice nada. Habrá que decir a qué nivel de renta se alcanza, cuál es el tipo efectivo en la base y cuáles son las deducciones en cuota, etcétera.

Nuestros tipos nominales no están dislocados con respecto a Europa. Por eso, lo que tendríamos que comparar son los tipos efectivos. En materia de tipos

efectivos, las rentas medias y ba-jas soportan una carga tributaria inferior que las europeas, mien-tras que las rentas altas soportan una tributación efectiva más alta que las europeas.

2) Otro problema muy téc-nico es el número de tramos de la tarifa; por más que eso es, hasta cierto punto, un falso de-bate. Los alemanes, por ejemplo, tienen un número infinito de tra-mos en la tarifa, puesto que no tienen tramos, sino una función continua. Otros países, que no poseen una función continua, tie-nen un número finito de tramos, pero, como es el caso de Luxem-burgo, cuentan con más tramos que nosotros.

3) En materia de tributación sobre las rentas del capital, la si-tuación no es muy diferente en el campo de la tributación de los dividendos y de los intereses, aun-que lo es seguramente en el campo de las plusvalías. Esto res-ponde a una filosofía tributaria del año 1978, generada por el in-forme Carter. Habría que evitar otro falso debate, cual es discutir sobre la tributación de las plus-valías sin más distinciones, como si fuera un problema aparte de la tributación de la renta por capital. Las plusvalías son una manifes-tación de los rendimientos del ca-pital. El día en que demos una tributación distinta a las plusva-lías asistiremos a un fenómeno de travestismo financiero, en el cual todo serán plusvalías. Nada más fácil que convertir un rendi-miento corriente en una variación de capital.

Sólo hay dos países en Europa que hagan tributar sus plusvalías aparte de la imposición general sobre la renta. Muchos países tie-nen tributaciones liberatorias o distinguen las plusvalías a largo plazo de las a corto plazo. Pero,

formalmente, tributación con un impuesto *ad hoc* sólo hay dos países que la tienen. A mí no me parece que éste sea el problema fundamental, por lo que tengo que hacer una crítica política a ciertos sectores de la sociedad española. Hay muchas más voces que se levantan pidiendo un trato fiscal más favorable para las plusvalías que las que se levantan pidiendo un trato fiscal más favorable para las rentas salariales. Los que piden un mejor trato para las plusvalías están defendiendo los intereses de los contribuyentes que obtienen plusvalías, y son, de alguna manera, defensores de los intereses de cierta clase de rentas.

4) Pero nunca llegamos a dar con el punto de equilibrio ni caemos en la cuenta de que la menor tributación de una clase de rentas quiere decir mayor tributación de otra clase de rentas; lo que equivale a más servicios públicos o menos servicios públicos. Durante estos años he echado en falta voces de los representantes sociológicos de las rentas salariales que defiendan que unas mejoras en el tratamiento fiscal de las ganancias de capital podrían introducir elementos de inequidad en el sistema tributario, lo que repercutiría negativamente en la tributación efectiva que soportan las rentas salariales. Bien es cierto que las rentas salariales bajas han visto disminuir su tributación efectiva a partir de 1986, pero éste no es el caso de las rentas salariales medias y altas, que han soportado una progresividad muy fuerte en nuestro sistema impositivo.

5) Tenemos un impuesto muy progresivo. España es el país de Europa que más recauda en los tramos altos de renta. Hasta tal punto se recauda mu-

cho, que hay unas cuatro mil familias españolas que aportan a la recaudación neta del impuesto el doble de lo que aportan tres millones de familias. Naturalmente, esas cuatro mil familias españolas generan un estado de opinión mucho más fuerte que los tres millones, porque normalmente la gente no sale aplaudiendo lo que les beneficia, y en cambio hace sentir su voz frente a lo que les perjudica.

En consecuencia, se impone revisar nuestros esquemas de imposición directa, en un contexto en el que no seremos ya nosotros solos los que podamos definir lo que nos parece justo y lo que nos parece eficiente. Nos tendremos que poner de acuerdo o nos tendremos que pelear con las estrategias fiscales de otros países. Necesitamos ahorro exterior, necesitamos fomentar el ahorro interior y queremos seguir manteniendo un sistema equitativo.

Hay gente que cree que la batalla está perdida, y que serán las grandes fuerzas del libre mercado las que conducirán a una tributación efectiva casi nula de las rentas del capital. Ese es un riesgo que hay que intentar evitar. De momento, no hay propuesta de la Comisión, por lo que se puede seguir avanzando en este terreno.

Dentro de un año, los capitales empezarán a moverse libremente. Hasta 1993 estamos situados en una cómoda posición de observación, por lo que de aquí a entonces tendremos que diseñar un sistema tributario directo que quizá ponga más el énfasis en la equidad horizontal que en la vertical. Hasta ahora, hemos intentado construir una equidad vertical, haciendo que pagara proporcionalmente más quien más ganase. Eso quizá nos ha hecho

perder de vista que la equidad más importante de todas es que tributen igual quienes tienen igual.

Nos encontramos, pues, en un nuevo contexto de definición de sujeto pasivo del impuesto individual, en una situación internacional con una fuerte competencia fiscal que nos obligará, a medio plazo, a tomar decisiones no utópicas. A corto plazo, no creo que haya necesidad de establecerlas para el caso español.

Pero también se pueden buscar soluciones alternativas. Puede gravarse el consumo, la renta, el patrimonio y, naturalmente, pueden hacerse arbitrajes entre ellos. Si se quiere gravar el consumo, tenemos un margen de maniobra para hacerlo y, por lo tanto, podemos trasladar imposición directa e indirecta. Podemos trasladar imposición de los flujos a los *stocks*. España es un país que grava muy poco el patrimonio, y después de la última reforma de renta lo grava todavía menos. Digo patrimonio cuando sumo todas las manifestaciones de gravamen sobre el patrimonio, incluyendo los impuestos locales. La contribución urbana es una especie de impuesto sobre el patrimonio y, cuando sumamos todos los impuestos locales y estatales sobre las manifestaciones patrimoniales, se ve que el patrimonio está gravado muy pobremente.

Hay que evitar también que se produzcan unas presiones fiscales individuales altas, porque esto puede desincentivar el ahorro y generar problemas de colisión funcional con las economías europeas. Entonces, ¿qué habrá que hacer? Lo que hay que hacer es acabar ya con las situaciones fraudulentas. Y es en eso en lo que estamos trabajando.