

ARMONIZACION DE LA POLITICA FISCAL ESPANOLA CON LA DE LA CEE

En el presente artículo, **Maurice Laurè** realiza un análisis de los posibles problemas de la armonización de la política fiscal de España con la de la CEE, a la luz de los que tal armonización ha supuesto en Francia; lo que le conduce a un juicio acerca de la idoneidad de las soluciones que, para realizar la armonización de las fiscalidades europeas, ha propuesto la Comisión de las Comunidades. El autor lleva a cabo este análisis tanto en el campo del mercado único de capitales como en el del mercado único de mercancías y en los del impuesto sobre la renta y el IVA.

INTRODUCCION

LOS sistemas fiscales han llegado a tal grado de complicación en los estados modernos que los coloquios entre técnicos fiscales de diferentes países se convierten, con frecuencia, en diálogos de sordos: cada uno expone sus propios problemas sin conocer bien los de sus interlocutores, ni las soluciones que ellos les ofrecen.

Tuve un ejemplo de esta verdad hace cinco años, cuando, en un coloquio entre empresarios franceses y alemanes, unos y otros intentaban describir los defectos difícilmente soportables de los impuestos locales a los que sus empresas estaban sometidas. Tanto unos como otros pedían que unos impuestos tan injustos como creían que eran los suyos fueran sustituidos por un aumento de los tipos de gravamen del IVA, impuesto neutro. Los empresarios de una y otra nacionalidad no dudaban en afirmar que eran los únicos en el mundo que sufrían gravámenes tan arbitrarios y que perjudicaban a la productividad. Sin embargo, para un observador imparcial, la

verdad era que ambos sistemas fiscales se referían a las mismas bases impositivas (los salarios y las inversiones) y que ambos las gravaban con la misma arbitrariedad.

Al ocuparme hoy de «la armonización de la política fiscal española con la de la CEE», corro el peligro de caer en los mismos defectos que acabo de caricaturizar. En efecto, voy a tratar de lo que conozco mejor, es decir, de los problemas de la armonización fiscal europea para un país como Francia. Sin embargo, tengo la esperanza de que podrán obtenerse algunas enseñanzas válidas para la fiscalidad española, y esto por dos razones.

La primera razón es que mis análisis no consisten, principalmente, en una descripción de la fiscalidad francesa, sino en un juicio, a propósito de la fiscalidad francesa, de la aptitud de las soluciones propuestas por la Comisión de las Comunidades para realizar la armonización de las fiscalidades europeas sin afectar negativamente a la equidad ni a la eficiencia económica.

La segunda razón es que co-

nozco los principales rasgos de la fiscalidad española sobre los temas que voy a tratar. Por eso creo que podrán obtenerse algunas enseñanzas sobre los principales problemas que voy a exponer, aunque los analice desde una perspectiva francesa.

En cuanto al IVA, por ejemplo, sé que se encuentran en mejor situación que Francia, pues sus tipos de gravamen son menos elevados.

Por lo que se refiere al impuesto sobre la renta, sé que tienen un sistema más sabio que el francés, pues practican la retención en la fuente, lo cual permite un rendimiento mucho más importante. Gracias a esto, además, pueden permitirse exigir menos ingresos de su IVA.

En cuanto a la imposición de los capitales, en los que el gran problema estriba en la eficacia del control fiscal, sé que ustedes comparten con Francia el dudoso honor de someter a declaraciones nominativas el pago de cupones y de dividendos. Pero también sé que sus contribuyentes tienen la suerte de que estas declaraciones no se agrupan de modo sistemático por cada contribuyente. Las cosas en Francia no suceden lo mismo. Fui yo quien, hace unos cuarenta años, cuando pertenecía a la Administración fiscal, ordené reagrupar por orden alfabético las declaraciones de los cupones y de dividendos enviadas por los bancos, declaraciones que se encontraban antes clasificadas en función de las direcciones. Esta reagrupación ha sido hasta tal punto eficaz que el fichero de los listados de los cupones de Francia se ha revelado como uno de los mejores sistemas de encontrar a alguien del que se desconoce su dirección. Hoy lo siento en el

alma. En efecto, la Administración francesa aplica, con lógica matemática y numerosas informaciones bien ordenadas, una imposición sobre la renta y el patrimonio revisado con preocupaciones políticas que se dicen de «justicia social». Así, acaba de reestablecerse un impuesto global anual sobre el patrimonio. Como ha habido que eximir de este impuesto, para evitar catástrofes evidentes, a los empresarios propietarios de sus empresas, es finalmente la clase de los cuadros superiores, armazón económico del país, la que se verá empobrecida y desmotivada.

* * *

El estudio que voy a realizar seguidamente sobre los problemas de armonización de las fiscalidades europeas, desde el punto de vista de la fiscalidad francesa, se dividirá en dos grandes campos:

- Los problemas fiscales del mercado único de capitales.
- Los problemas fiscales del mercado único de mercancías.

A estos dos temas he añadido un tercero, que aclara muchas cosas y muestra las conexiones entre las principales categorías de impuestos. Lo he titulado:

- Impuesto sobre la renta e IVA: la misma lucha.

LOS PROBLEMAS FISCALES DEL MERCADO UNICO DE CAPITALES

Antes de abordar, en lo que se refiere al mercado de capitales, el problema de los impuestos sobre la renta de los propietarios de estos capitales, conviene recordar que aquellos países que

continúen gravando en el futuro con más impuestos indirectos que los otros la actividad de los intermediarios financieros (bancos, compañías de seguros) establecidos en sus países provocarán fatalmente una deslocalización, mayor o menor, de estas actividades. Desde este punto de vista, Francia está en mala posición, pues se distingue por la sobreimposición indirecta de esas actividades. Su gobierno es consciente del problema, pero está paralizado por consideraciones presupuestarias.

En cuanto a los impuestos sobre las rentas, el problema es ante todo el que plantea el gravamen de las rentas mobiliarias percibidas por particulares. Ese problema, en efecto, no se plantea para las sociedades, que cuentan con la posibilidad de convertirse, por medio de filiales interpuestas, en residentes en cualquier país donde deban operar. Asimismo, el problema se reduce para ellas, finalmente, a un problema de fiscalidad de grupo que no es diferente del que plantean los grupos industriales. En este sentido, la preocupación de todos los estados de no incitar a las sociedades a trasladar fuera el centro de sus intereses ha llevado a un equilibrio pragmático, aunque imperfecto, entre ellos. La Comisión de las Comunidades Europeas prepara actualmente un proyecto de directiva para armonizar las reglas de determinación de los beneficios imponibles de las empresas. No hay duda de que esa directiva recibirá, en este campo en el que la fiscalidad no influye apenas sobre la formación de precios, una acogida más comprensiva que la que se ha logrado en el campo de la imposición indirecta.

Para los particulares, cuyo problema principal es la armoniza-

ción de las imposiciones de los distintos países, el tema no ha sido abordado más que de un modo parcial: las únicas rentas de capital para las que el régimen fiscal ha sido estudiado en las instancias europeas han sido los intereses (tanto de créditos como de obligaciones). En lo que se refiere a los intereses, se ha admitido tácitamente que el problema de la armonización fiscal se resolvería si se practicasen las retenciones en la fuente en los diferentes países, y con unos tipos de gravamen lo suficientemente próximos entre sí. Ahora bien, como una retención en la fuente no es más que un pago a cuenta, habría sido preciso interesarse, por el contrario, no por la retención, sino por el impuesto definitivo. Dos hechos, sin embargo, han facilitado esta conclusión:

1) Exceptuada Francia, donde hay establecido un régimen de listado de cupones desde hace ya más de medio siglo, el Fisco no cuenta en otros países con los medios para conocer sistemáticamente los intereses percibidos, y se ha renunciado incluso a utilizar las facultades que la Hacienda Pública tiene para obtener la información precisa de las partidas una a una. Por este motivo, el establecimiento de una retención en la fuente equivale, al menos, a percibir algo allí donde antes no se percibía nada. Por esto, la RFA no ha podido mantener la modesta retención del 10 por 100 que implantó en 1988.

2) En materia de intereses, Francia tiene, por suerte, para el caso de grandes masas de rentas, un régimen fiscal y una actitud bastante comprensivos: los intereses de la mayoría de los depósitos en cajas de ahorros están exentos, y los cupones de obli-

gaciones con tipos fijos en francos son susceptibles de una retención liberatoria, al tipo del 27 por 100, que el Estado parece hoy dispuesto a rebajar.

Desgraciadamente para Francia, incluso en lo que se refiere a los intereses estas facilidades sólo afectan a una parte del problema. Restan el régimen de títulos indiciados, el de los títulos nominados en divisas extranjeras y el de las euroemisiones. Estos títulos, que adquirirán una importancia creciente en un mercado multinacional de capitales, no tienen derecho, en su conjunto, al beneficio de la retención liberatoria. Ahora bien, sus tenedores son, por regla general, capitalistas expertos, que están más motivados —y que disponen de mayores medios— que la masa de capitalistas para desplazar territorialmente sus activos. Los capitalistas más preocupados por la imposición, es decir los más importantes, tendrán que decidir pronto entre una fiscalidad francesa pesada, aplicada sin fallos, y una fiscalidad extranjera que, aunque teóricamente sea tan pesada como la nacional, no alcanza, sin embargo, más que a la tercera o cuarta parte de las rentas.

Además, estos capitalistas expertos no son los únicos que plantean problemas. El conjunto de los titulares de acciones está sometido, en efecto, al mismo régimen discriminatorio, aunque su caso no se ha tratado a nivel comunitario. Teniendo en cuenta los créditos fiscales que se reconocen a menudo por el Estado a los perceptores de dividendos, la situación de los diferentes contribuyentes es muy distinta:

— El accionista alemán, que percibe el dividendo siempre bajo un régimen de anonimato, pierde

sólo el 36 por 100 de su renta si no declara (el crédito fiscal no ejercitado).

— El accionista belga tiene el derecho a optar por la no imposición de sus dividendos si renuncia al 25 por 100 de retención en la fuente que se le haya practicado.

— El accionista inglés, en un país sin impuesto sobre el patrimonio, soporta como máximo, si está en lo más alto de la escala de rentas, el 40 por 100 de impuesto sobre sus dividendos.

— En comparación con todas esas situaciones, el accionista francés que disfruta, reuniendo todas sus fuentes de renta, de unos ingresos de 20.000 francos mensuales, soporta en el IRPF un tipo marginal del 56,8 por 100, al que se añade la incidencia del impuesto sobre el patrimonio, lo que lleva, en cualquier caso, a un descuento fiscal sobre el dividendo de un 70 por 100 de media (y más aún marginalmente).

Es cierto que la exención, existente en Francia, de 8.000 francos en rentas de valores mobiliarios, por año y por unidad contribuyente, les evitará a millones de pequeños accionistas estos pagos ruinosos. Pero los accionistas importantes —cuadros superiores o profesionales liberales—, cuya posición les impedirá dispersar sus activos, se verán inmersos en un proceso de empobrecimiento. El rigor matemático de nuestro sistema de impuesto sobre el patrimonio, determinado cada año con tanto detalle como el que se aplica a una declaración del impuesto de sucesiones, pertenece, en efecto, a un mundo diferente al del régimen aproximativo que se usa en otros países donde existe un impuesto sobre el patrimonio. En la RFA, por ejemplo, a los accionistas que de-

claren sus títulos en el impuesto sobre el patrimonio se les grava, como mucho, al tipo límite del 0,50 por 100, y esto sobre una base estimada a *forfait*, legalmente inferior a la mitad de los valores reales.

Estas cifras permiten apreciar lo que puede costarle a Francia el rigor fiscal que se ha puesto en marcha al amparo de medio siglo de control de cambios. Nuestros dirigentes, que no pueden, evidentemente, tratar de relajar voluntariamente los controles, afirman su voluntad de conseguir que nuestros socios nos imiten en la severidad. Pero estos socios no llevan este camino, como han demostrado con sus comportamientos recientes la RFA, Gran Bretaña y Luxemburgo. Esto explica la propuesta de directiva europea, que consiste en obligar a los países que tienen la costumbre de no utilizar con plenitud sus medios de control respecto de sus súbditos a utilizarlos al máximo para los ciudadanos extranjeros cuando los gobiernos de estos últimos lo soliciten. Esto ayudará, claro está, a Francia a mantener su *ghetto* fiscal.

LOS PROBLEMAS FISCALES DEL MERCADO UNICO DE MERCANCIAS

Las diferencias de tipos de los impuestos indirectos —y, en primer término, del IVA— entre los doce estados europeos son tales que es imposible esperar que los tipos de estos gravámenes se armonicen muy sustancialmente para el 1.º de enero de 1993. Sin embargo, el mercado de 320 millones de consumidores podría, con disposiciones apropiadas,

ser perfectamente operativo para esta fecha.

En efecto, lo que impide a los 320 millones de consumidores comprar donde quieran, e igualmente lo que impide a millones de empresas europeas no representadas en cada uno de los doce países vender directamente más allá de sus fronteras, es el procedimiento actual, que consiste, en el caso de un exportador, en no facturar el IVA (procedimiento denominado del «sistema de tipo cero a la exportación»). El destinatario de la mercancía se ve obligado a pagar el IVA según el régimen de su propio país en el momento de la importación. Ahora bien, para un particular esta formalidad es de una pesadez prohibitiva. También el mercado se ve perturbado de modo más grave que si se tratara de simples sobrecostes: se fragmenta en doce trozos diferentes.

Por este motivo, la Comisión de las Comunidades Europeas ha venido proponiendo, desde 1986, la eliminación entre los doce estados europeos del sistema de tipo cero a la exportación. Tras algunas aproximaciones, la Comisión sugiere actualmente las modalidades que deberían evitar las distorsiones de la competencia por el efecto de las diferencias entre los tipos del IVA. El exportador pagaría directamente el IVA al Estado importador (y a los tipos en vigor en este último) al vender a un consumidor habitante de dicho Estado. Por el contrario, si la exportación se efectuara con destino a un sujeto pasivo del IVA (el cual tendría que ocuparse de aplicar seguidamente, en el momento de la venta, el IVA local, previa deducción del IVA extranjero soportado en la compra) aplicaría el IVA de su propio país como si se tratara de una venta de régimen interior.

Señalaría globalmente al Fisco los pagos efectuados de esta forma con motivo de las exportaciones, de tal manera que la Administración conociese globalmente de cuánto será deudora respecto del mecanismo de compensación. De la misma forma, el sujeto pasivo importador indicaría a su propia Administración fiscal que ha procedido a la deducción de un IVA extranjero, con el fin de que su país pueda reclamar su deuda al sistema de compensación.

Estas proposiciones serían perfectamente admisibles si se tuviera la preocupación de mantener el medio de control que consiste en constatar el paso por las fronteras de las mercancías, como lo hacen ahora las administraciones de las aduanas de cada Estado. En el nuevo sistema bastaría, en suma, con un control único en la frontera, efectuado por un funcionario europeo, en lugar de dos controles sucesivos, como los ahora realizados por aduaneros de los dos países. Si se mantuviera un control, los estados no tendrían que temer retrasos o errores en el sistema de compensación de los IVA: cada Estado estaría informado inmediatamente de lo que debía y de lo que se le debía, gracias a la constatación efectuada en la frontera, y las declaraciones ulteriores de sus propios exportadores o importadores serían sólo la forma de verificar la sinceridad de las declaraciones fiscales internas, como ocurre actualmente. De este modo, las bases de los controles fiscales permanecerían inalteradas con respecto a la situación actual, y no habría posibilidad de crecimiento del fraude.

Pero esto no es lo que propone la Comisión de las Comunidades Europeas.

La concepción política del mercado único, tanto en el espíritu de los ciudadanos como en el de sus representantes, omite de hecho abordar los intereses permanentes de los 320 millones de consumidores tal como acabamos de describirlos. Esa concepción es mucho más emotiva y se concentra sobre las aspiraciones de algunos millones, entre estos 320, que viajan por Europa y que constituyen una fracción cambiante de los 320 millones de europeos. Lo que desean esos turistas es la supresión de las aduanas, es decir del control en las fronteras. En suma, es el punto de vista de los europeos cuando hacen turismo, cuando actúan como pequeños contrabandistas, el que prevalece sobre el punto de vista que deberían tener todo el año 320 millones de europeos, y que consistiría en exigir el acceso a todas las proposiciones, de rico contenido, formuladas en el marco de una competencia leal.

Proponer la supresión de los controles fronterizos, como reza ahora el credo de todos los que deciden, es un gran error en tanto que los estados sean política y fiscalmente autónomos. En efecto:

- 1) Incluso una Administración unificada no podría, sin control en las fronteras, recaudar correctamente el IVA, cuyos tipos varían al pasar las fronteras. Los defraudadores lo tendrán fácil declarando operaciones como si se hubieran realizado en un territorio con tipo más bajo en lugar del verdadero tipo alto.

- 2) Con administraciones independientes, como ocurre actualmente, los defraudadores tendrían, en principio, las mismas posibilidades si los tipos del IVA fueran diferentes, como los que

acabamos de mencionar. Pero seguirían, además, teniendo sus oportunidades si los tipos del IVA se igualaran. Efectivamente, realizando, o declarando haber realizado, operaciones transfronterizas reducirían al mínimo el riesgo de ser descubiertos por sus operaciones de compra sin factura, en el primer caso, y por operaciones de falsas facturas en el segundo caso.

Todos estos defectos del control provendrían del hecho de que los verificadores, tanto los de una Administración unificada como los de administraciones autónomas, deberían, en ausencia de control en las fronteras, proceder a una determinación de las partidas comercializadas paso a paso, en tanto que si existe control en las fronteras se dispone, en principio, de medios ciertos de comprobación.

Ciertamente, los políticos que deciden discuten de buena fe el riesgo del fraude. Argumentan que, actualmente, la mayor parte de las operaciones europeas transfronterizas las realizan empresas importantes, cuya organización garantiza la seriedad, de forma que los cargamentos que despachan no necesitan ser verificados a su paso por la frontera. Esto es completamente cierto. Pero si esto es así, es precisamente porque hay controles en las fronteras donde se realizan las declaraciones que sirven de medio de comprobación. Esto es lo que mantiene a los defraudadores alejados, pues correrían demasiado peligro de ser descubiertos *a posteriori*, en el momento de las verificaciones. Si se suprimiesen los controles en las fronteras, los comerciantes profesionales no alterarían su comportamiento, pues se pondría en duda su reputación si se les descubriese. Lo contrario sucedería

con los defraudadores, a los que no les importa su reputación: sólo serían sensibles al riesgo, estadísticamente muy pequeño, de un control partida por partida, que sustituiría en adelante al riesgo actual, muy importante, de pasar por una comprobación de las declaraciones.

En definitiva, la supresión de los controles en las fronteras, unificando espacios fiscales antes cerrados, alinearía la moralidad fiscal de cada país, cualquiera que fuera, en materia de impuestos indirectos, al nivel más bajo que existiera en todo el territorio comunitario y facilitaría, por otro lado, a estos operadores sin escrúpulos la oportunidad adicional, en relación con las ocasiones que existen actualmente, de poder especular con las diferencias de régimen fiscal y con la dificultad de recogida de referencias entre las administraciones autónomas. En adelante, la mafia se desarrollaría a escala europea, apoyada en sus antiguos feudos, pero con un campo de acción ampliado, y con la posibilidad de explotar los nuevos errores de la organización de la hacienda pública. Según el jefe del servicio antifraude del «Secretariado de la Commonwealth», el Dr. Barry Rider, las amplias perspectivas ofrecidas en este sentido por el futuro mercado único interesarían a la mafia japonesa, la «Yakura», que acaba de establecer ya en Europa una sucursal, la «Sokaiya». Los considerables fraudes ya constatados en la distribución de las asignaciones de la política agraria común, con la utilización de procedimientos análogos a los que he atribuido imaginariamente a los futuros traficantes de fronteras, no son más que un botón de muestra de lo que nos esperaríamos.

Por último, la actitud de quie-

nes deciden la política referente a la supresión del control de las fronteras recuerda a la de aquel célebre brahmán constantemente preocupado por proteger la menor forma de vida, pues creía en la metempsicosis. Llegaba hasta tomar la precaución de desnudarse antes de cruzar el río, con el fin de no ahogar a los parásitos que pudieran hallarse en sus vestidos. Un día, un sabio malicioso, que se encontraba allí, le invitó a mirar por el microscopio el pan que comía, y le mostró los microorganismos que vivían allí. ¿Qué hizo el hindú? Rompió el microscopio.

Del mismo modo proceden los políticos que han convertido en un artículo de fe la supresión pura y simple de los controles aduaneros, con el fin de no ver las fronteras... Ese comportamiento no impide a las fronteras estar siempre en su lugar y, dados los peligros que representan, es mejor tenerlas en cuenta que ignorarlas... Si se las tiene en cuenta, entonces será posible el mercado único de mercancías desde el 1.º de enero de 1993.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA E IVA: LA MISMA LUCHA

La dificultad de países como Francia, que aplican tipos de IVA elevados, para armonizar estos tipos con los que serán en definitiva los tipos europeos se atribuye, con frecuencia, al hecho de que estos países exigen demasiado rendimiento recaudatorio a los impuestos indirectos, que son impuestos socialmente «injustos», y no exigen lo bastante a los impuestos sobre la renta, que serían, por el contrario, impuestos socialmente «justos».

Ahora bien, en este tema existen unas apariencias y una realidad que son muy diferentes.

Las apariencias

Los impuestos indirectos son impuestos que gravan el consumo y afectan a todos los consumidores del mismo modo, sean ricos o pobres. La doctrina considera desde hace mucho tiempo que esos tributos no son «justos», partiendo del punto de vista de que no gravan más, en proporción, a los que disfrutaban de lo superfluo que a los que cuentan con lo justo para subsistir.

Esta doctrina está enraizada en los impuestos indirectos clásicos, los que existían antes de la aparición de los tributos sobre el volumen de ventas, establecidos sobre los bienes de gran consumo de primera necesidad como la sal, el aceite, el vino y las velas, y que no se aplicaban sobre los gastos menos esenciales como los muebles, los cuadros o las carrozas. Eran, en definitiva, unos impuestos con tipos regresivos en función de las rentas percibidas.

Como la doctrina fiscal se encuentra en manos de los juristas, ha bastado con que los impuestos sobre el volumen de ventas pertenezcan jurídicamente a la categoría de los impuestos indirectos para que compartan automáticamente la reputación de estos últimos de ser impuestos socialmente injustos. Sin embargo, los impuestos sobre el volumen de ventas, y especialmente el IVA, afectan a los gastos de las distintas clases sociales de un modo totalmente diferente al de los impuestos indirectos clásicos. En lugar de gravar los gastos de consumo más modestos y desgravar los de lujo, ocurre más bien lo

contrario: por definición, gravan todos los gastos, pero contemplan unas reducciones para los productos indispensables para la existencia. Estas reducciones van tan lejos, en países como Gran Bretaña, que constituyen una piedra angular de la política social del Estado: de ahí proviene, por ejemplo, el famoso problema del «tipo cero» que separa a Mrs. Thatcher de la Comisión de las Comunidades Europeas, pues ella no quiere renunciar, bajo el pretexto de la armonización europea, a unas exenciones de gran importancia social. Añadamos, finalmente, que en el marco del IVA los gastos considerados como de lujo se gravan a menudo con un tipo incrementado (28 por 100 actualmente en Francia), mientras que muchos de los productos de gran consumo distintos de los productos exentos tienen un tipo reducido (5,5 por 100 en Francia actualmente).

Francia, que en realidad no aplica una política social de «tipo cero» como Gran Bretaña, encargó hace unos años a una Comisión que evaluara el peso que representan los impuestos sobre el volumen de ventas en función de la importancia de la renta. Esta Comisión sólo llegó a justificar el antiguo prejuicio de la regresividad del IVA argumentando que los contribuyentes no pagan el IVA sobre su ahorro sino sobre sus gastos de consumo. Y como son las rentas más elevadas las que tienen una propensión al ahorro más elevada, éstas no serán afectadas por el IVA.

Pero este razonamiento es erróneo desde el punto de vista de la incidencia económica del impuesto. En efecto, en tanto que un ahorrador conserve su renta en forma de ahorro no lo consume, pero se lo presta a otros, que lo consumen con la condi-

ción de devolvérselo más tarde. Por último, cuando el ahorrador recupere su ahorro, si se decide un día a gastarlo o a invertirlo físicamente (en una casa, por ejemplo, o en joyas, en un automóvil o en equipos electrodomésticos...) este particular soporta el peso del IVA del mismo modo que si hubiera gastado su dinero en el momento en que lo ganó en lugar de ahorrarlo.

No es, pues, evidente en absoluto que el IVA sea un impuesto que grave más a los pobres que a los ricos. Y si se tiene en cuenta la realidad del fraude fiscal, no es imposible considerar al IVA como un impuesto más «justo» que el impuesto sobre la renta. Es un hecho que los titulares de rentas más elevadas tienen más posibilidades de escapar al impuesto que los de rentas menos elevadas. Algunas de estas posibilidades son perfectamente legales; por ejemplo, cuando un profesional que ha constituido su empresa en sociedad deja los beneficios en reservas en lugar de distribuirlos. Otras posibilidades, mucho menos legales, provienen de que el resto de las rentas de los profesionales independientes no se declaran por terceros, como ocurre con los salarios. Por el contrario, el IVA es un impuesto relativamente poco defraudado, de forma que los beneficiarios de las rentas elevadas no escapan al impacto de este impuesto, a menudo a tipos incrementados, cuando compran los productos de lujo a los que les da acceso su nivel de renta.

La realidad

Acabamos de constatar que, si las apariencias eran muy desfavorables al IVA, se trataba de prejuicios muy discutibles. Nuestro punto de vista se ve conside-

rablemente potenciado cuando analizamos la verdadera incidencia de los sistemas de impuestos sobre la renta en los países en que estos sistemas procuran ingresos de una magnitud comparable a la de los ingresos por IVA.

Existen, en efecto, dos sistemas de impuestos sobre la renta de las personas físicas:

— Los que están compuestos solamente por un sobreimpuesto muy progresivo sobre las rentas más elevadas.

— Los que gravan prácticamente la totalidad de las rentas (con la exención de una renta mínima) con una tarifa uniforme y pesada, convirtiéndose en progresiva con respecto a las rentas más elevadas.

Evidentemente, son los sistemas del segundo tipo los que aportan al Tesoro las recaudaciones más importantes, capaces de compararse, en cuanto a recursos fiscales, con las recaudaciones facilitadas por el IVA. En efecto, en materia fiscal siempre son los grandes batallones los que originan los grandes recursos.

Sin embargo, solamente los sistemas impositivos sobre la renta de las personas físicas del primer tipo, es decir, los que exigen claramente más a los ricos que a los pobres, podrían pretender desempeñar el papel de correctores de los defectos del IVA. Puede objetarse, sin embargo, que su débil rendimiento fiscal les convierte en un correctivo poco eficaz. Es el caso del sistema francés.

Los otros sistemas, que dan lugar a recaudaciones elevadas por los impuestos sobre la renta, son sistemas en los que el impuesto se establece, con un mínimo

exento de cuantía limitada, con un tipo impositivo relativamente fuerte (22 por 100 en la RFA y 25 por 100 en Inglaterra), tipo de gravamen que se mantiene para un tramo muy amplio de rentas. Es evidente que tales impuestos, comparativamente muy gravosos para los perceptores de rentas reducidas, no pueden recaudarse si no es gracias a un sistema eficaz de retención en la fuente.

En tales sistemas, el mayor número de contribuyentes se encuentra, de hecho, sometido a un tipo de gravamen proporcional. En Inglaterra, por ejemplo, el 80 por 100 de los contribuyentes que pagan el *income tax* no conocen otros tramos de la tarifa que el tipo inicial del 25 por 100. En cuanto a los contribuyentes más ricos, soportan tarifas menos elevadas que sus homólogos franceses. Ahora bien, la imposición más fuerte de estos últimos resulta aún más agravada comparativamente por el contraste con la exención de que goza el 50 por 100 de los hogares franceses con rentas modestas.

Comparemos la situación de un contribuyente francés con rentas elevadas con la de su homólogo alemán. El francés, si está casado, soporta una tarifa del 56,5 por 100 de los 400.000 francos de renta, aproximadamente, lo que supone un 56,5 por 100 más de lo que soporta la mitad (la mitad exenta) de los hogares franceses. Con el 43,5 por 100 que le queda puede comprar un Renault o un Peugeot, gravado con un 28 por 100 de IVA. El alemán, por su parte, no alcanza el techo más que a partir de una renta de 800.000 francos y al tipo del 54 por 100, que solamente es superior en un 32 por 100 al del 22 por 100 soportado por la casi totalidad de los hogares alemanes. Por último, con el 46 por

100 restante, puede comprar un Mercedes, gravado con un 14 por 100 del IVA.

Resulta evidente, por tanto, que los sistemas de impuestos sobre la renta de las personas físicas del tipo francés son los que mejor corrigen las injusticias del IVA, si es que existe alguna injusticia. Sin embargo, la opinión común en materia política y en la doctrina —yo diría, más bien, en la superstición— señala que los sistemas de tipo anglosajón son los más «justos», debido a que son los que más recaudan por el impuesto sobre la renta.

En realidad, los sistemas del tipo anglosajón no son más que una variedad de IVA, ya que ellos también descuentan en la fuente, en el empleador, sumas importantes, del mismo modo que el IVA descuenta sumas importantes al comerciante que vende las mercancías. *En resumen, el arte supremo, en materia de fiscalidad, para recaudar sumas importantes, es situar el gravamen fiscal en un punto de paso obligado, de forma que se realice por un tercero y no sea demasiado claramente percibido por el verdadero contribuyente.*

En definitiva, el mantenimiento de un equilibrio entre los ingresos procurados por un sistema de IVA y los obtenidos por un sistema de retención en la fuente sobre las rentas es una garantía contra la aleatoriedad o los excesos de todo tipo que pueden generar uno u otro de los sistemas.

Desde el punto de vista de la aleatoriedad, un sistema fiscal alimentado en exceso por el IVA resulta sensible a un mayor número de variaciones de la coyuntura que un sistema fiscal que cuente, además, con las reten-

ciones sobre las rentas. Cuando, por ejemplo, aumenta la inversión en detrimento del consumo, disminuye la recaudación, ya que el IVA que grava las inversiones es deducible. Por el contrario, un sistema de retención en la fuente sobre las rentas —es decir, esencialmente de retención en la fuente sobre los salarios— no resulta afectado por este aspecto de la coyuntura, ya que la retención se practica tanto sobre las rentas destinadas al ahorro como sobre las destinadas al consumo.

Una dependencia excesiva del Presupuesto con respecto a la recaudación por el IVA puede conducir a la adopción de tipos de gravamen excesivos para dicho impuesto cuando las necesidades presupuestarias son perentorias. Aun cuando el mecanismo del IVA limita al mercado interior la incidencia de estas tarifas excesivas, no por ello dejará de sufrir la competitividad de las empresas de los sectores afectados en el mercado internacional. No es indiferente, por ejemplo, a los fabricantes franceses de automóviles que la tarifa del IVA aplicable en Francia a este tipo de productos sea dos veces superior (28 por 100) a la de la RFA (14 por 100). En realidad, todo fabricante se apoya, en primer lugar, en el mercado interior, que es su santuario. Para encontrar el mercado necesario para una fabricación en serie, los fabricantes franceses se ven forzados a optar por unos modelos más ligeros y menos costosos *antes de impuestos* que sus competidores alemanes. De hecho, estos vehículos baratos no gozan del mismo prestigio que los alemanes.

Efectivamente, la RFA y Gran Bretaña, que son los dos grandes países europeos que recaudan con el impuesto sobre la renta

de las personas físicas una parte de los recursos que Francia solicita por el IVA, no tienen tipos de gravamen del IVA tan elevados como el tipo incrementado del 28 por 100 en Francia; se limitan a aplicar sus tipos normales, que son del 14 por 100 en la RFA y del 15 por 100 en el Reino Unido.

ENSEÑANZAS CON RESPECTO A LAS ESTRUCTURAS FISCALES DE PAISES VINCULADOS POR UN MERCADO UNICO

Francia está experimentando actualmente que resulta más difícil adaptarse a un mercado único sin fronteras cuando el peso medio del IVA es más elevado que cuando es más reducido. Efectivamente, cuando varios países deciden unificar sus espacios económicos, las diferencias de los tipos de gravamen del IVA no son soportables, ya que falsearían la competencia. Llevando más lejos el análisis, parece que los impuestos indirectos deberían ser, por naturaleza, y para unos países comprometidos en un espacio económico único, unos impuestos supranacionales.

Por lo que se refiere a los países miembros, deben contentarse con los impuestos directos, sobre todo con los impuestos sobre las rentas. Dichos impuestos, realmente, gravan en mayor medida a las personas físicas, que son menos propensas a cambiar de domicilio debido a una superimposición fiscal, que a un industrial, que se decidiría a cambiar de localización su producción si debiera pagar mucho más IVA que sus competidores extranjeros.