fiscal entre los estados la que resuelva el tema.

Con todo, en mi opinión, la conveniencia de armonizar la tributación sobre el capital es clara. La competición fiscal entre los países no sólo no es seguro que produzca los resultados adecuados, sino que puede originar distorsiones considerables. Por otro lado, el concepto del mercado único europeo está firmemente basado en la competencia y eficiencia económicas. Desde ese punto de vista, los sistemas tributarios de los países comunitarios han de alinearse en el logro de esos objetivos y eliminar trabas fiscales, alcanzando la mayor

neutralidad tributaria posible. No obstante, es también evidente que el grado o nivel de armonización es un tema en el cual la negociación política entra con gran fuerza, al igual que el equilibrio entre la cesión de soberanía fiscal y la eficiencia económica.

¿Cuáles son los aspectos tributarios en los que con mayor cuidado habrá que actuar para evitar distorsiones indeseables a la libre localización del capital en la Comunidad Europea?

Hay que tener en cuenta, fundamentalmente, los rendimientos del capital correspondientes a dividendos, intereses y cánones. En el campo de los dividendos, hay que considerar separadamente los que se produzcan como rendimiento de una inversión en cartera; en el caso de los dividendos de inversiones directas. la tributación societaria subyacente y el problema de la doble imposición económica de los dividendos adquiere mayor relieve. Los intereses surgen de inversiones en obligaciones, en títulos e instrumentos del mercado monetario. en cuentas corrientes y de depósito en entidades financieras: de los préstamos y créditos financieros y personales, y de los créditos vinculados a transacciones comerciales o a prestaciones de servicios. Los cánones están constituidos, en general, por pa-

# Y SU PAPEL EN LA ARMONIZACION Y REFORMA DE LA FISCALIDAD

Guillem LOPEZ CASASNOVAS y Esther MARTINEZ GARCIA

Los gastos fiscales son un elemento importante en los sistemas fiscales de las economías de mercado. En conjunto, la importancia de los gastos fiscales alcanza en España un 7 por 100 del total del gasto público (1988), algo por debajo de países como Alemania (en torno al 9 por 100). A pesar de ello, y de que el mantenimiento de las políticas de gastos fiscales supone algunas incoherencias respecto de los postulados teóricos que parecen informar las tendencias en la reforma de la fiscalidad, su estudio ha recibido escasa atención en el proceso de armonización fiscal.

La presente nota hace hincapié en estos dos últimos aspectos, argumentando algunas de las razones que pueden explicar las inercias observadas en las políticas de gastos fiscales en nuestro país.

## IMPORTANCIA Y DIVERSIDAD DE LOS GASTOS FISCALES

En general, se entiende que constituyen gastos fiscales las pérdidas de ingresos a que da lugar la existencia de beneficios tributarios. Siguiendo a Surrey (1979), gasto fiscal es todo aquello que se aparta de la «norma», tal como se expresa ésta en la estructura tributaria. Dicha noción excluye

las «no sujeciones», limitando el campo de estudio a 1) las exenciones; 2) las reducciones fiscales —o cantidades deducidas de la renta bruta para la determinación de la renta imponible—; 3) el crédito del impuesto —o deducciones sobre la cuota—y, finalmente, 4) las bonificaciones en el tipo de gravamen.

En un proceso como el actual de esfuerzo de armonización de la fiscalidad europea, parecenia lógico esperar que, como resultado de la aproximación a una «norma» comunitaria más homogénea, la diversidad en los gastos fiscales que hoy se observa en los países europeos fuera objeto de una mayor atención. Tramos libres de imposición, escalas diferenciadas, diferentes métodos de promediación, de cociente, etcétera, junto a las deducciones en la base y en la cuota —con grado de estandarización diverso— ilustran el entramado de los gastos fiscales que influyen, por ejemplo, en la imposición personal sobre la renta (OCDE, 1986).

Mc Daniel y Surrey (1985) han mostrado la importancia de la diversidad de los gastos fiscales en el contexto internacional. Sin embargo, no existen recomendaciones ni directrices de la CEE respecto del papel que éstos deban tener en la armonización fiscal europea. Las interrelaciones que los gastos fiscales suponen en las estructuras tributarias propias de los países hace que, además, dicha armonización difficilmente pueda acometerse de modo aislado, como hacen, por ejemplo, algunos borradores de directivas para renta y sociedades.

Parte de las razones que explican dicha laguna radican, posiblemente, en la dificultad de superar la inercia de derechos e intereses creados (Goode, 1986) que recogen todos los sistemas fiscales. Ello es así pese al acuerdo, que en principio existe, respecto a las tendencias que deben inspirar las reformas nacionales de la fiscalidad. Objetivos como los de neutralidad, simplificación y aproximación a un concepto extensivo de renta, principios que parecen informar las reformas de los sistemas fiscales como veremos más adelante, resultan bastante incoherentes con el mantenimiento de ciertos gastos fiscales. Ello puede ser debido a que las políticas de gastos fiscales aparecen, en algunos casos, como instrumentos de consenso social, buscando hacer más aceptables los cambios fiscales -refinando, por ejemplo, el ajuste por las variaciones en la capacidad de pago que dichos cambios pueden generar. Ello puede dificultar los cambios en la fiscalidad que prescindieran de dichos gastos.

gos de patentes, diseños, marcas de fábrica, inventos, software o know-how.

En todos estos casos, el mecanismo de tributación internacional se basa en el reparto de la base imponible correspondiente a esa renta entre los países envueltos en la transacción. El estado donde se utiliza el capital y se origina la renta aplica, generalmente, aunque no siempre, una tributación en la fuente de la misma, que resulta anterior y preferente a la del estado donde reside quien facilita el capital y recibe la renta. El impuesto a pagar en el país de origen de la renta normalmente corresponde a una retención final (withholding tax), a un tipo reducido que se aplica a la renta generada. Esta retención del país de origen, a través del método del crédito fiscal para evitar la doble imposición internacional, se deduce, muchas veces con determinados límites, de la obligación fiscal del país de residencia.

Como es natural, y a pesar de la posible utilización del método del crédito fiscal pleno (sin límites), el peso de las retenciones finales en los países de origen de la renta es un elemento de importancia en la localización de los flujos internacionales de capital dentro de un mercado unificado y sin barreras. Con diferentes tipos de retención, se pueden producir distorsiones claras en los movimientos eficientes del capital. Se trata de un primer aspecto en el que las posibilidades armonizadoras son visibles. De aguí de que la señora Scrivener, comisaria europea encargada de los asuntos fiscales, haya planteado, a finales de enero de 1989, una propuesta de directiva sobre la fiscalidad del ahorro (intereses). Esta propuesta, caso de aceptarse, establecería un tipo mínimo de retención sobre los intereses del 15-20 por 100 o, alternativamente, comunicaciones de información a las autoridades y, en general, un aumento de los

### **CONSIDERACIONES SOBRE EL PAPEL FUTURO DE LOS GASTOS FISCALES**

Cabe interrogarse, por tanto, sobre cuál va a ser el papel de los gastos fiscales en el contexto de armonización y reforma de nuestra fiscalidad.

En primer lugar, desde la óptica de la armonización fiscal, la ampliación jurisdiccional que debe suponer la uniformización de las estructuras fiscales puede esperarse que genere un descenso de los gastos fiscales que se derivan, como mínimo, del tratamiento actual de la doble imposición internacional; gastos fiscales que se generan actualmente a través de ajustes fiscales producidos unilateralmente, o a través de los convenios bilaterales aplicables a los nacionales de un país para categorias determinadas de renta o actividades

En segundo lugar, la aplicación de los principios que parecen informar la reforma de la fiscalidad supondrá también, previsiblemente, una disminución de los gastos fiscales. Y ello en virtud de las siguientes

- a) Simplificación de la estructura y administración fiscal. La instrumentación en la práctica de los diferentes supuestos en los que se basan los gastos fiscales, variando con las políticas fiscales coyunturales y la propia situación personal del contribuyente, aporta escasa certeza a la administración fiscal.
- Neutralidad derivada del sistema fiscal. A dicha neutralidad, poco ayudan la mayoria de gastos fiscales. La discriminación fiscal entre fuentes de renta y la per-

#### CUADRO N.º 1

#### DIVERSIDAD DE DEDUCCIONES EN RENTA PERSONAL EN PAISES DE LA OCDE

#### Estandarizadas

- General por unidad contribuvente
- Por cónyuge, hijos, y según el cónyuge perciba o no rentas del trabajo
- Por otras personas a cargo, y deducciones especiales por incapacitados.
- Por cotizaciones a la seguridad social.
- \* Vejez, servicio doméstico, guarderias infantiles, etcetera

#### No estandarizadas

- Intereses pagados.
- Cotizaciones a sistemas de pensiones Primas de seguro de vida.
- Gastos médicos
- Gastos en determinadas inversiones (acciones, obligaciones, etcétera). Gastos de transporte al lugar de trabajo.
- Donaciones a entidades benéficas
- Pensiones alimenticias.
- Cuotas sindicales

Deducciones para determinadas fuentes de renta: Dividendos, intereses, rentas y otros ingresos de la propiedad inmueble, pensiones e ingresos por jubilación, rentas de agrícultores, pequeños comerciantes individuales o empresas

Fuente: Extraído de Personal Income Tax Systems under Changing Economic Conditions, OCDE (1986).

sistencia de renta imputable no contabilizada, son ejemplos, entre otros, de dicha falta de neutralidad económica. El tratamiento de los rendimientos de ciertos títulos públicos es también paradigmático (Musgrave, 1985). Sin embargo, dicha neutralidad si parece observarse para aquellos gastos fiscales que buscan la aproximación a la capacidad de pago en términos netos, al permitir deducir de la renta bruta los gastos necesarios para la obtención de dicha renta.

c) Ampliación y extensión de la base imponible. La utilización de determinados supuestos de gastos fiscales no sólo disminuirá la cuota tributaria en el ejercicio declarado, sino que supone, en algunos casos, la no inclusión de las rentas futuras derivadas de dichos gastos. Ello resulta poco coherente con una aproximación a la valoración extensiva de la renta. Este sería el caso de ciertos gastos fiscales relativos a importes destinados a planes individuales de pensiones, primas de seguros de vida,

intercambios de información fiscal entre los estados miembros.

Un segundo aspecto importante se refiere, más generalmente, a la tributación empresarial y a la de las inversiones internacionales de carácter directo. Parece claro que contar con empresas de estructura europea puede tener una importancia básica para lograr los beneficios potenciales del mercado único en Europa; empresas que puedan alcanzar las economías de escala de un mercado de 320 millones de consumidores, para lo cual requerirán una dimensión europea.

El componente central, desde

el punto de vista fiscal, en esta área corresponde a la eliminación de las trabas fiscales de la tributación empresarial y al diseño de un impuesto sobre sociedades armonizado. Una dispersión fuerte de los tipos efectivos de gravamen de cada país motivaría distorsiones serias en los flujos de inversión directa de capital.

En este campo, la atención esencial ha de concentrarse en el aspecto de la tributación efectiva de los rendimientos empresariales, y no en el de los tipos nominales de gravamen. Un tema importante es el de la compensación fiscal de pérdidas, o el de los elementos básicos de la de-

terminación de la base imponible, como la amortización aceptable fiscalmente, la valoración de existencias y la determinación del coste de las ventas y, en general, la valoración de las partidas de activo y pasivo, los incrementos y disminuciones patrimoniales, las reservas y provisiones, etc. A la vez, hay que tener muy en cuenta los estímulos directos a la inversión o al empleo.

En paralelo a los puntos mencionados, encontramos el de la utilización de mecanismos para evitar la doble imposición económica sobre dividendos, sobre todo en el caso de que los socios receptores de los dividendos de

de previsión sanitaria o donativos, en la medida en que generen futuros ingresos o prestaciones en especie. Bajo la óptica de Schanz-Haig-Simons, todo elemento que supone un aumento de la capacidad contributiva debe ser incluido, independientemente de su modalidad, carácter regular o inesperado y, en principio, tanto si es realizado como si no. Cabria cuestionar por tanto, desde este prisma, la no inclusión de ingresos ligados a la utilización previa de los beneficios fiscales antes señalados.

En esta línea, la reforma Reagan de 1986 supuso un paso importante, al reducir diversas deducciones personales por pago de intereses y contribuciones a fondos de jubilación individual, y al derogar las exenciones relativas a las indemnizaciones por desempleo, ayudas económicas, premios, etcétera. Aunque es necesario decir también que la reforma Reagan ha introducido un elevado número de distinciones entre diversos tipos de ingresos y gastos, lo cual ha complicado de nuevo la estructura, haciendo reaparecer nuevas formas de gastos fiscales en un intento de combatir el arbitraje fiscal.

En nuestro país, a pesar de que el artículo 14 de la Ley General Tributaria fija la necesidad de concretar los objetivos a los que deban dirigirse las políticas de gastos fiscales, lo cierto es que, en la realidad, escasa o nula referencia se hace a dicho supuesto.

#### CONSIDERACIONES DISTRIBUTIVAS

Desde la óptica de las políticas distributivas, no cabe duda de que, en alqunos casos, la reforma de la fiscalidad puede conducir al mantenimiento, o incluso aumento, de los gastos fiscales. Este sería el caso, por ejemplo, de una ampliación de la base imponible (p.e., en renta), via la eliminación de supuestos de no sujeción, al requerir la introducción de gastos fiscales para ajustar por la distinta capacidad de pago del individuo. Asimismo, la propia naturaleza del impuesto justificaría aquellas deducciones que atienden a circunstancias personales del contribuyente (p.e., por matrimonio o por hijos a cargo). El ajuste por la capacidad de pago tambien puede requerir, en el caso de un impuesto de caracter personal, un aumento en los gastos fiscales que atienda a circunstancias personales.

En cambio, existen otros gastos fiscales que responden a objetivos de política económica y social, favoreciendo a cierto tipo de actividades o a determinadas categorias de contribuyentes. En estos supuestos, parece oportuno analizar la eficacia y eficiencia de dichos benefícios fiscales, así como sus efectos distributivos últimos, en términos de los beneficiarios reales de dichos gastos.

En este sentido, por ejemplo, las exenciones en los incrementos patrimoniales derivados de la reinversión del importe total del valor de la *vivienda* antigua no parecen justificarse por reducción alguna en la capacidad contributiva del sujeto pasivo. Su origen habrá que buscarlo en un criterio de trato preferencial. Del mismo modo, los créditos fiscales por inversiones en vivienda habitual responderían, principalmente, a un objetivo de política social, cifrado en la consecución de un cierto estándar de vivienda en propiedad para un amplio colectivo de la población. A partir de la información al respecto que ofrecen las «memorias tributarias», puede observarse que, para el periodo 1983-1985, las rentas medias (entre un millón y 1.400.000 ptas.) de renta declarada (pesetas 1983), y, en mucha menor medida, las rentas bajas, aparecen como los estratos mayormente beneficiados por dichos gastos, en términos, al menos, de las cantidades deducidas por declarante. Finalmente, las deducciones por la adquisición de segundas y sucesivas residencias perseguirian un incentivo de carácter coyuntural al servicio de otros objetivos de política económica. Nótese que el efecto favorable a rentas medias y medias-altas se acentúa a partir de 1985 (Real Decreto-Ley de 30 de abril de 1985) para el tramo comprendido por encima de 1.800.000 pesetas. El efecto en favor de tramos superiores de renta sería incluso posiblemente mayor si se considerasen las deducciones por intereses de capital ajeno invertidos en viviendas - aqui no consideradas - sobre todo por recaer las ventaias fiscales en tipos marginales superiores. Los efectos del Real Decreto-Ley de 1985, antes mencionado, y de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, pueden haber generado un mayor efecto redistributivo en favor de las rentas altas, debido al crecimiento de las deducciones por intereses de capital invertido en la adquisición de nuevas viviendas, y en particular de vivienda no habitual.

una sociedad sean también sociedades. Otros puntos de interés son el de la tributación consolidada de los grupos de sociedades y el de las fusiones y escisiones de empresas.

Ampliando un poco más el campo de la tributación empresarial, encontramos el componente del peso de la seguridad social como coste del factor trabajo, o el de la tributación indirecta de las operaciones societarias —constitución de sociedades, aumentos y disminuciones de capital, etc.—, o el de la transmisión de valores mobiliarios. Este último punto pone de manifiesto dos temas centrales: el de la tri-

butación de las ganancias y pérdidas de capital en las transmisiones de acciones de propiedad tanto individual como societaria, y el del tratamiento fiscal de las sociedades de capital-riesgo y de promoción de empresas.

En todos los aspectos reseñados, debe ponerse un cuidado especial, pues pueden producir repercusiones no deseadas en la localización eficiente del capital en Europa. Las administraciones tributarias, igualmente, deben coordinar su colaboración e intercambios de información, debidamente protegidos y secretos, para prevenir fuertes evasiones fiscales.

# II. IMPOSICION SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FISICAS

# Una visión general de la situación del impuesto en los países comunitarios

Es imposible efectuar un resumen corto de todas las reformas que se han producido, o que han sido propuestas, en el área de la imposición individual sobre la renta dentro de los doce países miembros de la Comunidad Europea. Las diferencias legislativas, y su prolijidad, obligan a establecer únicamente una visión ge-

Por lo que se refiere a las deducciones relativas al gasto sanitario privado (el 13 por 100 de los gastos fiscales para 1983), no se poseen datos referidos a su utilización por estratos de renta. El único estudio que conocemos de gasto sanitario por grupos de renta se refiere a Cataluña, para el año 1981, y es el resultado de la explotación de la Encuesta de Presupuestos Familiares (Rodriguez, 1988). Se trata, por tanto, de información no relativa a renta fiscalmente declarada. La referencia al caso de Cataluña puede además sobredimensionar la importancia del gasto sanitario, aunque su análisis por decilas permita, tentativamente, utilizar los resultados para nuestros propósitos.

A partir de los resultados de dicho estudio, se observa la relativa constancia del gasto sanitario privado, en términos porcentuales, a través de las distintas decilas de renta. De este comportamiento podría resultar una penalización relativa para las decilas de renta inferior, que, al estar posiblemente por debajo del minimo exento, no pueden verse favorecidas por el juego de las deducciones. En términos absolutos, el gasto sanitario privado total va de 5.694 pesetas para la primera decila a 78.049 para la décima; esto es, varia de 1 a 14. Si se separa del total del gasto la parte correspondiente a gastos concurrentes (cubiertos ya por la seguridad social) y no concurrentes -el 68,6 y 31,4 por 100 respectivamente- la desigualdad aumenta, tanto en términos absolutos (ratio de 1 a 17 para las prestaciones no cubiertas) como en terminos relativos.

En definitiva, la instrumentación de de-

ducciones relativas a los gastos sanitarios privados, extensivas tanto a los gastos no concurrentes como a los concurrentes con las prestaciones públicas, puede servir, quizás, a objetivos de neutralidad, incentivando de algún modo la utilización de servicios sanitarios privados (reduciendo, al mismo tiempo, la presión directa sobre el gasto público), pero no parece que contribuya a un mejor ajuste por la capacidad de pago de los contribuyentes. Para este último proposito, parecería más lógico que aquéllos se limitasen a los gastos sanitarios privados no concurrentes.

## CONCLUSION

En resumen, la convergencia de los sistemas tributarios europeos, en la linea además de los principios inspiradores de las reformas fiscales, pasa, a nuestro entender, por una fuerte criba de buena parte de los gastos fiscales hoy existentes. Que sean pocos, y mejor dirigidos a objetivos claramente definidos, parece que ha de constituir el signo futuro de nuestros gastos fiscales. Sólo en el caso de aproximación a la renta por la vía de la inclusión de rentas hoy no sujetas parecería apropiada una mayor utilización de los gastos fiscales. Y ello en razón tanto, previsiblemente, del esfuerzo por mantener el sistema fiscal bajo supuestos de capacidad de pago como por la búsqueda del mayor consenso social posible respecto de una reforma en la que parecen primar más, en principio, objetivos de eficiencia que de equidad. Cabe reconocer sin embargo, que la utilización en el pasado

de las políticas de gastos fiscales al servicio de objetivos poco definidos hace que pueda resultar hoy más difícil su eliminación y su sustitución por otras políticas más acordes con el análisis esbozado en esta nota.

#### **BIBLIOGRAFIA**

GOODE, R. (1986). Intereses creados y reforma tributanaen Hacienda Pública Espanola, n.º 100. IEF.

 (1987): "Cuestiones actuales en relación con el impuesto personal sobre la renta", en PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, n.º 30-31, FIES.

McDaniel, P., y S. S. Surriev (1985): International Aspects of Tax Expenditures. A Comparative Study, Kluwer.

Musgrave, R. A., y Musgrave, P. (1964): Public Finance in Theory and Practice, 4.ª ed., McGraw Hill.

Musgrave, R. A. (1985): "A brief history of fiscal doctrines, en A. J. Aueriacch, y M. S. Fellosteis: Handbook of Public Economics, Elsevier, North Holland.

OCDE (1984): Tax expenditures: A review of the issues and

country practice, OCDE, Paris.

— (1986): Personal Income Tax Systems under Changing Economic Conditions, OCDE, Paris.

RODRIGUEZ, M. (1988). »El gasto sanitario privado en Cataluña», en *Revista de Banca Catalana* n.º 84, marzo.

SURREY, S. S. (1979): Tax incentives. Conceptual criteria for identification and comparison with direct Government Expenditures, Heath, Lexington Books.