

# LA FISCALIDAD ESPAÑOLA ANTE EL MERCADO UNICO

En el presente artículo, **Ignacio Zubiri** examina una serie de cuestiones cruciales que afectan a nuestra fiscalidad ante la creación del mercado único europeo. Se ocupa, en primer lugar, de la restricción presupuestaria del sector público, tratando de delimitar si el nivel de impuestos puede reducirse en el mercado único; en segundo lugar, describe el proceso de armonización fiscal en la CEE; analiza, en tercer lugar, las implicaciones para España de los acuerdos alcanzados en materia de impuestos indirectos; estudia luego las consecuencias de la no cooperación en la imposición directa, para lo cual, tras analizar la fiscalidad comparada de España, revisa los problemas de la deslocalización del capital y de la competitividad. Concluye el autor con una serie de reflexiones sobre la idoneidad del sistema fiscal actual ante el mercado único y sobre las posibles líneas de su reforma.

tos aplicados en su país de residencia independientemente de dónde obtuviera su renta o comprara sus bienes de consumo y, consecuentemente, cada país podría determinar cuánto y cómo recaudar sin temor a que esto se tradujera en huidas de sus bases imponibles.

La cooperación en la CEE no es, sin embargo, tan amplia, y además es difícil que lo sea. En el caso de la imposición indirecta, sí se va a aplicar, al menos de forma transitoria hasta 1997, el criterio destino. En la imposición directa, por contra, la aplicación del principio de residencia no es una alternativa que haya sido siquiera considerada seriamente.

En principio, el efecto de la no cooperación en materia de impuestos directos es que aquellos países que intentan gravar de forma más fuerte a los factores más móviles verán cómo éstos emigran a otros países de mejor trato fiscal. En teoría, estos movimientos pueden afectar tanto al factor trabajo como al factor capital. En la práctica, sin embargo, debido a las amplias diferencias culturales e idiomáticas entre países comunitarios, es poco probable que las diferencias fiscales generen movimientos significativos de personas. Por contra, dado que el coste adicional de invertir en otros países es nulo, el capital fluirá hacia donde obtenga mayor rentabilidad, y su movilidad será notable.

Por tanto, lo que hará la no cooperación es aumentar el coste en eficiencia (3) de la imposición sobre el capital. En la medida en que hay países que tratan fiscalmente de forma beneficiosa al capital, los gobiernos se encontrarán ante una disyuntiva poco agradable. O bien, en consonancia con los principios más aceptados de

## I. INTRODUCCION

**D**ESDE el punto de vista económico, la integración europea supone un aumento de la libertad de movimientos de los factores productivos, un incremento de la competencia en los mercados de bienes y el establecimiento de unos tipos de cambio estables entre las diferentes monedas nacionales. Esto impone una serie de restricciones sobre la política fiscal de los países, que —a efectos analíticos— se pueden descomponer en restricciones sobre el nivel de impuestos y restricciones sobre la estructura de los impuestos.

Las restricciones al nivel de impuestos se derivan de la convergencia de políticas monetarias que impone el avance hacia una unión monetaria y de las restricciones en el mercado único a la capacidad reguladora del sistema bancario. Esto se traduce, a medio plazo, en la imposibilidad de

monetizar (más allá de la media europea) parte del gasto público y, en el caso de España, en una disminución de determinados ingresos parafiscales debida a la reducción de los coeficientes bancarios de caja y a la eliminación de los de inversión. A esto hay que añadir el coste de la reforma del IRPF, que (en lo fundamental) entrará en vigor en 1992.

Por otra parte, en función de los acuerdos cooperativos que se alcancen, la movilidad de los factores y el aumento de la competencia pueden imponer serias restricciones al diseño de la estructura de la fiscalidad.

Si los países acordaran aplicar el principio de residencia en la imposición directa (1) y el criterio destino (2) en la indirecta, y estuvieran dispuestos a intercambiar la información necesaria para aplicar estos principios, el aumento de la movilidad no afectaría a su autonomía fiscal. Cada contribuyente pagaría los impues-

justicia tributaria, dan igual tratamiento a las rentas del capital y del trabajo, aceptando una posible pérdida en eficiencia de esta política; o bien, a riesgo de reducir la imposición directa a poco más que una imposición sobre las rentas del trabajo, reducen la fiscalidad sobre el capital, con el consiguiente deterioro de la equidad.

Además de estas limitaciones al diseño fiscal, derivadas de la movilidad del capital en un contexto no cooperativo, la integración europea puede establecer restricciones adicionales al diseño de los impuestos empresariales debidas al aumento de la competencia en los mercados de bienes.

Si los impuestos empresariales se trasladan a los precios, una fiscalidad elevada obligará a los productores a vender más caro, con el riesgo consiguiente de perder mercados. Si, por otra parte, se trasladan a los beneficios, se puede resentir la inversión y deteriorarse la competitividad a medio plazo. Sólo en la medida en que sea el factor trabajo quien soporte los impuestos empresariales la competitividad empresarial no se verá afectada por éstos.

Nuevamente, si la relación entre fiscalidad y competitividad se comprueba significativa, el sistema fiscal se enfrenta a un conflicto entre eficiencia y equidad. O bien se traslada parte de la carga fiscal del capital al trabajo para aumentar la competitividad, con un deterioro de la equidad, o bien se mantiene la situación vigente, con una pérdida de eficiencia. En lo que sigue a continuación, se revisan estas cuestiones con cierto detalle. El apartado II se ocupa de la restricción presupuestaria del sector público y trata de delimitar si el nivel de impuestos puede redu-

CUADRO N.º 1  
**COEFICIENTE DE CAJA Y SEÑORIAJE EN EUROPA**

PAIS (a)	Coefficiente de caja (en porcentaje, 1988)	Señoraje (en porcentaje ingresos impositivos, promedio 1979-86)
Dinamarca .....	0	n.d.
Alemania .....	4,1-12,1	0,8
Luxemburgo .....	0	n.d.
Francia .....	2,5-5,0	1,3
Italia (b) .....	25,0	6,2
Bélgica .....	0	0,4
Holanda .....	0	n.d.
Reino Unido .....	0	0,5
<b>España (b) .....</b>	<b>18,5 (c)</b>	<b>5,9</b>
Irlanda .....	—	—
Grecia (b) .....	7,5	9,1
Portugal .....	15,0	11,9

(a) En este cuadro y los siguientes, los países están ordenados según su renta *per capita*.  
 (b) El país paga intereses sobre parte de las reservas (Italia, 5,5 por 100; Francia, 7,75 por 100).  
 (c) A finales de 1989, el coeficiente en caja disminuyó hasta el 17 por 100.  
 Fuente: Mañas (1990).

cirse en el mercado único. En el apartado III se describe el proceso de armonización fiscal en la CEE. El apartado IV se dedica a estudiar las implicaciones para España de los acuerdos alcanzados en materia de impuestos indirectos. El objeto del apartado V son las consecuencias de la no cooperación en la imposición directa. Para ello, tras analizar la fiscalidad comparada de España, se revisan los problemas de la deslocalización del capital y de la competitividad. El artículo concluye con una serie de reflexiones sobre la idoneidad del sistema fiscal actual ante el mercado único, y sobre las posibles líneas de reforma.

## II. LA RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SECTOR PÚBLICO: EL NIVEL DE IMPUESTOS EN EL MERCADO ÚNICO

Antes de analizar las posibles modificaciones del sistema fiscal

ante el mercado único, es necesario delimitar si estas modificaciones pueden implicar una reducción de los ingresos fiscales.

Para responder a esta cuestión, lo primero que hay que señalar es que las nuevas reglas del juego en el mercado único pueden hacer que, al menos a medio plazo, los ingresos no fiscales del Estado disminuyan de forma significativa. La razón estriba en que dos de los ingresos no fiscales más importantes del Estado son los derivados de los cuasi-impuestos implícitos en los coeficientes bancarios de caja e inversión y los procedentes del señoraje; es decir, del monopolio de la creación de dinero. En España, y en general en los países del Sur de Europa, tanto los coeficientes de caja como el señoraje son notablemente más elevados que en los países del Norte (cuadro n.º 1). Es probable que la integración europea dé lugar a una competencia desreguladora en materia bancaria que im-

plique una convergencia de los coeficientes de caja hacia los más reducidos existentes en la actualidad (4). Por otra parte, los coeficientes de inversión están llamados a desaparecer y, de hecho, ya se está aplicando un calendario de reducciones paulatinas que implican su eliminación para el 1 de enero de 1993.

Las ampliaciones de la base monetaria, por su parte, se verán cada vez más limitadas porque, como es bien conocido, el establecimiento de un esquema de paridades fijas, combinado con la libre circulación de capitales, condiciona el uso de la política monetaria al mantenimiento de esas paridades (5).

El coste presupuestario de estas reducciones de ingresos puede ser importante. A modo orientativo, por ejemplo, el coste fiscal (6) anual inicial de la reducción de los coeficientes bancarios se ha estimado en un mínimo de casi un 1,1 por 100 del PIB; o, lo que es lo mismo, los ingresos fiscales reales deberían aumentar en algo más del 3 por 100 para compensar la reducción de los coeficientes bancarios. A esto habría que añadir el coste derivado de la reducción en el señoraje. Si nos basamos en el promedio entre 1979 y 1986, una reducción, por ejemplo, del señoraje a la mitad necesitaría de un aumento de los ingresos fiscales de casi el 3 por 100 para mantener constante la capacidad de gasto del Estado.

Ciertamente, ni la reducción de los coeficientes de caja ni la del señoraje van a ser ni instantáneas ni inmediatas. Al contrario, deberían ser reducciones graduales a lo largo de un período de tiempo directamente relacionado con la velocidad del proceso de integración europea. Con todo,

es importante tener en cuenta estas reducciones de ingresos en el diseño de la política fiscal a medio plazo.

Además de estas reducciones de ingresos a medio plazo, a la hora de valorar la aceptabilidad de reformas que den lugar a reducciones fiscales, es necesario tomar en consideración el coste, éste sí inmediato, de las recientes modificaciones en la normativa del IRPF, que, en buena medida, también tienen su origen en el proceso de integración europea. Incluso sin incluir el coste de la exención de algunos intereses pagados a no residentes, el coste estimado de estas modificaciones se sitúa en torno a los 400.000 millones de pesetas.

Estas pérdidas de ingresos sugieren que, en todo caso, los ingresos fiscales en el mercado único deben aumentar o, cuando menos, no disminuir.

A pesar de ello, se puede tratar de argumentar, y de hecho así se hace a veces, que aunque los ingresos fiscales no pueden disminuir, lo que sí se puede hacer es reducir los *tipos impositivos nominales*, compensando las pérdidas de recaudación resultantes con mejoras en la gestión y reducciones en el fraude. De esta forma, se reduciría la presión fiscal *individual* sin menoscabo de la presión fiscal *global*. Dados los niveles actuales de fraude y gestión pobre, esta propuesta parecería sensata. Sin embargo, si hasta el momento la Administración, con todos los instrumentos de control posibles a su disposición, ha demostrado una eficacia más bien escasa en estos campos, es difícil creer que vaya a mejorar tras la integración europea, precisamente cuando la gestión se complica y las vías de fraude aumentan.

En suma, por tanto, mantener los niveles actuales de gasto y déficit implica no sólo no reducir la presión fiscal global ni la individual, sino, por el contrario, aumentarlas y, de hecho, de forma considerable. Si el Estado quiere evitar esto, deberá aceptar que el gasto se reduzca o que aumente el déficit. ¿Son viables estas alternativas?

En cuanto al gasto público, es obvio que la cuestión de si se «debe» reducir o no carece de una respuesta objetiva. No existe nada similar a un «nivel óptimo» de gasto público y, a pesar de la exageradamente denominada «Ley de Wagner», incluso una observación casual del tamaño del sector público pone claramente de manifiesto que no hay ninguna relación sistemática entre nivel de gasto público y grado de desarrollo económico. Sencillamente, no hay forma objetiva de decidir si el Estado se está gastando demasiado o demasiado poco en, por ejemplo, sanidad. Depende de cuáles sean las preferencias colectivas.

Con todo, a pesar de esta subjetividad inherente a la valoración de si se está gastando mucho o poco, frecuentemente se analiza el gasto público utilizando como norma de comparación lo que están haciendo otros países comunitarios. En estos términos, es difícil argumentar que el nivel de gasto público en España sea elevado. Así, por ejemplo, en 1990, éste suponía un 41,9 por 100 del PIB. Sin embargo, en siete países comunitarios el gasto público superaba el 50 por 100 del PIB y, exceptuando al Reino Unido, España era el país de la CEE donde el sector público gastaba un porcentaje menor del PIB.

Más aún, dado que lo reducido de la dimensión relativa del sec-

tor público ha sido una constante histórica, España ha acumulado unos déficit de dotación en infraestructuras que exigen un aumento del gasto en estas partidas, más que una reducción. Además, las tendencias demográficas no pueden sino reforzar la necesidad de incrementar el gasto en partidas destinadas a la protección de la tercera edad, y el crecimiento del gasto público en la última década ha creado determinadas expectativas de provisión pública que pueden ser difíciles de modificar. En una democracia, estos aumentos en las demandas por incrementos del gasto no pueden ser ignorados por un gobierno que aspire a seguir gobernando.

Las afirmaciones anteriores no significan, sin embargo, que en el presupuesto de gastos no haya ningún espacio para la reducción, porque es claro que existe un amplio margen para la mejora en la asignación y gestión del gasto público (7) que, en teoría, podría servir para, prestando los mismos servicios públicos, reducir el gasto. Y es obvio que, idealmente, se debería hacer así. Sin embargo, al igual que ocurre con el ingreso, confiar en que una Administración que durante décadas viene siendo acusada de ineficiente, y durante décadas lleva prometiendo enmendarse, va a mejorar notablemente su eficiencia implica una buena dosis de optimismo.

La tercera variable que determina la restricción presupuestaria del sector público es el déficit. El Estado puede optar por cubrir una posible necesidad de ingresos simplemente aumentando el déficit. El recurso al déficit es, sin embargo, una tentación peligrosa, porque, aparte de poner en peligro los equilibrios internos (8), la integración europea

exige una convergencia de los déficit presupuestarios de los diferentes países (9). Por ello, aunque no está claro si podrá evitarse, se debe intentar no ya que no aumente el déficit, sino que no se desacelere su proceso de eliminación.

Los argumentos anteriores implican que para mantener los niveles de gasto y déficit actuales en el mercado único la presión fiscal debería incluso aumentar. Es claro, sin embargo, que esto no sería aceptado por unos contribuyentes que ya han visto aumentar la presión fiscal de forma considerable en la última década sin contraprestaciones satisfactorias. Entonces, como la eliminación del déficit debería ser un objetivo prioritario de política económica, el candidato obvio para compensar las reducciones de ingresos es la reducción del gasto a medio plazo. Estas reducciones del gasto, sin embargo, pueden encontrar la oposición de unos votantes habituados a determinadas prestaciones públicas (10). En este caso, la reducción del gasto puede suponer un coste político para quien la realice y, en última instancia, ese coste político puede impedir que se lleve a cabo.

La única forma de aliviar estos problemas sería que el sector público mejorase la gestión y control de los impuestos, y racionalizara el gasto público, aumentando al mismo tiempo la eficiencia de la gestión. Sin embargo, la experiencia pasada demuestra que confiar en estas alternativas es un tanto ilusorio.

### III. EL PROCESO DE ARMONIZACIÓN FISCAL EN LA CEE

#### 1. Consideraciones generales

La negociación fiscal entre los países de la CEE ante la perspectiva del mercado único ha sido, en lo fundamental, no cooperativa. A primera vista, esto puede parecer extraño, porque, después de todo, el análisis económico sugiere que la cooperación siempre produce una ganancia global neta para los países implicados. La explicación, sin embargo, es simple. La cooperación produce una ganancia global neta, pero no da lugar a una asignación Pareto superior de los recursos. Esto es, no todos los países ganan con la cooperación, pero la suma de las ganancias de los que salen beneficiados excede de la suma de las pérdidas de los que salen perjudicados. Por ello, para que la cooperación fuera aceptable para todos los países, los que ganan con ella deberían compensar, mediante transferencias monetarias, a aquellos países cuya estrategia óptima hubiera sido la no cooperación (11).

En la práctica, sin embargo, es difícil, si no imposible, que se implanten esquemas de coordinación que comporten transferencias compensatorias entre países, porque generalmente serán inaceptables desde el punto de vista distributivo. En general, los países que se beneficiarían más de una estrategia competitiva serían los más ricos y, por tanto, las transferencias compensatorias deberían ser de los países más pobres a los más ricos.

Excluidas, pues, las transferencias compensatorias, el problema de los esquemas de coordinación

fiscal es que, generalmente, habrá un conflicto entre optimalidad global y optimalidad individual y, consecuentemente, habrá países que carecerán de incentivos para cooperar.

En este contexto, es natural que el proceso de coordinación fiscal en la CEE haya sido, y sea, esencialmente no cooperativo. Esto, además, se ha visto favorecido porque tanto el mecanismo de adopción de decisiones que se ha establecido como el calendario de actuaciones para la creación del mercado único están sesgados en favor de los países cuya estrategia óptima es la competencia.

Por un lado, los acuerdos cooperativos requieren la unanimidad de todos los países, en tanto que cualquier país puede hacer valer unilateralmente una estrategia competitiva simplemente vetando cualquier acuerdo cooperativo (12). Por otro, los países que prefieren la cooperación en materia fiscal, en vez de supeditar la libertad de circulación de bienes y factores al establecimiento simultáneo de acuerdos de cooperación fiscal, han aceptado sin condiciones, y a fecha fija, la libertad de circulación para después negociar los aspectos fiscales. De esta forma, han cedido desde el principio una de las contraprestaciones más importantes que podían ofrecer a los países que prefieren la competencia para que renunciaran a esta estrategia.

Dado lo anterior, no es sorprendente que, promesas futuras al margen, los acuerdos comunitarios en materia fiscal se hayan limitado a unos mínimos para controlar las transacciones intracomunitarias de bienes una vez que se supriman las fronteras fiscales, y a unas normas de trata-

miento fiscal de las empresas que operan en más de un país comunitario.

## 2. Acuerdos fiscales ante el mercado único

La negociación fiscal en la CEE ha producido unos acuerdos, si no amplios, al menos de mínimos en materia de impuestos indirectos.

En el caso del IVA, esto se ha traducido en el establecimiento de dos periodos, uno transitorio y otro definitivo. El periodo transitorio se extenderá desde el 1 de enero de 1993 hasta una fecha sin determinar (que la Comisión desea que sea antes del 1 de enero de 1997). Durante el periodo transitorio, el IVA se aplicará según el criterio destino. Esto es, se pagará en el país donde se consume el bien. Al mismo tiempo, se establece un mecanismo automático de intercambio de información sobre transacciones intracomunitarias.

En cuanto a la aproximación de los tipos impositivos, a mediados de 1991 se ha alcanzado el compromiso político (no vinculante) de que el tipo reducido en la CEE sea, como mínimo, el 5 por 100, y el normal el 15 por 100. El tipo cero podrá mantenerse en los países y productos que ya lo tienen actualmente. El tipo incrementado, por su parte, deberá eliminarse.

Además, aunque en su día los países se comprometieron a no modificar los tipos del IVA más que en la dirección de las propuestas de la Comisión, excepcionalmente, y a fin de mitigar los posibles efectos inflacionarios que podría tener el incremento del tipo normal del IVA hasta el 15 por 100 en España y Luxemburgo, a estos países se

les permite aplicar un tipo «superreducido» a los productos que ellos escojan dentro de una lista de veinte productos básicos. Este tipo superreducido lo pueden elegir los países en el intervalo (0,5-4,5 por 100).

En el periodo definitivo, el criterio de aplicación del IVA será el de origen (13); esto es, se pagará donde se adquiera el bien. Por ello, se establecerá un sistema de compensación entre países (*clearing*), y se aproximarán los tipos impositivos tomando como base los acuerdos de 1991.

En el caso de los impuestos especiales, no habrá periodo transitorio, y a partir de 1993 se aplicará ya el sistema definitivo. En principio, los impuestos especiales se cobrarán en destino, y se habilitará una red comunitaria de depósitos fiscales interconectados. Los bienes sujetos a imposición especial podrán circular entre países a través de esta red en régimen de exención de impuestos.

En cuanto a los tipos impositivos, el acuerdo debe llegar a lo largo de 1991. La Comisión, a la vista de que la actual disparidad de tipos hace inviable la igualación en el corto plazo, ha optado por proponer dos tipos de referencia para cada bien: un tipo mínimo y un tipo objetivo. A partir de 1993, todos los tipos deberían estar por encima de los mínimos establecidos, y a medio plazo se trataría de que convergieran en los tipos objetivos.

En el ámbito de la imposición directa, los intentos de coordinación se han agrupado en torno a dos objetivos: evitar la deslocalización del factor más móvil, el capital, y favorecer la actuación de las empresas que operan en más de un país comu-

CUADRO N.º 2

IMPUESTOS INDIRECTOS: TIPOS IMPOSITIVOS 1991 Y PROPUESTA DE LA COMISION

	I V A			ESPECIALES		
	R	N	I	B (a)	C (b)	P (c)
Dinamarca .....	—	22	—	1.840 (g)	39	414
Alemania .....	7	14	—	1.259	44	321
Luxemburgo .....	3; 6	12	—	891	64	234
Francia .....	2,1; 5,5; 13	18,6	25	1.128	68	448
Italia .....	4; 9	19	38	291	69	580
Bélgica (d) .....	1; 6	19	25; 33	1.490	66	325
Holanda .....	6	18,5	—	1.398	35	346
Reino Unido (e) .....	—	17,5	—	2.133	34	277
<b>España</b> .....	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>33</b>	<b>556</b>	<b>53</b>	<b>331</b>
Irlanda (e) .....	10	23	—	2.612	34	395
Grecia .....	3; 6	16	36	140	67	198
Portugal (e) .....	8	17	30	281	69	424
<b>Propuesta Comisión (f)</b> .....	<b>5</b>	<b>15</b>	—	<b>míni. 1.118,5</b> <b>ópti. 1.398,1</b>	<b>45</b> <b>54</b>	<b>(h)</b> <b>337</b>

(a) Alcohol de granel y espirituosos: en ecus por hectolitro.

(b) Cigarrillos: especial más IVA como porcentaje del precio de venta.

(c) Gasolina: en ecus por mil litros.

(d) Aplica también el 17 por 100 a algunos bienes.

(e) Aplica también el tipo 0 a algunos bienes.

(f) Admite temporalmente el tipo 0.

(g) Más 37,5 por 100 del precio del mayorista.

(h) Aún no establecido.

Nota: 1 ecu = 131 pesetas.

Fuente: Gordon (1991).

nitario. Los avances en el primero de los objetivos, centrados en la fiscalidad del ahorro y en el impuesto de sociedades, han sido básicamente nulos, y las perspectivas de progreso en el futuro son escasas. De hecho, en la actualidad se han paralizado las iniciativas de cooperación en lo relativo a estos dos impuestos.

Por contra, en el segundo de los objetivos —favorecer la actuación de las empresas en más de un país comunitario— se han conseguido algunos logros significativos, y se han aprobado dos directivas y un convenio para dar un tratamiento fiscal unificado a este tipo de empresas.

Simplificando al máximo, podemos, por tanto, decir que, desde la perspectiva fiscal, la integración europea está caracterizada por:

A) Cooperación, e incluso cierta armonización, en materia de impuestos indirectos.

B) Competencia fiscal en materia de impuestos directos.

#### IV. LA ARMONIZACION DE LA IMPOSICION INDIRECTA: IMPLICACIONES PARA ESPAÑA

Inevitablemente, la integración europea va a suponer un reforzamiento considerable de la imposición indirecta dentro del sistema fiscal español por, al menos, dos razones:

a) Porque los impuestos indirectos van a tener que compensar las pérdidas de ingresos de otras fuentes fiscales.

b) Porque la aproximación de los tipos del IVA y de las

accisas prevista en el futuro implicará una elevación de las existentes en España (ver cuadro número 2).

En el IVA, en base a los últimos acuerdos, no será necesario alterar el tipo reducido vigente en España (6 por 100), será necesario incrementar el tipo normal (actualmente, el 12 por 100) y, en algún momento del tiempo, será necesario reducir el tipo incrementado (33 por 100). Al mismo tiempo, algunos bienes y servicios, actualmente gravados a los tipos reducido y normal, pasarán a estar gravados al tipo superreducido.

En principio, el incremento del tipo normal va a ser de tres puntos. En 1989, cada punto de incremento en el tipo normal suponía un aumento de recaudación de, aproximadamente, 120.000 millones de pesetas (14).

Los tres puntos de incremento, por tanto, apenas sirven para compensar los costes inmediatos de la reforma del IRPF (estimados en 400.000 millones), pero ciertamente son insuficientes para equilibrar las pérdidas de ingresos previsibles a medio plazo.

Además, están las pérdidas de recaudación debidas a la reducción del tipo incrementado, y a la aplicación del tipo superreducido. En el primer caso, por ejemplo, cada reducción de 10 puntos en el tipo incrementado exige un aumento de 0,6 puntos en el tipo normal para mantener la recaudación constante (15). Entonces, casi un punto del aumento en el tipo normal serviría exclusivamente para compensar la reducción del tipo incrementado del 33 al 15 por 100. Obviamente, se puede intentar paliar estas pérdidas recaudatorias estableciendo algún impuesto adicional sobre los bienes previamente gravados al 33 por 100, y de hecho este es el proyecto anunciado por el Estado en relación con los vehículos. Sin embargo, aunque el reflejo en el IPC pudiera ser diferente (16), parecería más sensato desde el punto de vista económico sencillamente aumentar el tipo normal algo más, en vez de recurrir a impuestos nuevos que, en última instancia, sólo tratan de replicar la situación anterior arropándola de otra forma.

Tomando todo en cuenta, el aumento del tipo normal del IVA del 12 al 15 por 100, aunque puede ser suficiente en el momento inicial para compensar el coste de la reforma del IRPF, puede revelarse insuficiente para compensar las pérdidas de recaudación debidas a la reducción del tipo incrementado del IVA y a la aplicación del superreducido. Dado que en el medio plazo son

previsibles otras pérdidas de ingresos y que los aumentos de la fiscalidad directa son inviables, parece inevitable que, en poco tiempo, el incremento propuesto del tipo normal se revele insuficiente y sea necesario volver a aumentarlo. Es más, sería conveniente adelantar estos aumentos del tipo normal, evitando establecer nuevos impuestos indirectos de dudosa justificación económica que, en definitiva, sólo servirían para complicar el sistema fiscal.

En cuanto a las accisas, para ajustarse a las propuestas comunitarias de mínimos sólo será necesario un incremento significativo en el caso de los alcoholes, en tanto en las gasolinas el aumento sería mínimo, y en el tabaco el nivel actual está ya por encima del mínimo.

## V. LA NO ARMONIZACIÓN DE LA IMPOSICIÓN DIRECTA: IMPLICACIONES PARA ESPAÑA

Pasaremos ahora a analizar las implicaciones para España de la no cooperación en los impuestos directos. Como ya se ha señalado, las limitaciones al diseño de la imposición directa en el mercado único derivan de los posibles movimientos del capital por razones fiscales, y de la relación entre fiscalidad y competitividad. Por ello, las implicaciones para España de la no armonización dependen crucialmente de cuál sea la posición relativa de la fiscalidad que afecta a los rendimientos del capital y a las empresas. Esto es, del tratamiento fiscal de los rendimientos del ahorro, el impuesto de sociedades y las cotizaciones sociales.

## 1. Fiscalidad sobre el capital y empresarial en España y en la CEE

### A) Rendimientos del ahorro

Analizaremos en primer lugar los rendimientos del ahorro. Antes, sin embargo, conviene recordar que existe un amplio consenso en que la definición más eficiente y equitativa de base imponible en el IRPF es la de renta amplia, o definición de Haig-Simons. Según esta definición, todos los rendimientos reales del ahorro deben incluirse en la base, de la misma forma que se incluyen las rentas del trabajo (17). Cualquier exención de todos o parte de los rendimientos del ahorro —incluso si es práctica habitual en la CEE— es una transgresión de la eficiencia y equidad implícitas en la definición de renta amplia. Y la pérdida de equidad es especialmente importante porque el IRPF es la figura que plasma en la práctica tributaria los principios de justicia distributiva que inspiran el sistema fiscal.

Con esta cualificación en mente, vamos a analizar de forma breve el tratamiento fiscal en España y en la CEE de las dos vías más importantes de retribución al ahorro: a) los intereses y dividendos, y b) las ganancias de capital.

a) Actualmente, en España, los intereses y dividendos se integran en la base del IRPF. Si esta integración se limitase a los intereses y dividendos reales, y se aplicara de igual forma a todos los contribuyentes, habría pocas objeciones a esta práctica. Esto, sin embargo, no es así.

Por un lado, los que se integran en la base no son los rendimientos reales, sino los no-

CUADRO N.º 3

**RETENCIONES A RESIDENTES EN INTERESES Y DIVIDENDOS (1989) Y ATENUACION DE LA DOBLE IMPOSICION EN LA CEE (1988)**

	INTERESES		DIVIDENDOS	
	Tipo de retención	Información automática	Tipo de retención	Porcentaje atenuación doble imposit.
Dinamarca .....	0	SI	30	33,3
Alemania .....	0	NO	25	100,0
Luxemburgo .....	0	NO	15	0,0
Francia .....	(a)	SI (c)	0	69,0
Italia .....	12,5-30	NO	10	100,0
Bélgica .....	25	NO	25	66,3
Holanda .....	0	SI	25	0,0
Reino Unido .....	25	NO	0	61,9
<b>España .....</b>	<b>25</b>	<b>SI</b>	<b>25</b>	<b>18,6</b>
Irlanda .....	35	NO	0	60,7
Grecia .....	(b)	NO	42-53	100,0
Portugal .....	20-25	NO	25	24,2

(a) Varios tipos de retención liberatoria

(b) A los tipos progresivos del IRPF.

(c) Para los no acogidos a la retención liberatoria.

Fuente: Corona (1990). Para atenuación de la doble imposición, González-Páramo (1990 b).

minales. La mayoría de estos rendimientos nominales son, sin embargo, meras compensaciones a la pérdida de valor del principal debida a la inflación. No aumentan entonces la capacidad de consumo del contribuyente, y deberían, por tanto, estar exentos.

Por otro lado, en la práctica, la evasión y elusión de los rendimientos del capital es probablemente mayor en las rentas altas que en las rentas bajas, simplemente porque las rentas elevadas pueden (y saben) utilizar mejor los mecanismos disponibles de evasión/elusión. De esta forma, los intereses y dividendos de las rentas bajas pueden estar tributando a tipos efectivos mayores que los de las rentas altas.

En la CEE, al menos formalmente, ocurre lo mismo que en España, y los intereses y dividendos se integran en la base del

IRPF. Sin embargo, es práctica habitual conceder bonificaciones (vía exenciones o mínimos exentos) a los intereses de cuentas corrientes y de ahorro, y a los de algunos títulos emitidos por el Estado (18). Además, en algunos países, las retenciones son liberatorias. España, en el momento actual, tiene, pues, una fiscalidad relativamente más dura que la de la mayoría de los países de la CEE, que se traduce, por ejemplo, en que la participación de las rentas del capital en la base del IRPF es en España mucho más elevada que en los restantes países comunitarios (cuadro número 4).

El nuevo IRPF español establece un mínimo exento para intereses y dividendos, y desfiscaliza los rendimientos del denominado ahorro popular. De esta forma, acerca la fiscalidad española a la vigente en otros países comunitarios. En teoría, sin

embargo, estas modificaciones alejan la base del IRPF de su definición ideal, con el consiguiente coste de eficiencia y, especialmente, de equidad. Con todo, como ya se ha señalado, el tratamiento actual de los intereses y dividendos los grava en exceso, y además, probablemente, de forma regresiva. Así pues, esa reducción de la fiscalidad puede interpretarse como una compensación de estas imperfecciones (19), y debe valorarse positivamente.

En la tributación de intereses y dividendos, aparte de ciertas bonificaciones a determinados tipos de rendimientos del ahorro, hay dos cuestiones que han sido objeto de una cierta atención: las retenciones aplicables a los intereses y las medidas para paliar la doble imposición.

En una primera aproximación, la cuestión de si se deben o no



CUADRO N.º 4

COMPOSICION PORCENTUAL DEL INGRESO DECLARADO EN EL IRPF EN LA CEE (1987)

	Alemania	Bélgica	Dinamarca	Francia	Grecia	Holanda (a)
Rentas del trabajo .....	79,6	84,5	83,3	84,0	70,9	85,7
Rentas del capital .....	—	4,6	3,7	4,9	6,8	4,3
Rentas del capital mobiliario .....	—	0,5	3,7	2,5	0,2	3,3
Rentas del capital inmobiliario .....	—	4,1	—	2,4	6,6	1,0
Actividades empresariales .....	—	10,2	8,4 (*)	10,2	20,7	8,1
Ganancias de capital (***) .....	—	0,5	0,1	0,9	—	—
Otros ingresos .....	20,4	0,2	4,5	0,1	1,6	1,9
	Italia (b)	Irlanda (c)	Reino Unido (d)	Media CEE 9 (**)		España
Rentas del trabajo .....	76,6	98,0	82,5	82,8		75,3
Rentas del capital .....	4,5	1,3	6,9	4,1		9,0
Rentas del capital mobiliario .....	1,0	1,3	6,5	2,1		5,8
Rentas del capital inmobiliario .....	3,5	—	0,4	2,0		3,2
Actividades empresariales .....	18,7	0,6	9,2	9,6		13,1
Ganancias de capital (***) .....	—	—	—	0,2		2,4
Otros ingresos .....	0,3	—	1,5	3,4		0,3

(\*) Incluye los alquileres.

(\*\*) Media no ponderada (a) 1988, (b) 1985, (c) 1985/86, (d) 1986/87.

(\*\*\*) No incluida, o sólo parcialmente incluida, para aquellos países que gravan las ganancias de capital con un impuesto separado (Dinamarca, Irlanda, Reino Unido).

Fuente: Elaboración a partir de OCDE (1990 b).

reducir las retenciones a intereses podría parecer extraña. Después de todo, son simplemente pagos anticipados a cuenta de los impuestos futuros debidos en esos intereses. Ciertamente, por ser pagos anticipados (20), tienen un coste financiero para el contribuyente en la forma de intereses perdidos (21), pero en ningún caso este coste parece suficientemente elevado como para justificar las frecuentes demandas de reducciones en los tipos de retención.

La realidad es, sin embargo, que, en ausencia de mecanismos automáticos y elaborados de información entre entidades bancarias y Administración tributaria, la retención es, a veces, el pago final del impuesto, y a veces el único medio de control de los intereses cobrados. En este contexto, las retenciones son importantes porque se establece una

relación directa entre nivel de retenciones y fiscalidad final sobre el capital.

La situación en la CEE, en cuanto a las retenciones, es diversa (cuadro n.º 3). Cuatro países —Alemania, Dinamarca, Luxemburgo y Holanda— no establecen retenciones. Dinamarca y Holanda compensan esto, sin embargo, con un sistema elaborado de información, cosa que no ocurre en Alemania y Luxemburgo. Como señala Corona (1990), esto convierte a esos países, *de facto*, en «paraísos fiscales» de los intereses. Sobre la realidad de esta afirmación baste recordar el ejemplo bien conocido de Alemania, que cuando trató de introducir una retención del 10 por 100 sobre los intereses experimentó tales salidas de capital al exterior que se vio obligada a derogarla. Obviamente, lo que hizo Alemania al derogar la retención fue

aceptar que los intereses defraudaran.

En cuanto a los restantes países, las retenciones se sitúan en el rango 20-35 por 100 y, en general, la retención no va acompañada de un sistema de información automática. España tiene un nivel de retenciones equiparable al de estos países (25 por 100) y suplementa estas retenciones con una obligación de información.

El segundo aspecto importante de la tributación de las rentas del capital es el grado de eliminación de la doble imposición de los dividendos (22). En España, la atenuación de la doble imposición se instrumenta mediante una deducción de la cuota del 10 por 100 de los dividendos percibidos. Esto se traduce en una atenuación de la doble imposición de sólo el 18 por 100, inferior únicamente a las de Holanda y Lu-

xemburgo. Por contra, tres países eliminan totalmente la doble imposición, y otros la corrigen por encima del 60 por 100. La media comunitaria (excluida España) de atenuación de la doble imposición es casi del 56 por 100 (ver cuadro n.º 3).

Obviamente, esto sugiere que para aproximarse a las tendencias comunitarias —y, de hecho, también para dar un tratamiento más justo a los dividendos— España debe aumentar considerablemente la atenuación de la doble imposición introduciendo, por ejemplo, un esquema generoso de imputación parcial (23).

b) Además de los intereses y dividendos, la otra forma más importante de obtener rentas del ahorro son las ganancias de capital

En la actualidad, España, en el espíritu de la definición de renta amplia, trata las ganancias de capital como un elemento más de renta gravable en el IRPF. En teoría, la actualización del valor de adquisición de los activos, al computar la ganancia, garantiza que únicamente se están gravando las ganancias *reales* de capital. En la práctica, sin embargo, los coeficientes de actualización son notoriamente inferiores al IPC, con lo que, en realidad, las ganancias de capital, a efectos fiscales, tienen un elevado componente monetario. Además, a diferencia de lo que ocurre en todos los demás países de la CEE, en España no existe ningún tipo de bonificación a las ganancias en función del tiempo de posesión del activo. Como resultado, las ganancias de capital suponen en España un porcentaje de la base imponible del IRPF mucho mayor que el de otros países (cuadro n.º 4).

La nueva normativa del IRPF

que entrará en vigor en 1992 acerca el tratamiento de las ganancias de capital en España al de otros países comunitarios. En el futuro, la cuantía de la ganancia de capital, a efectos fiscales, se reducirá en función del tiempo de posesión y del tipo de activo del que se trate. De esta forma, se puede llegar incluso a la exención fiscal de las ganancias si ha transcurrido el tiempo suficiente desde que se adquirió el activo (24). Esto, sin embargo, no implica que el nuevo tratamiento fiscal sea siempre beneficioso, porque, a cambio de la bonificación por tiempo de posesión, se ha eliminado la indicación del valor de adquisición. Consecuentemente, es más probable que el nuevo sistema reduzca la fiscalidad de una ganancia cuanto más a largo plazo sea (porque la reducción por posesión será mayor) y cuanto menor sea la tasa de inflación (porque menor será la pérdida por no indicación). De hecho, con el nuevo sistema es posible que incluso pérdidas *reales* de capital estén tributando como ganancias.

Con todo, el tratamiento sigue siendo mucho menos generoso que en otros países. Así, por ejemplo, la mayoría de los países comunitarios, al igual que España, eximen de tributación algunas o todas las ganancias a largo plazo, pero exigen periodos de tenencia muy inferiores a los de España para conceder la exención total. Por ejemplo, en Alemania y Luxemburgo el período de tenencia necesario para la exención de ganancias es de seis meses para bienes muebles y dos años para bienes inmuebles. Las cifras equivalentes para Dinamarca son tres y siete años; y para Italia, dos y cinco años. En España, por contra, los periodos necesarios para la exención total son de veinte

años para inmuebles, y entre diez y quince años para otros bienes. Por otro lado, países como Grecia, Bélgica y Holanda eximen incluso la mayor parte de las ganancias a corto plazo de los individuos.

Todo lo anterior sugiere que si el objetivo de la reforma de la fiscalidad de las ganancias de capital en España era reducirla y aproximarla a las tendencias comunitarias, tal reforma es demasiado tímida, e incluso, a veces, opera en la dirección opuesta (aumentando la fiscalidad de las ganancias de capital). Una reforma más acorde con el objetivo de aproximación a la práctica comunitaria hubiera reducido considerablemente los periodos necesarios para la exención, y mantenido la actualización de los valores de adquisición.

Si, por otro lado, el objetivo era dar un tratamiento más justo a las ganancias de capital, el resultado tampoco es satisfactorio, porque, con el nuevo tratamiento, la ganancia a efectos fiscales puede tener que ver poco con la ganancia real de capital. De hecho, si éste hubiera sido el objetivo, hubiera bastado con establecer unos coeficientes de actualización correctos (e iguales al IPC).

#### B) El impuesto de sociedades

El segundo elemento importante en la tributación de las rentas de capital es el impuesto de sociedades (IS). Los cuadros números 5 y 6 sugieren que, globalmente analizado, el IS español no puede considerarse elevado en relación a los aplicados en otros países de la CEE. Por un lado, el tipo impositivo nominal es de los más bajos de la CEE. Por otro, la recaudación supone

CUADRO N.º 5

**FISCALIDAD EMPRESARIAL EN LA CEE: RECAUDACION**  
 (En porcentaje del PIB)

PAIS	Impuesto de Sociedades	COTIZACIONES SOCIALES		
		Empresario	Trabajador	Total
Dinamarca .....	2,3	0,9	1,0	1,9
Alemania .....	1,9	7,2	6,1	13,3
Luxemburgo .....	7,5	6,2	4,8	11,0
Francia .....	2,3	12,2	5,5	17,7
Italia .....	3,8	8,7	2,4	11,1
Bélgica .....	3,0	9,4	5,1	14,5
Holanda .....	3,7	8,2	9,0	17,2
Reino Unido .....	4,0	3,5	3,1	6,6
<b>España .....</b>	<b>2,3</b>	<b>9,1</b>	<b>2,0</b>	<b>11,1</b>
Irlanda .....	1,3	3,5	2,0	5,5
Grecia .....	1,7	5,3	5,3	10,6
Portugal .....	3,0	5,6	2,9	8,5

Fuente: López y De Pablos (1990).

un 2,2 por 100 del PIB, frente a una media comunitaria del 3,3 por 100. De hecho, la recaudación sólo es inferior en tres países (Irlanda, Grecia y Alemania), similar en otros dos (Dinamarca y Francia) y notablemente superior en el resto.

Por tanto, en términos absolutos, el IS en España es inferior al de la mayoría de los países comunitarios. El IS español tiene, sin embargo, una serie de problemas de diseño, comunes muchas veces a los IS vigentes en otros países de la CEE, que afectan de forma notable a su neutralidad y los alejan de un impuesto sobre los beneficios. Los más importantes son los siguientes:

a) El IS contiene un entramado complejo de deducciones, exenciones, incentivos, regímenes especiales, etc., que en la práctica se ha traducido en que los tipos impositivos efectivos difieran notablemente entre sectores, e incluso entre empresas. Estas diferencias, que pueden llegar

a ser incluso de 10 a 1, distorsionan la asignación del capital entre sectores (25).

b) En segundo lugar, el impuesto de sociedades da un tratamiento inadecuado (aunque no sustancialmente peor que en

otros países) a la inflación, lo que se traduce en unas amortizaciones a costes históricos y en una valoración de existencias a coste medio de adquisición. En el caso de los activos fijos, el efecto de la no actualización del valor de adquisición es que el capital se está depreciando por debajo del coste real de adquisición. Consecuentemente, el impuesto no estará gravando el beneficio de las empresas, sino también, indirectamente, el valor de su *stock* de capital. Ciertamente, la Administración tributaria es consciente de estos problemas, y discrecionalmente dicta leyes de actualización de balances para paliarlo. Esto revela que la Administración considera justa la actualización de los valores de adquisición de los activos. ¿Por qué entonces no permitir la actualización de forma automática, y eliminar así un elemento de discrecionalidad que puede supeditar unas actualizaciones legítimas a intereses recaudatorios coyunturales?

Por lo que se refiere a la valo-

CUADRO N.º 6

**FISCALIDAD EMPRESARIAL EN LA CEE: TIPOS IMPOSITIVOS**

PAIS	Impuesto de Sociedades (1989) (*)	COTIZACIONES SOCIALES (1985-86)		
		Empresario	Trabajador	Total
Dinamarca .....	50	—	—	3,5
Alemania .....	56	9,60	9,60	19,2
Luxemburgo .....	36	8,0	8,0	16,0
Francia .....	39	23,62	13,18	36,8
Italia .....	46	18,81	7,15	25,96
Bélgica .....	43	11,6	8,65	18,76
Holanda .....	36	6,10	19,50	25,6
Reino Unido .....	35	—	—	—
<b>España .....</b>	<b>35</b>	<b>24,0</b>	<b>4,8</b>	<b>28,8</b>
Irlanda .....	43	12,1	5,5	17,6
Grecia .....	35	9,9	4,75	14,25
Portugal .....	36	21,0	8,0	29,0

(\*) Sólo gobierno central. Tipo impositivo más alto aplicable.

Fuente: Monasterio (1990) y Frenkel et al. (1990).

ración de existencias, lo que, idealmente, habría que hacer, para garantizar que la definición de beneficio no contuviese un componente monetario, sería actualizar el coste de adquisición según la variación de los precios. Esto, sin embargo, introduciría una serie de complejidades notables en el cálculo del valor de las existencias. Por ello, una alternativa sensata sería la de permitir valorar las existencias según el método LIFO (todas las unidades se valorarían al coste de las últimas adquiridas), con lo cual se eliminaría el efecto de la inflación. En la actualidad, exceptuando el caso del País Vasco, el método LIFO no se acepta en España, donde, al igual que en otros países comunitarios, el criterio básico de valoración es el coste medio de adquisición. El método LIFO, por su parte, aunque dista de ser la práctica general, se admite en cuatro países (Italia, Holanda, Alemania y Luxemburgo).

c) En tercer lugar, y también relacionado con las amortizaciones, está el problema de que las tablas actuales son demasiado antiguas, y en muchos casos establecen períodos de amortización demasiado amplios para ciertos activos (ej.: equipos de informática).

d) Finalmente, en la actualidad, las pérdidas de un ejercicio son compensables en los tres posteriores. En teoría, sin embargo, para que el impuesto de sociedades fuera neutral, las pérdidas de un ejercicio deberían dar lugar a una cuota *negativa* en el mismo ejercicio. Ciertamente, este cambio sería demasiado radical y podría introducir incentivos perversos en el sistema. Con todo, esto sugiere que se debería dar una posibilidad más generosa que la actual para deducir las pérdidas

en el IS. Una medida en esta dirección sería ampliar, hacia adelante y hacia atrás, las posibilidades de compensación, y añadir a la deducción de las pérdidas el coste de oportunidad de no haber podido deducirlas en el momento en que se generaron (26).

### C) Cotizaciones sociales

El último elemento de la fiscalidad empresarial y sobre el capital que vamos a revisar son las cotizaciones sociales.

Buena parte de las discusiones recientes sobre este tema se han centrado en la parte de las cotizaciones que recae sobre las empresas. En estos términos, España tiene uno de los regímenes de cotizaciones empresariales más elevados de la CEE. Así, el tipo de cotización empresarial es del 28 por 100, superior al de los restantes países comunitarios, de los que sólo Francia (23,62 por 100) y Portugal (21 por 100) tienen tipos de cotización equiparables (cuadro n.º 6). Por contra, cinco países tienen tipos de cotización inferiores al 10 por 100, y el resto, tipos inferiores al 20 por 100. En términos de recaudación, las conclusiones son similares, aunque las diferencias con otros países comunitarios son menores (27), como puede verse en el cuadro n.º 5.

Las cotizaciones sociales, sin embargo, además del componente empresarial, tienen un componente a cargo del trabajador.

Cuando se consideran conjuntamente ambos tipos de cotizaciones, la posición relativa de España mejora considerablemente. El tipo impositivo pasa a ser del 28,8 por 100, inferior al de Francia (36,8) y similar al de Portugal (29 por 100), Italia (25,9 por 100) y Holanda (25,6 por 100). En tér-

minos de recaudación, el cambio de la situación española es incluso más radical. En España las cotizaciones representan poco más del 11 por 100 del PIB, porcentaje sólo significativamente superior al que se da en Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido (cuadros números 5 y 6).

La mayor diferencia del sistema español de cotizaciones en relación a la CEE radica, pues, no tanto en el nivel de las cotizaciones como en la división de éstas entre trabajadores y empresarios.

Por tanto, la valoración del sistema de cotizaciones vigente en España, en relación al que existe en otros países de la CEE, depende crucialmente de si la división de las cotizaciones entre empresarios y trabajadores tiene, o no, trascendencia económica. A este respecto, la teoría económica sugiere que, al menos en competencia perfecta y a medio plazo (28), ambos tipos de cotizaciones son equivalentes. Esto es, tienen la misma incidencia y los mismos efectos económicos. O, lo que es lo mismo, el coste salarial para las empresas y el salario neto para los trabajadores es independiente de la división de las cotizaciones (29). La evidencia empírica tiende a confirmar este análisis teórico, e incluso va más lejos, llegando a apuntar que en el largo plazo los trabajadores soportan todas las cotizaciones (empresariales o a su cargo) en forma de salarios menores que los que se hubieran producido de no haber cotizaciones.

### D) Conclusión

En síntesis, la situación de la fiscalidad sobre el capital y empresarial en España estaría caracterizada por:

a) Un tratamiento fiscal de los rendimientos del ahorro que, incluso tras la reforma del IRPF, sigue siendo más duro que el vigente en la mayoría de los países de la CEE, especialmente en el tratamiento de las ganancias de capital.

b) Un impuesto de sociedades que no es elevado en relación al de otros países de la CEE, pero que adolece de problemas graves de diseño.

c) Unas cotizaciones sociales cuya mayor diferencia con las de otros países radica no tanto en su nivel como en su división entre empresarios y trabajadores. No obstante, si, como sugiere el análisis económico, la división de las cotizaciones es irrelevante, al menos a medio plazo, esta diferencia no sería importante.

Dada esta situación fiscal relativa, el siguiente paso es analizar los riesgos de deslocalización del capital y pérdida de competitividad que puede experimentar la economía española en el mercado único, debido a su estructura fiscal.

## **2. El riesgo de deslocalización**

### *A) Consideraciones generales*

Deslocalización del capital son todos aquellos movimientos de capital entre países que se producen como resultado no de las diferencias de productividad física del capital, sino de las diferencias fiscales entre países. En el contexto de la CEE, al menos formalmente, la mayoría de los países se adhieren al principio de residencia en lo relativo a la tributación de las rentas del capital, y esto, como ya se ha señalado, de aplicarse el principio estrictamente, debería eliminar la deslocalización fiscal.

Existen, sin embargo, al menos tres razones que, en la práctica, impiden la aplicación estricta de este principio.

a) Los países tienen límites a las deducciones de la cuota por impuestos pagados en el exterior. En general, estas deducciones no pueden exceder de los impuestos que resultarían de haber aplicado los tipos impositivos internos a las rentas obtenidas en el exterior. De esta forma, si un residente en un país está considerando invertir en el extranjero, puede preferir hacerlo en los países de fiscalidad baja que en los de fiscalidad elevada, porque en este último caso corre el riesgo de que la Administración de su país de residencia no le resarza de todos los impuestos pagados en el exterior.

b) En general, los rendimientos obtenidos en el exterior como intereses y dividendos sólo se gravan cuando se repatrian. Retrasando la repatriación se puede posponer la tributación e, incluso, eludirla de forma permanente (30).

c) La dificultad más importante para la aplicación del principio de residencia en el mercado único radica en la más que previsible ausencia de intercambios de información entre los países comunitarios. Como ya se ha señalado, los países de la CEE han sido incapaces de alcanzar el más mínimo acuerdo de intercambio de información en materia de impuestos directos, e incluso algún país, como Luxemburgo, ha reforzado sus leyes de secreto bancario. Esto imposibilita a los países conocer cuál es la renta que sus residentes han obtenido en el exterior, y abre unas vías obvias de fraude.

### *B) Efectos y alcance de la deslocalización*

A grandes rasgos, el uso de los esquemas de elusión y evasión en el mercado único puede producir dos tipos de deslocalización:

a) Deslocalización del capital financiero.

b) Deslocalización del capital productivo.

La deslocalización del capital financiero se traducirá, en primer lugar, en un aumento general del fraude y en una asignación ineficiente del capital entre países. Al mismo tiempo, producirá una distorsión en el mercado de servicios financieros, que tenderá a concentrarse en los países de fiscalidad baja. Finalmente, aquellos países que no entren en la competencia fiscal por captar capital de los no residentes y evitar su salida pueden experimentar una escasez de capital. La deslocalización productiva, por su parte, puede suponer una pérdida de renta y empleo para los países de fiscalidad elevada. La cuestión clave, sin embargo, no es tanto la de cuáles pueden ser los efectos cualitativos de estas deslocalizaciones, sino la de cuál puede ser su magnitud real.

En el caso de los movimientos del capital financiero, merece la pena diferenciar entre entradas de capital extranjero de un país para aprovechar las condiciones fiscales locales y salidas de capital de los residentes para evitar la fiscalidad local. En cuanto a las entradas de capital extranjero, existen diversos episodios que sugieren que responde de forma rápida, y en volumen considerable, al tratamiento de las rentas del capital de los no residentes. Por ejemplo, cuando Estados Unidos eliminó en 1984 una retención del

10 por 100 en la mayoría de los pagos de intereses a no residentes, la venta de obligaciones a éstos se disparó desde casi cero a 8,8 miles de millones de dólares en sólo cuatro meses. Un ejemplo más próximo es la reciente eliminación de impuestos en España en los pagos a no residentes de intereses de la deuda pública, que se ha traducido en que en los cuatro primeros meses de 1991 haya entrado en España para la compra de deuda casi el triple de capital extranjero que a lo largo de todo el año anterior.

En cuanto a las salidas de capital, la situación es menos clara. Ciertamente, existen ejemplos, como los ya mencionados de Alemania y Holanda, en los que se han producido salidas de capital importantes ante los aumentos de la fiscalización interior de las rentas del capital de los residentes. Pero no es obvio que estos ejemplos sean directamente extrapolables a otros países, porque, en buena medida, las salidas de capital dependen del control que estén ejerciendo las autoridades fiscales de la actividad de las instituciones financieras que operan en su territorio (que en los ejemplos era nula) y de las posibles medidas defensivas que se adopten para evitar estas salidas (31). Obviamente, esto no significa que no vaya a haber salidas de capital de residentes por razones fiscales. Es probable que haya salidas de capital (y, sobre todo, no repatriaciones de rendimientos obtenidos en el exterior), pero la magnitud de estos efectos no es fácil de predecir y puede que no sea tan elevada como se sugiere a veces. De hecho, Francia (32) e Italia han liberalizado recientemente los movimientos de capital sin que, al parecer, esto haya generado salidas de capital significativas.

La deslocalización de las actividades de producción podría ser consecuencia de las diferencias en el impuesto de sociedades. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que es poco probable que estas disparidades generen desplazamientos significativos de la actividad productiva. Obviamente, la razón de ello es que las decisiones de ubicación de las empresas pueden depender más de factores como el acceso a los mercados y a las empresas complementarias, la cualificación de la mano de obra, el nivel de salarios o las infraestructuras que a una diferencia de unos puntos en el IS.

### *C) Fiscalidad en España y deslocalización del capital*

En una primera aproximación, podemos relacionar la deslocalización del capital financiero fundamentalmente, aunque no exclusivamente, con el tratamiento de las rentas de capital en el IRPF y con las retenciones. De igual forma, la deslocalización de la inversión productiva estará más relacionada con las provisiones del impuesto de sociedades y con las cotizaciones sociales.

#### 1) Capital financiero

Para un residente, cuanto mayores sean los impuestos interiores mayores serán las ganancias de la evasión/elusión y, consecuentemente, mayores los incentivos para colocar el ahorro en el exterior. Por tanto, en principio, cuanto más severa sea la fiscalidad de un país sobre las rentas del capital mayores serán los riesgos de que la libre circulación de capitales, combinada con la ausencia de cooperación entre países, produzca una salida de capital financiero propiedad de los residentes.

Con base en lo anterior, cabe plantearse una reducción de la fiscalidad interna de las rentas del capital como medida defensiva en un contexto de competencia fiscal. Al reducir la fiscalidad interior, disminuye la rentabilidad de los esquemas de elusión/evasión, con lo que se desincentiva su uso y, consecuentemente, se reducen las salidas de capital por motivos fiscales.

Este razonamiento parece sensato. El problema, sin embargo, es de índole cuantitativa. Es probable que, en la práctica, a no ser que la reducción fiscal sea tan drástica que casi exima de tributación a las rentas del capital, su efectividad disuasoria de las salidas de capital por motivos fiscales sea muy reducida.

Por un lado, la evasión depende no sólo de la rentabilidad de evadir, sino también de la probabilidad de detección y de la sanción correspondiente. Si la probabilidad de detección es próxima a cero, y a no ser que la rentabilidad de evadir sea prácticamente nula, es razonable pensar que se seguirán buscando mecanismos de evasión/elusión.

Por otro lado, los candidatos obvios a buscar vías de evasión no son las rentas bajas, sino las rentas elevadas. Por ello, las reducciones fiscales destinadas a reducir las salidas de capital al exterior deben beneficiar primordialmente a las rentas elevadas. Consecuentemente, tienen que ser de un orden de magnitud considerable.

En cualquier caso, parece claro que las reducciones moderadas de la fiscalidad como elemento disuasorio de las salidas de capital tendrá una efectividad muy limitada. Esto sugiere que las reformas en la nueva ley del IRPF,

si tenían este objetivo, son claramente insuficientes.

Dada, pues, la insuficiencia de la reforma para reducir la deslocalización, la cuestión es: ¿se debe reducir más la fiscalidad sobre el capital? En mi opinión, la respuesta depende, simplemente, de cuál pueda ser la magnitud de las posibles salidas de capital. Si, como se argumentó previamente, no es previsible una salida masiva de capital, la respuesta sería negativa. El Estado debe entonces, simplemente, avanzar en el desarrollo de medidas que reduzcan la evasión/elusión y aceptar las salidas que inevitablemente se produzcan como el precio de mantener una concepción amplia de justicia tributaria.

Si, por contra, el razonamiento anterior fuera equivocado y el Estado fuera incapaz de contener una salidas de capital generalizadas, es claro que la única alternativa viable sería una reducción drástica de la fiscalidad sobre el capital. El precio sería entonces renunciar a buena parte del carácter extensivo del IRPF y reducirlo a poco más que un impuesto progresivo sobre las rentas del trabajo. Aparte de que es dudoso que esto fuera aceptable para la mayoría de los contribuyentes (que también son votantes), si éste fuera el caso, lo que quizá hubiera que replantearse no es sólo la fiscalidad de las rentas del capital, sino la propia justificación del papel del IRPF dentro del sistema fiscal como instrumento redistributivo. Simplemente, puede ser que si es necesario prácticamente eximir de tributación a las rentas del capital en el IRPF, lo que realmente haya que hacer sea reducir también el nivel y la progresividad sobre las rentas del trabajo, y trasladar el grueso de la actividad redistributiva al lado del gasto. Las pérdi-

das recaudatorias resultantes se deberían compensar con aumentos de la imposición indirecta.

Una cuestión que ha sido objeto de cierta polémica es la relación entre el nivel de las retenciones y las salidas de capital propiedad de los residentes. Si las retenciones afectaran al pago fiscal final de una renta del capital, podría considerarse, en el marco de una estrategia defensiva, la posibilidad de reducir las retenciones. Sin embargo, como ya se ha señalado, salvo por el posible coste financiero del adelanto de impuestos, la retención sólo afecta al pago fiscal final de una renta del capital si esta renta se va a defraudar posteriormente. Por ello, disminuir las retenciones beneficiará de forma sustancial a quienes, aprovechando las imperfecciones de la gestión de los impuestos, no declaran rentas sometidas a retención; y, ciertamente, una medida que favorece más a quienes cumplen menos con sus obligaciones tributarias es poco justificable. Por ello, si se considera necesario reducir la fiscalidad del capital como medida defensiva, lo lógico es hacerlo vía bonificaciones en la base del IRPF (que pueden ser aprovechadas sólo por los contribuyentes que declaran sus rentas), y no vía reducción de retenciones (que beneficia más a quien no declara). Hacer lo contrario es, sencillamente, bonificar implícitamente el fraude.

En cuanto a las entradas de capital de los no residentes, como ya se ha señalado, existe una relación muy fuerte entre las entradas de capital financiero y la fiscalidad. Esto, combinado con el hecho de que los países de la CEE ofrecen múltiples oportunidades a los no residentes de obtener rentas del capital sin pagar impuestos, se traduce en que

el precio (en términos de «no entradas» de capital) de intentar mantener una fiscalidad no ya elevada, sino incluso moderada, sobre las rentas del capital de los no residentes puede ser muy elevado. Por ello, parece económicamente sensato, a pesar de que se pueda cuestionar conceptualmente, eximir de tributación las rentas del capital de los no residentes. De esta forma, el tratamiento que se da en la actualidad a estas rentas en España, que exige buena parte de los intereses y dividendos obtenidos por no residentes, está plenamente justificado.

## 2) Inversiones directas

Finalmente, las inversiones directas pueden verse afectadas por el IS y por las cotizaciones sociales. Sin embargo, es poco probable que, para diferenciales «razonables» de impuestos entre países, la magnitud de las posibles deslocalizaciones de las inversiones directas sea significativa. Es más, incluso si lo fuera, es claro que España no estaría en una situación de desventaja frente a otros países a la hora de atraer inversiones directas.

Por un lado, el nivel del IS no es elevado de acuerdo con los *standards* comunitarios. De hecho, tanto en términos de tipos impositivos como de recaudación, el IS en España es uno de los más bajos de la CEE.

En segundo lugar, a pesar de que la parte de las cotizaciones a cargo del empresario sea elevada en relación con la de otros países de la CEE, es claro que, desde la perspectiva de una empresa, la variable relevante a la hora de valorar el coste del factor trabajo no es si las cotizaciones empresariales son elevadas o no, sino si los costes salariales (que

incluyen también la cotización a cargo del trabajador y el salario neto) son elevados o no en relación con los de otros países; y, ciertamente, el coste del factor trabajo en España es barato en comparación con el de la mayoría de los países de la CEE.

### 3. La cuestión de la competitividad

España es el país de la CEE cuyo volumen de comercio intracomunitario es más bajo (33). En 1990, las exportaciones de España a otros países comunitarios eran, en porcentaje del PIB, las más bajas de todos los países de la CEE, y lo mismo ocurría con las importaciones intracomunitarias. Por otra parte, el déficit de España en sus relaciones comerciales comunitarias sólo era superado por Grecia y Portugal. Todo ello implica que la mayor integración económica de los mercados europeos en 1993 plantea para España unos retos especiales, y que la competitividad, definida (34) como la capacidad de las empresas para defender sus mercados interiores y ganar parte de los exteriores, adquiere un carácter de prioridad para la economía española.

Un determinante obvio de la competitividad son los precios de venta de los productos; otro, la acumulación y renovación del *stock* de capital. Los impuestos empresariales, *en función de su incidencia*, afectarán a estos dos componentes de la competitividad. Si un impuesto se traslada a los precios del productor, se perderá competitividad en relación con los productos que no soportan ese impuesto. Si el impuesto lo soportan los propietarios de las empresas, se reducirán los excedentes de explotación.

Dado que existe una conexión muy fuerte entre excedente e inversión (35), la reducción de excedentes desacelerará el proceso de acumulación de capital, con el deterioro consiguiente de la competitividad futura. Finalmente, si el impuesto es soportado totalmente por el trabajo, no habrá alteración de costes (y, por tanto, de precios) ni de excedentes. Sólo en este caso la competitividad no se verá alterada.

Basándose en lo anterior, parece, en principio, que aquellos países de la CEE cuya fiscalidad empresarial sea relativamente más elevada estarán deteriorando su competitividad relativa por toda aquella parte de estos impuestos que no sea soportada por el factor trabajo.

#### A) *Impuesto de sociedades y competitividad*

Dado esto, ¿cuáles son los efectos de la fiscalidad empresarial española —el IS y las cotizaciones sociales a cargo del empresario— sobre la competitividad de las empresas? Comenzaremos analizando los efectos del impuesto de sociedades.

Como ya se ha señalado, el impuesto de sociedades en España, globalmente considerado, no es elevado en relación con el vigente en la mayoría de los países de la CEE. Sin embargo, el impuesto de sociedades español es muy poco neutral. Por un lado, no afecta de igual forma al capital invertido en todos los sectores. Por otro, al incluir en la definición de su base un elevado componente monetario, y al limitar la posibilidad de deducciones de pérdidas, se aleja considerablemente de la definición económica de beneficios. El análisis anterior revela que existen, al menos, cua-

tro tipos de medidas que permitirán mejorar la neutralidad del IS:

1) Eliminar los regímenes especiales y depurar considerablemente la definición de base imponible, eliminando deducciones, exenciones, etcétera.

2) Actualizar las tablas de amortización de los activos.

3) Ajustar la base imponible por la inflación, estableciendo una regularización automática de los balances y permitiendo valorar las existencias según el método LIFO.

4) Ampliar, tanto hacia adelante como hacia atrás, los períodos de compensación de pérdidas.

Al margen de las modificaciones del IS para mejorar su neutralidad (36), dentro de una estrategia competitiva, cabe plantearse la reducción del IS como instrumento favorecedor de las empresas nacionales. Esta reducción puede materializarse bien de forma general (reduciendo, por ejemplo el tipo impositivo), bien tratando de incentivar actuaciones concretas (incentivos fiscales).

El problema es que, dentro de unos márgenes razonables, es poco probable que se logran estos objetivos, por diferentes razones:

a) En competencia perfecta, el efecto en precios depende de en qué medida habían sido trasladados a éstos los impuestos reducidos. A este respecto, ni la teoría ni la evidencia empírica ofrecen una respuesta clara (37). Con todo, generalmente se acepta que es el capital el que soporta el impuesto de sociedades. Si esto es así, una reducción del IS no se traducirá en reducciones



de precios, sino en aumentos de excedentes.

b) Es natural que un incremento de excedentes, generado por una mejora en la situación del mercado o en las expectativas, dé lugar a inversiones mayores (38). Sin embargo, lo que está bastante menos claro es que los aumentos de excedentes debidos meramente a razones fiscales se traduzcan en algo más que en mejoras en la retribución al capital propio. Simplemente, es dudoso que las reducciones fiscales puedan inducir a invertir a un empresario en una coyuntura de mercado mala.

Es más, es incluso dudoso que fuera conveniente que los incentivos generaran inversiones adicionales. Después de todo, si el que una inversión sea rentable depende de que sea bonificada fiscalmente, es más que probable que se trate de una inversión no conveniente desde el punto de vista económico. Esto es, los incentivos a la inversión sólo estimularán inversiones económicamente poco rentables.

La conclusión de todo lo anterior es simple. Si se quiere mejorar la competitividad empresarial vía IS, se debe avanzar en el camino de aumentar la neutralidad del impuesto actual. Por contra, buscar la competitividad vía reducción del impuesto de sociedades es probable que sólo sirva para aumentar los excedentes empresariales, pero no para reducir los precios del producto ni para fomentar la inversión.

#### *B) Cotizaciones empresariales y competitividad*

Frecuentemente, se ha señalado que las cotizaciones empresariales en España son las más elevadas de la CEE, y que

esto perjudica a la competitividad de las empresas. Sin embargo, como ya se ha señalado, el análisis económico sugiere que no se puede dissociar el análisis de la cuota empresarial del de la cuota a cargo del trabajador, porque ambas forman parte del coste laboral. Cuando el análisis se realiza en términos de cotizaciones totales, la posición relativa de España mejora considerablemente, e incluso, al menos en términos del PIB, pasa a ser un país con niveles de cotización no muy elevados.

Más aún, existe un amplio consenso acerca de que, al menos en el largo plazo, las cotizaciones sociales, en la práctica, son soportadas por el trabajador en forma de salarios menores. Si esto es cierto (39), una reducción de las cotizaciones empresariales simplemente daría lugar a un aumento equivalente de los salarios brutos de los trabajadores, dejando inalterados los costes laborales. Es más, en la medida en que, como muchos proponen (40), la pérdida de recaudación debida a la reducción de las cotizaciones empresariales se compensara con un aumento del IVA, se podría dar la paradoja de que la competitividad se deteriorase porque el IVA, a diferencia de las cotizaciones, sí que es soportado parcialmente por los productores.

Estos análisis están, sin embargo, en abierta discordancia con las actitudes de los empresarios. Su énfasis en la reducción de las cuotas empresariales, sin mencionar las que corren a cargo del trabajador, implica que, desde su perspectiva, ambos tipos de cuotas no son equivalentes, y que, además, los trabajadores soportan su parte de la cuota, en tanto la cuota empresarial se refleja en un aumento del coste la-

boral. Si bien esto es plausible en el corto plazo, tanto la racionalidad económica como la relevancia empírica de este supuesto a largo plazo son, cuando menos, debatibles. Con todo, incluso si fuera cierto que una buena parte de las cotizaciones empresariales se traduce en aumentos del coste laboral, no está claro que una reducción produjera una mejora de la competitividad.

Por un lado, dista mucho de ser obvio que los costes salariales tengan una relación estrecha con la competitividad de un país o región. En los años ochenta, por ejemplo, los países que ampliaron más sus exportaciones en el ámbito comunitario fueron Italia, Irlanda, España y la RFA. Sin embargo, el aumento de costes fue relativamente bajo en España e Irlanda, en tanto que fue relativamente alto en Italia y la RFA. Por contra, Bélgica, que tuvo los incrementos más bajos de costes vio reducida su participación en el comercio intracomunitario (41). El análisis de los datos de competitividad regional en España arroja una conclusión similar (42).

La razón es, obviamente, que la competitividad depende, de forma compleja, de una amplia gama de factores y, dentro de unos amplios márgenes de variación, los precios pueden no ser, ni con mucho, el factor más importante. Sencillamente, vender más barato no significa quitar mercado a otras empresas con mayor capacidad de innovación y de gestión, que ofrecen productos de mejor calidad, que tienen estrategias de *marketing* más agresivas, etc. Por ello, poner un énfasis excesivo en la relación entre competitividad y salarios es una aproximación demasiado simplista que ignora otro tipo de medidas que pueden ser mucho

más efectivas. Así, por ejemplo, sería más sensato preocuparse de mejorar la gestión del gasto público, aumentar la dotación de infraestructuras, mejorar la cualificación del trabajo, promover la innovación y la calidad de la producción, o incluso flexibilizar el mercado de trabajo, que centrarse en una relación simplista, de texto introductorio de economía, salarios-precios-ventas (43).

En segundo lugar, España tiene ya uno de los costes reales del trabajo más bajos de la CEE, que además en los últimos años han crecido de forma sistemática por debajo de la media (44). Por otra parte, el excedente por unidad de capital es, en España, uno de los más elevados de la CEE, y la participación del excedente en el valor añadido bruto no ha cesado de aumentar en la última década.

Finalmente, es necesario tener en cuenta que, debido a la restricción presupuestaria del sector público, cualquier reducción de las cotizaciones obliga a un aumento equivalente en otros impuestos. Por ello, incluso si la reducción de cotizaciones empresariales redujera los impuestos soportados por los empresarios, esta reducción se vería compensada por la parte de los nuevos impuestos que recaiga (económicamente) sobre los propios empresarios, y además, por cualesquiera efectos de equilibrio general, se produciría la traslación de parte de la carga impositiva a los trabajadores (reducciones de la demanda, del ahorro familiar, etcétera).

## VI. CONCLUSIONES

El análisis anterior sugiere las siguientes conclusiones relativas

a la fiscalidad española ante el mercado único.

1. Dada la evolución previsible de los ingresos no fiscales del Estado, es difícil que la presión fiscal en el mercado único disminuya. De hecho, debiera incluso aumentar. Como esto es inviable, si el Estado no es capaz de mejorar notablemente la gestión de ingresos y gastos se verá abocado a reducir el gasto o a aumentar el déficit. Las presiones de los votantes pueden, sin embargo, dificultar la reducción del gasto.

2. La integración europea va a suponer un reforzamiento de la imposición indirecta. En esta dirección, aumentarán algunos impuestos especiales y el tipo normal del IVA (hasta el 15 por 100). El tipo incrementado tenderá a desaparecer, y se establecerá un tipo superreducido. Es probable, sin embargo, que el aumento previsto en el tipo normal se revele pronto insuficiente y sea necesario volver a aumentarlo. De hecho, sería mejor incrementarlo ahora que introducir nuevos impuestos de dudosa justificación.

3. En el marco de una estrategia competitiva, el nuevo tratamiento a las rentas del capital de los no residentes es satisfactorio, aunque, quizá, podría haberse ampliado más el ámbito de las rentas exentas. Por otra parte, la reducción de la fiscalidad de las rentas de capital de los residentes ha sido moderada, y por ello cabe plantearse si, en el marco de una estrategia defensiva, no sería conveniente reducirla aún más. El problema de esto es que, dadas las posibilidades de elusión/evasión que ofrecen otros países de la CEE, a no ser que la reducción fiscal sea tan drástica que prácticamente reduzca a cero la tributación interior, es

muy probable que su efectividad disuasoria de las salidas de capital sea muy reducida. Por ello, convendría, antes de renunciar a una estructura fiscal que ha sido el resultado de muchos esfuerzos, mantener la fiscalidad actual avanzando en el diseño de medidas que reduzcan la evasión/elusión. Si, con todo, fuera inevitable una salida significativa de capital, lo que realmente habría que hacer, antes que degenerar el IRPF en un impuesto progresivo sobre nóminas, sería reducir su nivel y progresividad, trasladando parte de su papel recaudatorio a la imposición indirecta y su papel redistributivo al lado del gasto.

4. Otra posible medida defensiva es la reducción de las retenciones. Sin embargo, si esta medida es efectiva, beneficiará fundamentalmente a quien defrauda. Por ello, si se considera necesario implementar medidas defensivas adicionales, sería más sensato hacerlo vía bonificaciones o exenciones en la base del IRPF (que benefician a los que sí contribuyen) que vía reducción de retenciones. Hacer lo contrario es, simplemente, primar implícitamente el fraude.

5. El impuesto de sociedades, por su parte, es uno de los más bajos de la CEE, tanto en términos de tipos impositivos como en términos de recaudación. Por ello, es poco probable que estimule deslocalizaciones o perjudique la competitividad de las empresas.

6. El IS tiene, sin embargo, unos problemas de diseño (muchas veces comunes a los vigentes en otros países de la CEE) que hacen que sea palmariamente no neutral. Entre ellos, los más significativos son: la proliferación de deducciones, incenti-

vos y regímenes especiales; el tratamiento inadecuado de la inflación; la obsolescencia de las tablas de amortización, y los límites temporales a la compensación de pérdidas.

7. En el análisis económico, existe un amplio consenso acerca de que las cotizaciones son soportadas por el trabajo y, consecuentemente, no afectan a la competitividad. Los empresarios, sin embargo, parecen pensar lo contrario, y demandan reducciones en las cotizaciones empresariales. Sin embargo, incluso si la opinión empresarial fuera correcta, habría diversas razones que cuestionarían la eficacia de una reducción de las cotizaciones empresariales para aumentar la competitividad. Entre ellas, la fundamental es que no hay una relación bien definida entre costes salariales y competitividad, y que, a los niveles actuales, ni los excedentes de las empresas españolas pueden considerarse bajos ni los costes salariales reales pueden considerarse elevados.

Cabría plantearse entonces si no sería más sensato pedir al Estado que mejore los servicios básicos (telecomunicaciones, infraestructuras, etc.), para garantizar una competitividad por la vía del aumento de la productividad, que insistir en que reduzca los impuestos para ganar competitividad por la vía simplista de la reducción de precios.

Al mismo tiempo, las empresas deberían plantearse la necesidad de alcanzar la competitividad no por vía de pagar menos al factor trabajo, sino por la de mejorar su gestión, su capacidad de innovación, la calidad de sus productos, sus estrategias de captación de mercados, etcétera.

## NOTAS

(1) Según este principio, los residentes de un país deben pagar impuestos sobre la renta que obtengan *independientemente* de dónde hayan obtenido esa renta. Para detalles sobre este principio, ver GIOVANNINI (1989), y BACHETTA y CAMINAL (1991).

(2) Según este criterio, los impuestos debidos al consumo de un bien son los del país de residencia del consumidor.

(3) Aquí «coste de eficiencia» se interpreta como disminución de las ofertas factoriales. Estrictamente, sin embargo, la eficiencia está relacionada sólo con las variaciones *compensadas* de las ofertas, a cuyo coste se denomina exceso de gravamen (ver ZUBIRI, 1990).

(4) Ver MAÑAS (1990).

(5) Ver, por ejemplo, EINCHEGREEN (1991), o BACHETTA y CAMINAL (1990).

(6) Esto es, el aumento necesario en la presión fiscal para compensar los costes presupuestarios de la reducción de coeficientes.

(7) VALLE (1990) estima que la ineficiencia pública supone un aumento en el coste de provisión de casi un 34 por 100.

(8) Para un análisis detallado de los efectos económicos de los déficit, ver VIÑALS (1985).

(9) Como ya se ha visto, la financiación del déficit con dinero drena las reservas, y la financiación con deuda puede tener efectos similares (EINCHEGREEN, 1991).

(10) No es extraño que los votantes quieran más gasto con los mismos impuestos (aunque probablemente aceptarían más impuestos si piensan que van a recaer sobre los demás).

(11) Obsérvese que esta compensación es posible porque existe una ganancia global neta.

(12) A fin de solventar este problema, Bélgica ha propuesto, en febrero de 1991, que la regla de unanimidad vigente en las cuestiones fiscales sea sustituida por la de mayoría con votación cualificada.

(13) Existirán, sin embargo, regímenes especiales para la adquisición de vehículos nuevos, compras por correo y adquisiciones por instituciones exentas (bancos, administraciones públicas, etcétera).

(14) IEF (1990).

(15) Dado que el 68 por 100 de la base del IVA se grava al tipo normal y el 4,3 por 100 al incrementado, + normal =  $(0,043/0,68)$  (— incrementado).

(16) Lo cual sería buen reflejo de lo

«fíelmente» que el IPC refleja el verdadero coste de la vida.

(17) No obstante, si adoptáramos una perspectiva vitalicia de la equidad, los rendimientos del ahorro deberían quedar exentos. Esto obligaría también a otros cambios en el IRPF, como por ejemplo establecer tipos marginales constantes.

(18) Este es el caso, por ejemplo, en Grecia, Irlanda, Italia y el Reino Unido.

(19) Merece la pena señalar que la definición de usos del ahorro que se consideran ahorro popular debe ser lo más amplia posible, para evitar que el ahorro fiscal se traslade a las entidades financieras vía reducciones del tipo de interés bruto.

(20) De hecho, en función de cuándo se considera que nace la obligación de tributar, lo que se podría considerar un pago diferido es la cuota diferencial.

(21) Cuando existe inflación, existe un coste adicional relacionado con que el valor real de los anticipos es mayor que el de los créditos concedidos posteriormente.

(22) Para la naturaleza de este problema, ver ROSEN (1988) o ZUBIRI (1990).

(23) Ver ZUBIRI (1990).

(24) Veinte años en el caso de los bienes inmuebles, diez en los valores mobiliarios y quince en el de otros activos.

(25) Ver ALBI *et al.* (1988).

(26) Esta línea inspira la futura concepción comunitaria (ver MONTORO, 1990).

(27) Esta reducción de diferencias puede deberse a varias causas. Entre ellas, diferencias en las tasas de paro y actividad, participación de los salarios en el PIB, regímenes especiales, etcétera.

(28) La razón de esto es que los salarios pueden no ajustarse al instante, sino requerir un cierto período de tiempo.

(29) Si los salarios se determinan mediante negociación, y los sindicatos valoran de forma diferente ambos tipos de cotizaciones, el resultado puede variar (ver STIGLITZ, 1988, y OCDE, 1990a).

(30) Como señalan GIOVANNINI e HINES (1990), para ello sería suficiente, por ejemplo, hacer coincidir la repatriación con los períodos en los que existen excesos de deducciones por rentas obtenidas en el exterior, o en los que disminuye el tipo impositivo en el país de inversión. Existen también esquemas para utilizar en el interior los rendimientos acumulados en el exterior sin pagar impuestos (ver FERNÁNDEZ BRIONES, 1990).

(31) Entre las medidas defensivas que se pueden adoptar, se pueden señalar los controles de capital, la aplicación de transparencia fiscal a sociedades patrimoniales constituidas en el exterior por residentes, las medidas anti-paraisos fiscales, etc. (Para el análisis de algunas de éstas, y otras, ver FERNÁNDEZ BRIONES, 1990).

(32) Francia es considerado como un país donde la fiscalidad del capital es elevada.

(33) *Economie Européenne* (1990).

(34) Ver SACHWALD (1990).

(35) Ver BANCO DE ESPAÑA (1990).

(36) Además de las medidas ya señaladas para mejorar la neutralidad, se podrían señalar otras de más difícil realización; como, por ejemplo, permitir deducir de la base el coste de oportunidad de los fondos propios reinvertidos en la empresa.

(37) Ver, por ejemplo, ROSEN (1988).

(38) La evidencia sugiere que esta relación excedente-inversión existe (ver HERCE, 1986, y BANCO DE ESPAÑA, 1990).

(39) ARGIMÓN y GONZÁLEZ-PÁRAMO (1987) revisan la literatura y comprueban que esta proposición no puede rechazarse en el caso de España.

(40) Ver, por ejemplo, COSTA TERRONES (1990) y GONZÁLEZ-PÁRAMO (1990a).

(41) CEE (1990a).

(42) Ver SEGURA (1990).

(43) Obsérvese que, de hecho, en un modelo simple de competencia perfecta, no podría haber competencia en precios en productos de calidad igual porque, de hecho, todas las empresas deberían vender al mismo precio. La competencia sería, en todo caso, en calidades.

(44) Entre 1981 y 1990, por ejemplo, los costes laborales reales disminuyeron en España en un 14,7 por 100, frente a una reducción media del 7,8 por 100 en la CEE (ver anexo estadístico de CEE, 1990b).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBI, E. (dir.) (1990), *La Hacienda Pública en la Democracia*, Ariel, Barcelona.
- , RODRÍGUEZ, J. A., y RUBIO, J. J. (1988), *Nuevas reformas fiscales. Una experiencia para Es-*

*paña*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

ARGIMÓN, I., y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1987), «Traslación e incidencia de las cotizaciones sociales por niveles de renta en España», *Documentos de Trabajo*, n.º 1, Fundación FIES.

BANCO DE ESPAÑA (1990), «Estructura económica y financiera de las empresas españolas (1983-1988)», *Boletín Económico*, mayo, páginas 19-31.

BACHETTA, Ph., y CAMINAL, R. (1990), «Política macroeconómica y mercado único», *Hacienda Pública Española*, n.º 1, págs. 31-43.

— (1991), «¿Es deseable la coordinación internacional de la imposición sobre el capital?», *Moneda y Crédito*, n.º 192.

CEE (1990a), «La Communauté européenne dans les années 90», *Economie Européenne*, número 46.

— (1990b), «El empleo en Europa 1990», capítulo 4, reproducido en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 3, págs. 97-130.

CORONA RAMÓN, J. F. (1990), «La tributación del ahorro en la Comunidad Económica Europea», *Hacienda Pública Española*, n.º 1, páginas 43-58.

COSTA TERRONES, J. C. (1990), «La reforma de la seguridad social española», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 1, páginas 87-101.

EINCHENGREEN, B. (1991), «One money for Europe?», *Economic Policy*, n.º 11, páginas 118-177.

FERNÁNDEZ BRIONES, L. (1990), «Aspectos fiscales de la libre circulación de capitales en relación a la colocación del ahorro», *Hacienda Pública Española*, n.º 1, págs. 59-70.

FRENKEL, J.; RAZZIN, A., y SADKA, E. (1990), «Basic concepts of international taxation», *NBR Working Paper*, 3540.

FUENTES QUINTANA, E. (dir.) (1990), *La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública española*, Civitas, Madrid.

GIOVANNINI, A. (1989), «National tax systems vs. the european capital market», *Economic Policy*, n.º 9, págs. 345-386.

—, e HINES, R. (1990), «Capital flight and tax competition: are there viable solutions to both problems?», *NBER Working Paper*, 3333.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1990a), «La fiscalidad de la empresa en España: evolución, efectos y tendencias», en E. ALBI (1990).

— (1990b), «Equidad, eficiencia y factores de arbitraje fiscal en la CEE: condicionantes domésticos y externos de la armonización de la fiscalidad del ahorro», *Hacienda Pública*, n.º 1, págs. 71-82.

GORDON, L. (1991), «Política de la Comisión Europea en impuestos indirectos», *De Economía Pública*, n.º 10, págs. 143-158.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES —IEF— (1990), «Informe sobre la reforma de la imposición personal sobre la renta y el patrimonio» (mimeo).

LÓPEZ, M., y DE PABLOS, L. (1990), «Algunos datos de la evolución reciente de los ingresos y gastos públicos en España y en los países de la OCDE», en ALBI (1990), páginas 321-346.

MAÑAS, L. (1990), «Mercado único y límites a la capacidad reguladora nacional», *Moneda y Crédito*, n.º 190, págs. 191-250.

MONASTERIO, C. (1990), «La financiación de la seguridad social en el marco de un sector público europeo», *Papeles de Economía Española*, n.º 41.

MONTORO, C. (1990), «La imposición empresarial: sugerencias para una reforma ineludible», *De Economía Pública*, n.º 8, págs. 127-151.

OCDE (1990a), «La imposición sobre el empresario versus la imposición sobre el empleado: el impacto sobre el empleo», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 3, páginas 131-168.

— (1990b), *Base d'imposition du Revenu des Personnes Physiques (étude comparée)*, Dunod, Paris.

ROSEN, H. (1988), *Manual de Hacienda Pública*, Ariel, Barcelona.

SACHWALD, F. (1990), «¿Qué teoría de la empresa permite entender la competitividad?», *De Economía Pública*, n.º 9, págs. 113-139.

SEGURA, J. (1990), «Políticas macroeconómicas, políticas microeconómicas», *Economistas*, número 47, págs. 18-22.

STIGLITZ, J. (1988), *Economía del sector público*, Bosch, Barcelona.

VALLE, V. (1990), «El gasto público en España: algunas reflexiones globales», en ALBI, E. (dir.).

VIÑALS, J. (1985), «El déficit público y sus efectos macroeconómicos: algunas reconsideraciones», *Papeles de Economía Española*, n.º 23, páginas 36-54.

ZUBIRI, I. (1990), «La reforma del IRPF: los elementos del debate», *De Economía Pública*, número 8.