

CUESTIONES CLAVE
SOBRE
LA REFORMA FISCAL

Edición:
CEDRIC SANDFORD

CUESTIONES CLAVE SOBRE LA REFORMA FISCAL

Donald J. S. Brean	David King
Chuck Brown	Cedric Sandford
Frank Cassells	Claudia D. Scott
Sjibren Crossen	Stephen Smith
Andrew Dilnot	Don Thornhill
Michael Foers	Ian Wallschutzky

Cedric Sandford
(editor)



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES

Madrid, 1997

Título original: *Key Issues in Tax Reform*,
de Cedric Sandford (ed.)

Edición 1993
I.S.B.N.: 0-9515-1572-1

Published by Fiscal Publications.
Old Coach House, Fersfield, Perrymead,
BATH BA2 5AR

Copyright 1993, Cedric Sandford

Todos los derechos reservados. No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor.

Traducción:

Félix Domínguez Barrero (1.^a parte)
Katy Balan Somlo (2.^a parte)
Carlos Luengo Martín (3.^a parte)

Revisión de traducción:

Julio López Laborda

Depósito legal: M-21079-1997

I.S.B.N.: 84-476-0292-3

N.I.P.O.: 101-97-087-0

Edita: Instituto de Estudios Fiscales

Avda. Cardenal Herrera Oria, 378.

C.P. 28035 Madrid (España)

Sección de Reprografía del Ministerio de Economía y Hacienda.

Distribución y venta: Secretaría General Técnica

Centro de Publicaciones y Documentación del Ministerio de Economía y Hacienda.

Plaza Campillo del Mundo Nuevo, 3. 28005 Madrid.

Tel.: 527 14 37. Fax: 527 39 51.

SUMARIO

	<u>Páginas</u>
COLABORADORES	7
INTRODUCCIÓN	11

PRIMERA PARTE

LA REFORMA FISCAL - ESTRUCTURA

1. LA ESTRUCTURA DE TIPOS IMPOSITIVOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, por Andrew Dilnot	17
2. TRIBUTACIÓN DE LAS RETRIBUCIONES EXTRASALARIALES: LA EXPERIENCIA NEOZELANDESA Y AUSTRALIANA, por Claudia D. Scott	31
3. ¿QUÉ TIPO DE IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES?, por Sijbren Cnossen	49
4. CUESTIONES A CONSIDERAR EN LA ADOPCIÓN Y DISEÑO DE UN IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO, por Sijbren Cnossen	85
5. LA TRIBUTACIÓN LOCAL. LECCIONES DE GRAN BRETAÑA, por David King	119

SEGUNDA PARTE

LA REFORMA FISCAL - ADMINISTRACIÓN

6. MINIMIZACIÓN DE LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN. LECCIONES DESDE AUSTRALIA, por Ian Wallschutzky	141
7. AUTOLIQUIDACIÓN Y REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS IMPUESTOS EN IRLANDA, por Frank Cassells y Don Thornhill	165
8. DISEÑO Y COMPRENSIÓN DE LOS IMPRESOS, por Michael Foers ...	191

TERCERA PARTE

**LA REFORMA FISCAL - ALGUNAS CUESTIONES
GENERALES**

9.	REFORMA FISCAL E INCENTIVOS: UN ESTUDIO PRÁCTICO DEL REINO UNIDO, por Chuck Brown y Cedric Sandford	213
10.	"IMPUESTOS VERDES": EL ÁMBITO DE LOS IMPUESTOS ECOLÓGICOS, por Stephen Smith	233
11.	PERSPECTIVAS DE POLÍTICA ECONÓMICA SOBRE TRIBUTACIÓN INTERNACIONAL, por Donald J. S. Brean	251

COLABORADORES

DONALD J. S. BREAN es *Associate Dean* y *Professor* de Economía y Finanzas en la Facultad de Gestión (*Management*) de la Universidad de Toronto. Ha asesorado a numerosos organismos internacionales y gobiernos, entre los que se encuentran la Comunidad Europea, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, USAID, el gobierno canadiense y cierto número de países en vías de desarrollo. Ha publicado muchos trabajos, particularmente sobre temas de finanzas e inversión internacionales, tributación, organización industrial y política económica.

CHUCK BROWN fue *Professor* de Economía en la Universidad de Stirling y estaba especializado en la investigación de los efectos desincentivadores de los impuestos. Además del estudio esbozado en el capítulo 9, había dirigido anteriormente encuestas sobre la tributación y los incentivos al trabajo, financiadas por el *Social Research Council* y por el *H. M. Treasury* y había publicado ampliamente sobre esta materia

FRANK CASSELLS es un funcionario de carrera que ha trabajado prácticamente en todos los departamentos del Revenue Irlandés. En 1986, fue designado *Assistant Secretary* con responsabilidades específicas en materia de legislación e *inputs* previos a la formulación de las políticas económicas; durante este período participó eficazmente en la introducción de la autoliquidación en Irlanda. En 1989 fue nombrado *Revenue Commissioner* —uno de los tres miembros de un Comité cuya misión era vigilar y controlar todos los ingresos por impuestos internos, así como los derechos de aduana e impuestos especiales—. Es Vicepresidente del Comité de la OCDE para Asuntos Fiscales.

SJIBREN CNOSSEN es *Professor* en la Facultad de Económicas de la Universidad Erasmo de Rotterdam. Antes de ser nombrado para este cargo trabajó en el Fondo Monetario Internacional. El Profesor Cnossen es autor o editor de varios libros y numerosos artículos sobre armonización fiscal, Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuestos Especiales e Impuestos sobre Sociedades. Ha asesorado a más de una docena de países en el diseño de sus sistemas fiscales, siendo los más recientes los países de Europa del Este que han estado implantando la economía de mercado.

ANDREW DILNOT es Director del *Institute for Fiscal Studies*, centro de investigación independiente con sede en Londres. Ha enseñado en la Universidad de

Oxford y en la de Londres y ha publicado numerosas obras sobre fiscalidad, seguridad social y la distribución de la renta. Interviene con regularidad en la radio y es un colaborador asiduo de la prensa británica.

MICHAEL FOERS es *Inspector of Taxes* del *United Kingdom Inland Revenue*. Dirigió la Unidad de Diseño de Impresos del Ministerio de Hacienda entre 1980 y 1985 y, durante ese período, le fue concedida una beca de la Administración Pública para que realizara en el extranjero un estudio comparativo sobre los formularios administrativos. Suele pronunciar conferencias sobre el diseño de formularios y el lenguaje llano, y ha dirigido talleres y seminarios para la OCDE y la UNESCO, entre otras organizaciones. Recientemente, ha desarrollado para el Fondo Monetario Internacional unos proyectos de diseño de formularios en Budapest y en Colombo.

DAVID KING es *Senior Lecturer* en Economía en la Universidad de Stirling. Ha colaborado con el gobierno británico durante dos períodos de un año cada uno, actuando, en una de las ocasiones, como economista asesor de la *Royal Commission on The Constitution* y, en la otra –desde su puesto en la Universidad de Stirling–, como Consejero en Asuntos Económicos para la reforma fiscal local. Ha colaborado en la reforma de los impuestos locales en Portugal y, más recientemente, trabajó con la OCDE en la reforma de la hacienda pública local en Europa del Este. Entre sus publicaciones destacan *Taxes on Immovable Property*, obra que preparó para la OCDE, y *Fiscal Tiers: the Economics of Multi-Level Government*.

CEDRIC SANDFORD es *Professor Emérito* de Economía Política de la Universidad de Bath y, con anterioridad, fue Director del *Centre for Fiscal Studies* de esa misma Universidad. Se ha especializado en el estudio de una serie de campos de investigación, tales como los costes de cumplimiento de las obligaciones fiscales, los impuestos sobre la riqueza y el diseño de la política fiscal, habiendo publicado numerosas obras sobre todos estos temas. En los últimos años ha trabajado como asesor para el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, las Naciones Unidas y la OCDE, así como para diversos gobiernos nacionales y para la *National Audit Office* del Reino Unido.

CLAUDIA D. SCOTT es *Professor* de Política Pública en la Victoria University de Wellington, Nueva Zelanda, y Directora del programa para la obtención del Master en esta misma asignatura. Es Doctora en Economía por la Universidad de Duke y autora de numerosos libros y monografías sobre temas económicos y de política social. Fue la promotora, a través del Instituto de Estudios Políticos (*Institute of Policy Studies*) de la Universidad Victoria, de un importante proyecto sobre fiscalidad, con el cual sigue colaborando. En los últimos años, sus intereses se han centrado de forma especial en la fiscalidad de la unidad familiar, el IVA y el impuestos sobre retribuciones extrasalariales.

STEPHEN SMITH es Subdirector del *Institute for Fiscal Studies* (IFS), Londres, centro de investigación independiente. Asimismo es *Senior Lecturer* en la cátedra Jean Monnet de Economía e Integración Europea en el University College de Londres. Antes de incorporarse al IFS en 1985, era asesor económico en el *Department of Trade and Industry*. Entre sus áreas de investigación preferidas se encuentran la política tributaria y el medio ambiente, la hacienda pública europea, la reforma fiscal en los países de la Europa del Este y la hacienda

local. Recientemente ha sido asesor de la Comunidad Europea y de la OCDE en materia de tributación medioambiental.

DON THORNHILL es Secretario Adjunto del IVA y de los Impuestos sobre el Capital en la Oficina de los *Revenue Commissioners* irlandeses. Antes de incorporarse al *Revenue* en 1985, trabajó en los Ministerios de Hacienda y de Asuntos Exteriores de Irlanda. Es miembro del Comité IVA de la Comunidad Europea y del Comité de Funcionarios Directivos sobre la Abolición de Barreras Fiscales de la CE. Antiguo participante del Programa Fulbright británico, fue *Guest Scholar* de la Brookings Institution, Washington DC en 1987.

IAN WALLSCHUTZKY es *Associate Professor* de Fiscalidad de la Universidad de Newcastle, NSW, Australia. Realizó su doctorado en la Universidad de Bath en 1983 y, en 1988-89, fue Profesor Visitante del Programa Tributario Internacional de Harvard. Ha realizado numerosas publicaciones en el campo de la tributación, especializándose en el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Es autor de *Australian Income Tax Law* (2.^a edición) de 1988 y de *Australian Income Tax Questions* (5.^a edición) de 1990. En la actualidad trabaja como asesor de la Agencia Tributaria australiana en un proyecto sobre el Coste del Cumplimiento de las Obligaciones Tributarias para las Pequeñas Empresas.

Introducción

EN los años ochenta, la reestructuración en profundidad del sistema tributario, generalmente denominada reforma fiscal, dominó la política económica de muchos países en el mundo. Aunque existían diferencias significativas entre los países en términos de medidas, metodologías, énfasis y nivel de éxito alcanzado, la reforma fiscal en el ámbito mundial se caracterizaba por sus elementos comunes. Menores tipos impositivos marginales y menos tramos en la escala del impuesto sobre la renta; menores tipos impositivos en el impuesto sobre sociedades, una base imponible más amplia para los impuestos sobre la renta y sobre sociedades; a menudo, una tendencia a pasar de los impuestos sobre la renta a los impuestos sobre el gasto y del sistema clásico al de imputación en el impuesto sobre sociedades –éstos eran los rasgos principales de la reforma fiscal a escala mundial en la década de los ochenta.

Si bien la simplificación del sistema tributario y la mejora de la equidad horizontal eran las causas secundarias de la reforma fiscal en muchos países, el fundamento filosófico del movimiento reformador fue el énfasis de la eficiencia y de la neutralidad fiscal. Excepto en el caso de que existieran claras imperfecciones de mercado (que la tributación coadyuvara a solventar), la eficiencia significaba una interferencia mínima de los precios y del libre juego de las fuerzas del mercado. De esta forma, los impuestos deberían afectar lo menos posible la elección de los productores sobre los productos a elaborar, sobre los factores de producción, sobre la fórmula de financiación y, finalmente, sobre la clase de organización empresarial que adoptarían. Se podría esperar que la minimización de las distorsiones fiscales promoviera el crecimiento económico e incentivara el bienestar del consumidor.

Aunque la extensión y gama de reformas fiscales ha sido impresionante, no por ello se ha agotado su dinámica. Ni siquiera en los países donde la reforma fiscal ha ido más lejos y de forma más rápida –siendo Nueva Zelanda tal vez el ejemplo más importante–, puede decirse que ha sido total. Tampoco puede afirmarse que la reforma ha sido un éxito completo en ninguno de los países en que se ha implantado. Por tanto, gran parte de la reforma fiscal se ha quedado en la agenda. Verdaderamente, para algunos países, sobre todo para aquellos de Europa Central y Oriental, así como para China, en los cuales los sistemas tributarios tuvieron que crearse casi desde cero, la tarea está sólo en sus inicios.

Por tanto, este libro, que analiza las cuestiones claves de la reforma fiscal a partir de la experiencia de cierto número de países diferentes, debería resultar de enorme

valor. Debería ser útil para los políticos y los administradores que buscan un mejor sistema fiscal, y valioso para todos aquellos que son, en sentido amplio, estudiosos de la tributación, a los que les puede ofrecer una comprensión más completa de algunos de los temas claves que dominarán la agenda fiscal en los noventa y más allá.

Este libro se divide en tres partes. La primera y más larga se refiere a cuestiones de estructura fiscal. Ya hemos dicho que una de las características de los años ochenta fue la reducción del número de tramos del impuesto sobre la renta. ¿Hasta dónde ha de llegar este proceso? En varios países el número de intervalos se redujo a dos tipos impositivos positivos. ¿Inhibe esta disminución la progresividad del impuesto? En el capítulo 1, Andrew Dilnot, director del Institute for Fiscal Studies de Londres afirma que no es así: una estructura de dos tramos deja una flexibilidad considerable para determinar la progresividad del sistema fiscal y lleva consigo otras ventajas, como unos costes de cumplimiento y administrativos más bajos y, posiblemente, menos efectos desincentivadores.

Una forma de disminuir las distorsiones fiscales y ampliar eficazmente la base imponible del impuesto sobre la renta, adoptada por muchas administraciones tributarias reformadoras, ha sido establecer un gravamen sobre las retribuciones extrasalariales. En principio, la forma más apropiada es gravar el valor de la prestación en manos del receptor, a su tipo impositivo marginal; una alternativa adoptada por Nueva Zelanda y Australia a mediados de 1980 ha consistido en fijar un impuesto sobre las retribuciones extrasalariales (FBT, *fringe benefit tax*) en el nivel del empleador. El FBT tiene como ventaja práctica que las administraciones recaudadoras han de tratar con menos personas, que son menores los problemas de valoración, y que puede esperarse que los costes de cumplimiento y administrativos sean mucho más bajos. Este enfoque del gravamen de las retribuciones extrasalariales ha despertado gran interés a nivel internacional e Irlanda está considerando seguir el ejemplo de Australia. El capítulo 2, de la profesora Claudia Scott, de la Victoria University de Wellington, Nueva Zelanda, describe la aplicación del FBT en Australia y Nueva Zelanda y analiza la respuesta de la empresa al impuesto en cada uno de los dos países.

El impuesto sobre sociedades es destacable por la variedad de formas que toma. Se continúa debatiendo cuál es la relación más apropiada entre el impuesto sobre sociedades y el impuesto personal sobre la renta. ¿Deberían estar sujetos a doble imposición los beneficios sobre sociedades o debería proveerse una forma de desgravación de dividendos? ¿Debería aplicarse dicha desgravación a nivel societario o a nivel del accionista? ¿Qué peso debería otorgarse a las repercusiones internacionales de la integración parcial? En el capítulo “Qué tipo de impuesto sobre sociedades”, el profesor Sijbren Cnossen, de la Universidad Erasmo, Rotterdam, ofrece un análisis en profundidad de dichos temas.

Un rasgo destacable de la reforma fiscal en muchos países fue el giro de la tributación directa a la indirecta mediante la introducción de un impuesto sobre el valor añadido o el aumento de ese gravamen si ya estaba vigente. En efecto, la adopción generalizada del IVA en todo el mundo, probablemente, debería considerarse como el acontecimiento más importante en la evolución de la estructura tributaria en la segunda mitad de este siglo. Sin embargo, al igual que el impuesto sobre sociedades, el IVA presenta una estructura muy diferente según los países. El análisis de Sijbren Cnossen resultará valiosísimo para entender la naturaleza del IVA, sus efectos económicos y sociales y las cuestiones prácticas de diseño y aplicación no sólo en los países en que se está sopesando la introducción de dicho impuesto, como

Australia, EE. UU., China y muchos países en vías de desarrollo, sino también en aquellos que ya lo han implantado y buscan mejorarlo.

La primera parte de este libro termina con un trabajo de David King, de la Universidad de Stirling, sobre la hacienda local. En el caso del único impuesto local del que dispone, Gran Bretaña ha pasado recientemente de un impuesto sobre la propiedad a uno de capitación (*poll tax*), para finalmente volver a una forma modificada del impuesto sobre la propiedad. David King extrae de la experiencia británica unas lecciones que pueden ser útiles para otros muchos países en los que la forma y el nivel de tributación local constituyen un motivo de preocupación y debate.

La segunda parte del libro se centra en cuestiones relativas a la administración fiscal. Una de las causas de la reforma fiscal en muchos países, de los cuales Estados Unidos es un ejemplo notable (véase, por ejemplo, Birnbaum y Murray, 1988), radica en la preocupación suscitada por el hecho de que la evasión y la elusión fiscales estén muy difundidas y hayan aumentando hasta el punto de poner en peligro la integridad del sistema tributario. Es probable que no haya otro lugar en el que estas cuestiones hayan suscitado mayor inquietud que en Australia, donde determinados esquemas de evasión/elusión fueron moneda corriente en la década de los setenta y a comienzos de los ochenta. En 1985, el *Treasurer*, Paul Keating, se refería a “una avalancha de evasión, evasión y minimización de pagos tributarios” (Keating, 1985). Tal y como señala el autor del capítulo 6: “Dado que los gobiernos y las administraciones fiscales que se han ido sucediendo en Australia han tenido que ocuparse de la evasión y de la elusión a gran escala... se han estudiado numerosas alternativas y en algunos casos se han encontrado soluciones únicas.” El profesor Ian Wallschutzky, de la Universidad de Newcastle, toma su experiencia australiana como punto principal de referencia, pero también ofrece una estructura teórica dentro de la cual la evasión fiscal y la elusión se analizan lo más eficazmente posible.

A pesar de que una Comisión on Taxation hubiera elaborado un programa global de reforma, la República de Irlanda abordó una modificación de su estructura tributaria inferior a la de cualquier otro país angloparlante en los años ochenta. Sin embargo, se situó en la avanzadilla de la reforma administrativa, incluyendo la introducción y aplicación generalizada de los programas de autoliquidación. En un trabajo prolijo en información y lleno de interés, dos directivos del Revenue, Frank Cassells y Don Thornhill, analizan cómo Irlanda utilizó métodos innovadores para estudiar el problema del cumplimiento deficiente y de unos elevados costes administrativos y de cumplimiento.

Por último, en esta parte del libro, Michael Foers, antiguo jefe del Departamento de Diseño de Declaraciones del Inland Revenue del Reino Unido, examina las cuestiones relativas al diseño y comprensión de las declaraciones de impuestos. En muchos países, la reforma fiscal no ha conseguido simplificar el sistema tributario, aun cuando éste era uno de sus objetivos específicos. Aunque la simplificación supone algo más que mejorar la redacción de los modelos de las declaraciones de impuestos, diseñar éstos de forma tal que sean fáciles de utilizar y que reduzcan el coste del contribuyente de cumplimentarlas (un arte altamente cualificado) es un elemento vital de cualquier programa de simplificación.

En la parte final del libro se estudian algunas cuestiones generales sobre la reforma fiscal. Un ingrediente importante de la argumentación en favor de la reforma fiscal era el desincentivo y los efectos distorsionadores que se suponían asociados a los elevados tipos marginales del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Dichos

efectos fueron resaltados, y los beneficios esperados del recorte fiscal alabados, por el ministro de Hacienda, Nigel Lawson (ahora lord) en 1988, cuando rebajó el tipo impositivo máximo del impuesto sobre la renta, que pasó del 60 al 40 por 100. En el capítulo 9, después de un breve análisis de las cuestiones teóricas, y de un repaso de la investigación más reciente, se describen los resultados de un estudio destinado a comprobar las afirmaciones del ministro de Hacienda. La investigación fue dirigida por el profesor Chuck Brown de la Universidad de Stirling, reputado experto en este campo, que ya había realizado anteriormente estudios sobre los efectos de la tributación en la oferta de trabajo. Brown había accedido a escribir este capítulo, pero desgraciadamente falleció tras una corta enfermedad antes de poder hacerlo. Dadas las circunstancias, el editor de este libro, que había colaborado con Brown en el estudio de los recortes en el impuesto sobre la renta de 1988, se encargó de la redacción de dicho capítulo. Para ello se apoyó en gran medida no sólo en la contribución de Brown a dicho trabajo de investigación, sino también en sus trabajos anteriores. Por ello, nos pareció justo incluir al profesor Brown como coautor del capítulo. Los hallazgos del estudio sirven como señal de alerta frente a las valoraciones excesivamente optimistas de los beneficios por el lado de la oferta resultantes de una rebaja de los tipos marginales del impuesto sobre la renta.

Con el capítulo 10 pasamos a un aspecto de la reforma fiscal que no ocupaba un lugar muy destacado en los cambios fiscales generalizados de los últimos diez o quince años, pero que adquirirá una importancia creciente en el futuro, a saber: el uso de la fiscalidad como instrumento para tratar los problemas medioambientales. Stephen Smith, subdirector del Institute for Fiscal Studies de Londres, examina el alcance de los “impuestos verdes” y los argumentos en favor de la utilización de impuestos en lugar de medidas reglamentarias. A primera vista, recurrir a la imposición parece oponerse a la filosofía de la reforma fiscal de los años ochenta de introducir la menor distorsión de precios posible; si bien esto no es así. La tributación con propósitos medioambientales está generalmente concebida para corregir las distorsiones inherentes al sistema de precios libres –su incapacidad para incorporar ciertas “externalidades”, como consecuencia de las cuales los precios de mercado no reflejan los costes sociales reales.

En los años ochenta, la reforma fiscal de muchos países se vio muy influida e incluso condicionada por lo que estaba sucediendo con los sistemas tributarios de sus vecinos más grandes. La globalización de la economía ha impuesto, y cada vez impondrá con mayor fuerza, tanto requisitos como límites a cada país individual, en particular con respecto al más móvil de los factores de producción: el capital. En el capítulo final, el profesor Don Brean, de la Universidad de Toronto, analiza esta dimensión internacional vital y realiza una valoración de su importancia para la política tributaria.

Referencias y lecturas complementarias

BIRNBAUM, J. H., y A. S. MURRAY: *Showdown at Gucci Gulch: Lawmakers, Lobbyists and the Unlikely Triumph of Tax Reform*, Vintage Books, Random House, New York, 1988.

KEATING, P. J.: *Reform of the Australian Tax System: Statement by the Treasurer*, The Hon Paul Keating, septiembre 1985, AGPS, Canberra, 1985.

PRIMERA PARTE

• LA REFORMA FISCAL •

ESTRUCTURA

Capítulo 1

La estructura de tipos impositivos en el Impuesto sobre la Renta

ANDREW DILNOT (*)

SUMARIO: Introducción.—Progresividad: qué es y cómo conseguirla.—Aspectos administrativos y estructura de tipos.—La problemática de los incentivos y la estructura de tipos.—Conclusión.—Referencias y lecturas complementarias.

INTRODUCCIÓN

Todos los países desarrollados utilizan impuestos sobre la renta como una parte del proceso de obtención de ingresos, pero existe una enorme diversidad en su estructura y cuantía. Durante la década de los ochenta fue común la reforma de los impuestos sobre la renta, con una clara tendencia hacia un menor número de tramos en la escala, un tipo impositivo máximo más bajo y (con menor uniformidad) un tipo inicial más alto, como puede verse en el cuadro 1.1.

(*) Director del *Institute for Fiscal Studies*. El autor desea dar las gracias a ESCR por la ayuda concedida, con el número W100281002.

CUADRO 1.1

Escalas impositivas en el ámbito internacional

	Número de tramos impositivos		Tipo inicial		Tipo máximo	
	1975	1988/9	1975	1988/9	1975	1988/9
Alemania	– (1)	– (1)	22	19 (1990)	56	53 (1990)
Australia	7	5	20	24	65	49
Canadá	13	3	9	17	47	29
Estados Unidos	25	3	14	15	70	33
Francia	13	13	5	5	60	57
Irlanda	6	3	26	32	72	56
Italia	32	7	10	10	72	50
Japón	19	5	10	10	75	50
Nueva Zelanda	22	2	19	24	57	33
Países Bajos	10	3 (1990)	27	35 ⁽²⁾	71	60 (1990)
Reino Unido	10	2 ⁽³⁾	35	25	83	40
Suecia	11	3	7	5	56	42

(1) No aplicable: La tarifa impositiva alemana está basada en una fórmula polinómica.

(2) No comparable: Incluye las contribuciones a la Seguridad Social.

(3) Incrementado a 3 en 1992.

Fuente: Clossen and Messere (1989).

La tendencia parece que va a continuar, e incluso existen países, como nueva Zelanda e Irlanda, que han llegado a plantearse el establecimiento de un impuesto sobre la renta con un tipo impositivo único. Puesto que resulta poco frecuente ver tal uniformidad de acción, es importante examinar las cuestiones relativas a la elección de la estructura de tipos impositivos.

Tres grupos de problemas sobresalen. El primero es la progresividad y, en particular, la relación entre el número de tipos impositivos y el grado de progresividad de un sistema fiscal. El convencimiento creciente de que la progresividad no requiere una estructura de tipos impositivos múltiples ha sido una fuerza poderosa en el proceso universal de reforma.

El segundo conjunto de cuestiones se refiere a la administración, simplificación y costes de cumplimiento de los impuestos. El tercer grupo de problemas se refiere a la incidencia de los tipos impositivos sobre la oferta de trabajo. A medida que “la revolución de la economía de la oferta” se ha ido extendiendo por todo el mundo, se ha ido incrementando el interés por los posibles efectos desincentivadores de los tipos impositivos elevados.

Estudiaremos a continuación cada uno de estos bloques temáticos.

PROGRESIVIDAD: QUÉ ES Y CÓMO CONSEGUIRLA

Aunque los impuestos sobre la renta constituyen sólo una parte del sistema fiscal global, y en muchos países una parte relativamente pequeña, tales impuestos proporcionan, generalmente, una parte muy importante de la progresividad del sistema fiscal global de cualquier país. Puesto que la progresividad se suele definir en términos de la relación entre el pago de impuestos y la renta bruta, no es sorprendente que el impuesto sobre la renta sea un instrumento muy popular para conseguir la progresividad.

El término progresividad ha llegado a ser ampliamente usado, pero, por desgracia, casi siempre mal entendido o mal aplicado. Nosotros en este capítulo utilizamos el término “progresivo” para describir un sistema fiscal que impone un tipo impositivo medio creciente a medida que aumenta la renta, esto es, un sistema que absorbe una mayor proporción de la renta de las personas con mayores ingresos. Un sistema fiscal “proporcional” es aquel que absorbe vía impuestos la misma proporción de renta, cualquiera que sea el nivel de ésta. Y un sistema fiscal “regresivo” es aquel que absorbe vía impuestos una menor proporción de renta a medida que ésta se incrementa. Estas definiciones de progresivo, proporcional y regresivo son precisas y se utilizan en el sentido que generalmente suelen tener.

El problema crucial para nosotros es la relación entre la estructura de tipos impositivos en el impuesto sobre la renta y el grado de progresividad. La confusión más común en este ámbito es la creencia de que un sistema fiscal progresivo requiere una estructura de tipos graduada, esto es, una escala con múltiples tipos impositivos, crecientes con el nivel de renta. Porque, aunque es verdad que la progresividad requiere al menos dos tipos impositivos, uno de ellos puede ser cero. Un sistema impositivo con un mínimo exento y un único tipo impositivo explícito es un sistema fiscal progresivo y puede ser más o menos progresivo que un sistema fiscal con varios tipos. En un sistema fiscal con un tipo impositivo explícito único, la progresividad se obtiene vía mínimo exento, mientras que con sistemas de tipo múltiple, tanto el mínimo exento como la estructura de tipos impositivos positivos contribuyen al resultado final.

Para clarificar estos puntos, en el cuadro 1.2 mostramos los niveles de tributación y los tipos impositivos medios resultantes de dos sistemas fiscales diferentes para una población hipotética de 10 individuos, cada uno con rentas diferentes. Los dos sistemas fiscales son:

Sistema fiscal A		Sistema fiscal B	
Mínimo exento	2.000	Mínimo exento	1.100
Tipo impositivo	25%	Tipo impositivo sobre las 2.000 primeras unidades de renta gravable	15%
		Tipo impositivo para las siguientes 2.000	20%
		Tipo impositivo para las siguientes 2.000	25%
		Tipo impositivo para el resto de renta	30%

Los dos sistemas fiscales están diseñados de forma tal que generen, aproximadamente, la misma recaudación. En el caso del sistema fiscal graduado, el mínimo exento es más pequeño, puesto que, al comenzar con un tipo impositivo más bajo, se reduce la tributación que debe ser contrarrestada. En principio, existe un número infinito de escalas de tipos impositivos múltiples capaces de recaudar el mismo montante de ingresos que el sistema fiscal A, pero elegimos el sistema B por ser un reflejo adecuado de los sistemas existentes en la práctica.

Podemos ver que estos dos sistemas son claramente progresivos; el tipo medio de gravamen crece con la renta de forma continua. La tasa de crecimiento del tipo medio de gravamen es mayor en el sistema A que en el B para la primera mitad de la distribución de la renta y más reducida para la segunda mitad. Cualquiera que tenga una renta inferior a 3.560 paga más con el sistema B que con el A; las personas con renta comprendida entre 3.560 y 8.600 pagan más con el sistema A que con el B; quienes obtengan rentas superiores a 8.600 pagan más con el sistema B que con el A.

CUADRO 1.2

El impacto de los sistemas de tipo impositivo único y de tipos impositivos múltiples

Renta del individuo	Sistema fiscal A	Sistema fiscal B	Tipo impositivo medio en el sistema A (%)	Tipo impositivo medio en el sistema B (%)
1.000	0	0	0,0	0,0
2.000	0	135	0,0	6,8
3.000	250	285	8,3	9,5
4.000	500	480	12,5	12,0
5.000	750	680	15,0	13,6
6.000	1.000	925	16,7	15,4
7.000	1.250	1.175	17,9	16,8
8.000	1.500	1.470	18,8	18,4
9.000	1.750	1.770	19,4	19,7
10.000	2.000	2.070	20,0	20,7
TOTAL	9.000	8.990	16,36	16,35

La característica general que mejor cumplen los sistemas típicos de tipo múltiple puede verse con mayor claridad en las figuras siguientes, que muestran las obligaciones fiscales efectivas (figura 1.1), los tipos impositivos medios (figura 1.2) y los tipos impositivos marginales (figura 1.3)

La figura 1.2 muestra claramente cómo en un sistema de tipo impositivo único el tipo medio crece mucho más despacio al aproximarse al tipo impositivo marginal (25 por 100 en este caso). Este alisamiento del tipo impositivo medio para las rentas altas es una de las principales razones para establecer al menos un tipo impositivo más elevado, que resulte aplicable al pequeño número de individuos de rentas altas, como ocurre en el Reino Unido, Estados Unidos, Nueva Zelanda e Irlanda.

Podríamos preguntarnos razonablemente cuál de los dos sistemas hipotéticos descritos es más progresivo. La respuesta es que no existe una contestación de carácter general. En la primera mitad de la distribución de la renta el sistema A es más progresivo, mientras que en la segunda mitad resulta más progresivo el sistema B. No hay una única respuesta correcta, y cualquier contestación será función del peso relativo atribuido a los diferentes tramos de la distribución de la renta. El atractivo de afirmaciones claras y rotundas es obvio, pero no será posible emitir las cuando estamos comparando la progresividad global de dos estructuras de tipos impositivos.

FIGURA 1.1

Cuotas tributarias en los sistemas A y B

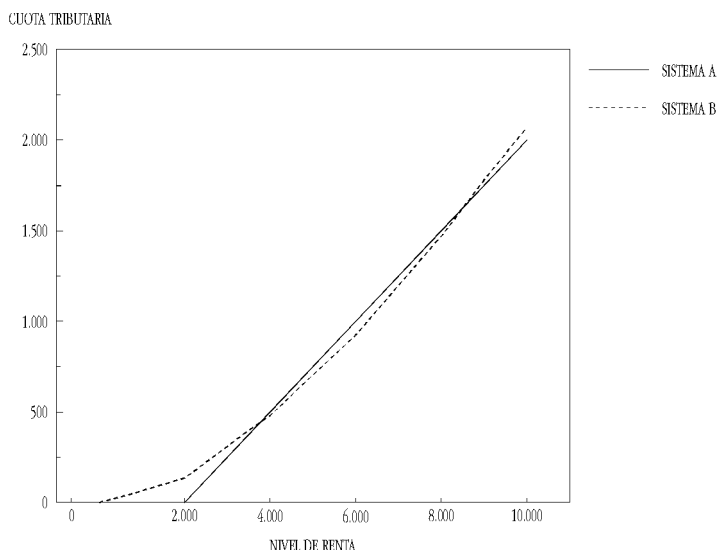


FIGURA 1.2

Tipos impositivos medios en los sistemas fiscales A y B

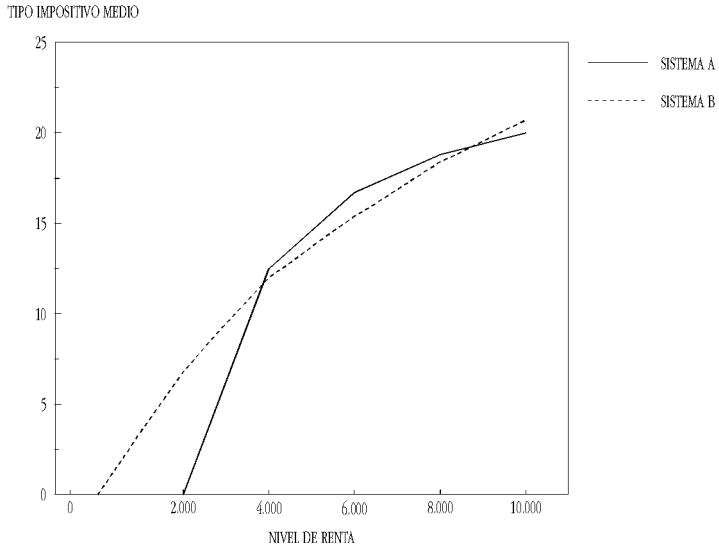
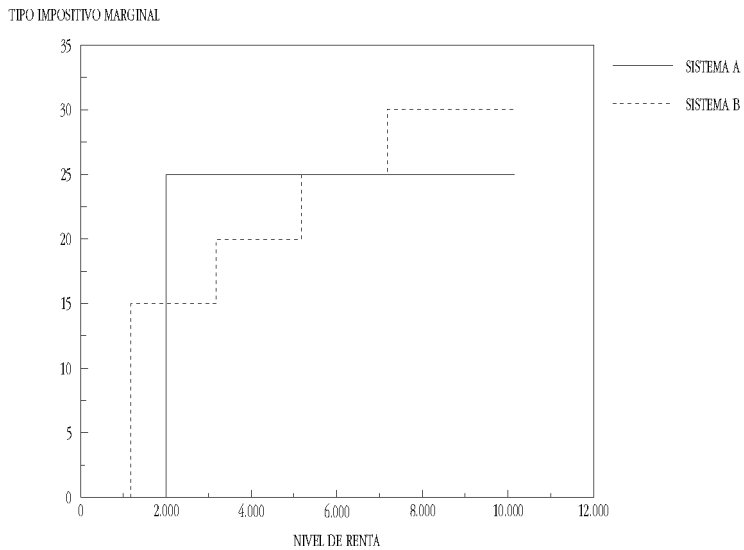


FIGURA 1.3

Tipos impositivos marginales en los sistemas fiscales A y B



La dificultad de comparar estructuras impositivas completas pone de manifiesto claramente que resulta más oportuno plantearse objetivos más concretos para la reforma del impuesto sobre la renta. La eficacia de dos sistemas para reducir o incrementar el número de contribuyentes, rebajar o elevar la tributación de los sujetos con rentas bajas, medias o altas, reducir los costes administrativos, mejorar los incentivos al trabajo o conseguir una recaudación tributaria más flexible puede ser discutida con más sensatez y con más esperanza de llegar a alguna conclusión útil que la generalización acerca de la progresividad.

Resulta evidente que, si el objetivo principal es minimizar las cargas tributarias para los sujetos de rentas bajas, una escala con menos tipos impositivos y con un tipo impositivo inicial relativamente alto aventajará a una escala de tipos múltiples, aunque esto no ha impedido a los políticos proclamar lo contrario. En 1980 el canciller del Tesoro, el conservador sir Geoffrey (ahora, lord) Howe, pareció entender estos argumentos y abolió el tipo impositivo más bajo del impuesto sobre la renta, introducido por el gobierno laborista, en 1978, afirmando:

«Las razones para el tramo de tipo impositivo reducido nunca estuvieron claras. El tipo del 25 por 100 sólo fue el tipo marginal efectivo para un reducido número de adultos que trabajaban a jornada completa. Para los individuos con rentas más bajas, un incremento en el mínimo exento habría resultado mucho más ventajoso que el tramo de tipo impositivo reducido. Y la existencia de un tramo con tipo impositivo reducido incrementaba de una manera significativa la complejidad del sistema fiscal. Su desaparición simplificará y reducirá las tablas de retenciones y disminuirá las cargas administrativas para los empresarios y el Tesoro, de forma que se podrá conseguir un valioso ahorro de personal de 1.300 puestos de trabajo.»

Doce años más tarde, otro canciller conservador, Norman Lamont, volvió a introducir un tipo reducido, presumiblemente porque olvidó las indicaciones de su predecesor. Esta medida, inmediatamente antes de unas elecciones generales, demostró una vez más que la importancia política de la tributación puede llevar a decisiones que tienen escasa justificación desde el punto de vista económico o analítico, pero que resultan políticamente atractivas. En este caso, la consciencia de que una reducción en el tipo impositivo inicial desde el 25 por 100 a un 20 por 100 resultaba mucho más impactante que un incremento en el mínimo exento de igual coste, condujo al tramo de tipo impositivo reducido, aunque los contribuyentes de escasa renta hubieran resultado mucho más beneficiados, como explicó sir Geoffrey Howe, con un incremento del mínimo exento.

Acaso la razón más fuerte que puede utilizarse en favor de una estrategia de tipo múltiple no es tanto que resulte más apta para conseguir la progresividad, lo que no está suficientemente demostrado, cuanto que tal estrategia permite alcanzar objetivos distributivos más complejos que los que serían posibles con una estructura más simple. Es cierto que una estructura

de tipo múltiple proporciona alguna flexibilidad adicional pero, por desgracia, también es verdad que los objetivos distributivos de los impuestos sobre la renta pocas veces son enunciados con suficiente claridad para que resulte sencillo saber cómo alcanzarlos con una estructura simple; ahora bien, solamente se necesitaría una estructura más compleja si los objetivos fueran enunciados con mucha más claridad de lo que habitualmente lo son en la actualidad.

La progresividad del impuesto sobre la renta ciertamente requiere más de un tipo, pero dos son suficientes y uno de ellos puede ser cero, y podría hacerse efectivo por la existencia de un mínimo exento. Una conciencia creciente de ello en la década de los ochenta fue una de las razones que propiciaron un desplazamiento hacia un menor número de tipos impositivos en todo el mundo.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y ESTRUCTURA DE TIPOS

La gestión del sistema impositivo es otra área donde la estructura de tipos impositivos tendrá impacto tanto para la Administración tributaria como para los contribuyentes. Relacionadas con estos aspectos, están las cuestiones de simplicidad.

Resulta evidente que, por regla general, mayor número de tipos impositivos significa mayores costes administrativos, mayor complejidad y mayores costes de cumplimiento para los contribuyentes. Pero también es verdad que hay circunstancias en las que el tamaño de tales costes adicionales será muy pequeño.

Tal vez el caso más claro en que los tipos impositivos múltiples añaden complejidad es aquél en que los individuos obtienen rentas procedentes de más de una fuente. Con un sistema fiscal sencillo de mínimo exento y un único tipo impositivo explícito resulta relativamente simple la retención a cuenta del impuesto del montante adecuado en las fuentes secundarias de renta, bien se trate de la renta de un segundo empleo o de renta del capital. El mínimo exento puede deducirse en la fuente principal de renta, aplicándose un tipo de retención igual al tipo impositivo explícito para las restantes fuentes de renta. En un mundo así, no serían necesarios ajustes a final de año cuando la renta anual sobrepasase el mínimo exento.

La introducción de tipos impositivos adicionales comienza a complicar las cosas, aunque el grado de complicación depende de en qué tramo de la distribución de la renta se aplican los tipos impositivos adicionales. Si se establecen tipos impositivos más altos para el pequeño grupo de los perceptores de rentas elevadas, se originarían relativamente pocos problemas puesto que, aunque en general se necesitaría llevar a cabo ajustes de las obligaciones tributarias al final del año, este grupo probablemente estaría en

contacto con el Fisco en cualquier caso. Si, por el contrario, los tipos adicionales afectan a las rentas bajas, pueden presentarse problemas de considerable envergadura, especialmente en los países donde sólo una pequeña proporción de los contribuyentes está obligada a rellenar declaraciones anuales del impuesto. Aun en los países en los que existe un sistema de autoliquidación, como ocurre, por ejemplo, en Estados Unidos o Australia, y también en la mayor parte de los países desarrollados, surgirán algunos problemas administrativos adicionales, pero es en países como el Reino Unido, donde la mayoría no hace declaración del impuesto, donde aparecerán los mayores inconvenientes.

La introducción en el Presupuesto de 1992 en el Reino Unido de un nuevo tipo impositivo reducido del 20 por 100 sobre las 2.000 libras primeras de renta gravable (2.000 libras es aproximadamente un 12,5 por 100 de la renta media), comparado con el 25 por 100 de tipo general, es un buen ejemplo de algunos de los problemas que pueden producirse. Unos cuatro millones de personas, de entre unos 27 millones de contribuyentes por el impuesto, verán que su tipo marginal es un 20 por 100. Muchos de ellos tendrán renta del capital en forma de intereses bancarios o procedentes de empresas inmobiliarias, sobre los cuales se aplicará una retención del 25 por 100. Muy pocos de estos cuatro millones de individuos llegarán a presentar una declaración del impuesto y, sin embargo, muchos de ellos tendrían derecho a pequeñas devoluciones. La experiencia del Reino Unido sobre la reclamación del importe retenido sobre las rentas del capital por personas con derecho a devolución sugiere que muchos de los afectados no llegarán a reclamar esta retención, bien sea porque no saben que pueden hacerlo, bien porque el esfuerzo que ello les exige les parece desproporcionado para las sumas que pueden reclamar.

Aunque un sistema de autoliquidación, con declaraciones tributarias obligatorias, resolvería algunos de estos problemas, también llevaría a sustituir la posibilidad de tributación excesiva que existe en sistemas fiscales como el del Reino Unido por un incremento de costes administrativos para los órganos de gestión y de los costes de cumplimiento de los contribuyentes. Merece la pena advertir que los avances en las técnicas de tratamiento y transmisión de datos han reducido ya los costes administrativos en esta área de los órganos de gestión y seguramente continuarán haciéndolo.

Relacionada con este tema está la cuestión del período impositivo, sobre el que la regla para los impuestos sobre la renta, aunque no para las cotizaciones a la seguridad social, es que deben ser exigidos por períodos anuales. Un año parece un período suficiente para proporcionar una buena idea del nivel de renta "típico" de un contribuyente y no tan largo como para originar demoras graves en el pago o para que la inflación haga necesarios ajustes en las deducciones y en el umbral de tributación. En un sistema simple, con un único tipo de gravamen explícito, la fluctuación de la renta de año a año (suponiendo que el tipo impositivo permanezca constante) no

tendrá efecto alguno en el montante global de las obligaciones tributarias, suponiendo que la renta anual nunca caiga por debajo del mínimo exento. En un sistema de tipo múltiple, las oscilaciones de renta de un año a otro originarán variaciones en las obligaciones tributarias globales.

Consideremos un período de tres años en el que el individuo 1 gana 6.000 cada año, mientras que el individuo 2 gana 2.000, 6.000 y 10.000. En el cuadro 1.3 aplicamos los mismos sistemas fiscales descritos con anterioridad en la sección sobre la progresividad.

CUADRO 1.3

Comparación de las cuotas tributarias bajo los sistemas A y B para individuos con corrientes de renta estables y fluctuantes

Renta	Sistema fiscal A	Sistema fiscal B	Renta	Sistema fiscal A	Sistema fiscal B
6.000	1.000	925	2.000	—	135
6.000	1.000	925	6.000	1.000	925
6.000	1.000	925	10.000	2.000	2.070
TOTAL	3.000	2.775		3.000	3.130

De acuerdo con el sistema fiscal A, con un único tipo impositivo, el impuesto total pagado por ambas corrientes de renta es idéntico. De acuerdo con el sistema B, con tipos múltiples, el impuesto total a pagar resulta mucho mayor para la corriente de renta fluctuante que para la corriente de renta estable. Esta dependencia de las obligaciones fiscales con respecto a la secuencia temporal de la renta es un problema relativamente pequeño para la mayoría de los empleados, pero puede dar lugar a una grave falta de equidad para personas autoempleadas, cuya renta es típicamente más volátil.

Una versión ligeramente diferente del mismo problema surge cuando la base imponible del impuesto sobre la renta incluye elementos que, por su propia naturaleza, muy probablemente serán ingresos irregulares. El ejemplo más obvio lo constituyen las ganancias de capital. Si las ganancias de capital forman parte de la base imponible del impuesto sobre la renta, el impuesto cargado bajo un sistema de tipo múltiple sobre las ganancias de capital realizadas puede resultar excesivo si la ganancia de capital se ha originado durante muchos años y los ingresos van a ser consumidos durante un período prolongado de tiempo.

Parece razonable suponer que cuanto mayor sea el número de tipos impositivos que emplea un sistema, mayores serán los costes administrativos y de cumplimiento, mayor será la probabilidad de que se produzcan tribuciones escasas –o excesivas– y menos clara resultará la comprensión del impacto del sistema. Pero si la administración del sistema tributario ha sido diseñada con un sistema de tipo múltiple en mente, como ocurre en muchas jurisdicciones, estos costes no deberían ser excesivos. Y, si existen poderosos argumentos de carácter no administrativo a favor de un sistema de tipo múltiple, los argumentos administrativos no deberían ser suficientes para impedir la introducción de tal sistema, aun en aquellos lugares en que la tradición y la administración actual sean bastante diferentes.

LA PROBLEMÁTICA DE LOS INCENTIVOS Y LA ESTRUCTURA DE TIPOS

La última de las áreas relevantes de debate sobre el impacto de la estructura de tipos se refiere al efecto de los tipos impositivos en los incentivos al trabajo. En todo el mundo desarrollado, la década de los ochenta fue testigo de una reducción en los tipos impositivos máximos, defendida en términos de su impacto beneficioso sobre los incentivos al trabajo. Estos temas se discuten con amplitud en el capítulo 9 de este libro, pero están íntimamente relacionados con la estructura de tipos y por tanto merecen alguna consideración en este apartado.

Es cierto, en general, que, dadas una distribución de la renta antes de impuestos y unas necesidades de la hacienda pública, un sistema de tipo múltiple impondrá tipos impositivos marginales más altos en el tramo más alto de la distribución de la renta, tipos impositivos marginales más reducidos en la mayor parte del tramo inferior de la distribución de la renta, pero tipos impositivos marginales más elevados en un pequeño número de rentas muy bajas que no estarían obligadas a tributar en un sistema con un tipo impositivo único.

Las contrastaciones empíricas sobre la relación entre los tipos impositivos y los incentivos al trabajo han conducido hasta ahora a resultados algo contradictorios, aunque parece que está comenzando a surgir un cierto consenso. Para los grupos “del núcleo” del mercado de trabajo, los “efectos incentivo” producidos por los cambios en los tipos impositivos parecen ser relativamente poco importantes pero para grupos cuya relación es más periférica pueden presentarse efectos relativamente importantes como consecuencia de unos tipos impositivos marginales muy altos. Un grupo típico del núcleo es el de los hombres con edades comprendidas entre treinta y cuarenta años, mientras que un grupo menos vinculado al mercado de trabajo podría ser el de las madres solas con hijos muy pequeños a su exclusivo cuidado. Estos últimos grupos tienden a afrontar costes del trabajo mucho más elevados que los grupos del núcleo y soportan una menor presión social para ocupar empleos remunerados.

Los sistemas de tipo impositivo múltiple impondrán tipos impositivos más elevados a las personas con rentas más altas. Si esto va a producir efectos importantes sobre los incentivos dependerá hasta cierto punto del nivel del tipo marginal. Tipos marginales del 98 por 100, como existieron para las rentas del capital en el Reino Unido a finales de los setenta, o del 83 por 100 para las rentas de trabajo, generan un rendimiento tan alto de la elusión o la evasión fiscal o una pérdida tan pequeña por reducir la renta bruta que parece inevitable que se produzcan ciertos efectos sobre el comportamiento. Cuando los tipos máximos son el 40 ó 50 por 100 tales efectos parecen menos probables. Debe señalarse también que resulta particularmente difícil medir los “efectos incentivo” para los grupos situados en el extremo más alto de la distribución de la renta. Podría ocurrir, por ejemplo, que el principal efecto de reducir los elevados tipos impositivos marginales fuera el estimular la asunción de riesgos empresariales, dado que los rendimientos son tan elevados, o estimular a los recién licenciados a buscar trabajo en industrias con elevadas rentas brutas en compensación de trabajos especialmente duros. La simple medición de las horas trabajadas no sería un instrumento adecuado para captar los efectos que interesan aquí.

Resumiendo, parece poco probable que a los tipos impositivos que actualmente prevalecen en el impuesto sobre la renta pueda originarse un daño elevado para los incentivos al trabajo de las personas de rentas altas, pero seguramente se producirá algún efecto desestimulante y, en tal caso, un sistema de tipo múltiple producirá más daño que un sistema de uno o pocos tipos.

Los sistemas de tipo múltiple cargan tipos impositivos más elevados sobre muchas de las personas receptoras de rentas más altas, pero también imponen tipos marginales más reducidos que los sistemas de tipo único en muchos de los receptores de rentas bajas. Se suele argüir que esto tiene efectos beneficiosos sobre los incentivos. Pero parece una sugerencia extraña. Si los efectos desincentivadores de un tipo impositivo marginal del 40 ó 50 por 100 son pequeños, podríamos esperar que los efectos derivados de un tipo impositivo marginal del 25 ó 30 por 100 fueran aún menores y la mejora real de incentivos derivada de una reducción del tipo resulta bastante dudosa. Esto resulta particularmente evidente cuando recordamos que un tipo impositivo más reducido para las rentas bajas lleva aparejado necesariamente algún incremento de los tipos aplicables a las rentas más altas. A esta objeción se contesta frecuentemente que la combinación del impuesto sobre la renta y el sistema de seguridad social origina un efecto agregado de los tipos impositivos marginales y las tasas de disminución de prestaciones que es muy elevado y produce efectos desincentivadores. Esto es totalmente cierto; los “efectos incentivo” más importantes y más claramente perceptibles se producen entre los receptores de prestaciones de la seguridad social. Pero es el sistema de seguridad social, no el sistema impositivo, el que impone estas elevadas tasas de pérdidas de beneficios. No servirán de mucho pequeñas reducciones en el tipo impositivo marginal del impuesto

sobre la renta; si algo puede hacerse a través del sistema fiscal, un incremento del mínimo exento compensado con una elevación del tipo impositivo podría ser la mejor opción, puesto que de esta manera algunas de las personas de rentas más bajas quedarían totalmente libres de impuestos. Pero incluso esta alternativa resultaría mucho menos efectiva que un replanteamiento del sistema de seguridad social.

Los efectos de los tipos del impuesto sobre la renta sobre los incentivos al trabajo son fáciles y frecuentemente sobrevalorados. En tanto en cuanto existan “efectos incentivo”, un sistema con menos tipos será preferible a uno con más.

CONCLUSIÓN

La tendencia mundial hacia menos tipos en el impuesto sobre la renta ha estado promovida por la preocupación por los incentivos al trabajo, que pueden haber sido sobrevalorados, un encomiable deseo de incrementar la simplicidad del sistema fiscal y el convencimiento de que la progresividad podía alcanzarse sin gran número de tipos impositivos. Es probable que en el futuro veamos a los países que aún mantienen estructuras con más de cinco tipos impositivos desplazarse hacia las estructuras más simples, cuyo uso se generalizó durante la década de los ochenta.

Referencias y lecturas complementarias

CNOSSEN, S., y K. MESSERE: “Survey and evaluation of personal income tax systems in OECD member countries”, en S. Cnossen y R. M. Bird (eds.), *The personal Income Tax: Phoenix from the Ashes?*, North Holland, Amsterdam, 1989.

DILNOT, A. W., y C. N. MORRIS: “Progressivity and graduation in income tax”, *Fiscal Studies*, volumen 5, núm. 4, págs. 23-29, nov. 1984.

KESSELMAN, J. R.: *Rate Structure and Personal Taxation: Flat Rate or Dual Rate*, Institute of Policy Studies, Victoria University of Wellington, 1990.

SLEMROD, J.: “Do Taxes Matter? Lessons from the 1980s”, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 82, núm. 2, págs. 250-256, 1992.

OECD: *The Personal Income Tax Base*, OECD, Paris, 1990.

Capítulo 2

Tributación de las retribuciones extrasalariales: La experiencia neozelandesa y australiana

CLAUDIA D. SCOTT (*)

SUMARIO: Introducción.—El tratamiento fiscal de las retribuciones extrasalariales. El impuesto sobre las retribuciones extrasalariales en Nueva Zelanda y Australia—El impacto del impuesto sobre las retribuciones extrasalariales en el comportamiento económico en Nueva Zelanda y Australia.—Racionalidad del gravamen de las retribuciones extrasalariales.—Resumen.—Referencias y lecturas complementarias.

INTRODUCCIÓN

Este artículo repasa la experiencia de Nueva Zelanda y Australia con respecto a la tributación de las retribuciones extrasalariales. Ambos países implantaron un impuesto sobre las retribuciones extrasalariales [Fringe Benefit Tax (FBT)] a mediados de los ochenta como parte de un paquete más amplio de medidas de reforma fiscal. Una característica peculiar, en relación con otros países de la OCDE^(**), es que el impuesto se exige a los empresarios y no a los trabajadores.

(*) *Professor* de Política Pública, Universidad Victoria de Wellington, Nueva Zelanda.

(**) La opción tomada en España ha sido gravar las retribuciones en especie en el IRPF, incluyéndolas entre los rendimientos del trabajo personal. Pero, si bien su tributación ya está prevista, de un modo genérico, en la Ley 44/78, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, su regulación presenta problemas de definición, cuantificación y control que apenas permiten hacer efectivo su gravamen.

En vista de este problema, la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, modifica algunos aspectos de la tributación de estas retribuciones para lograr su tributación efectiva. Así se llega a una regulación más detallada, en la que se enumeran diversos tipos de retribuciones en especie (vivienda gratuita, automóviles, Planes de Pensiones, etc.) (art. 26), se regula su cuantificación (art. 27) y se facilita el control implicando a la empresa, que estará obligada a realizar un ingreso a cuenta de tales retribuciones (art. 53 del Reglamento del Impuesto) y a declarar anualmente el importe de las retribuciones satisfechas. (*N. del T.*)

Después de un breve examen de las características del impuesto sobre las retribuciones extrasalariales y las razones para su implantación, nos fijaremos en el impacto del impuesto en el nivel y la composición de las retribuciones extrasalariales. La información sobre la reacción de las empresas en Nueva Zelanda y Australia ante la introducción del FBT se basa en los datos suministrados por asesores de empresas y otras organizaciones interesadas en la tendencia de los niveles de remuneración en los sectores público y privado. Los criterios de eficiencia, equidad y simplicidad administrativa servirán de base para valorar las ventajas e inconvenientes de introducir un impuesto general sobre las retribuciones extrasalariales, incluyendo el hecho de que se exija a los empresarios y no a los trabajadores.

EL TRATAMIENTO FISCAL DE LAS RETRIBUCIONES EXTRASALARIALES

Las retribuciones extrasalariales son todas aquellas utilidades no monetarias que un empresario proporciona a un trabajador por los servicios prestados y constituyen un componente importante del conjunto de retribuciones^(*). Dado que las retribuciones extrasalariales disfrutan normalmente de un tratamiento fiscal favorable, tales remuneraciones contribuyen a una erosión de la base imponible. La administración tributaria frecuentemente somete a revisión la tributación de las retribuciones extrasalariales en el contexto de las estrategias de reforma fiscal dirigidas a ampliar la base imponible del impuesto sobre la renta. En los últimos años, muchos países de la OCDE han establecido medidas de política fiscal dirigidas a conseguir una tributación más amplia y efectiva de este tipo de retribuciones.

No existe un consenso universal ni coherencia en lo que respecta a la definición de las retribuciones extrasalariales. Un enfoque bastante común es definir tales retribuciones como todas las ventajas, distintas de los sueldos y salarios monetarios, que se derivan de servicios prestados o que se prestarán por un empleado. Mientras que en muchos casos las retribuciones extrasalariales no se materializan en pagos en efectivo, existen excepciones relevantes que incluyen diversos tipos de descuentos reembolsables, bonos, cuotas de inscripción y similares. Los planes de participación accionarial de los empleados están clasificados como retribuciones extrasalariales y las obligaciones preceptivas de realizar prestaciones (p. ej.: contribuciones a planes de jubilación o a fondos de seguridad social) pueden estar o no incluidos en la definición de tales retribuciones.

(*) Utilizamos el término retribuciones extrasalariales como traducción del término inglés *fringe benefits*. La definición del concepto que aquí nos proporciona la autora parece indicarnos que sería más apropiado traducir el término por retribuciones en especie. Sin embargo, hemos considerado más correcto utilizar la expresión retribuciones extrasalariales porque, como más adelante pone de manifiesto la propia autora, el concepto *fringe benefits* comprende, además de las retribuciones en especie, algunos tipos de retribuciones monetarias, tales como algunas prestaciones en forma de capital y algunos otros pagos no obligatorios. (N. del T.)

Los países toman posturas diferentes en cuanto a definir las retribuciones extrasalariales mediante una regulación exhaustiva (que enumera los tipos de prestaciones más comúnmente otorgadas y su tratamiento fiscal) o utilizando normas generales. Cualquiera que sea el sistema, normalmente existirán problemas fronterizos en la definición de las retribuciones extrasalariales con una finalidad fiscal. Las retribuciones extrasalariales se establecen generalmente mediante un contrato entre el empresario y su empleado.

Los gobiernos pueden otorgar un tratamiento fiscal preferencial a las retribuciones extrasalariales con la finalidad de apoyar otros objetivos de política económica; por ejemplo, estimular a los empresarios a ofrecer pensiones y planes de participación accionarial a los empleados. Esta política también puede servir de apoyo al objetivo gubernamental de proporcionar ayuda a industrias o sectores concretos (p. ej.: automóviles). A veces, las retribuciones extrasalariales reciben un tratamiento favorable porque los costes administrativos o de cumplimiento derivados de su gravamen serían demasiado elevados en relación con los ingresos que se podrían recaudar.

El tratamiento fiscal preferencial de las retribuciones extrasalariales constituye una razón importante por la que los empleados y empleadores apoyan la sustitución de sueldos y salarios por ese tipo de retribuciones. Los empleados se benefician de un nivel más reducido del impuesto sobre la renta y las empresas disfrutan de una reducción de los costes laborales globales. Las retribuciones extrasalariales vienen acompañadas de una reducción del nivel de renta salarial ganada por el empleado y esto puede resultar ventajoso si da mayor acceso a prestaciones de mantenimiento de rentas y a tipos reducidos de cotización a los fondos de seguridad social. Las retribuciones extrasalariales pueden mejorar la calidad del ambiente de trabajo para los empleados y mejorar el status dentro de la empresa o de la sociedad. Las empresas pueden usar tales retribuciones como medio de rebasar las restricciones gubernamentales u otras rigideces de la estructura salarial. Las retribuciones extrasalariales tales como los planes de participación accionarial de los empleados pueden fomentar la fidelidad y lealtad a la empresa y una mayor productividad.

EL IMPUESTO SOBRE LAS RETRIBUCIONES EXTRASALARIALES EN NUEVA ZELANDA Y AUSTRALIA

El 1 de abril de 1985 se implantó en Nueva Zelanda un impuesto trimestral sobre las retribuciones extrasalariales, según el cual todos los empleadores que satisficieran retribuciones extrasalariales a sus empleados, directa o indirectamente, eran sujetos pasivos del impuesto. El término "empleador" se define como una persona que satisface retribuciones sujetas a retención (p. ej.: sueldos, salarios, pagas extra u otros pagos sujetos a retención). Dentro de esta definición de empleador se incluye a los socios de socieda-

des, los gerentes de entidades no societarias y los fideicomisarios de inmuebles o *trusts*. El término “empleado” se define como toda persona que recibe renta en concepto de sueldos, salarios, pagas extra u otros pagos sujetos a retención. Dentro de la definición quedan incluidos los socios empleados, los empleados pasados o futuros y las personas a ellos vinculadas (p. ej.: el cónyuge del empleado o el hijo). Si los empleadores presentan cuatro declaraciones negativas consecutivas o demuestran ante el Departamento de Recaudación (Inland Revenue Department) que ellos no otorgan ni pretenden otorgar retribuciones extrasalariales gravables, pueden presentar únicamente declaraciones anuales en lugar de las declaraciones trimestrales negativas.

El impuesto sobre las retribuciones extrasalariales se fijó inicialmente al 45 por 100 del valor gravable de las retribuciones extrasalariales. El 1 de abril de 1986 se incrementó al 48 por 100, en línea con el tipo impositivo personal máximo. La Ley de 17 de diciembre de 1987 eliminó la exención anteriormente existente en el impuesto sobre las retribuciones extrasalariales, de los seguros de vida y enfermedad, de los planes de jubilación y contribuciones para prestaciones por accidente, enfermedad o muerte y de los gastos de estudio. Cuando se implantó, el FBT no era considerado gasto deducible en el impuesto sobre la renta. Sin embargo, desde el 1 de abril de 1989 los costes originados por la concesión de las prestaciones extrasalariales, incluido el propio FBT, tienen la consideración de gasto deducible para el empleador según el criterio de devengo. Esta medida coloca al FBT al mismo nivel que el impuesto en la fuente sobre las retribuciones dinerarias (PAYE, *pay as you earn*), que siempre ha sido deducible.

El 1 de abril de 1989 se estableció un nuevo tipo impositivo del FBT del 49 por 100, deducible. El tipo del FBT es más alto que el tipo máximo personal del 33 por 100 porque el FBT se calcula como una proporción del valor neto de la retribución extrasalarial, mientras que el impuesto en la fuente sobre las retribuciones salariales se calcula como una proporción del salario bruto.

El FBT de Nueva Zelanda identifica cinco tipos principales de retribuciones extrasalariales gravables: uso particular de automóviles de turismo; préstamos a interés reducido; bienes y servicios gratuitos o a precios reducidos; aportaciones empresariales a planes de jubilación o a fondos de previsión de enfermedad, accidente o muerte; prestaciones de jubilación en forma de capital y ciertos tipos de indemnizaciones por pérdida del empleo.

El cuadro 2.1 muestra la evolución de los ingresos procedentes del FBT entre 1985/86 y 1990/91. El crecimiento de los ingresos fue rápido durante los cuatro primeros años, llegando al máximo en 1988/89. La caída de los ingresos desde 1989 refleja la debilidad de la economía y también cierta tendencia a transformar las retribuciones en especie en dinerarias, una vez que se había conseguido una mayor neutralidad fiscal.

CUADRO 2.1

**Ingresos del impuesto sobre retribuciones extrasalariales
en Nueva Zelanda, 1985/86-1990/91**

Ejercicio	Ingresos del FBT (en miles de \$)	Porcentaje de los ingresos totales
1985/86	104.503	0,9
1986/87	167.761	1,3
1987/88	213.931	1,6
1988/89	523.431	3,5
1989/90	483.451	2,3
1990/91	485.011	2,3

Fuente: Informe anual, Departamento del Tesoro.

El FBT AUSTRALIANO

Australia implantó un impuesto sobre las retribuciones extrasalariales que comenzó a aplicarse el 1 de julio de 1986, exigiéndose al tipo del 46 por 100 durante los nueve primeros meses y al 49 por 100 después. En los pocos años transcurridos, ha proporcionado aproximadamente un 2,5 por 100 de los ingresos públicos. Su introducción se llevó a cabo tras un vigoroso debate público y quedó como un residuo de una reforma fiscal más ambiciosa. Al igual que en Nueva Zelanda, el impuesto se exige a los empleadores y no a los empleados, y su pago se realiza trimestralmente. En Australia, los tres primeros pagos del año constituyen pagos a cuenta de un gravamen anual.

La legislación del impuesto sobre las retribuciones extrasalariales australiano era mucho más general que la de Nueva Zelanda, (aunque sucesivas modificaciones han servido para suprimir algunas de las exenciones inicialmente existentes en Nueva Zelanda). Todas las retribuciones extrasalariales estaban sujetas al impuesto a no ser que estuvieran expresamente exentas, y las principales prestaciones expresamente citadas eran el uso privado de vehículos suministrados por la empresa, préstamos sin interés o a interés reducido, condonación de deudas del empleado, pago de gastos privados, alojamiento gratuito o subsidiado, dietas y bienes y servicios a precios reducidos (incluyendo billetes de avión). Algunas prestaciones quedaban expresamente excluidas, tales como planes de adquisición de acciones por los empleados, instalaciones para el esparcimiento y recreo suministradas por el empresario, contribuciones empresariales a planes de jubilación, desplazamiento gratuito o con descuento al –o desde el– lugar del trabajo y los gastos de contratación o traslado.

EL IMPACTO DEL IMPUESTO SOBRE LAS RETRIBUCIONES EXTRASALARIALES EN EL COMPORTAMIENTO ECONÓMICO EN NUEVA ZELANDA Y AUSTRALIA

Aunque existe una creencia muy extendida de que los regímenes fiscales tienen un impacto sustancial en la utilización de las retribuciones extrasalariales como una forma de remuneración, los estudios empíricos no han demostrado una relación muy estrecha. Además, existe escasa información sobre la modificación en el comportamiento de empresarios y de empleados originada por la introducción de un FBT.

Resulta difícil aislar y medir el impacto del impuesto sobre las retribuciones extrasalariales en los paquetes remunerativos. Son varios los factores que influyen en el nivel y la composición de las retribuciones extrasalariales –entre los que se incluyen las modificaciones de los tipos del impuesto sobre la renta, la política de rentas y las condiciones de los mercados de trabajo y bienes–. Como un medio de explorar algunos de estos impactos se decidió examinar las tendencias en la composición de los paquetes retributivos en un período próximo a la implantación del impuesto. Se decidió que podrían obtenerse resultados consistentes y fiables explotando la información proporcionada por las encuestas periódicas de salarios, dirigidas por diversas asesorías de dirección de empresas. Las empresas de PA Consulting Group, Price Waterhouse y Deloitte colaboraron con esta investigación facilitando el acceso a su información sobre las tendencias de las remuneraciones.

Aunque PA dirige la encuesta más amplia y fiable sobre salarios en Nueva Zelanda, deben señalarse ciertas limitaciones de los datos. Fluctuaciones en el tamaño de la muestra causaron dificultades y el análisis excluyó los resultados individuales en aquellos casos en que el tamaño de la muestra estaba por debajo de 25 en algún año. Por otro lado, derivar tendencias en la composición de las retribuciones extrasalariales haciendo comparaciones temporales basadas en los costes puede resultar engañoso. Por ejemplo, en Nueva Zelanda se han producido cambios significativos en las tendencias previas debido a fuertes variaciones en los niveles de retribución, tasas de inflación e incrementos de los costes de algunas de estas prestaciones por encima de la media, como los préstamos a bajo interés y los automóviles.

La opinión predominante en Nueva Zelanda es que el impuesto ha conducido a una reducción en el uso de las retribuciones extrasalariales. Las encuestas de Price Waterhouse sobre el período 1985-88 muestran un claro alejamiento de las retribuciones en especie originado por el FBT –especialmente después de las modificaciones fiscales de diciembre de 1987 que ampliaron el ámbito de aplicación del impuesto–. La relativa reducción de los tipos del impuesto personal con respecto al tipo del FBT proporcionó a los empleados y empleadores fuertes incentivos financieros para las retribuciones en dinero contante y sonante.

La encuesta de Price Waterhouse sugiere que la introducción del FBT en Nueva Zelanda ha afectado la disposición de las empresas a proporcionar

préstamos a bajo interés y automóviles de turismo. Las tendencias de la encuesta han mostrado algunas reducciones en muchas retribuciones extrasalariales, con la excepción de los seguros médicos y los gastos en educación –que inicialmente estaban exentos del FBT–. En el período de 1985-88, la muestra de la encuesta de Price Waterhouse pone de manifiesto disminuciones porcentuales en la aceptación de retribuciones extrasalariales que oscilan entre un 2 por 100 para los gastos de representación y un 13,4 por 100 para los automóviles. En el momento de implantarse el FBT se sugirió que el personal de alta dirección podría no verse afectado por el impuesto; no obstante, las pautas de comportamiento actuales han demostrado que no ha sido así y que las reducciones se han producido tanto en la cima de la estructura organizativa como en los escalones inferiores.

Las modificaciones del impuesto de diciembre de 1987 neutralizaron las ventajas fiscales de la mayoría de las retribuciones extrasalariales y las modificaciones posteriores de la regulación del FBT, junto a los cambios del impuesto personal, proporcionaron desincentivos adicionales a los trabajadores y a las empresas. Se prevé que, cuando se comprendan mejor y más ampliamente los efectos financieros, la tendencia a sustituir prestaciones en especie por dinero en efectivo será aun mayor. Se está extendiendo la opinión de que las retribuciones extrasalariales son incómodas administrativamente y costosas. Aunque puede ocurrir que las empresas continúen proporcionando retribuciones extrasalariales a los ejecutivos de máxima categoría y a los grupos que son difíciles de contratar y de retener, existe cierta evidencia de que las empresas podrían –en nombre de la eficiencia administrativa– desear limitar la cobertura de las prestaciones más pequeñas.

Un incremento significativo en la participación del sector público en las encuestas sobre salarios de PA de 1988 y 1989 ha afectado las tendencias generales. La utilización de retribuciones extrasalariales se ha incrementado en los últimos años dentro del sector público en respuesta a la creación de empresas estatales con orientación comercial, el establecimiento de un Servicio de Ejecutivos de rango elevado (*Senior Executive Service*) dentro del núcleo del sector estatal y la mayor autonomía dada a los jefes ejecutivos departamentales para negociar acuerdos salariales.

La relación entre los tipos impositivos de los impuestos sobre la renta personal y sobre las retribuciones extrasalariales es el principal determinante de los incentivos económicos asociados con su prestación. En los primeros años de la década de los ochenta, cuando el tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta sobrepasaba el 60 por 100 y las retribuciones extrasalariales estaban exentas del impuesto, los empleadores tenían fuertes incentivos financieros para incrementar la proporción de las prestaciones libres de impuestos en el paquete retributivo. Incluso después de la implantación del FBT en abril de 1985, las retribuciones extrasalariales constituían una forma de retribución fiscalmente atractiva, puesto que el tipo marginal

máximo del impuesto sobre la renta estaba en el 66 por 100, mientras que el nuevo tipo impositivo del FBT era del 45 por 100 y sólo se aplicaba sobre el valor neto de las retribuciones extrasalariales. La reforma impositiva de 1986 suavizó la pendiente de la escala del impuesto personal y redujo el número de tipos impositivos a tres. Posteriormente se redujeron a dos tipos (24 y 33 por 100). Aunque el tipo impositivo del FBT y el tipo máximo del impuesto personal fueron igualados en octubre de 1986 esto no creó una neutralidad fiscal completa, dado que el tipo impositivo de las retribuciones extrasalariales recaía sobre el importe neto de la prestación y no sobre su importe bruto. Las retribuciones extrasalariales sólo consiguieron la neutralidad fiscal en abril de 1989, cuando un tipo impositivo del 49 por 100 de un FBT deducible fiscalmente consiguió un tratamiento similar al de la base del impuesto sobre la renta.

Los cambios incrementales realizados en la relación entre los regímenes del FBT y del impuesto sobre la renta sugieren que el primero ha producido su efecto sobre la práctica de las retribuciones extrasalariales de una manera más gradual que instantánea. Quizá el factor no fiscal más significativo que estimuló la práctica de las retribuciones extrasalariales fue la introducción de la normativa de 22 de junio de 1982 que congelaba precios y salarios como parte de la estrategia antiinflacionista gubernamental. La congelación de salarios fue levantada por la Administración laboral el 9 de noviembre de 1984 y fue seguida inmediatamente por una negociación salarial en la que las subidas clave se fijaron en un modesto 6-7 por 100. La congelación dio a los empresarios considerables incentivos para proporcionar incrementos en las prestaciones en especie en lugar de los incrementos de salario –dado que la compensación monetaria era el objetivo primordial de la congelación.

Utilizando datos de la encuesta salarial de PA para los cuatro tramos más altos de los ejecutivos, se comprueba que existió un incremento negativo de los salarios reales, ajustados según el IPC, desde 1982 a 1985, seguido de un incremento positivo en 1986 en el abanico del 5,5 al 6,2 por 100. Aun así, no existen pruebas de que las empresas se inclinaron inmediatamente a conceder a sus empleados retribuciones adicionales en especie como un medio de obviar la congelación salarial. Las estadísticas muestran una ralentización en el crecimiento anual de las retribuciones extrasalariales y ello podría deberse a la influencia restrictiva de la congelación. Sin embargo, la aceleración del crecimiento de las retribuciones extrasalariales en 1984 y 1985 apunta a una sustitución de los ajustes salariales por retribuciones extrasalariales, aunque con un retraso temporal importante. El retroceso del valor real de las retribuciones extrasalariales observado en 1986 y 1989 apunta a la influencia del FBT.

A pesar de los problemas asociados con el aislamiento de los efectos del FBT en la utilización de las retribuciones extrasalariales, está claro que este impuesto ha afectado la provisión de retribuciones extrasalariales a los eje-

cutivos de máxima categoría. Estos resultados contradicen la opinión de que el personal de alta dirección no se vería afectado por el FBT. [P. ej.: Hart (1987, pág. 9) argumenta que la mayor parte de las empresas “estaba manteniendo al mismo nivel que siempre habían estado las prestaciones a los ejecutivos del máximo rango, pero estaba reduciendo la incidencia de las prestaciones, tales como coches, para los directivos de menor rango”.]

Dado que el FBT fue implantado cuando las empresas estaban todavía ajustando sus prácticas retributivas tras la congelación salarial, resulta difícil aislar la influencia del FBT en la utilización de las retribuciones extrasalariales. Una mejor descripción de los efectos del impuesto puede obtenerse mediante el análisis del impacto sobre las prestaciones extrasalariales producido por los cambios impositivos de diciembre de 1987. La Ley de Medidas Económicas de 17 de diciembre de 1987 suprimió la exención del FBT de la que previamente venían disfrutando los seguros de vida y médicos, los planes de jubilación, los fondos para prestaciones por accidente, enfermedad o muerte y los gastos de estudios. El FBT se extendió también a los pagos de sumas no obligatorias en forma de capital y a las prestaciones por jubilación. En el año presupuestario 1988/89 las contribuciones por planes de jubilación y los pagos de sumas no obligatorias proporcionaron 373,5 millones de dólares (67 por 100) de los ingresos por FBT, demostrando que tales prestaciones supusieron un incremento sustancial de la base del impuesto.

Entre 1980 y 1987 creció rápidamente el porcentaje de los ejecutivos de alto rango que recibían asistencia médica. Sin embargo, desde la encuesta de septiembre de 1987 esta tendencia creciente se ha detenido y aparece una pequeña, pero claramente discernible, tendencia decreciente en esa prestación. Tendencias similares aparecen después de 1987 en la encuesta general de personal, donde se observa una tendencia decreciente en el porcentaje de la mayor parte de las categorías de la plantilla que recibe prestaciones sanitarias. El tratamiento fiscal de la jubilación ha estado sujeto a considerables cambios en los últimos años. El FBT sobre los planes de jubilación fue sustituido por un impuesto en la fuente en abril de 1989, lo que parece haber alterado la incidencia económica de los pagos tributarios. Price Waterhouse comenta en su encuesta salarial de septiembre de 1989:

«Si bien los empleadores pueden incrementar su porcentaje de contribución a los planes de jubilación existentes en orden a alcanzar la misma contribución neta que antes, la mayoría ha optado claramente por una reducción de la contribución neta; por ejemplo, el empleado está pagando, efectivamente, el importe del impuesto en la fuente del 33 por 100.»

Por otro lado, Price Waterhouse nota que la disminución del papel jugado por los Planes Gubernamentales para garantizar la Renta tras la Jubilación puede incrementar la obligación de los empleadores de proporcionar incentivos a los empleados para ahorrar para su jubilación.

El porcentaje de la muestra de los ejecutivos de máxima categoría que reciben contribuciones a planes de jubilación ha disminuido generalmente desde 1985, apareciendo una marcada tendencia decreciente desde la encuesta de 1987. Los resultados de la encuesta general de empleados muestran también un movimiento general de disminución del porcentaje de la plantilla que recibe prestaciones por jubilación después de 1987, aunque siete de los 30 grupos clasificados en la encuesta muestran pocos cambios. La supresión de la exención del FBT redujo el uso de los planes de jubilación dentro de los paquetes retributivos. Los resultados son muy significativos, dado que muchos empleadores habrían reaccionado reduciendo el valor monetario de las prestaciones por jubilación, más que suprimiendo tales prestaciones totalmente. Las tendencias sugieren que los empresarios respondieron inmediatamente a la supresión de la ventaja de la exención de que venían disfrutando las aportaciones a planes de jubilación y la asistencia médica, en agudo contraste con el retraso en la respuesta que se detecta tras la introducción del FBT en 1985. Las diferentes reacciones ante los cambios impositivos muestran la influencia de factores no fiscales en la utilización de retribuciones extrasalariales.

La provisión de coches de empresa a los empleados exige un examen detallado, dado que hasta diciembre de 1987 los coches fueron la principal fuente de ingresos del impuesto sobre las retribuciones extrasalariales. La encuesta mostró que la mayor parte de las empresas no habían mostrado reacciones significativas, pues sólo un 8 por 100 de las mismas había cambiado su política con respecto a los ejecutivos de máxima categoría y un 15 por 100 con respecto a ejecutivos de rango alto y medio.

Existe una creencia extendida de que la provisión de coches de empresa apenas se ha visto afectada por el establecimiento del FBT. Hart (1987, página 11) comenta que el coche de empresa es una "institución neozelandesa" y tiene un alto valor "emocional", creando así las condiciones para una demanda inelástica. Es más, existe una considerable evidencia anecdótica de organizaciones que incrementan la provisión de automóviles de empresa a pesar del establecimiento del FBT. Por ejemplo, a todos los miembros del Servicio Gubernamental de Ejecutivos de elevado rango se les ofreció automóviles, a pesar del desincentivo asociado con el FBT.

En septiembre de 1985, PA Consulting Group realizó una encuesta en empresas para determinar hasta qué punto la introducción del FBT había modificado su política o práctica relativa a la provisión de coches de empresa. A pesar de la resistencia de la mayoría de los empleadores a dejar de suministrar coches de empresa, un análisis de los datos de la encuesta salarial sugiere que las modificaciones en las condiciones fiscales habían tenido cierta influencia.

Desde 1983 existía un incremento de la proporción media que suponían los coches de empresa dentro del paquete retributivo de los ejecutivos. No

obstante, el levantamiento de la congelación salarial y la introducción del FBT pueden haber contribuido a detener el crecimiento después de la encuesta de 1985. Desde 1987 los coches han visto disminuir constantemente su peso relativo dentro de la remuneración de los ejecutivos, pudiendo haber contribuido a la tendencia decreciente el “crack” bursátil de octubre de 1987, puesto que las empresas sustituyeron coches de lujo por modelos más convencionales. Debería señalarse también que las recientes reducciones en el impuesto especial han disminuido los precios de compra de los coches de importación.

Sólo han existido cambios menores en términos del porcentaje de ejecutivos de máxima categoría que disfrutaban de automóviles de empresa. Se observa una tendencia ligeramente decreciente para muchas categorías de ejecutivos después de la encuesta de 1987. Un análisis realizado del porcentaje de la plantilla global que disfruta de automóvil de la empresa no resultó concluyente. Los datos de PA proporcionan escasa evidencia acerca de un abandono significativo de la provisión de automóviles de empresa para el conjunto de la plantilla.

Los empleadores pueden haber reaccionado al FBT proporcionando vehículos de menor categoría más que eliminando completamente los coches de empresa. Sin embargo, en su encuesta de septiembre de 1988 PA sugiere que no hay evidencia acerca de que la empresa esté suministrando vehículos de menor categoría. En los casos en que los empleadores han eliminado la provisión de coches de empresa, los empleados han sido compensados con subvenciones para la compra de automóviles. El porcentaje de ejecutivos de máxima categoría que reciben subvenciones para el coche ha crecido desde 1987. Esto es indicativo de la aceptación por los empresarios de que en unas circunstancias de neutralidad fiscal el dinero en efectivo es superior a la retribución en especie y proporciona una oportunidad a cada empleado de obtener mayor utilidad de un paquete retributivo.

Se ha realizado un análisis de la tendencia de la provisión de las retribuciones extrasalariales para la plantilla de ejecutivos de máxima categoría en grupos seleccionados de industrias. Debido al pequeño tamaño de las muestras usadas en el análisis, los resultados deberían ser interpretados con considerable cautela. Sin embargo, los resultados establecen que algunos grupos de industrias han sido más sensibles a los cambios en las circunstancias fiscales que otros.

De especial interés ha sido la tendencia de las remuneraciones dentro de las empresas de servicios financieros. Hart (1987, pág.1) observó dos tipos de sensibilidades diferentes a las retribuciones extrasalariales –puesto que existía un grupo de empresas de inversión, financieras e inmobiliarias de “nueva ola” que ofrecían paquetes retributivos que las empresas tradicionales eran incapaces de igualar–. El incremento de la demanda de personal cualificado que siguió a la desregulación del sector financiero forzó a estas

industrias de “nueva ola” a concentrarse en la provisión de paquetes retributivos fiscalmente atractivos. De acuerdo con ello, en la mitad de los años ochenta el sector financiero lideró una rápida expansión de las prestaciones extrasalariales que otros grupos de la industria se vieron forzados a imitar para poder mantener la plantilla.

Los datos de PA muestran un crecimiento rápido de la tendencia ascendente de las retribuciones extrasalariales dentro del sector de servicios financieros hasta la encuesta salarial de septiembre de 1985. En 1986 y 1987 hubo una importante reducción de la proporción del total de la compensación monetaria formada por retribuciones extrasalariales. Sin embargo, este modelo de utilización de retribuciones extrasalariales no se ha dado sólo en el sector de servicios financieros. Similares tendencias se observaron en los grupos sectoriales de la construcción, contratación y químico.

Los datos de la encuesta salarial durante la pasada década revelan reducciones generales en las retribuciones extrasalariales en respuesta a la implantación del FBT, particularmente tras los cambios fiscales de diciembre de 1987. Sin embargo, está claro que tales reducciones no han sido tan significativas como cabría esperar. Son varios los factores que pueden aducirse para ello. En primer lugar, la congelación de precios y salarios tuvo como efecto retardado que el valor de las retribuciones extrasalariales siguiera creciendo en la encuesta salarial de septiembre de 1985 de PA. En segundo lugar, la demanda de ciertas retribuciones en especie parece haber resultado relativamente inelástica, constituyendo los coches de empresa el ejemplo más obvio. Finalmente, y sobre todo, las retribuciones extrasalariales continuaron siendo una forma de compensación fiscalmente atractiva a pesar de la introducción del FBT en 1985. No se alcanzó una completa neutralidad fiscal entre las retribuciones monetarias y prestaciones en especie hasta abril de 1989. Todos estos factores contribuyeron a que la reacción ante la implantación del FBT se produjera con cierto retraso y además se viera amortiguada.

Con la reciente obtención de una regulación fiscal neutral con respecto a todas las retribuciones, puede esperarse que se produzcan ahora alejamientos significativos de las retribuciones en especie. Más aun, existen pruebas cada vez mayores de que las empresas están cambiando sus prácticas institucionales para acomodarse a las nuevas circunstancias fiscales. La encuesta de septiembre de 1989 de Price Waterhouse sostiene que la tendencia más notable con respecto a las retribuciones en especie durante los dos años anteriores ha sido un desplazamiento hacia políticas de retribución total y de paquetes flexibles de prestaciones –donde a los empleados se les fija un salario nominal y entonces se negocia con ellos si será en dinero u otras prestaciones preferidas–. Entre septiembre de 1988 y marzo de 1989 un 7 por 100 de los participantes en la encuesta de Price Waterhouse sobre la retribución de los ejecutivos se había desplazado hacia un concepto de un paquete global retributivo, o tenía el propósito de hacerlo. Medidas ins-

titucionales como éstas serán tan críticas como los incentivos económicos para alcanzar unas reducciones adicionales en la utilización de las retribuciones extrasalariales.

EL IMPACTO DEL FBT EN AUSTRALIA

La información recogida del Informe sobre la retribución de los ejecutivos del Grupo Top 5 Plus de Price Waterhouse and Associated Pty Ltd de diciembre de 1984 indica claramente que el valor monetario equivalente de la mayoría de las prestaciones en especie se eleva con el volumen de los ingresos y forma una parte substancial de la remuneración total en los niveles de renta elevados. Los individuos situados en niveles elevados de la escala de renta tienen mayores probabilidades de recibir un conjunto de retribuciones extrasalariales y, simultáneamente, de disfrutarlas a niveles más generosos. Por ejemplo, un Ejecutivo de Procesamiento de Datos con un paquete retributivo total de 42.692 dólares, recibía aproximadamente un séptimo en prestaciones en especie, mientras que un ejecutivo jefe cuyo paquete retributivo global era de 85.530 dólares recibía más de una cuarta parte del mismo en prestaciones.

La oposición de la comunidad empresarial al FBT fue muy fuerte y a finales de octubre de 1986 se anunció una serie de modificaciones al impuesto que reducían las estimaciones de ingresos en unos 75 millones de dólares. El sistema fue simplificado administrativamente en términos de obligaciones contables para empleados y empleadores, se introdujeron nuevas exenciones y se elevó el umbral de tributación para los bienes gratuitos o a precios reducidos.

Una encuesta de agosto de 1986 de la Oficina Australiana de Estadística (Australian Bureau of Statistics) sobre las retribuciones extrasalariales indicaba que los tipos más comunes de prestaciones disfrutados por los empleados estaban en el área de bienes y servicios, con un 18,9 por 100 de todos los trabajadores recibiendo tales prestaciones. Después, las prestaciones más populares eran las de teléfono (7,8 por 100) y transporte (7 por 100). Aproximadamente un 3,9 por 100 recibía vacaciones pagadas, y menos del 3,3 por 100 disfrutaba de prestaciones en las áreas de vivienda, asistencia médica, financiación a bajo interés, ocio, pagos de la cuota sindical, electricidad, acciones y cuotas de club. Entre 1984 y 1986 hubo una caída del 2,5 por 100 en la proporción de empleados que recibían prestaciones de bienes y servicios, y una pequeña caída general en las restantes categorías mencionadas más arriba, salvo las vacaciones pagadas, que permanecieron al 3,9 por 100.

La prestación extrasalarial más comúnmente recibida, bienes y servicios, experimentó un gran incremento del 15,5 por 100 en el año 1983/84, pero cayó de nuevo en 1984/85 en un 3,8 por 100 y en un 2,9 en 1985/86. De modo similar, otros tipos de prestaciones experimentaron crecimientos significativos en el año 1983/84, que oscilaban desde un máximo del 25,9 por 100 para los

pagos de la cuota sindical hasta un mínimo del 4,8 para las acciones. La tendencia durante los dos años siguientes es más de una reducción en el número de empleados que reciben prestaciones que de un incremento. La reducción del 57,4 por 100 en los desembolsos por esparcimiento o recreo en 1985/86 es la más alta. Se ha sugerido que la pronunciada caída del número de empleados que recibían retribuciones extrasalariales entre agosto de 1984 y agosto de 1985, y que continuó para muchos tipos de prestaciones en el período agosto de 1985-agosto de 1986, puede ser atribuido a la previsión y puesta en marcha del impuesto sobre las retribuciones extrasalariales.

La encuesta de agosto de 1986 del ABS sobre Prestaciones por Empleo indica que aproximadamente un 21 por 100 de todos los empleados en Australia recibía una o más prestaciones gravables, donde más del 8 por 100 recibía más de una de tales prestaciones. Existen claras indicaciones de que la mayoría de las prestaciones son disfrutadas más frecuentemente por empleados de renta más elevada. La encuesta clasificaba a los empleados en cuatro grupos de renta: menos de 200, 200-360, 360-520 y más de 520 dólares por semana. Existía además una distribución bastante equilibrada de la proporción de empleados que recibían prestaciones de bienes y servicios dentro de estos cuatro grupos de renta, con una presencia ligeramente más elevada en los dos grupos de renta más baja. Sin embargo, en las restantes áreas de prestaciones existía un sesgo de las prestaciones hacia los dos grupos de renta más elevada, siendo un 17,9 por 100 del grupo de máxima categoría y un 8,8 por 100 del grupo de 360-520 dólares los perceptores de prestaciones de transporte. Una mayor proporción de los dos grupos de más renta disfrutó de prestación de teléfono, con un 7,4 por 100 para el grupo por encima de los 520 dólares y 10,1 por 100 para el otro. Otras prestaciones oscilaban de un cero a un 2,3 por 100 en el grupo de menor renta, en comparación con el abanico del 2,9 al 6,6 por 100 para los grupos de renta más alta. Otras prestaciones incluían desembolsos para esparcimiento y recreo, gastos de alojamiento en vacaciones, asistencia médica, financiación a bajo interés, pagos de la cuota sindical, electricidad, cuotas de club y acciones.

La experiencia australiana muestra algunas modificaciones sustanciales del comportamiento en el período próximo a la introducción del FBT. Sin embargo, un informe (*Australian Financial Review*, 16 de noviembre 1988) ha sugerido que la proporción de la población laboral que recibe retribuciones extrasalariales se ha estabilizado después de una pronunciada caída en los comienzos del impuesto.

A causa de la posición privilegiada de la jubilación en el sistema australiano, ha existido una tendencia al crecimiento de las prestaciones de jubilación. Mientras el 39,5 por 100 recibía prestaciones extraordinarias en 1984 y el 39,9 por 100 en 1987, la proporción se incrementó al 41,4 por 100 en 1988. Casi dos tercios de trabajadores del sector público y un tercio del sector privado reciben prestaciones de jubilación. Prestaciones tales como baja por enfermedad, vacaciones anuales y vacaciones suplementarias anuales en

concepto de antigüedad eran también más usuales entre los funcionarios públicos.

Es mucho más probable que los empleados del sector privado reciban retribuciones extrasalariales gravables tales como automóviles de empresa, desembolsos para esparcimiento, préstamos subvencionados y el pago de estudios, cuotas de club u otros honorarios. El coche de empresa recibe un tratamiento privilegiado dentro de las disposiciones del impuesto y ha sido el menos afectado de las retribuciones extrasalariales. La encuesta de 1988 muestra que un 15,4 por 100 de los trabajadores recibía esta prestación, comparado con un 14,7 por 100 el año anterior.

La desaparición de los desembolsos para esparcimiento en el momento en que se introdujo el impuesto ha continuado, ya que sólo un 1,7 por 100 de los empleados recibe este tipo de prestación. Esto está en profundo contraste con el 4,7 por 100 que lo recibía en 1984. Las acciones liberadas a los empleados no están afectadas por el impuesto sobre las retribuciones extrasalariales y han crecido ligeramente, recibiendo algún estímulo de la introducción del sistema de imputación de dividendos. Las prestaciones han crecido desde el 1,5 por 100 de la población laboral en 1984 al 1,8 en 1988. La proporción general de trabajadores que reciben alguna forma de prestación se ha estabilizado –moviéndose en suave descenso desde el 89,6 por 100 en 1984 al 88,9 en 1985, 87,7 por 100 en 1986 y 87,3 en 1987, con un pequeño incremento al 87,5 por 100 en 1988.

La encuesta indica que los empleadores están estrechando el abanico de retribuciones extrasalariales ofrecidas y se están especializando en bienes y servicios que ellos pueden suministrar “en casa”. Por ejemplo, del 2,9 por 100 de los empleados que recibieron financiación a bajo interés, el 64,6 estaba empleado en el sector financiero, mientras que del 15,5 que recibían bienes y servicios a precios reducidos, el 45,4 estaba empleado en comercio al por menor y al por mayor.

La evidencia disponible sugiere que la oposición al FBT en Australia fue mucho más fuerte que en Nueva Zelanda, los empresarios australianos reaccionaron más hostilmente al impuesto sobre las retribuciones extrasalariales y consiguieron la introducción de ciertas modificaciones y una suavización de las disposiciones (p. ej.: el FBT sobre los automóviles se rebajó en respuesta a la oposición al tipo).

El impacto del FBT australiano parece haber golpeado más duramente a los ejecutivos de nivel medio. Mientras que las tendencias anteriores sugerían que este grupo había experimentado un incremento notable en los niveles de prestaciones extrasalariales durante los 15 años previos, el FBT australiano parece haber creado incentivos para que las empresas retiren las retribuciones extrasalariales. Los paquetes retributivos han disminuido su complejidad y ha habido cierta tendencia a desplazarse a formas de retribuciones extrasalariales no gravadas.

Está ampliamente aceptado que cuando las retribuciones extrasalariales no están sujetas a impuesto, existirán distorsiones substanciales en la forma de retribución a los empleados. Los empleados recibirán una mayor proporción de su remuneración en forma de retribuciones en especie (y menos renta monetaria) lo que creará distorsiones económicas substanciales y erosionará la base del impuesto. En los países donde se recaudan por separado impuestos sobre los salarios para la seguridad social, tales distorsiones se extienden desde el sistema impositivo al sistema de la seguridad social.

Las reformas de la política fiscal pueden juzgarse tomando en consideración los criterios de eficiencia económica, equidad horizontal y vertical y simplicidad administrativa. Collins (1987) suministra una exposición clara de los argumentos de eficiencia y equidad en la tributación de las retribuciones extrasalariales basada en la necesidad de mantener un impuesto de la renta extensivo. La definición de “extensivo” descansa en el concepto de renta de Haig-Simons, que incorpora el principio de “acrecentamiento” —el acrecentamiento de la capacidad de disposición del contribuyente de recursos económicos, medido durante un período de tiempo—. Todos los ingresos deberían ser incluidos en esta definición de renta extensiva incluyendo sueldos, salarios, ganancias de capital, renta no pecuniaria, legados, ganancias en el juego y retribuciones extrasalariales. Cualquier tratamiento privilegiado de un elemento de la renta extensiva conducirá a la ineficiencia puesto que los recursos se reasignarán en función de las ventajas fiscales. La erosión de la base impositiva conduce a la necesidad de establecer mayores tipos impositivos para conseguir cualquier objetivo de ingresos y esto crea mayores cuñas fiscales (y excesos de gravamen) entre los precios antes y después de impuestos de los bienes y servicios en la economía.

El fracaso en el gravamen extensivo de las retribuciones extrasalariales conduce a pérdidas simultáneas de equidad horizontal y vertical. Las oportunidades de explotar las ventajas fiscales del tratamiento privilegiado de las retribuciones extrasalariales no están distribuidas de una manera similar ni dentro de un grupo ni entre los distintos grupos de renta, produciéndose una asignación de las cargas fiscales distinta de aquella pretendida por los legisladores. Los datos sugieren que los grupos de renta más elevada tienen mayor acceso a las retribuciones extrasalariales y esto significa que el fracaso en gravar tales retribuciones de una manera extensiva reducirá la progresividad de la carga tributaria global.

El problema de la simplicidad administrativa afecta a los costes administrativos y de cumplimiento. El motivo para exigir el impuesto sobre las retribuciones extrasalariales a los empleadores y no a los individuos es que produce menores costes administrativos y de cumplimiento y mayores ingresos. Los mayores ingresos vendrán originados simultáneamente por las mayores tasas de cumplimiento de las empresas con respecto a los particulares y

por el hecho de que el tipo impositivo de la empresa está a un nivel que excede los tipos impositivos personales de, al menos, algunos trabajadores.

Para abordar el problema de dónde debería recaer el impuesto, es importante considerar la incidencia económica (o la carga) del impuesto. La incidencia legal identifica quién es legalmente responsable del pago del impuesto, mientras que la incidencia económica muestra cómo se reduce la renta real a consecuencia del impuesto. La incidencia legal y económica no coincidirán necesariamente, porque la carga del impuesto puede trasladarse. Por ejemplo, si los empleadores son sujetos pasivos del impuesto sobre las retribuciones extrasalariales, pueden sugerir a sus empleados que estos incrementos de costes han originado disminución de los beneficios y realizar algunos ajustes de los niveles de remuneración de los empleados. Si esto ocurre, entonces la carga del impuesto es trasladada o compartida, significando que el empleado ha aceptado parte de la carga surgida, mediante una reducción en los niveles retributivos. A la inversa, si el impuesto es exigido al empleado, el empleador puede verse invitado a compensar por la reducción en la renta real causada por el impuesto. Si esta compensación se concede, entonces el impuesto se habrá desplazado en parte al empleador.

Prescindiendo de dónde recae el impuesto inicialmente, la carga económica del mismo dependerá de la elasticidad de la demanda de trabajo de los empleadores cuando los costes totales del trabajo se incrementan, en relación a la elasticidad de la oferta de trabajo de los empleados con respecto a los cambios en su renta real después de impuestos. Si es probable que los empresarios reduzcan la demanda de trabajo ante un incremento de los costes, entonces se producirá una fuerza que animará a los empleados a soportar una parte mayor de la carga. Si resulta probable que los empleados reduzcan su oferta de trabajo ante una caída del nivel retributivo, entonces esto empujará a los empleadores a soportar una parte mayor de la carga impositiva.

RESUMEN

Ha habido algunas similitudes y diferencias relevantes entre las experiencias australiana y neozelandesa con el FBT. Mientras se observa que los australianos han reaccionado en mayor grado, la evidencia de ambos países muestra una tendencia a desplazarse desde las retribuciones en especie hacia la renta monetaria. También tienen en común un incremento de la disponibilidad de paquetes flexibles de retribuciones extrasalariales, junto con un incremento en los paquetes orientados al rendimiento –que contienen elementos tales como participaciones en beneficios y bonos sin límites fijos–. Existe una tendencia creciente a proporcionar estímulos para atraer personal a puestos clave. Con mayor frecuencia cada vez, la retribución está siendo negociada más con vistas a proporcionar un paquete individual basado en el coste de la remuneración total que un salario más los complementos habituales.

El hecho de que los empleadores sean los sujetos pasivos del FBT en Nueva Zelanda y Australia ha recibido considerable apoyo de las autoridades tributarias, pero subsisten algunas dudas sobre los “efectos incentivo” de exigir el impuesto a los empleadores en lugar de a los empleados. La opción tomada ha proporcionado mayor seguridad de la base impositiva y menores costes administrativos y de cumplimiento. No obstante, en tanto en cuanto existe más de un tipo de gravamen marginal, está claro que las ganancias de la eficiencia administrativa derivada de la exigencia a los empleadores ha sido conseguida con algún coste en términos de la mayor neutralidad que resultaría de exigir el impuesto a los empleados.

Referencias y lecturas complementarias

- ADAMACHE, K. W., y F. A. SLOAN: “Fringe Benefits: To Tax or Not to Tax?”, *National Tax Journal*, volumen XXXVIII, núm. 1, págs. 47-64, marzo 1985.
- COLLINS, D. J.: “Taxation of Fringe Benefits-An Economist’s Perspective”, *Australian Tax Forum: a journal of taxation policy, law and reform*, vol. 4, núm. 1, 1987.
- ELMGREEN, J.: *Reform of Fringe Benefits Taxation*, Australian Tax Research Foundation, Sydney, 1986.
- HART, R. A.: *The Economics of Non-Wage Labour Costs*, George Allen and Unwin, London, 1984.
- HART, Simon: *Executive Remuneration Packages*, New Zealand Society of Accountants, mayo 1987.
- KATZ, A., y N. G. MANKIW: “How Should Fringe Benefits be Taxed?”, *National Tax Journal*, volumen 38, núm. 1, 1985.
- LONG, J. E., y F. A. SCOTT: “The Impact of the 1981 Tax Act on Fringe Benefits and Federal Tax Revenues”, *National Tax Journal*, vol. XXXVII, núm. 2, págs. 185-94, junio 1984.
- “The Income Tax and Non-wage Compensation”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 64, páginas 211-18, mayo 1982
- NORMAN, Neville R.: “FBT and the Way We Pay”, *Information Paper* núm. 1, IP25, Committee for Economic Development in Australia, 1988.
- OWENS, J.: “The Tax Treatment of Fringe Benefits”, *OECD Observer*, núm. 150, págs. 25-27, 1988.
- RIGBY, M. P.: “The Taxation of Fringe Benefits”, *Victoria University Law Review*, vol. 15, páginas 301-332, 1985.
- SLOAN, F. A., y K. W. ADAMACHE: “Taxation and Growth of Non-wage Compensation”, *Public Finance Quarterly*, vol. 14, núm. 2, págs. 115-137, abril 1986
- TURNER, R. W.: “Are Taxes Responsible for the Growth in Fringe Benefits?”, *National Tax Journal*, vol. XL, núm. 2, págs. 185-94 y 205-220, junio 1987.
- WOODBURY, S. A.: “Substitution Between Wage and Non-wage Benefits”, *American Economic Review*, vol. 73, págs. 166-82, marzo 1983.
- OECD: *The Taxation of Fringe Benefits*, Paris 1988.

Capítulo 3

¿Qué tipo de Impuesto sobre Sociedades?

SIJBREN CNOSSEN (*)

SUMARIO: Introducción.—La función del impuesto sobre sociedades.—Repa-so de los impuestos sobre sociedades existentes.—Sistema clásico *versus* integración plena.—Desgravación de dividendos a nivel societario.—Desgravación de dividendos a nivel del accionista.—Comparación transversal.—Valoración y conclusiones.—Apéndice.—Referencias y lecturas complementarias.

INTRODUCCIÓN

Los impuestos sobre sociedades son importantes porque las sociedades son instituciones sociales y económicas de gran trascendencia. Como entidades jurídicas independientes, las sociedades tienen facultad para contratar, derecho a poseer y transmitir títulos de propiedad, capacidad de presentar demandas y ser demandadas, y autoridad para establecer normas y estatutos. Las sociedades tienen una vida independiente de las vidas de sus accionistas, engendran descendientes, llamados filiales y, en principio, son legalmente inmortales. El poder de una gran sociedad multinacional se aproxima al del gobierno de un país de mediano tamaño. Aunque, sin duda,

(*) *Professor* en la Facultad de Económicas de la Universidad de Erasmo, de Rotterdam. Este trabajo es una versión actualizada y ampliada de dos publicaciones anteriores: "The Imputation System in the EEC", en Sijbren CNOSSEN (ed.): *Comparative Tax Studies: Essays in Honor of Richard Goode*, Amsterdam, North Holland, 1983, y "Corporation Taxes in OECD Member Countries", en *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 38/11, noviembre 1984. El autor agradece a Lans Bovenberg sus comentario sobre un borrador anterior.

existen excepciones, el impacto total de una sociedad es ciertamente mayor que la suma de la influencia de las partes que la forman.

La importancia social y económica del “hallazgo” de la forma societaria de organización de negocios ha sido comparada con toda razón al descubrimiento del vapor y la electricidad (1). Las sociedades han remodelado el mundo en que vivimos. En la mayoría de los países, una gran parte del producto nacional se genera en el sector societario y sus actividades ejercen una profunda influencia en el resto de la economía. El desarrollo industrial moderno es absolutamente impensable sin la forma societaria de empresa en la que el capital y el trabajo se combinan para fines productivos mutuamente beneficiosos. Sin exageración, la sociedad puede ser caracterizada como “la institución económica central de la sociedad moderna” (2).

Este trabajo repasa y evalúa los diversos tipos de impuestos que recaen sobre los beneficios de las sociedades. Como un impuesto sobre la rentabilidad del capital propio, el impuesto sobre sociedades actúa recíprocamente con el impuesto sobre la renta individual de los accionistas con derecho a participar en los beneficios de la sociedad. En la legislación fiscal y en la teoría, tal reciprocidad puede ser negada o reconocida explícitamente y reflejada en la configuración del impuesto.

La segunda sección define esquemáticamente las diversas formas de impuesto sobre sociedades y revisa su papel en los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

La tercera sección discute las dos filosofías extremas del impuesto sobre sociedades: el sistema clásico, que considera a la sociedad como una entidad independiente de sus accionistas, y el sistema de conducto, que la contempla como una prolongación de tales accionistas. En la práctica, el impuesto sobre sociedades y el impuesto sobre la renta únicamente están integrados con respecto a la tributación de los beneficios distribuidos. Consecuentemente, las secciones cuarta y quinta examinan los métodos para tal integración a nivel de la sociedad y a nivel del accionista. La sexta sección compara los diversos sistemas, observando el grado de desgravación para los dividendos y la subsistente discriminación de las decisiones de distribución de dividendos y de los métodos de financiación. Finalmente, la sección séptima evalúa los diferentes sistemas.

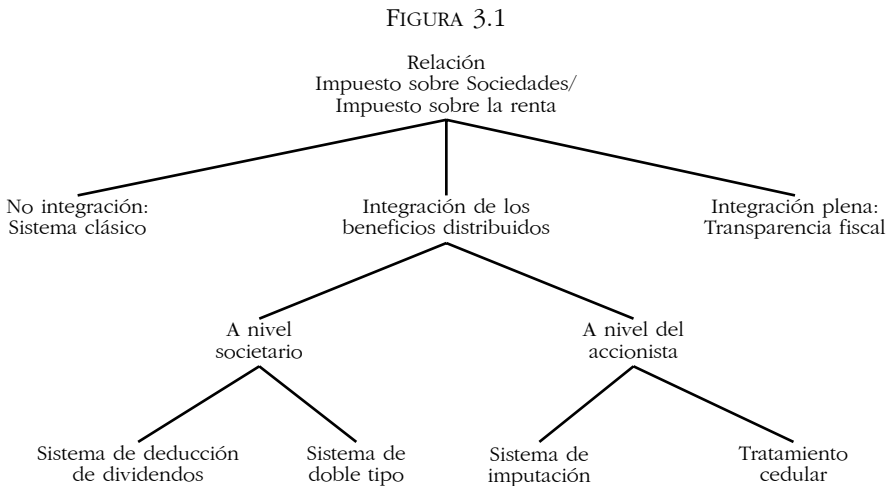
LA FUNCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

La función del impuesto sobre sociedades en los diversos países, particularmente en lo que respecta a su relación con el impuesto sobre la renta, se refleja en los modelos del impuesto. Los modelos difieren según mostró un estudio sobre los impuestos sobre sociedades en los países miembros de la OCDE.

(1) Para la referencia, véase GOODE (1951), pág. 11.

(2) Véase MASON (1968), pág. 36, en *International Encyclopedia of the Social Sciences*.

La figura 3.1 presenta los diversos modelos de impuesto sobre sociedades, tomando en consideración el criterio de si están integrados con el impuesto sobre la renta de los accionistas y en qué medida. En un extremo, la sociedad es vista como una entidad totalmente separada de sus accionistas y gravada como tal (sistema clásico) (3). En el otro extremo, la sociedad es contemplada como un conducto por el que circula toda la renta de los accionistas procedente de una sociedad –tanto si es objeto de distribución como si no lo es–. El impuesto sobre sociedades, si se mantiene, sirve únicamente como un pago anticipado del impuesto sobre la renta, justamente como en el esquema de retención sobre los salarios.



En la práctica, la integración del impuesto sobre sociedades con el impuesto sobre la renta de los accionistas está limitada a los beneficios distribuidos (dividendos). Esta forma de integración parcial, designada a menudo como desgravación de dividendos, puede alcanzarse bien a nivel de la sociedad o a nivel del accionista. El método más obvio de desgravación de dividendos a nivel de la sociedad es permitir una deducción por dividendos de los beneficios gravables, como se hace generalmente con los intereses.

(3) El término “sistema clásico” fue introducido por Van den TEMPEL (1970, pág. 7). Debería hacerse notar, sin embargo, que, contrariamente a lo que la terminología sugiere, el sistema de imputación, estudiado posteriormente, es más antiguo. En el siglo XIX, algunos estados alemanes tenían ya alguna forma de imputación y en 1922 ésta fue incorporada como el método de retención en el Modelo de Ordenanza del Impuesto sobre la Renta del Reino Unido que fue introducido en muchas colonias. Para el tratamiento clásico del sistema de entidad separada, véase GOODE (1951).

Este es el llamado sistema de deducción de dividendos. Otro método que puede alcanzar el mismo resultado es el sistema de doble tipo, en el cual se carga un menor tipo impositivo sobre los beneficios distribuidos. A nivel del accionista, la desgravación de dividendos puede conseguirse sistemáticamente con el sistema de imputación, que permite a los accionistas un crédito total o parcial por el impuesto sobre sociedades, que puede ser imputado a los dividendos recibidos. Alternativamente, la desgravación de dividendos puede ser proporcionada mediante un gravamen de la renta procedente de dividendos en base cedular, por ejemplo, aplicándole un tipo impositivo fijo o permitiendo a los accionistas un crédito fiscal en su impuesto sobre la renta sin consideración al impuesto sobre sociedades subyacente. El funcionamiento de todos estos sistemas se discutirá más adelante.

El interés por el modelo apropiado de impuesto sobre sociedades surge porque, bajo el sistema clásico, la renta procedente de una sociedad, si se distribuye, es gravada dos veces: una a nivel societario y otra a nivel del accionista. En la literatura fiscal, este fenómeno es designado como “doble imposición económica de los dividendos” (4). La existencia de un impuesto sobre sociedades separado significa que los dividendos estarían “demasiado gravados” en relación a otras rentas del capital, como los intereses. La expresión es peyorativa e inadecuada, sin embargo, en el sentido de que la renta generada en una sociedad, pero no distribuida, podría estar “infragravada” si el tipo del impuesto sobre sociedades es inferior al tipo del impuesto sobre la renta al que serían gravados los dividendos a nivel del accionista en el sistema de imputación plena. En tal caso, puede decirse que el impuesto sobre sociedades independiente está sesgado en favor de los beneficios no distribuidos. En un sentido más amplio (y más correcto), el problema real no es que la renta en forma de dividendos esté gravada dos veces ni que el impuesto sobre sociedades independiente muestre un sesgo impositivo, sino que la renta procedente de una sociedad, beneficios distribuidos o no distribuidos, no está gravada de acuerdo con los tipos marginales del impuesto sobre la renta de los accionistas.

REPASO DE LOS IMPUESTOS SOBRE SOCIEDADES EXISTENTES

El cuadro 3.1 muestra los diversos sistemas de impuesto sobre sociedades en los países miembros de la OCDE, sus tipos impositivos (incluyendo el impuesto sobre sociedades, si existe, exigido por los gobiernos subcentrales) y su aportación a los ingresos públicos, y algunos otros aspectos relativos al método y la proporción en la que se establece la desgravación de dividendos. De los 24 países, cuatro recaudan el impuesto sobre sociedades en el puro sistema clásico: la renta en forma de dividendos está sujeta al doble yugo del impuesto sobre sociedades y el impuesto sobre la renta. Por el contrario, 20 países permiten alguna forma de desgravación de dividendos, bien sea a nivel societario (tres países) o a nivel del accionista (17 paí-

(4) El tratamiento clásico del problema de la doble imposición se encuentra en McLURE (1974).

ses). A nivel societario, el sistema de deducción de dividendos se encuentra en tres países, mientras que el sistema de doble tipo, como tal, no se emplea ya en ninguno. A nivel del accionista, nueve países han establecido un sistema de imputación total o parcial. Ocho países gravan la renta en forma de dividendos en una base cedular. Alemania tiene un sistema mixto de imputación/doble tipo: los beneficios distribuidos son gravados a un tipo más reducido que los beneficios no distribuidos y el impuesto sobre sociedades atribuible a los beneficios distribuidos es eliminado totalmente a nivel del accionista (al menos, si se ignora el impuesto local sobre sociedades). Por el contrario, Francia grava los beneficios distribuidos a un tipo más alto que los beneficios no distribuidos. El grado de integración o desgravación de dividendos en el interior del país puede ser alcanzado de la misma forma con el sistema de deducción de dividendos, el sistema de doble tipo y el sistema de imputación (pero no con los métodos cedulares), si se supone que la elección del sistema de integración no afecta a la decisión de distribución (5).

Como indica el cuadro 3.1, la mayoría de los tipos impositivos (totales) del impuesto sobre sociedades se sitúa en un abanico del 35-45 por 100. La media no ponderada de los tipos impositivos (sobre los beneficios no distribuidos, si existe diferenciación) para todos los países de la OCDE es del 39,7 por 100. Desde 1983, cuando se hizo el estudio anterior, el tipo medio ha caído unos ocho puntos porcentuales, reflejando la tendencia mundial de finales de la década de los años ochenta a rebajar los tipos y ampliar la base (6). No es extraño que el tipo medio del impuesto sobre sociedades sea algo más alto en los países con alguna forma de desgravación de dividendos que en los países con un sistema clásico puro. Noruega tiene el tipo impositivo más bajo de todos, el 28 por 100.

Además del impuesto sobre sociedades estatal, muchos países, a menudo con formas de gobierno federal, tienen impuestos locales sobre sociedades (véase el Apéndice) que, si suponen discriminación de trato, están condenados generalmente en la literatura a causa de su efecto distorsionante sobre la localización de la inversión. Tampoco existen fuertes razones a favor de tipos impositivos reducidos, como hacen muchos países, para los beneficios de cuantía reducida, que no son necesariamente característicos de las pequeñas sociedades. Tales tipos aportan un ligero grado de progresividad al impuesto sobre sociedades pero, salvo por coincidencia, esto no tiene porque reflejar la distribución del tipo impositivo a nivel del accionista. Debe hacerse notar que los tipos impositivos efectivos, por ejemplo, los pagos impositivos reales expresados como un porcentaje de la "renta económica", pueden variar ampliamente, tanto dentro de cada país como entre países, debido a las diferencias en el modo en que se determinan los beneficios gravables (7).

(5) Para una prueba formal, véase el Apéndice en CNOSEN (1983).

(6) Para una revisión, véase CNOSEN y BIRD (1990), cuadro 1.1.

(7) Véase OECD (1991), para una revisión y análisis.

CUADRO 3.1

El Impuesto sobre Sociedades en los países de la OCDE, 1992

Sistemas y países cubiertos	IS-Tipo total ⁽¹⁾	Corrección de la doble imposición económica ⁽²⁾	Contribución a los ingresos ⁽³⁾	
			Como porcentaje de los ingresos impositivos totales	Como porcentaje del PIB
		I. Sistema clásico		
Estados Unidos	38,3	Ninguno	7,3	2,2
Luxemburgo	39,4	Desgravación por la emisión de nuevas acciones ⁽⁴⁾	16,2	8,2
Países Bajos	35	Ninguno ⁽⁵⁾	7,6	3,4
		II.A. Desgravación de dividendos a nivel societario		
1. Deducción de dividendos				
Grecia	46(40)	Generalmente, el 50% del impuesto a cuenta es definitivo	5,6	2,1
Irlanda	45	Deducibles y exentos del IR (con un límite) hasta el 15% del valor de las acciones ⁽⁴⁾	2,8	0,9
Suecia	30	Deducibles hasta un 10% del valor de las acciones	3,1	1,8
2. Doble tipo (ninguno)				
		II.B. Desgravación de dividendos a nivel accionista		
1. Imputación				
a) <i>Plena</i> Alemania	58,1/45,5	Incremento de dividendo y crédito por IS-GC del 36%	4,7	1,8

Australia	39	Incremento de dividendo y crédito de 39/81 del dividendo neto	13,9	4,3
Finlandia	40,2	Incremento de dividendo y crédito por IS del 40%	5,5	2,1
Italia	47,8	Incremento de dividendo y crédito por IS-GC del 36%	10,0	3,9
Noruega	28	Incremento de dividendo y crédito de 7/18 del dividendo neto	8,9	4,1
Nueva Zelanda	33	Incremento de dividendo y crédito de 33/67 del dividendo neto	6,5	2,5
b) <i>Parcial</i>				
Francia	34/42	Incremento de dividendo y crédito del 50% del dividendo neto ⁽⁵⁾	5,4	2,3
Irlanda	40(10)	Incremento de dividendo y crédito de 1/3 (1/18) del dividendo neto ⁽⁵⁾	5,0	1,8
Reino Unido	33	Incremento de dividendo y crédito de 1/3 del dividendo neto	11,0	4,0
2. Tratamiento cedular				
a) <i>Impuesto separado</i>				
Austria	39	Dividendos gravados a la mitad del tipo del IR ^{(4) (5)}	3,3	1,4
Bélgica	39	Generalmente, el impuesto a cuenta del 25% es definitivo	6,4	2,9
Dinamarca	38	Los dividendos son gravados al 45% (30% hasta 30.000 CrD)	3,3	1,6
Japón	51	Generalmente, el impuesto a cuenta del 35% es definitivo ⁽⁶⁾	21,5	6,7
Portugal	39,6	Generalmente, el impuesto a cuenta del 25% es definitivo ⁽⁶⁾	7,4	2,6
Turquía	49,2	Dividendos exentos	6,7	1,9
b) <i>Crédito al impuesto</i>				
Canadá	44,3(38,3)	Incremento de dividendo y crédito de aproximadamente un 25%	6,8	2,5
España	35,3	Crédito impositivo del 10% de los dividendos recibidos	8,8	3,0

NOTAS:

- (1) Véase el apéndice.
- (2) GC=Gobierno Central; GS=Gobierno Subcentral; IS=Impuesto sobre Sociedades; IR=Impuesto sobre la Renta.
- (3) Los datos sobre ingresos se refieren al año fiscal 1990, tal como se recogen en OECD (1992).
- (4) Hasta un límite, las nuevas acciones emitidas son deducibles de la renta gravable.
- (5) Se aplica una exención básica en el IR a la renta en forma de dividendos o intereses (en caso de parejas casadas, generalmente el doble).
- (6) A elección del contribuyente. Crédito para el impuesto a cuenta si el dividendo se incluye en la renta personal gravable en el IR.

Fuente: Véase el apéndice. Las cifras sobre ingresos proceden de la OECD (1992).

Muchos países han cambiado su sistema de impuesto sobre sociedades en la década pasada. Australia y Nueva Zelanda abandonaron el sistema clásico para pasar a un sistema de imputación plena; Finlandia y Noruega se apartaron del sistema de deducción de dividendos. El sistema de doble tipo fue sustituido en Austria, Japón y Portugal por alguna forma de desgravación a nivel del accionista. Quizá el desarrollo más interesante en los pasados años sea el incremento del tratamiento cedular de los dividendos en el impuesto personal sobre la renta. La mayoría de los cambios refleja el interés por los efectos interiores del impuesto sobre sociedades en las decisiones de distribuir y de invertir más que consideraciones relativas a la neutralidad internacional.

Con pocas excepciones, el impuesto sobre sociedades no es una de las principales fuentes de recaudación. En 1990, el impuesto sobre sociedades aportó, por término medio, un 7,7 por 100 del total de ingresos fiscales o un 2,9 del Producto Interior Bruto (PIB), cuando los ingresos fiscales totales eran del 38,8 del PIB. (Las cifras comparables en 1982 fueron 7,8, 2,8 y 36,2 por 100, respectivamente.) La recaudación del impuesto sobre sociedades, por supuesto, no sólo depende del tipo impositivo y del método y grado de desgravación de dividendos sino también del tamaño del sector societario. Si no se hacen consideraciones adicionales, una comparación de la recaudación entre diversos países, por tanto, tiene poco sentido. Debe tenerse en cuenta que la recaudación del sistema de imputación incluye la porción de "impuesto sobre la renta" (imputable) mientras que los sistemas de integración a nivel societario, por supuesto, dejan el impuesto sobre la renta fuera de cómputo. Aunque en la mayoría de los países el impuesto sobre sociedades no es una fuente despreciable de ingresos, su recaudación parece proporcionalmente mucho más pequeña que la atención dedicada, incluso en este trabajo, a su forma y estructura. Una razón podría ser que el impuesto sobre sociedades actúa como apoyo del impuesto sobre la renta. En cualquier caso, incluso las sociedades que pagan poco o nada están todavía sujetas a todas las complejidades del impuesto, costes de cumplimiento y excesos de gravamen.

SISTEMA CLÁSICO *VERSUS* INTEGRACIÓN PLENA

Los aspectos esenciales del debate del impuesto sobre sociedades pueden ilustrarse mejor mediante la comparación del sistema clásico con el sistema de conducto o de integración plena. La defensa de la integración plena puede llevarse a cabo tomando en consideración tanto el principio de equidad como el de eficiencia.

SISTEMA CLÁSICO

Cuatro países miembros de la OCDE tienen el sistema de entidades separadas en el impuesto sobre sociedades (cuadro 3.1), entre los que se incluye una de las principales economías, como los Estados Unidos. (Los Países Bajos eximen una pequeña cantidad de dividendos a nivel del accionista, pero esto

no afecta realmente a su naturaleza de sistema clásico.) Al calcular los beneficios gravables, el sistema clásico no permite a los accionistas una deducción por los beneficios distribuidos (dividendos). Es más, estos beneficios distribuidos son gravados de nuevo plenamente en sus manos a tipos que difieren de un accionista a otro –dependiendo de la cuantía del dividendo y de sus demás rentas–, pero esos tipos pueden oscilar desde el tipo marginal más bajo hasta el más alto del impuesto progresivo sobre la renta.

El funcionamiento del sistema clásico se ilustra en el Ejemplo 1. Se supone que los beneficios de una sociedad antes de distribuir los dividendos y del impuesto sobre sociedades son 300 pesetas, que son gravadas al tipo del 40 por 100. Los beneficios restantes de 180 pesetas son distribuidos en su totalidad, y son gravados de nuevo a nivel del accionista al tipo impositivo individual del impuesto sobre la renta de, digamos, un 30 o un 50 por 100, con lo que resultan unas obligaciones tributarias de 54 y 90 pesetas, respectivamente. Sumando los pagos por los impuestos sobre sociedades y sobre la renta su importe asciende a 174 ó 210 pesetas. Cuando se expresan como porcentaje de la renta inicial de la sociedad estos pagos se traducen en tipos impositivos efectivos del 58 por 100 para el tramo del 30 y del 70 por 100 para el accionista, cuyos dividendos caen en el tramo del 50 por 100. Si estos tipos efectivos, en cambio, se comparan con el tipo impositivo marginal de cada accionista, la renta en forma de dividendos del accionista del 30 por 100 soporta una “sobreimposición” del 93 por 100 y los del accionista del 50 por 100, del 40.

Ejemplo 1

Sistema clásico

	(Pesetas)	
A) <i>Nivel de la sociedad</i>		
1. Beneficios antes del impuesto sobre sociedades	300	
2. Impuesto sobre sociedades: 40% (1x2)	120	
B) <i>Nivel del accionista</i>		
3. Tipo del impuesto sobre la renta	30%	50%
4. Dividendos percibidos (1-2)	180	180
5. Impuesto sobre la renta (3x4)	54	90
C) <i>Carga fiscal conjunta</i>		
6. Impuestos totales (2+5)	174	210
7. Tipo impositivo efectivo (6/1)	58%	70%
8. Exceso de tributación [(7-3)/3]	93%	40%

Sin embargo, ésta no es el único resultado posible. Como indicamos anteriormente, la renta procedente de una sociedad, si no se distribuye,

puede estar “infragrada” en comparación con el tipo impositivo marginal del accionista. Si, en el Ejemplo 1, todos los beneficios hubieran sido retenidos por la sociedad, el tipo impositivo efectivo para ambos accionistas hubiera sido del 40 por 100. En otras palabras, el accionista del 30 por 100 seguiría experimentando un exceso de tributación del 33 por 100, mientras que el accionista del 50 por 100 estaría infragravado en un 25 por 100. Es más, si la mitad de los beneficios después de impuesto se hubieran distribuido (probablemente una situación más realista que la distribución plena o nula), el accionista del 50 por 100 estaría gravado aproximadamente de acuerdo con su tipo marginal del impuesto sobre la renta, mientras que el accionista del 30 por 100 todavía experimentaría un exceso de tributación del 63 por 100.

Los defensores del sistema clásico niegan la relevancia de la interacción entre los dos impuestos. Señalan que las funciones de propiedad y control están completamente separadas entre sí en las grandes sociedades y que los accionistas no tienen, salvo en raras ocasiones, posibilidad legal de exigir los beneficios hasta que se acuerde la distribución de dividendos por la dirección. Desde su punto de vista, los accionistas son titulares de poco más que un crédito subordinado. Sin embargo, este argumento no proporciona una explicación para el trato fiscal diferente de los beneficios no distribuidos, los dividendos y los intereses.

DISTORSIONES ECONÓMICAS

Dejando de lado el argumento de que la personalidad independiente de una sociedad justifica un impuesto separado sobre las sociedades, el sistemático exceso de tributación de los beneficios distribuidos bajo el sistema clásico produce una serie de efectos económicos indeseables que merecen ser tomados en consideración.

El efecto distorsionante sobre la inversión de gravar los beneficios distribuidos dos veces depende de la fuente de financiación marginal del capital propio, que pueden ser beneficios no distribuidos o acciones de nueva emisión. Si las empresas financian sus inversiones mediante beneficios no distribuidos, en lugar de hacerlo con nuevas acciones, tendrán que reducir los dividendos que de otra manera estarían disponibles para su distribución. De acuerdo con ello, la función de los dividendos es crucial. En este contexto, la literatura ha desarrollado dos hipótesis, conocidas como “enfoque tradicional” y “nuevo enfoque”, respectivamente (8).

El enfoque tradicional sostiene que la distribución de dividendos proporciona utilidades extrafiscales. Los dividendos pueden enviar una señal a los accionistas de que todo va bien en la empresa, o pueden limitar la dis-

(8) Para una revisión y análisis, véanse POTERBA y SUMMERS (1985), SINN (1985) y, más recientemente, ZODROW (1991).

crecionalidad financiera y, por consiguiente, el potencial uso incorrecto de los fondos por la dirección. En el margen, por consiguiente, las sociedades igualan las ventajas fiscales de la retención de beneficios y las desventajas extrafiscales de reducir la distribución de dividendos. Por tanto, dado que los dividendos no pueden reducirse sin coste, una inversión nueva será financiada en parte mediante la emisión de nuevas acciones. Esto implica que la doble imposición de dividendos desanima la nueva inversión y distorsiona la decisión de distribuir dividendos.

El “nuevo enfoque” niega la existencia de ventajas extrafiscales asociadas con la distribución de beneficios. De acuerdo con ello, la doble imposición sobre los dividendos debería inducir a la sociedad a preferir la retención de beneficios a la emisión de nuevas acciones como fuente marginal de financiación. La retención de beneficios permite a los accionistas disfrutar el rendimiento de las nuevas inversiones en la forma de ganancias de capital, que tienen un tratamiento fiscal ventajoso. Es más, los accionistas se ahorran el impuesto personal sobre la renta, que hubieran debido pagar por los dividendos si los beneficios no hubieran sido retenidos sino distribuidos. El valor capitalizado de este ahorro fiscal es exactamente igual al valor descontado del impuesto sobre los beneficios distribuidos que debe ser pagado en el futuro. Por consiguiente, continúa el argumento, el impuesto sobre los dividendos no distorsiona las decisiones de inversión al menos en tanto en cuanto la compañía genere beneficios suficientes para financiar las inversiones marginales con beneficios no distribuidos y el tipo impositivo sobre los dividendos se espere que continúe constante en el tiempo.

La mayoría de los estudios empíricos apoyan el enfoque tradicional (9). Las empresas claramente tienen otros medios alternativos de distribuir fondos, distintos a los dividendos sujetos a tributación. Esto debilita el nuevo enfoque. Es más, una conclusión importante del nuevo enfoque es que el valor de mercado de los activos de las sociedades excede del valor de las acciones existentes. Pero esto no parece ser cierto. Cualquiera que sea el enfoque que se acepte, la doble imposición siempre daña la inversión de las nuevas empresas, que han de apoyarse en la emisión de nuevas acciones para obtener recursos para sus necesidades de capital (10). La discriminación del sistema clásico contra la emisión de nuevas acciones, por consiguiente, contribuye a la concentración del poder de mercado. La doble imposición es especialmente perjudicial para las empresas pequeñas, en crecimiento, que afrontan dificultades para el endeudamiento, puesto que aún no disfrutan de un elevado crédito o no generan suficientes beneficios gravables como para poder deducir los intereses. Estas empresas, que proporcionan un importante ímpetu a la

(9) Véase ZODROW (1991) para una revisión del trabajo empírico.

(10) Esto sirve también para las empresas en que la dirección está muy distante de los accionistas y una reducción de los dividendos en cualquier año puede generar coste para la dirección.

innovación tecnológica, han de incurrir, por causa de la tributación, en costes de capital más onerosos que las más antiguas, empresas establecidas y con acceso más fácil a la financiación mediante endeudamiento, o con suficientes beneficios retenidos para financiar nuevas inversiones.

INTEGRACIÓN PLENA

Las distorsiones económicas causadas por el sistema clásico no deberían ocurrir en un mundo plenamente transparente, competitivo, en el que el impuesto sobre sociedades estuviera integrado con el impuesto sobre la renta de los accionistas. La sociedad serviría únicamente como un conducto de la renta generada en la sociedad, que sería gravada en su totalidad en manos de los accionistas al tipo impositivo marginal adecuado de su impuesto sobre la renta. El Ejemplo 2 ilustra el funcionamiento de la integración plena. A efectos del impuesto sobre la renta, es irrelevante si la sociedad distribuye beneficios o no y, si lo hace, en qué medida. Los beneficios retenidos, al igual que los distribuidos, son gravados como si se tratara de una empresa no societaria; esto es, los beneficios se imputan a cada accionista en la proporción en que participe en el capital de la sociedad. El impuesto sobre sociedades es sólo un pago anticipado del impuesto sobre la renta. De ahí se sigue, por supuesto, que los tipos efectivos son iguales a los correspondientes a sus tramos de renta; aquí no existe sobreimposición.

Ejemplo 2

Integración plena

	(Pesetas)	
A) <i>Nivel de la sociedad</i>		
1. Beneficios antes del impuesto sobre sociedades		300
2. Impuesto sobre sociedades: 40% (1X2)		120
B) <i>Nivel del accionista</i>		
3. Tipo del impuesto sobre la renta	30%	50%
4. Beneficios imputados (1)	300	300
5. Impuesto sobre la renta (3X4)	90	150
6. Impuesto a cuenta en la sociedad (2)	120	120
7. Impuesto sobre la renta neto (5-6)	-30	30
C) <i>Carga fiscal conjunta</i>		
8. Impuestos totales (5 ó 2+7)	90	150
9. Tipo impositivo efectivo (8/1)	30%	50%
10. Exceso de tributación [(9-3)/3]	0%	0%
11. Grado de desgravación [(exceso de tributación clásico-10)/Exceso de tributación clásico]	100%	100%

La integración plena es una de las implicaciones normativas del concepto de renta como acrecentamiento, formulado por Schanz, Haig y Simons (concepto S-H-S). Sus defensores señalan que la capacidad de pago, siendo una noción de equidad, sólo puede atribuirse a las personas físicas. De aquí se sigue que, si se elige la renta como el mejor índice de esta capacidad, la regla del tratamiento igual requiere que tal renta debería definirse incluyendo toda capacidad económica. A efectos fiscales no debería haber diferencia entre los beneficios de una sociedad y otras rentas del capital, como los intereses o alquileres, o las rentas del trabajo, como los sueldos y salarios, que están únicamente sujetas al impuesto sobre la renta. No hay lugar, por tanto, para un impuesto extra sobre los beneficios distribuidos ni, debería añadirse, para un tratamiento privilegiado de los beneficios retenidos por la sociedad y gravados a un tipo inferior al marginal del impuesto sobre la renta de los accionistas.

La integración plena tanto de los beneficios retenidos como de los distribuidos ha sido propuesta por la Real Comisión en Canadá (Comisión Carter), el Tesoro de los Estados Unidos (*Blueprints*), y el Comité Campbell en Australia. Tanto bajo los informes voluntarios como los obligatorios, toda la renta procedente de una sociedad se incluiría en la renta de los accionistas, a la vez que se concedería a los mismos un crédito pleno por el impuesto satisfecho en su nombre por la sociedad. Para evitar la doble imposición de los beneficios retenidos, el valor de adquisición de las acciones se revalorizaría en el montante de los beneficios no distribuidos. Estas propuestas, aunque ingeniosas, nunca han dejado de ser meros proyectos, fundamentalmente porque se las considera impracticables. En particular, se ha señalado que la integración plena sería costosa para el Tesoro, que las demoras en completar la liquidación del impuesto de la sociedad tendrían repercusiones en la declaración del impuesto sobre la renta de los accionistas, que sería difícil controlar distintos tipos de acciones, que podría existir el efecto colateral indeseable de que los activos con renta considerada preferencial fueran traspasados de la sociedad a los accionistas y, en último término, pero no el menos importante, que los accionistas podrían tener que pagar un impuesto sobre la renta adicional, pese a no haberse incrementado sus disponibilidades monetarias (11).

La integración plena ha sido caracterizada como la búsqueda de una solución perfecta en un mundo imperfecto. Pero a la vez se considera importante eliminar o mitigar las distorsiones económicas del sistema clásico. Como aproximación al ideal, se han introducido varios sistemas de desgravación de dividendos, con los cuales al menos los beneficios distribuidos pueden ser gravados de acuerdo con el tipo marginal del accionista en el impuesto sobre la renta. Estos sistemas de desgravación de dividendos se discuten en las secciones siguientes (12).

(11) Véase, especialmente McLURE (1979), cap. 5.

(12) Una discusión útil de la naturaleza y la historia de los diversos sistemas de desgravación de dividendos puede encontrarse en NORR (1982). Para un análisis actualizado, véase también United States Department of the Treasury (1992).

DESGRAVACIÓN DE DIVIDENDOS A NIVEL SOCIETARIO

La solución más obvia al problema de la doble tributación es permitir que los dividendos puedan deducirse de los beneficios gravables, como ocurre con los intereses. Una solución alternativa sería gravar los beneficios distribuidos a un tipo más reducido. El sistema de deducción de dividendos y el sistema de doble tipo se analizan sucesivamente.

SISTEMA DE DEDUCCIÓN DE DIVIDENDOS

Como aparece en el cuadro 3.1, el sistema de deducción de dividendos se aplica en Grecia, Islandia y Suecia. Finlandia y Noruega también tuvieron un sistema de deducción de dividendos antes de sustituirlo por la (plena) imputación. Grecia permite que los beneficios distribuidos sean deducidos en su totalidad, sujetos, sin embargo, a unos tipos de retención (deducibles en el impuesto personal sobre la renta a elección del contribuyente) que se mueven en el abanico de 42-50 por 100 (dependiendo de la naturaleza de las acciones y de si están cotizadas en la Bolsa de Valores de Atenas) que excede ampliamente el tipo habitual en el impuesto sobre sociedades del 40 por 100, aplicable a las grandes compañías. De ahí que el impuesto sobre sociedades de este país esté sesgado en favor de los beneficios no distribuidos.

El Ejemplo 3 muestra el funcionamiento del sistema de deducción de dividendos. Como en los ejemplos previos, la ilustración está basada en unos beneficios antes del impuesto sobre sociedades de 300 pesetas y un tipo impositivo del 40 por 100. Se supone que el objetivo es proporcionar desgravación a los dividendos para todos los accionistas en un porcentaje del 50 por 100, medido en relación con el exceso de tributación del sistema clásico (Ejemplo 1, línea 8). Para conseguir esto, la mitad de los beneficios destinados a la distribución deberían ser deducibles para el cálculo de los beneficios gravables. Es posible, por supuesto, variar el grado de desgravación. Una deducción plena convierte al sistema en equivalente a un impuesto sobre los beneficios no distribuidos, utilizado experimentalmente por los Estados Unidos durante un corto período de tiempo a finales de la década de los treinta y cuyos resultados no siempre fueron valorados favorablemente. Una deducción pequeña aproxima el sistema al impuesto sobre sociedades clásico.

Islandia y Suecia limitan la deducción de dividendos a lo que podría ser llamado un dividendo normal o primario del 15 por 100 del valor de las acciones o un 10 por 100 del capital desembolsado, respectivamente (13). El impuesto sobre sociedades resulta así similar a un impuesto sobre los beneficios extraordinarios. Existen algunas dificultades conceptuales para determinar la base sobre

(13) Para una descripción de los detalles, véase OECD (1991), págs. 351, 354-55 y 418. El sistema de la deducción de dividendos primaria recibe una opinión favorable en un estudio reciente del Institute for Fiscal Studies (1991).

la cual se debe computar la deducción. El capital suscrito y desembolsado –el criterio sueco– sólo tiene significación histórica. Ciertamente, esto no representa el montante que los accionistas sucesivos han pagado por la adquisición de su propiedad. Otra base, en concreto el capital fiscal (según libros, que incluye los beneficios retenidos y las reservas), implica que el dividendo primario se calcula por referencia a un dato contable que puede diferir notablemente del valor de mercado del capital propio. La desgravación es entonces una reducción arbitraria del tipo impositivo del impuesto sobre sociedades, que varía con la relación (contable) entre los recursos propios de la empresa y su valor total.

Ejemplo 3

Sistema de deducción de dividendos

	(Pesetas)	
A) <i>Nivel de la sociedad</i>		
1. Beneficios antes del impuesto sobre sociedades	300	
2. Deducción de dividendos (0,5x1)	150	
3. Beneficios después de la deducción (1-2)	150	
4. Impuesto sobre Sociedades: 40% (3x4)	60	
B) <i>Nivel del accionista</i>		
5. Tipo del impuesto sobre la renta	30%	50%
6. Renta en forma dividendos (1-4)	240	240
7. Impuesto sobre la renta (5x6)	72	120
C) <i>Carga fiscal conjunta</i>		
8. Impuestos totales (4+7)	132	180
9. Tipo impositivo efectivo (8/1)	44%	60%
10. Exceso de tributación [(9-5)/5]	47%	20%
11. Grado de desgravación [(exceso de tributación clásico-10)/Exceso de tributación clásico]	50%	50%

En Suecia, la deducción está limitada a los dividendos pagados a las acciones nuevas durante un máximo de veinte años (la deducción total no puede exceder del capital desembolsado). En 1979, el American Law Institute sugirió también una deducción limitada, a nivel de la sociedad, de los dividendos pagados a las acciones nuevas, así como un impuesto societario sobre la reducción de capital, con la finalidad de conseguir un tratamiento más equilibrado de los pagos por intereses y por dividendos. Un jurista competente, que comparó el sistema propuesto con el sistema de imputación, concluyó que el último era “preferible en teoría y factible en la práctica” (14).

(14) Véase WARREN (1981), comentario sobre American Law Institute (1979).

Es más, para decidir cuándo las acciones dejan de ser de “nueva emisión” se deberá recurrir a alguna línea divisoria arbitraria. Además, siempre existe el peligro de que el capital viejo sea liquidado y convertido en emisiones nuevas. En 1992, en agudo contraste con su posición previa, el American Law Institute editó un estudio favoreciendo el sistema de imputación.

Salvo que el objetivo sea estimular la inversión interior, un inconveniente del sistema de deducción de dividendos es que esta desgravación se extiende automáticamente a los accionistas extranjeros (y a las entidades exentas) que no pagan el impuesto sobre la renta (adicional) soportado por los accionistas nacionales. Para prevenir esto, el impuesto en la fuente sobre los dividendos para los beneficios transferidos al extranjero podría ser incrementado, pero la experiencia alemana ha enseñado que es casi imposible conseguir que tal incremento quede incorporado en los tratados para evitar la doble imposición, firmados o por firmar. Otra posibilidad es prohibir la deducción para los dividendos pagados a accionistas extranjeros, que no están sujetos al impuesto nacional en la fuente sobre los dividendos. Esto no requiere una renegociación de los tratados. Tal fue el camino seguido por Suecia bajo el impuesto sobre los cupones. Una objeción final al sistema de deducción de dividendos es que el impuesto sobre sociedades no puede servir como medio para verificar la declaración correcta de la renta de dividendos en el impuesto sobre la renta. Su mayor ventaja, por supuesto, es que los dividendos obtienen un trato claramente similar a los intereses.

SISTEMA DE DOBLE TIPO

El sistema de doble tipo se empleó habitualmente en Austria, Japón y Portugal. En la actualidad, bajo el sistema alemán de imputación, los beneficios distribuidos están gravados a un tipo impositivo más bajo que los beneficios retenidos. Justamente igual que bajo el sistema de deducción de dividendos, se ha propuesto en la literatura de estos países limitar el tipo reducido al dividendo denominado normal o primario o, más generalmente, a una parte específica de los beneficios distribuidos. Por supuesto, si la diferencia de tipos es pequeña, el sistema de doble tipo se asemeja al sistema clásico de impuesto sobre sociedades y, si la diferencia es grande, éste se convierte de nuevo en un impuesto sobre los beneficios no distribuidos. En contra de la práctica habitual, Francia grava los beneficios distribuidos a un tipo más elevado con la finalidad de estimular la no distribución.

El Ejemplo 4 proporciona una ilustración de un sistema de doble tipo que grava los beneficios distribuidos a un tipo reducido del 20 por 100 (y los beneficios retenidos al 40 por 100). A continuación, los beneficios después del impuesto sobre sociedades son distribuidos. A nivel del accionista, se integrarán en un tramo del impuesto sobre la renta que puede ser del 30 por 100: 72 pesetas de impuesto, o del 50 por 100: 120 de impuesto. La carga tributaria conjunta (línea 6) es 132 ó 180, y los correlativos tipos efectivos son el 44 y el 60 por 100. Si el grado de sobreimposición se compara ahora con

el inherente al sistema clásico, vemos que se ha producido una desgravación del 50 por 100, la misma que bajo el sistema de deducción de dividendos.

Ejemplo 4

Sistema de doble tipo

	(Pesetas)	
A) <i>Nivel de la sociedad</i>		
1. Beneficios antes del impuesto sobre sociedades	300	
2. Impuesto sobre Sociedades: 20% (1X2)	60	
B) <i>Nivel del accionista</i>		
3. Tipo del impuesto sobre la renta	30%	50%
4. Renta en forma de dividendos (1-2)	240	240
5. Impuesto sobre la renta (3X4)	72	120
C) <i>Carga fiscal conjunta</i>		
6. Impuestos totales (2+5)	132	180
7. Tipo impositivo efectivo (6/1)	44%	60%
8. Exceso de tributación [(7-3)/3]	47%	20%
9. Grado de desgravación [(exceso de tributación clásico-8)/Exceso de tributación clásico]	50%	50%

Una desventaja del sistema alemán de doble tipo anterior a 1977 (sin imputación) fue que las sociedades matrices extranjeras con filiales alemanas podían evitar el tipo más alto, correspondiente a los beneficios retenidos, distribuyendo primero los beneficios de la filial y devolviéndolos después como capital con la finalidad de reinvertirlos. El efecto podría haber sido considerado menos grave si otros países, tales como los Estados Unidos, exigieran el impuesto sobre sociedades correspondiente a los beneficios transferidos desde Alemania, permitiendo la deducción del impuesto sobre sociedades satisfecho en Alemania. Después de todo, el Tesoro Americano podría recuperar así la diferencia entre su impuesto y el impuesto alemán. Pero dejando de lado la cuestión de si se trataba de un efecto pretendido por el legislador alemán, el tipo más alto de los dos establecidos podía ser evitado mediante la interposición de un holding holandés o suizo entre la matriz y la filial. Como remedio, Alemania intentó negociar incrementos de los impuestos en la fuente por dividendos sobre los beneficios transferidos al extranjero, pero esto requería realizar cambios en los tratados ya pactados –lo que resulta un trabajo siempre laborioso.

DESGRAVACIÓN DE DIVIDENDOS A NIVEL DEL ACCIONISTA

Como hemos señalado, existen dos enfoques básicos de la integración del impuesto sobre sociedades y del impuesto sobre la renta a nivel del

accionista: el sistema de imputación y los diversos métodos cedulares de desgravación de los dividendos.

SISTEMA DE IMPUTACIÓN

El sistema de imputación aparece como la forma más importante de desgravación de los dividendos. Por tal motivo, será estudiado con algo más de detalle que los otros sistemas.

1. *Funcionamiento.* El sistema de imputación ha sido durante mucho tiempo el predominante en la Comunidad Europea (CE). Los Estados miembros más importantes, esto es, Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido (que juntos suman el 80 por 100 del PIB comunitario) utilizan este sistema. En la CE, fueron razones económicas más que de equidad las que jugaron un papel importante en la decisión de adoptar el sistema de imputación. Entre aquéllas estaba, sobre todo, el deseo de promover la distribución de beneficios con la finalidad de estimular los mercados de valores y, en menor medida, reducir la preferencia, inducida fiscalmente, por la forma societaria de hacer negocios. El hecho de que la desgravación no fuera extendida automáticamente a los accionistas extranjeros originó una defensa reforzada de sus derechos y obligaciones fiscales internacionales por parte de muchos países (15). Desde 1983, el sistema de imputación ha sido introducido también en Australia, Finlandia, Nueva Zelanda y Noruega.

Como puede verse en el Ejemplo 5, la imputación se lleva a cabo requiriendo al accionista que incremente su dividendo neto de 180 (línea 4) en un tercio, representando el impuesto sobre sociedades atribuible a ellos. De esta manera se consigue el mismo grado de desgravación de dividendos que bajo el sistema de deducción de dividendos y el sistema de doble tipo. El dividendo incrementado de 240 se añade a sus otras rentas y se sujeta al impuesto sobre la renta progresivo. A continuación, del impuesto bruto, 72 ó 120 (línea 7), se permite deducir el importe del impuesto sobre sociedades incrementado previamente al dividendo neto. La diferencia representa el impuesto neto a satisfacer (o a devolver). La imputación, por tanto, tiene las mismas peculiaridades que la elevación al íntegro y deducción en la cuota del impuesto a cuenta sobre los dividendos. Es más, proporciona a la administración tributaria unos medios similares de comprobar la declaración del impuesto sobre la renta para contrastar si los dividendos han sido reflejados adecuadamente. El sistema de retención funciona como un mecanismo

(15) El interés en el sistema de imputación fue estimulado también por el proyecto de directiva de la Comisión Europea, de 1975, sobre la forma armonizada más adecuada de un impuesto sobre sociedades para la Comunidad. La directiva proponía que el impuesto sobre sociedades debería ser armonizado entre el 45 y el 55 por 100 y que los países miembros deberían ponerse de acuerdo sobre un crédito impositivo del 45 al 55 por 100 de los dividendos pagados. El país de la fuente debería soportar la pérdida de ingresos a consecuencia de los créditos fiscales transfronterizos. La directiva fue retirada en 1990.

antievasión porque los nacionales que poseen acciones por medio de cuentas nominadas no se benefician de la deducción.

Ejemplo 5

Sistema de imputación

	(Pesetas)	
A) <i>Nivel de la sociedad</i>		
1. Beneficios antes del impuesto sobre sociedades	300	
2. Impuesto sobre Sociedades: 40% (1x2)	120	
B) <i>Nivel del accionista</i>		
3. Tipo del impuesto sobre la renta	30%	50%
4. Dividendo neto (1-2)	180	180
5. Impuesto sobre sociedades imputado (1/3x4)	60	60
6. Dividendos computables (4+5)	240	240
7. Impuesto sobre la renta (3x6)	72	120
8. Crédito fiscal (5)	60	60
9. Impuesto sobre la renta neto (7-8)	12	60
C) <i>Carga fiscal conjunta</i>		
10. Impuestos totales (2+9)	132	180
11. Tipo impositivo efectivo (10/1)	44%	60%
12. Exceso de tributación [(11-3)/3]	47%	20%
13. Grado de desgravación [(exceso de tributación clásico-12)/Exceso de tributación clásico]	50%	50%

El crédito impositivo en un sistema de imputación puede expresarse como un porcentaje del dividendo neto, utilizando la forma legal usual de la deducción por dividendos, o como un porcentaje del impuesto sobre sociedades, mostrando hasta qué punto se corrige la doble imposición. El crédito fiscal puede también calcularse como un porcentaje del dividendo “incrementado”, representando el tipo impositivo del impuesto sobre la renta comparable. En Irlanda y el Reino Unido el último porcentaje se iguala al tipo básico del impuesto sobre la renta. El contribuyente no está obligado a realizar declaración tributaria alguna si el resto de su renta también está sujeta al tipo básico.

2. *Aspectos técnicos.* El cuadro 3.2 muestra detalles de los diversos sistemas de imputación. La mayoría de los países, puesto que no quiere proporcionar un crédito fiscal a los beneficios distribuidos que no han sido gravados previamente por el impuesto sobre sociedades nacional, establece un impuesto compensatorio, a nivel de la sociedad, sobre los dividendos derivados de ganancias que están total o parcialmente exentas del impues-

to sobre sociedades, tales como los beneficios remitidos de otros países, los que han disfrutado de incentivos fiscales o los que se obtienen en la forma de ganancias de capital con un gravamen más reducido. Alternativamente, como en Australia, el crédito fiscal se reduce o se anula a nivel del accionista. En Francia, el impuesto compensatorio se aplica también a los beneficios que han sido retenidos más de cinco años, aun cuando el impuesto sobre sociedades haya sido pagado desde entonces sin deducción alguna. En Irlanda y el Reino Unido, al impuesto a cuenta del impuesto sobre sociedades, llamado anticipo del impuesto sobre sociedades (Advance Corporation Tax, ACT), se le ha asignado el papel de impuesto compensatorio, porque el descuento está limitado al 25 por 100 de los beneficios gravables de una sociedad. Aunque el sistema de imputación está destinado a fomentar las distribuciones de beneficios, el impuesto compensatorio supone, por supuesto, un incentivo a retener los beneficios exentos en la sociedad como un medio de minimizar la tributación societaria. Además, en la medida en que los beneficios exentos hayan sido distribuidos, el impuesto anula el efecto pretendido de las vacaciones fiscales y otros incentivos fiscales.

Los países con un impuesto compensatorio tienen que establecer reglas sobre la secuencia en la que se supone que los beneficios son distribuidos (cuadro 3.2). En orden a mitigar el efecto del impuesto compensador, se considera que los beneficios que han estado sujetos al tipo impositivo más alto del impuesto sobre sociedades son los primeros en distribuirse cuando se reparten dividendos. Además, en Francia, se presume que los beneficios corrientes son distribuidos antes que los beneficios de ejercicios anteriores y, entre los beneficios retenidos, se considera que los más recientes se distribuyen primero. En Alemania, los beneficios son abonados a tres cuentas: beneficios a los que se les aplicó un tipo del 50 por 100, beneficios que han estado sujetos a un tipo del 36 por 100 y beneficios totalmente exentos del impuesto. Los beneficios sujetos a algún tipo intermedio deben repartirse proporcionalmente entre una cuenta de tipo más bajo y otra de tipo más alto.

En cinco países, las sociedades residentes titulares de una cartera de valores son tratadas de igual manera que los accionistas personas físicas, por ejemplo, se les permite deducir de sus deudas tributarias por el impuesto sobre sociedades el crédito afecto a los dividendos percibidos de otras sociedades. En Alemania, al aplicarse un tipo reducido a los beneficios distribuidos, se exige un impuesto adicional del 20 por 100 a la sociedad que los recibe si el dividendo no se reparte a los accionistas personas físicas. De hecho, la introducción del sistema de imputación convirtió en obsoleto el viejo "privilegio de filialidad" de las sociedades residentes. Irlanda, Nueva Zelanda y el Reino Unido eximen a todos los dividendos intersocietarios del impuesto correspondiente a la sociedad perceptora. Según la legislación de Irlanda y el Reino Unido, sin embargo, el crédito fiscal aplicable a la "renta de inversión exenta del impuesto compensatorio" se mantiene congelado y puede ser usado para contrarrestar el impuesto compensatorio pagable por la redistribución de tal renta a los accionistas particulares. Estas disposiciones se aplican también en

otros países; Francia, por ejemplo, exime los dividendos recibidos de sociedades filiales mediante el privilegio de filialidad (cuadro 3.2). El uso de tal privilegio es necesario porque, si la imputación es parcial, la deducción del crédito impositivo afecto al dividendo de la filial del impuesto correspondiente a la matriz nos llevaría a una tributación agregada más elevada que si el beneficio total hubiese sido obtenido directamente por la matriz (16).

Ningún país permite a los accionistas extranjeros disfrutar automáticamente de la desgravación. Francia, Irlanda y el Reino Unido, sin embargo, extienden, mediante acuerdos bilaterales, el crédito impositivo a individuos y sociedades inversoras de cartera de un largo número de países (enumerados en el cuadro 3.2). De esta manera, bajo sus tratados de doble imposición, Francia proporciona un pago adicional (que está sujeto generalmente al impuesto a cuenta) a los accionistas extranjeros que, a su vez, hacen el ajuste adecuado de incrementarlo en la base del impuesto sobre la renta individual o el impuesto sobre sociedades para determinar sus obligaciones tributarias en su país de residencia. En lo que respecta a Alemania, Francia hace un pago directo al gobierno alemán, y los accionistas alemanes de sociedades francesas aplican el procedimiento regular de incrementar el impuesto en la base y reducirlo de la cuota. Según otros tratados, las sociedades accionistas reciben una devolución del impuesto compensatorio, si existe, que ha sido satisfecho por la sociedad francesa repartidora; en tal caso, sin embargo, los accionistas no tienen derecho al crédito fiscal.

Generalmente, los créditos impositivos no son concedidos con respecto a la inversiones directas extranjeras. Sólo el Reino Unido ha concluido un número de tratados bajo los cuales los beneficios de tales inversiones, cuando se remiten, tienen derecho a un crédito impositivo de la mitad del porcentaje aplicable a los inversores en cartera. Que el porcentaje sea la mitad se justifica con el argumento de que el crédito debería extenderse solamente a los inversores directos no residentes en tanto en cuanto sus ganancias son repartidas a los accionistas individuales. Puesto que se estima que aproximadamente la mitad de los beneficios societarios se distribuyen de este modo, el crédito fiscal para la inversiones directas ha sido establecido en la mitad del fijado para los inversores en cartera.

Finalmente, la mayoría de los países con un sistema de imputación realiza la devolución a los accionistas en el caso de que el crédito fiscal exceda de la obligación tributaria íntegra. Por otra parte, las entidades exentas, tales como los fondos de pensiones y las instituciones educativas o benéficas, no tienen derecho a la devolución, excepto en Irlanda y el Reino Unido.

(16) Como ilustración, supongamos un tipo impositivo de impuesto sobre sociedades del 40 por 100, mientras que la mitad de los dividendos es incrementada a los mismos y considerada deducible si los beneficios son distribuidos. Entonces, si no se aplicara el privilegio de filialidad, una matriz y su filial pagarían 46 pesetas de impuesto por cada 100 de beneficios (antes de impuestos) obtenidos por la filial y pagados a la matriz. Por supuesto, esto no tiene sentido.

CUADRO 3.2

Los sistemas de imputación en los países miembros de la OCDE, 1992

País	Impuesto compensatorio sobre los beneficios exentos o parcialmente gravados	Reglas de ordenación de la distribución de beneficios	Crédito fiscal para las sociedades nacionales accionistas		Crédito fiscal para los accionistas extranjeros (de acuerdo con tratados bilaterales)			Devolución a los accionistas nacionales si el crédito fiscal excede del impuesto sobre la renta	
			En cartera	Directos	Individual	En cartera	Societario	Individuo	Entidad exenta
Alemania	Sí	Primero los más gravados	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No
Australia	Sí, a nivel del accionista	Los dividendos deben estar libres de tributación competitiva en la máxima extensión posible	No	No	No	No	No	No	No
Finlandia	Sí	Primero los más gravados	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No
Francia	Sí, y también sobre los beneficios retenidos más de 5 años	Beneficio corriente; beneficio de los 4 años anteriores; beneficios sujetos al impuesto compensatorio	Sí	No, pero los dividendos de holdings 95% + exentos. Crédito fiscal deducible del impuesto compensatorio en caso de redistribución	Sí: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, EE. UU., España, Finlandia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza	Sí: Alemania, Austria, EE. UU., España, Finlandia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza	No	Sí	No

(1)

Irlanda	Sí. Los beneficios de las sociedades manufactureras gravados al tipo especial del 10% disfrutan de un crédito reducido	Proporcional al Impuesto sobre Sociedades	No, dividendos exentos. Crédito deducible del impuesto compensatorio en caso de redistribución	No, excepto Reino Unido	Sí: Australia, Austria, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suecia, Suiza	No	Sí	No
Italia	Sí, al 56,25%	Primero los más gravados	Sí	Sí	No, excepto Reino Unido	Miudad crédito: Reino Unido	Sí	No
Noruega	No	No necesarias	Sí	Sí	No	No	No	No
Nueva Zelanda	Sí	Dividendos que estarán libres de gravamen compensatorio en la mayor medida posible	No, Dividendos exentos	No	No	No	No	No
Reino Unido	Sí, a través de anticipo del Impuesto sobre Sociedades (ACT)	No necesarias	No, Divs. no son gravados por Impuesto sobre Sociedades, el crédito impositivo libre de ACT en redistribución. No es aplicable el ACT sobre divs. intragrupo	No, Divs. exentos. Crédito impositivo deducible del ACT en redistribución. No es aplicable el ACT sobre divs. intragrupo	Sí: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, EE. UU., España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Suecia, Suiza	Sí: Bélgica, Canadá, Dinamarca, EE. UU., Finlandia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Suiza	Sí	Sí

(1) Devolución del impuesto compensatorio bajo todos los demás tratados y a todas las sociedades inversoras directas bajo cualquier tratado.

Fuente: Actualizado a partir de S. CNOSEN, cuadro 4.1, págs. 90-92, en S. CNOSEN (ed.), 1983.

El impuesto separado sobre los dividendos recibidos y el método de crédito del impuesto (cuadro 3.1) son las formas menos estructuradas de desgravación de dividendos. Bajo el impuesto separado, toda la renta procedente de una sociedad, incluyendo la distribución de beneficios, es gravada al tipo normal del impuesto sobre sociedades, pero la renta en forma de dividendos está exenta parcialmente del impuesto sobre la renta del accionista gravándose a un tipo más reducido (constante). Austria consigue esto gravando los dividendos a la mitad del tipo del impuesto sobre la renta del accionista, otros países lo consiguen aplicando un impuesto “a cuenta” en la fuente. Turquía exime completamente los dividendos en manos del accionista. Alternativamente, Canadá y España^(*) permiten a los accionistas un crédito fiscal, especificado como una fracción de los dividendos recibidos, a deducir de su impuesto sobre la renta. A diferencia del sistema de imputación, el crédito impositivo es aplicable sin consideración a si la sociedad ha sido gravada o no, usualmente el dividendo neto no se incrementa en el importe del impuesto de sociedades para incluirlo en la base del impuesto sobre la renta y no da derecho a la devolución si el crédito fiscal excede la cuota íntegra del impuesto.

El ejemplo 6 muestra la aritmética del método del crédito del impuesto. Claramente, una objeción a esta forma de desgravación de dividendos, igual que al sistema de impuesto separado, es que la desgravación se distribuye de forma regresiva con respecto a la renta. Como el ejemplo deja claro, una reducción de la mitad del exceso de tributación clásico de los dividendos para el accionista en el tramo del 50 por 100 corresponde a una desgravación de sólo el 35 por 100 en el tramo del impuesto sobre la renta del 30 por 100. Esencialmente, el objetivo de la desgravación de dividendos (la eliminación de la doble imposición) interfiere con el objetivo de progresividad (incrementos de los impuestos que crecen de forma más rápida proporcionalmente que la renta). El efecto no se produciría si el impuesto sobre la

(*) En España el régimen de desgravación es diferente según que el socio sea persona física o jurídica, y según que sea residente en España o no lo sea.

A las personas físicas residentes se les aplica el sistema de imputación. Los accionistas han de sumar en su base imponible, con carácter general, un 40 por 100 del dividendo percibido, importe que luego podrán deducir en la cuota.

Las personas jurídicas residentes disfrutan de un crédito impositivo. Generalmente el crédito es parcial, de forma que sólo pueden deducir de la cuota parte del gravamen a que se somete a los dividendos, equivalente al 50 por 100 del tipo impositivo aplicado a la base imponible. No obstante, el crédito fiscal será del 100 por 100, cuando los dividendos procedan de una sociedad participada en, al menos, un 5 por 100.

Las personas físicas y jurídicas no residentes tienen derecho a las mismas deducciones que los residentes, cuando operan en España mediante establecimiento permanente. Las que no operen mediante este tipo de establecimiento, no tienen derecho a deducción alguna. (*N. del T.*)

renta se recaudara a un tipo proporcional. Bélgica, Japón y Portugal mitigan la regresividad resultante permitiendo a los accionistas de baja renta incluir el dividendo en la renta con un crédito por el impuesto a cuenta en la cuota íntegra del impuesto sobre la renta.

Ejemplo 6

Método del crédito fiscal

	(Pesetas)	
A) <i>Nivel de la sociedad</i>		
1. Beneficios antes del impuesto sobre sociedades		300
2. Impuesto sobre Sociedades: 40% (1X2)		120
B) <i>Nivel del accionista</i>		
3. Tipo del impuesto sobre la renta	30%	50%
4. Dividendo neto (1-2)	180	180
5. Impuesto sobre la renta bruto (3X4)	54	90
6. Crédito fiscal (1/6X4)	30	30
7. Impuesto sobre la renta neto (5-6)	24	60
C) <i>Carga fiscal conjunta</i>		
8. Impuestos totales (2+7)	144	180
9. Tipo impositivo efectivo (8/1)	48%	60%
10. Exceso de tributación [(9-3)/3]	60%	20%
11. Grado de desgravación [(Exceso de tributación clásico-10)/Exceso de tributación clásico]	35%	50%

Nota: El crédito fiscal ha sido computado suponiendo una tributación global de 180 pesetas en el tramo del 50 por 100 (línea 8), igual a la tributación en otros ejemplos. De ahí se calcula el correspondiente impuesto sobre la renta neto recaudado al tipo impositivo del 50 por 100 así como el crédito fiscal mismo. A continuación, la misma cuantía de crédito fiscal se ha aplicado al accionista en el tramo del 30 por 100, que a su vez sirve de punto de partida para calcular las cifras del impuesto conjunto en este tramo.

Un sistema alternativo, en algunos aspectos similar, permite la deducción de la renta de una determinada cuantía neta invertida en la adquisición de (nuevas) acciones. Austria, Islandia y Luxemburgo tienen este tipo de esquema para estimular la propiedad de acciones. Sin embargo, un esquema similar de deducción en Francia en los años ochenta, habitualmente designado como la “deducción Monory”, parece que tuvo escasa influencia en el volumen de emisión de nuevas acciones o en el número de accionistas, particularmente si se toma en consideración que el 75 por 100 de los nuevos accionistas prefería inversiones en fondos de inversión o en las llamadas

“Sicav-Monory”. Es más, las empresas de tamaño pequeño y medio no se benefician generalmente de este tipo de medidas.

COMPARACIÓN TRANSVERSAL (17)

Esta sección valora el grado de desgravación de dividendos en los diversos sistemas de impuesto sobre sociedades desde una perspectiva comparada. La desgravación de dividendos raramente es plena. Además, los tipos del impuesto sobre la renta aplicables a los dividendos recibidos raramente son los mismos que los tipos del impuesto sobre sociedades aplicados a los beneficios. De ahí que persistan algunas faltas de neutralidad.

GRADO DE DESGRAVACIÓN DE DIVIDENDOS

El cuadro 3.3 muestra el grado de desgravación de dividendos, o su ausencia, en los diversos sistemas de impuesto sobre sociedades. Para su estimación, se han hecho los siguientes supuestos simplificadores:

- el impuesto sobre sociedades es soportado plenamente por los beneficios;
- todos los beneficios después del impuesto sobre sociedades son distribuidos;
- los beneficios distribuidos son gravados en manos de los accionistas individuales, quienes soportan el tipo marginal máximo en el impuesto sobre la renta, y
- el impuesto sobre la renta efectivo que recae sobre las ganancias de capital es nulo.

Como en los ejemplos de las secciones anteriores, el grado de desgravación de dividendos se calcula como la diferencia entre el exceso de tributación clásico y el exceso de tributación efectivo de cada sistema, dividida por el exceso de tributación clásico (todo en términos porcentuales). De forma simplificada, el grado de desgravación puede expresarse mediante la siguiente fórmula:

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{Grado de desgravación} \\ \text{de dividendos} \end{array} \right\} = \frac{\left\{ \text{Total IS + IR sin desgravación} \right\} \text{ menos } \left\{ \text{IS + IR real} \right\}}{\left\{ \text{Total IS + IR sin desgravación} \right\} \text{ menos } \left\{ \text{IR con plena desgravación} \right\}}$$

El cuadro 3.3 muestra los datos y los diversos grados de desgravación de dividendos. Para el cálculo de la carga tributaria total en una situación sin

(17) Esta sección se basa en OECD (1991), anexo 2.

desgravación, por ejemplo, la carga tributaria clásica, se utilizan las cifras de "Total IR" en el apéndice en lugar de las tasas reducidas cedulares mostradas en el cuadro 3.3. Obviamente, lo mismo puede decirse de las cifras del IR en la fórmula anterior. Como se esperaba, el grado de desgravación de dividendos varía ampliamente, desde el 0 por 100 en países con el sistema clásico, al 100 por 100 en Grecia, Australia, Finlandia y Nueva Zelanda. En contraste con lo que la clasificación sugiere, con el sistema de imputación en Alemania e Italia no se consigue una desgravación plena, dado que también han de tomarse en consideración los impuestos locales que no dan derecho a desgravación alguna. Se considera que se consigue la desgravación plena cuando el impuesto total sobre los dividendos iguala al impuesto sobre la renta máximo. Juzgando con este criterio, Noruega, Bélgica y Dinamarca proporcionan desgravación más que plena.

DISCRIMINACIÓN SUBSISTENTE

Como se ha indicado más arriba, el problema central en el debate sobre el sistema más adecuado de impuesto sobre sociedades es el criterio normativo de que los beneficios de una sociedad, distribuidos o no, deberían ser gravados, como todas las otras rentas, al tipo marginal del impuesto sobre la renta personal de los accionistas. En otras palabras, los dividendos, los intereses y los beneficios no distribuidos deberían soportar la misma carga fiscal. Si ocurre así, la elección entre nuevas acciones, endeudamiento o beneficios no distribuidos para financiar nuevas inversiones no se vería influida por el sistema fiscal. El impuesto sobre sociedades sería neutral en cuanto a las decisiones de financiación y de distribución de beneficios y, por añadidura, en cuanto a las decisiones de localización de las inversiones.

En el mundo real, los impuestos sobre sociedades, junto con los impuestos sobre la renta, discriminan entre las diversas formas de financiación y el destino de los beneficios societarios. Tres medidas de discriminación pueden distinguirse: la primera, el diferencial entre dividendos y beneficios no distribuidos, mide el porcentaje de exceso de tributación soportada por los beneficios distribuidos en relación con la soportada por los no distribuidos. Esta medida es importante para la elección entre nuevas acciones y beneficios no distribuidos; la segunda, el diferencial entre dividendos e intereses, mide el porcentaje de exceso de tributación soportada por los beneficios distribuidos en relación con los intereses. Esto es relevante para la elección entre nuevas acciones y endeudamiento; la tercera, el diferencial entre beneficios no distribuidos e intereses, mide el porcentaje de exceso de tributación (o, frecuentemente, de *infra*-tributación) soportado por los beneficios retenidos en relación con los intereses. Esta medida, que puede deducirse rápidamente de las medidas anteriores, afecta a la elección entre beneficios no distribuidos y endeudamiento.

CUADRO 3.3

OCDE: Desgravación de dividendos y distorsión potencial del Impuesto sobre Sociedades (1992)
(En porcentajes)

Sistemas y países cubiertos	IS sobre beneficios no distribuidos	IS+IR máximo sobre dividendos	IR máximo sobre intereses	Grado de desgravación de dividendos (1)	Grado de discriminación		
					Dividendos/ Beneficios retenidos (2)	Dividendos/ Intereses (3)	Intereses/ Beneficios retenidos (4)
I. Sistema clásico							
Estados Unidos	38,3	60,5	36	0	58	68	-6
Luxemburgo	39,4	70,5	51,3	0	79	37	30
Países Bajos	35	74	60	0	111	23	71
Suiza	30,3	60,8	43,8	0	101	39	45
II.A. Desgravación de dividendos a nivel de sociedad							
1. Dedución de dividendos							
Grecia	46(40)	50	25	100	9	100	-6
Islandia	45	Varía	0	-	-	-	-100
Suecia	30	Varía	30	-	-	-	0
2. Doble tipo (ninguno)							
II.B. Desgravación de dividendos a nivel del accionista							
1. Imputación							
a) <i>Plena</i>							
Alemania	58,1/45,5	61,7	55	67	6	12	-5
Australia	39	48,3	48,3	100	24	0	24
Finlandia	40,2	56,2	10	100	40	462	-7
Italia	47,8	58,1	30	66	22	94	-3
Noruega	28	28	28	179	0	0	0
Nueva Zelanda	33	33	33	100	0	0	0

b) *Parcial*

Francia	34,4	63,4	18,1	69	86	250	-7
Irlanda	40(10)	61,6	52	50	54	18	30
Reino Unido	33	46,4	40	68	41	16	21

2. **Tratamiento cedular**

a) *Impuesto separado*

Austria	39	54,3	50	78	39	9	28
Bélgica	39	54,3	10	129	39	443	-7
Dinamarca	38	65,9	57,8	117	73	14	52
Japón	51	68,2	20	82	34	241	-6
Portugal	39,6	54,7	25	38	38	119	-7
Turquía	49,2	49,2	10	93	0	392	-8

b) *Crédito impositivo*

Canadá	44,3(38,3)	64,5	49,1	31	46	31	11
España	35,3	65,1	56	42	84	16	59

NOTAS:

$$(1) \quad \left\{ \frac{\text{Desgravación de dividendos}}{\text{IS + IR sin desgravación}} \right\} \text{ menos } \left\{ \frac{\text{IS + IR máximo}}{\text{IS + IR sin desgravación}} \right\} \text{ menos } \left\{ \text{IR} \right\}$$

$$(2) \quad \text{Diferencia I} = \frac{\left\{ \frac{\text{Dividendos}}{\text{Beneficios retenidos}} \right\}}{\left\{ \frac{\text{IS + IR máximo}}{\text{IS sobre B.º retenido}} \right\} \text{ menos } \left\{ \frac{\text{IS sobre B.º retenido}}{\text{IS sobre B.º retenido}} \right\}}$$

$$(3) \quad \text{Diferencia I} = \frac{\left\{ \frac{\text{Dividendos}}{\text{Intereses}} \right\}}{\left\{ \frac{\text{IS + IR máximo}}{\text{IR máximo sobre inte. reses}} \right\} \text{ menos } \left\{ \frac{\text{IR máximo sobre inte. reses}}{\text{IR máximo sobre inte. reses}} \right\}}$$

$$(4) \quad \text{Diferencia I} = \frac{\left\{ \frac{\text{Intereses}}{\text{Beneficios retenidos}} \right\}}{\left\{ \frac{\text{IR máximo}}{\text{IS sobre B.º retenido}} \right\} \text{ menos } \left\{ \frac{\text{IS sobre B.º retenido}}{\text{IS sobre B.º retenido}} \right\}}$$

Fuente: Véase el apéndice. IS=Impuesto sobre Sociedades; IR=Impuesto sobre la Renta. Las cifras han sido redondeadas al de nivel más próximo. Los grados de discriminación se muestran en cifras enteras.

Los cálculos del diferencial dividendos/beneficios no distribuidos en el cuadro 3.3 indican que la mayoría de sistemas del impuesto sobre sociedades, especialmente los de naturaleza clásica, discriminan fuertemente contra las distribuciones de beneficios. Básicamente, los sistemas favorecen a las empresas establecidas que tienen suficientes beneficios para financiar nuevas inversiones y discriminan en contra de las empresas nacientes que necesitan nuevo capital. Son excepción los impuestos sobre sociedades de Nueva Zelanda, Noruega y Grecia, donde el diferencial es nulo porque los dividendos llevan el mismo impuesto que los beneficios no distribuidos. Básicamente, los cálculos del diferencial dividendos/intereses llevan el mismo mensaje. Algunos países, tales como Finlandia, Francia, Bélgica, Japón y Turquía, discriminan fuertemente en favor del endeudamiento, sin embargo, porque los intereses están gravados simplemente al 10 o al 20 por 100 en el impuesto sobre la renta personal. El diferencial intereses/beneficios no distribuidos es el que más varía. El número de impuestos sobre sociedades que están sesgados contra el endeudamiento es el mismo que el número de los que favorecen el endeudamiento en relación con los beneficios no distribuidos. Tres países (Suecia, Nueva Zelanda y Noruega) son neutrales en lo que respecta a la elección entre endeudamiento y beneficios no distribuidos.

Las cifras indican que raras veces un sistema de impuesto sobre sociedades alcanza la neutralidad en la tributación de los rendimientos del capital ordinario (beneficios no distribuidos), de las nuevas acciones (dividendos) y del endeudamiento (intereses). Para que se diera la neutralidad (en otras palabras, para que todos los diferenciales fueran cero), la desgravación de dividendos debería ser plena y el tipo máximo del impuesto sobre la renta al que tributan los dividendos e intereses debería ser igual al tipo del impuesto sobre sociedades. Los impuestos sobre sociedades y sobre la renta de Nueva Zelanda y Noruega cumplen estos requisitos, pero sólo para el tipo marginal máximo.

Aunque las cifras constituyen un indicador útil de las faltas de neutralidad subsistentes bajo los diversos sistemas fiscales del impuesto sobre sociedades, debe remarcarse que no son capaces de explicar por qué los inversores no utilizan las oportunidades de arbitraje. Así, puede que los rendimientos no sean gravados a nivel del accionista o del prestamista porque estén canalizados a través de refugios fiscales o sean recibidos por entidades exentas de tributación, tales como los fondos de pensiones. La liberalización e innovación financieras han incrementado grandemente las oportunidades de arbitraje fiscal. Como resultado, las faltas de neutralidad subsistentes pueden ser algo mayores o, más probablemente, inferiores, a las que aparecen en las cifras del cuadro 3.3.

VALORACIÓN Y CONCLUSIONES

El lugar apropiado del impuesto sobre sociedades en un sistema fiscal equitativo y eficiente juega un papel importante en el debate fiscal en la

mayoría de los países miembros de la OCDE. ¿Deberían gravarse las sociedades como tales o deberían sus beneficios en cuanto tales ser imputados a los accionistas? Si la integración plena no es factible, ¿es la integración del impuesto sobre sociedades que recae sobre los beneficios distribuidos una alternativa *second-best*? Si lo es, ¿debería aplicarse la desgravación de dividendos a nivel de la sociedad o del accionista?, ¿qué ponderación debería darse a la repercusión internacional de la integración parcial? Y, sobre todo, incluso si se considera deseable alguna forma de desgravación de dividendos, ¿merece la pena implantarla, considerando los costes de transición que se van a soportar?

En un sistema fiscal equitativo, las razones para mantener un impuesto sobre sociedades separado (sistema clásico) no resultan muy sólidas. Ciertamente, las sociedades tienen una existencia legalmente independiente, así como la aptitud de pagar impuestos en el sentido de que el impuesto sobre sociedades no las lleva a la bancarrota. Pero la conclusión de que ellas tienen también la capacidad de pago debe considerarse como un *non sequitur*. La incidencia de todos los impuestos, cualquiera que sea su nombre y forma, siempre se produce sobre personas físicas. La búsqueda de una contestación a la pregunta de quién soporta la carga fiscal debe comenzar y terminar con individuos de carne y hueso. Cuanto más cerca de ellos se impongan las cargas fiscales, en línea con el principio de la capacidad de pago y de los objetivos redistributivos del gobierno, mejor será el sistema fiscal. Además, el impuesto sobre sociedades clásico no parece un impuesto particularmente eficiente. Existen señales de que el impuesto distorsiona la localización óptima de los recursos porque: *a)* estimula la retención de los beneficios en las sociedades y, de este modo, interfiere con las condiciones de competencia y dificulta la entrada de nuevas empresas, y *b)* discrimina contra las nuevas acciones, tratando a los intereses más favorablemente que los dividendos y, por consiguiente, imponiendo unos costes de capital relativamente más elevados a las empresas de nueva creación, que tienen dificultades para atraer préstamos. Resumiendo, las decisiones sobre el modo de financiación y sobre la distribución de beneficios están distorsionadas.

Los defectos de equidad y las distorsiones económicas del sistema clásico, por consiguiente, parecen señalar el camino hacia la integración. La integración plena utilizando el impuesto sobre sociedades como un mecanismo de retención –para proteger el funcionamiento del impuesto sobre la renta y para recaudar el impuesto correspondiente a las sociedades extranjeras cuyos accionistas no están sujetos al impuesto sobre la renta nacional– no parece una solución factible. Sin embargo, la integración parcial o la desgravación de dividendos parece una alternativa viable, como ha demostrado la experiencia de 20 países de la OCDE. Es más, se ha señalado que la integración plena podría, en la práctica, ser alcanzada entonces si el tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta quedase establecido al mismo nivel que el tipo impositivo del impuesto sobre sociedades, como en Nueva Zelanda y Noruega. Los accionistas en los tramos inferiores de renta presio-

narían a favor de la distribución de dividendos, mientras que los accionistas de renta alta no obtendrían beneficio alguno de la no distribución de beneficios (18).

Si los porcentajes de beneficios distribuidos no se viesen alterados por la elección del sistema de integración, se puede alcanzar el mismo grado de desgravación de dividendos con un sistema de deducción de dividendos, un sistema de doble tipo y un sistema de imputación. Cualquiera de estos sistemas reparte el impuesto sobre la renta distribuida por una sociedad de una manera más sistemática, atendiendo a los tipos marginales del impuesto sobre la renta individual, de lo que lo hace el sistema clásico. Si el objetivo es estimular el mercado de valores, la desgravación a nivel de los accionistas parece la más adecuada. Si el objetivo es incrementar la liquidez de las sociedades (como un incentivo indirecto a la inversión), un sistema de deducción de dividendos o uno de doble tipo podría resultar más conveniente. Una ventaja del sistema de imputación es que funciona como un mecanismo de retención, que podría fomentar el cumplimiento de los contribuyentes con las obligaciones del impuesto sobre la renta.

Debería notarse que las razones a favor o en contra de la desgravación de dividendos no dependen del supuesto que hagamos con respecto a la incidencia del impuesto sobre sociedades (19). Si, como algunos defienden, el impuesto se soporta por los consumidores (en forma de mayores precios) o por los trabajadores (en forma de salarios más reducidos, ya sea de manera inmediata o, lo que resulta más verosímil, a largo plazo mediante la reducción de las disponibilidades de capital), debería ser calificado como un impuesto sobre las ventas malo o un mal impuesto sobre nóminas: malo, porque la distribución de su carga varía arbitrariamente de una sociedad a otra dependiendo de la relación entre beneficios y ventas o entre beneficios y nóminas. Por supuesto, no existe razón para tales impuestos en un sistema fiscal equitativo. De modo similar, las razones de eficiencia a favor de la integración no dependen de los supuestos realizados sobre la incidencia (20). La desgravación de dividendos, como otros cambios, no puede ser impuesta *ex novo*. Los cambios en la distribución de la carga tributaria existente, los costes de transición y los efectos sobre la recaudación deben ser tomados en consideración. En los países con sistema clásico, los accionistas han estado acostumbrados largo tiempo al sistema y resulta verosímil que el impuesto, incluyendo su doble carga, haya sido capitalizado en los primeros años en forma de precios reducidos de las acciones. En otras palabras, el impuesto ha sido soportado por los accionistas originales que no son necesariamente

(18) Véase McLURE (1979), págs. 219-23.

(19) Para una revisión de la literatura sobre la incidencia del impuesto sobre sociedades, véase BALLENTINE (1980).

(20) Para el argumento de equidad, véanse MUSGRAVE y MUSGRAVE (1980), pág. 40, y para la irrelevancia para la eficiencia del problema de la incidencia, MIESZKOWSKI (1972).

las mismas personas que los accionistas actuales. No obstante, esto no significa que los cambios no deberían tomarse en consideración, porque los efectos distorsionantes continúan. La desgravación de dividendos mitiga estos efectos.

Cualesquiera que sean las ventajas de la desgravación de dividendos en el contexto nacional, no obstante, sus implicaciones internacionales son un inconveniente (21). Sin las correcciones efectuadas a través de los tratados de doble imposición, el sistema de deducción de dividendos o el de doble tipo favorecen indebidamente a los inversores extranjeros y el sistema de imputación discrimina en su contra. Esto no es equitativo y perjudica la propiedad transnacional de capital. De hecho, la creciente internacionalización y liberalización de los mercados de capitales, que incrementa las oportunidades de arbitraje y evasión fiscal, puede llevar a centrar la atención en los sistemas cedulares, bajo los cuales los beneficios societarios serían gravados plenamente en el país de la fuente, mientras que los beneficios distribuidos (y los intereses) estarían sujetos a un impuesto final sobre la renta de tipo reducido (recaudado en la fuente), que podría disminuirse mediante acuerdos bilaterales (22).

(21) Para un buen tratamiento véase DOERNBERG (1992).

(22) Para un análisis más amplio en el contexto de los EE. UU., véase el excelente estudio del *U. S. Department of the Treasury* (1992). Para reflexiones sobre el lugar del impuesto sobre sociedades en la CEE, véase además CNOSEN y BOVENBERG (de próxima publicación).

OCDE: Tipos impositivos del Impuesto sobre Sociedades y del Impuesto sobre la Renta (1992)

País	Tipos del impuesto sobre sociedades (IS)				Tipos máximo del impuesto sobre la renta personal (IR)			Tipo máximo IR sobre intereses
	Gobierno central (GC) (1, 2)	Gobierno sub-central (GS) (3, 4)	Total IS	Gobierno Central (GC)	Gobierno sub-central (GS) (3)	Total IR	Tipo máximo IR sobre dividendos	
Alemania	51,9/37,4 (5)	15	58,1/45,5	55	—	55	55	55
Australia	39	—	39	48,3 (6)	—	48,3	48,3	48,3
Austria	30	14,8	39	50	—	50	25	50
Bélgica	39	—	39	55	7	58,9	25	10
Canadá (7)	28,8	15,5	44,3<	34	63	49,1	49,1	49,1
	(23,8) (8)	(14,5) (8)	(38,5)					
Dinamarca	38	—	38	40	28	68	45	57,8
España	35,3 (9)	—	35,3	56	—	56	56	56
Estados Unidos	34	6,5	38,3	31	5	36	36	36
Finlandia	23	17,2 (10)	40,2	39	17,2 (10)	56,2	56,2	10
Francia	34/42 (11)	—	34/42	57,9 (12)	—	57,9	57,9	18,1
Grecia	46(40) (8)	—	46(40)	50	—	50	50	25
Irlanda	40(10) (8)	—	40(10)	52	—	52	52	52
Islandia	45	—	45	32,8	7	39,8	0	0
Italia	36	16,2	47,8	50	—	50	30	30
Japón	38,5 (13)	—	38,5	50	15	65	35	20
Luxemburgo	33,3 (14)	12+6,5	51	51,3 (15)	—	51,3	51,3	51,3
Noruega	—	10	39,4	41	28	41	28	28
Nueva Zelanda	33	—	33	33	—	33	33	33
Países Bajos	35	—	35	60	—	60	60	60
Portugal	36	3,6	39,6	40	—	40	25	25
Reino Unido	33	—	33	40	—	40	40	40
Suecia	30	—	30	20	31	51	30	30
Suiza (16)	8	—	30,3	11,5 (18)	32,3	43,8	43,8	43,8
Turquía	49,2 (17)	24,2	49,2	47,5 (18)	—	47,5	0	0

NOTAS:

- (1) Las sociedades están también sujetas al impuesto sobre la riqueza neta, o sobre el capital, en Alemania, Austria, Canadá, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Suiza y Turquía.
- (2) Se aplican los tipos del impuesto sobre sociedades más bajos o graduados a los beneficiarios de pequeña cuantía o a las pequeñas empresas en Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Japón, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suiza. Los Países Bajos exigen un tipo más alto.
- (3) Los impuestos o recargos difieren entre las unidades subcentrales de gobierno. Por lo tanto, se ha elegido un tipo medio representativo. Italia tiene un tipo IS-GS uniforme e Islandia tiene un tipo uniforme IR-GS.
- (4) En Austria, Alemania, Japón (12 por 100) y Luxemburgo, el IS-GS se formula en una base de la que queda excluido el impuesto. En esos países, así como en Estados Unidos, Italia (3/4) y Suiza, el IS-GS es deducible en la estimación de los beneficios para el IS-GC.
- (5) El tipo más reducido se aplica a los beneficios distribuidos. Los tipos GC incluyen un recargo del 3,75 por 100.
- (6) IR-GC incluye, 1,25 por 100 de recargo.
- (7) Los tipos GS son para Ontario. Los tipos incluyen un recargo del 5 por 100 IR-GC, y un recargo del 10 por 100 IR-GS, que se aplica a un IR-GC estimado al tipo básico del 29 por 100.
- (8) Los tipos entre paréntesis son los aplicables a las industrias manufactureras.
- (9) El tipo impositivo incluye un recargo IS-GC del 1,5 por 100 deducible.
- (10) En tipo más elevado se aplica a los beneficios distribuidos.
- (11) IR-GC incluye un sobreimpuesto-GCS del 1,1 por 100.
- (12) IS-GC incluye un recargo del 2,75 por 100.
- (13) El tipo impositivo incluye un recargo IR-GC del 1 por 100.
- (14) El tipo impositivo incluye un recargo IR-GC del 2,5 por 100.
- (15) Todos los tipos impositivos típicos. Los tipos GS corresponden a Zurich.
- (16) El tipo impositivo incluye un recargo IS-GC del 7 por 100.
- (17) El tipo permite una rebaja IR-GC del 5 por 100.
- (18) Fuente: International Bureau of Fiscal Documentation, *Taxation of Private Investment Income*, Guides to European Taxation, vol. 111 (Amsterdam: mimeo), actualizado a partir de *Tax News Service*. Los porcentajes han sido redondeados al decimal más próximo.

Referencias y lecturas complementarias

- BALLENTINE, J. G.: *Equity, Efficiency and the U.S. Corporation Income Tax*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1980.
- CAMPBELL COMMITTEE: *Final Report of the Committee of Inquiry into the Australian Financial System*, AGPS, Canberra, 1981.
- CNOSSEN, S.: "The Imputation System in the EEC", cap. 4. en S. Cnossen (ed.), *Comparative Tax Studies: Essays in Honor of Richard Goode*, North Holland, Amsterdam, 1983.
- "Corporation Taxes in OECD Member Countries", *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 38, noviembre, pág. 483, 1984.
- CNOSSEN, S., y R. M. BIRD: *The Personal Income Tax: Phoenix from the Ashes?* Amsterdam: North Holland, 1990.
- CNOSSEN, S., y L. BOVENBERG: "Harmonization of Corporation Taxes in the European Community: The Ruding Committee Report", (próxima publicación).
- DOERNBERG, R. L.: "International Aspects of Individual and Corporate Tax Integration", *Tax Notes International*, marzo, pág. 535, 1992.
- GOODE, R.: *The Corporation Income Tax*, John Wiley, New York, 1951.
- McLURE, C. E. (jr.): *Must Corporate Income Be Taxed Twice?* Brookings Institution, Washington, 1979.
- MIESZKOWSKI, P.: "Integration of the Corporate and Personal Income Taxes: The Bogus Issue of Shifting", *Finanzarchiv*, vol. 31, pág. 286, 1972.
- MUSGRAVE, R. A., y P. B. MUSGRAVE: *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw Hill, New York (3.ª ed.), 1980.
- NORR, M.: *The Taxation of Corporations and Shareholders*, Kluwer, Deventer, The Netherlands, 1982.
- POTERBA, J. M.: "Tax Policy and Corporate Policy", *Brooking Papers on Economic Activity*, vol. 2, pág. 455, 1987.
- POTERBA, J. M., y L. SUMMERS: "The Economic Effects of Dividend Taxes", en E. Altman y M. Surahanyam (eds.): *Recent Advances in Corporate Finance*, Irwin, Homewood, Ill., 1985.
- Royal Commission on Taxation *Report*, Queen's Printer, Ottawa, 1966.
- SATO, M., y R. M. BIRD: "International Aspects of the Taxation of Corporations and Shareholders", *IMF Staff Papers*, vol. 22, pág. 384, 1975.
- SINN, H. W.: *Capital Income Taxation and Resource Allocation*, North Holland, Amsterdam, 1985.
- VAN DEN TEMPEL, A. J.: *Corporation Tax and Individual Income Tax in the European Communities*, Commission of the European Communities, Brussels, 1970.
- WARREN, A.: "The Relation and Integration of Individual and Corporate Income Taxes", *Harvard Law Review*, vol. 94, pág. 719, 1981.
- ZODROW, G. R.: "On the 'Traditional' and 'New' Views of Dividend Taxation", *National Tax Journal*, vol. 44, diciembre, pág. 497, 1991.
- AMERICAN LAW INSTITUTE: *Income Tax Project*, Tentative Draft núm. 2, Subchapter C: Corporate Distributions, 1979.
- *Federal Income Tax Project*, Tax Advisory Group Draft núm. 21, Reporter's Study, 1992.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1975): "Proposal for a Directive of the Council Concerning the Harmonization of Company Taxation and of Withholding Taxes on Dividends", *European Taxation*, 2-3-4, pág. 52, 1976.

INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES: *Equity for Companies: A Corporation Tax for the 1990s*, Fourth Report of the IFS Capital Taxes Group, Commentary núm. 26, London, 1951.

OECD: *Taxing Profits in a Global Economy: Domestic and International Issues*, Paris, 1991.

– *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1990*, Paris, 1992.

U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, *Blueprints for Basic Tax Reform*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1992.

– *Integration of the Individual and Corporate Tax Systems: Taxing Business Income Once*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1992.

Capítulo 4

Cuestiones a considerar en la adopción de un impuesto sobre el valor añadido

SIJBREN CNOSSEN (*)

SUMARIO: ¿Por qué un IVA?—Aspectos conceptuales.—Consideraciones sociales, económicas y políticas.—Cuestiones sobre el alcance, base y tipo de impuesto.—¿Cómo debería gravarse la propiedad inmueble?—Apéndice.—Referencias y lecturas complementarias.

¿POR QUÉ UN IVA?

La amplia introducción del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en la segunda mitad de este siglo es uno de los hechos más significativos en la evolución de la estructura fiscal. De los veinticuatro países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por ejemplo, veintiuno han asumido el IVA como su principal impuesto sobre el consumo. Suiza, Estados Unidos y Australia son los únicos países de la OCDE que no lo han hecho todavía. Los suizos han rechazado repetidamente una propuesta gubernamental de reemplazar su impuesto sobre la ventas al por menor (IVM) por el IVA. En los Estados Unidos, los pros y los contras de este impuesto son objeto de un debate aún no resuelto. Finalmente, Australia aún

(*) *Professor* en la Facultad de Económicas de la Universidad Erasmo, de Rotterdam. Este trabajo ha sido adaptado a partir de "Key Questions in Considering a Value-Added Tax for Central and Eastern European Countries", IMF *Staff Papers*, vol. 39, núm. 2. Partes del trabajo previo han sido reproducidas gracias a la amable autorización del editor.

se aferra a su impuesto general sobre las ventas, pero el partido liberal en la oposición se había comprometido a introducirlo si hubiese triunfado en las elecciones generales de 1993. Fuera del área de la OCDE, el IVA está implantado en unos 40 países de África, Asia y Latinoamérica. Curiosamente, el IVA, como existe hoy, era desconocido hace unos veinticinco años.

Francia fue la pionera en la implantación del IVA, que luego fue adoptado por los otros Estados miembros fundadores de la CE. Dado que el impuesto se convirtió en una condición necesaria para la entrada, los nuevos miembros de la CE lo implantaron también. Desde el principio, la CE ha dado gran importancia al IVA porque, al revés de los impuestos sobre las ventas en cascada recaudados anteriormente, es muy eficaz para hacer efectivo el principio de gravamen en destino tanto en el comercio intracomunitario como en el comercio con terceros países. El IVA permite cuantificar con precisión y devolver el impuesto acumulado sobre las exportaciones, de forma que puedan salir del país libres de impuestos, mientras que las importaciones pueden ser gravadas en pie de igualdad con los bienes producidos en el interior. Obviamente, esta forma de neutralidad es esencial para el funcionamiento adecuado de un mercado común. En términos más generales, los ajustes fiscales en frontera requeridos por el IVA se adecuan a las disposiciones fiscales del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

Además de ser neutral con respecto al comercio internacional, el IVA no distorsiona la producción y distribución interior. Así, no da lugar a diferencia alguna de tributación en el IVA el número de veces que un producto es objeto de comercio antes de llegar al consumidor final, ni tampoco tiene incidencia alguna el hecho de que el valor se añada al producto antes o después en el proceso de producción-distribución. El IVA es neutral con respecto a la técnica de producción que una empresa adopte. En otras palabras, no existe diferencia de tributación si un producto se manufactura con una tecnología intensiva en capital o trabajo. Además, el IVA no se ve influido por la forma o método de organización de la empresa. En igualdad de circunstancias, la factura fiscal es la misma si el producto se fabrica en el sector societario o no societario, o si se fabrica por empresas integradas o especializadas. Habrá que convenir que estas características son cualidades importantes para un "buen" impuesto en economías que dejan la asignación de recursos al libre juego de las fuerzas del mercado.

Otra razón por la que tantos países han adoptado el IVA es que resulta una fuente excepcionalmente estable y flexible de ingresos públicos. La recaudación generada por un IVA de base amplia con pocas exenciones, como se halla en la OCDE, rebasa en promedio el 0,4 por 100 del Producto Interior Bruto (PIB) por cada punto porcentual del tipo impositivo. Puesto que la participación del consumo en el PIB fluctúa poco, se deduce que el IVA será una fuente estable de ingresos. En gran parte por la misma razón, y porque además se calcula sobre una base corriente, el IVA es un instru-

mento fiscal flexible: un cambio en el tipo impositivo se traduce inmediatamente en mayor o menor recaudación. Es más, como impuesto sencillo basado en las transacciones, el IVA es un impuesto cierto y relativamente fácil de entender. Dado que el impuesto tiene una base amplia, afectando a todas las ventas en el sector empresarial, su base raramente está sujeta a diferentes interpretaciones. Las oportunidades para la elusión y la evasión fiscal están más limitadas que en los impuestos sobre la renta.

En las secciones siguientes este trabajo analiza diversas cuestiones clave, que los países deben tomar en consideración al adoptar, diseñar y manejar un IVA, bajo tres encabezamientos: aspectos conceptuales; consideraciones sociales, económicas y políticas; alcance y base del impuesto (1). El trabajo concluye con un resumen de los requisitos básicos de un "buen" IVA. El trabajo se basa en la experiencia de los estados miembros de la CE y de otros países de la OCDE donde está implantado el IVA.

ASPECTOS CONCEPTUALES

El IVA utilizado en la CE y en casi todos los otros países, es un IVA multifásico, ajustado al principio de gravamen en destino, que recae sobre el consumo neto. Incluye todos los bienes y servicios en su base (excepto los bienes expresamente exentos) incluye la fase de ventas al por menor y concede a las empresas sujetas el derecho a deducir del impuesto que deben pagar por las ventas el impuesto pagado en las compras a otras empresas registradas. En esta sección se examina el funcionamiento y la naturaleza de este tipo de IVA. Se muestra que el IVA es económicamente idéntico a un impuesto sobre las ventas al por menor (IVM), aunque ciertas diferencias técnicas inclinan generalmente la elección en favor del IVA. Finalmente, se dan algunas indicaciones sobre cómo puede calcularse la base imponible del IVA a partir de las cuentas nacionales.

¿CÓMO PUEDE CALCULARSE EL VALOR AÑADIDO?

La cantidad neta a pagar por un IVA del tipo definido más arriba no es difícil de calcular. Cada sujeto pasivo está obligado a repercutir el impuesto en sus ventas, consignando el montante exacto en las facturas a clientes. A la inversa, el sujeto pasivo soporta el IVA en sus compras sujetas, que, a su vez, aparece desglosado en las facturas de los proveedores. Para cualquier período de tributación, el IVA neto a pagar es la diferencia entre la suma total del IVA reflejado en las facturas de venta y la suma total del IVA desglosado en las facturas de compra. (Las ventas y compras comprenden todos los bie-

(1) Para un estudio de las características legales y administrativas, no estudiadas en este trabajo, véase CROSSEN, 1992.

nes y servicios gravados, incluyendo las materias primas, productos intermedios, productos complementarios, bienes terminados, instalaciones y maquinaria). Aunque sería suficiente para los objetivos de contabilización del IVA tener un clavo en el que colocar las facturas de compra y otra para las facturas de venta, como regla general la cantidad a pagar debe estar justificada mediante libros de contabilidad que han de ser llevados para comprobar el cumplimiento. Aunque el IVA no forma parte de la cuenta de pérdidas y ganancias de una empresa (excepto si, por ejemplo, se compra un elemento exento cuyo precio incluye un componente del IVA soportado en fases anteriores), el funcionamiento del IVA puede ser ilustrado por referencia a la cuenta de pérdidas y ganancias que, después de todo, es el documento resumen más importante de las actividades de una empresa. Consideremos el ejemplo simplificado del cuadro 4.1, que refleja la cuenta de pérdidas y ganancias trimestral de una empresa comercial española, así como los elementos que entran en la base del IVA y su correspondiente IVA bruto y neto. La empresa vende bienes y servicios que produce añadiendo, a sus compras a otras empresas, el valor de los servicios de su propio trabajo y equipo de capital. El principio del cuadro muestra las transacciones sujetas al IVA, en concreto, las ventas (línea B) y las compras (línea A). La diferencia entre ventas y compras es el valor neto añadido por la empresa (línea C). Puesto que el tipo del IVA es el 10 por 100, el importe neto a satisfacer por el IVA es de 160 pesetas menos 110, o sea 50 pesetas (línea C también).

Ciertamente, las cifras de compras de la cuenta de pérdidas y ganancias no pueden ser usadas directamente para calcular el valor añadido neto gravable. La razón es obvia. Aunque tanto la cuenta de pérdidas y ganancias como el IVA reflejan las transacciones con un criterio de devengo, el IVA neto tipo consumo también se determina en base a un criterio contable de flujo caja. Así, no se necesita hacer corrección alguna por la variación en el *stock* de las existencias (que sí debe realizarse en la cuenta de pérdidas y ganancias para correlacionar compras y ventas). Es más, el criterio contable de flujo de caja implica que el impuesto sobre las compras de maquinaria (que se presume se amortiza en cuatro años en la cuenta de pérdidas y ganancias) da derecho a deducción inmediata del IVA debido por las ventas. En consecuencia, como señalarán los contables, los beneficios brutos (400 pesetas; no se reflejan en el cuadro) no son lo mismo que el valor añadido neto (500 pesetas).

En el cuadro, la obligación tributaria neta por IVA se calcula deduciendo del impuesto repercutido sobre las ventas (más generalmente designadas como *outputs*) el impuesto soportado en las compras (también designadas como *inputs*) en cada período impositivo. Este método, usado en todos países de la OCDE, se llama técnica de sustracción indirecta o método de crédito impositivo. Dado que el IVA repercutido en las ventas debe quedar desglosado en factura para proporcionar una justificación documental de las deducciones acreditadas por los compradores sujetos, la técnica del crédito impositivo es designada también como el método de las facturas.

CUADRO 4.1

Cálculo del importe del IVA

(En pesetas, excluyendo el 10 por 100 del IVA)

Costes	Cuenta de Pérdidas y Ganancias	IVA		Ingresos	Cuenta de Pérdidas y Ganancias	IVA	
		Base	Cuota			Base	Cuota
Transacciones gravables por el IVA							
A. <i>Compras</i>							
Bienes	1.200	1.100	110	B. <i>Ventas</i>	1.600	1.600	160
Existencias-iniciales: 350	950	950	95	Bienes	1.200	1.200	120
-finales: 150	200	-	-	Servicios	400	400	40
Servicios	50	50	5				
Maquinaria (depreciación 4 años)	-	100	10				
C. <i>Valor añadido neto</i>	-	500	50				
SUB-TOTAL	1.200	1.600	160		1.600	1.600	160
Operaciones no gravables por el IVA							
D. <i>Retribución de factores</i>							
Salarios	800	-	-	E. <i>Renta de inversión</i>	400	-	-
Depreciación	450	-	-	Dividendos	125	-	-
Interés	25	-	-	Intereses	275	-	-
Beneficio neto	90	-	-				
	235	-	-				
F. TOTAL	2.000	1.600	160		2.000	1.600	160

Obviamente, como resulta evidente en el cuadro, la obligación tributaria neta por IVA puede ser estimada deduciendo del valor agregado de las ventas (1.600 pesetas) el valor total de las compras (1.100 pesetas) y gravando la diferencia entre ellas. Este método de calcular el IVA es denominado técnica de sustracción directa, o método contable. Bajo este método, los bienes y servicios no pueden ser identificados por separado. De ahí que la diferenciación de tipos, aunque se deseara aplicar, no es factible. Además, las facturas no proporcionan justificación documental del pago del IVA (designada como “seguir la pista”) y resulta más difícil realizar de una manera adecuada los ajustes fiscales en frontera.

Además de calcular el valor añadido a través de una sustracción directa o indirecta, como la diferencia entre outputs e inputs, el valor añadido puede también estimarse como la suma de las retribuciones a los factores productivos: salarios, depreciación, intereses y beneficios netos (línea D en el cuadro 4.1). En la literatura, este enfoque es designado como el método de adición. Para llegar al valor añadido neto, la renta de la inversión (línea E; esta renta no representa valor añadido por la empresa) y el precio de compra de la maquinaria (100 pesetas) deben ser deducidos de la retribución de los factores productivos (línea D), mientras que la variación en el valor de las existencias (200 pesetas) debe ser añadida (o deducida si el valor de las existencias finales supera al valor de las existencias iniciales). Claramente, este método es más complicado que el método de sustracción, que no requiere tomar en consideración las existencias. Prácticamente ningún país usa el método de adición, aunque Argentina e Israel lo han aplicado a algunas actividades económicas específicas, tales como banca y sector financiero, donde el valor de los inputs y outputs resulta difícil de medir.

¿CUÁL ES LA NATURALEZA DEL IVA?

En el IVA, la suma de las compras (el valor añadido en fases anteriores) y el valor añadido por la empresa misma es igual, por definición, al valor de los *inputs* (que llevan vinculado a ellos un crédito fiscal pleno) de la siguiente empresa en el proceso de producción-distribución. En consecuencia, el mismo valor añadido nunca es gravado dos veces; esto es, no existen efectos acumulativos. Es más, en la fase final –es decir, en la fase de ventas al por menor– la suma de todos los valores añadidos a lo largo del proceso y, por la misma razón, la suma de todas las diferencias entre ventas y compras, es igual al precio de venta al por menor, excluido el impuesto. En otras palabras, el impuesto total recaudado poco a poco con el IVA en todas las fases del proceso de producción y distribución es exactamente igual a un impuesto recaudado sobre las ventas del minorista al consumidor o usuario final, esto es, un IVM.

Dado que el IVA es recaudado parcialmente en las fases previas a la venta al por menor, ¿significa esto que las empresas situadas en las fases previas del proceso productivo anticipan el impuesto y, por tanto, que sus

necesidades de capital circulante son mayores que con un IVM? ¿Acaso el proceso de recaudar poco a poco supone una carga extra para los fabricantes y comerciantes en forma de gastos de intereses que podrían evitarse si el gobierno solamente gravase la fase final esto es, estableciese un IVM? Aunque algunos economistas y hombres de empresa creen que es así, no es verdad, por la simple razón de que el derecho del comprador a una deducción fiscal (y devolución) surge en el mismo momento que nace para el vendedor la obligación de pagar el impuesto. Después de todo, la fecha de la factura (vinculada estrechamente, a su vez, con la fecha de entrega) es la fecha en la cual el impuesto sobre las ventas se devenga y el impuesto sobre las compras resulta deducible. La fecha es la misma para el comprador y el vendedor.

La recaudación plurifásica del IVA no requiere mayores desembolsos de capital que la recaudación monofásica característica de un IVM, suponiendo que el período de tiempo para pagar el impuesto y para tramitar cualquier devolución coincida con las condiciones habituales de pago en la actividad comercial y que no surgen deudas incobrables. En el IVA, como en el IVM, las empresas gravadas no soportarán siquiera el coste de financiar los pagos corrientes del IVA soportado para, por ejemplo, acumular existencias o comprar equipo capital. En un IVM, tales elementos están exentos del impuesto esto es, el impuesto queda suspendido. En el IVA, el impuesto incluido en la factura de compra de tales elementos será devuelto si el impuesto soportado en las compras supera al impuesto repercutido en las ventas. Tal conclusión no resulta modificada por el hecho de que la producción, las ventas o las existencias netas aumenten o disminuyan.

Pero si las empresas sujetas no soportan el impuesto neto que recae sobre su propio valor añadido, ¿por qué, sin embargo, pagan algunas cantidades por el impuesto a las autoridades? Para entender esta aparente paradoja, uno debería mirar los flujos financieros hacia arriba, en lugar de mirar los flujos de bienes y servicios hacia abajo. La respuesta es, entonces, que el consumidor paga en su totalidad el impuesto que es recaudado por el minorista, pero que es satisfecho a las autoridades fiscales por todas las empresas registradas en proporción a su participación en el valor añadido total incorporado en el producto. En esencia, cualquier impuesto satisfecho por las empresas en las fases iniciales de la producción les es pagado a ellas por las empresas que se hallan en las fases del proceso producción-distribución más cercanas al consumidor. (Por tanto, esto hace más verosímil que el IVA, como el IVM, sea soportado por los consumidores en función de sus gastos en bienes y servicios gravados).

Por supuesto, se producen beneficios de incremento de liquidez (o costes por su disminución) si el día de cobro de una empresa sujeta (la fecha en que el impuesto es cobrado a los clientes antes de ser entregado a las autoridades fiscales) no coincide con la fecha de pago (la fecha después del día de cobro pero antes del último día de plazo para realizar el pago del

impuesto). Esto ocurrirá en un IVM si las ventas se cobran en efectivo, pero el pago del impuesto se realiza, supongamos, cada tres meses, o si los saldos pendientes de cobro, impuesto incluido, se liquidan antes de que se realice el pago del impuesto a las autoridades. Si las condiciones de pago son similares, también se producirá el mismo efecto con un IVA, pero parte del beneficio de incremento de liquidez derivado de los impuestos puede extenderse hacia fases anteriores de la producción-distribución, hasta los mayoristas y fabricantes, si las compras de los minoristas también se pagan en efectivo. Los costes de disminución de liquidez surgen cuando existen ventas a crédito y el período medio de tiempo en el que los clientes aplazan el pago rebasa la longitud media del tiempo requerido para satisfacer el impuesto a las autoridades. Lo mismo ocurre con los bienes sujetos al tipo cero si los proveedores cobran antes de que se reciba la devolución.

Sin conocer con precisión la posición neta de las empresas individuales sujetas al impuesto, resulta difícil decir si se produce un beneficio o un coste, pero no hay razón para suponer que existan diferencias notables, si es que existe alguna, entre un IVA y un IVM. En conjunto, el establecimiento de un IVA o un IVM debería producir algún efecto positivo sobre la liquidez de las empresas sujetas por dos razones: 1) por regla general, los consumidores pagan en efectivo más habitualmente de lo que lo hacen las empresas, y 2) habitualmente, las condiciones de pago del impuesto son más generosas que las condiciones de pago de las empresas.

¿CUÁL ES LA DIFERENCIA ENTRE UN IVA Y UN IVM?

Si el IVA es idéntico a un IVM, ¿por qué no recaudar la totalidad del impuesto en la fase minorista esto es, establecer un IVM? Se prefiere el IVA por cuatro razones: el alcance potencial del impuesto, su capacidad para diferenciar bienes de producción de bienes de consumo, su capacidad para efectuar ajustes fiscales en frontera correctos y su factibilidad administrativa.

En primer lugar, los IVM son menos eficaces para gravar los servicios, que se prestan fundamentalmente por pequeños establecimientos empresariales. No existe una vinculación de crédito fiscal con los proveedores y no existe un criterio automático para clasificar a los clientes en sujetos al impuesto y no sujetos. No gravar los servicios significa que éstos resultan favorecidos con respecto a los bienes. Esto distorsiona las elecciones económicas tanto de los consumidores como de los productores y acentúa innecesariamente el impacto regresivo del impuesto, porque la demanda de servicios tiene generalmente mayor elasticidad-enta que la demanda de bienes. En los países industriales, los servicios comprenden hasta el 50 por 100 del producto nacional, una porción de la actividad económica demasiado elevada para ser ignorada por un impuesto sobre el consumo de base amplia. Desde el punto de vista administrativo, gravar los bienes pero no los servicios exige, cuando los dos se suministran conjuntamente, distinciones complejas y por fuerza arbitrarias.

En segundo lugar, el IVM se encuentra con la dificultad de distinguir entre bienes de producción y bienes de consumo. ¿Cómo puede saber una empresa sujeta que una pala que suministra libre de impuesto se utiliza no como un input para trabajar en la empresa (exento) sino más bien para la jardinería (gravado)? ¿Quién sabe si el azúcar se usa para endulzar el té en casa (gravado) o como un ingrediente para productos de pastelería (exento)? De modo similar, un IVM tiene dificultades para distinguir entre servicios prestados a un consumidor, gravados, y servicios prestados a una empresa, exentos. Consideremos una transacción simple la compra de un billete de tren para un viaje de negocios. El IVA no requiere que la oficina expendedora tome en consideración la finalidad del viaje. La aplicación adecuada de un IVM, sin embargo, requeriría no sólo la presentación de un certificado de exención, sino también una investigación sobre el objetivo del viaje. Claramente, la oficina de billetes no está en condiciones de contrastar esa información. El IVA no tiene tal dificultad porque el vendedor está obligado a cargar siempre el impuesto, dejando al comprador obtener la deducción fiscal si él o ella es también un sujeto pasivo del impuesto.

En tercer lugar, dado que los IVM son incapaces de discriminar de una manera efectiva entre los bienes de producción y de consumo, en la práctica muchos de los primeros (fuel, mobiliario de oficina, ordenadores) resultan gravados. Esto desincentiva los métodos de producción intensivos en capital y, con ello, el crecimiento económico. Además, esto significa que el impuesto se incorpora en el coste de las exportaciones, con efectos perjudiciales sobre la competitividad internacional. De modo similar, como el precio de los bienes interiores incorpora un elemento impositivo en los bienes de producción, además del IVM mismo, y el precio de los bienes importados de países con un IVA, que se devuelve a las mercancías exportadas, no incorpora tal elemento impositivo, las mercancías nacionales sufren un trato discriminatorio artificialmente. (En cierta medida, estos efectos son también inherentes a un IVA que exime ciertos inputs empresariales, tales como los servicios financieros y los seguros. Mientras que los tipos cero de la CE se aplican en las exportaciones de estos servicios, el componente impositivo de los inputs gravados de los servicios exentos forma parte del coste de otros bienes y servicios, si se producen con la ayuda de servicios exentos. De modo similar, los productos interiores pueden hallarse en desventaja en relación con la importaciones, si el IVA soportado por éstas es objeto de una rebaja más plena en el país de origen o si no se recauda impuesto sobre las ventas en el mismo.)

En cuarto lugar, un IVA es una forma más sólida de impuesto sobre el consumo. Difumina el proceso recaudador sobre toda la industria y comercio; traslada al contribuyente (quien debe probar su derecho a deducir el impuesto soportado en las compras) parte del peso de la prueba con respecto al impuesto a satisfacer; penaliza el fraude más que el IVM, porque cada factura emitida en el proceso de producción-distribución es una “declaración pública” de la obligación tributaria.

El principal punto a favor de un IVM es que necesita escasos o nulos ajustes en frontera, dado que las mercancías no son gravadas hasta su venta al usuario o consumidor final interior. En otras palabras, al revés de lo que ocurre en el IVA, el IVM está esencialmente ajustado al principio de tributación en destino. Las importaciones no están gravadas, salvo cuando se realicen por consumidores finales y, por regla general, las exportaciones no atraviesan la fase de comercio al por menor. Esto hace al IVM particularmente apto para su utilización en una federación, donde cada entidad sub-nacional puede administrar su propia versión. Pero, como se verá más adelante, el IVA también puede ser administrado en una federación, si bien su adaptación es más complicada que la de un IVM. Esto explica la popularidad de los IVM en los niveles estatal y provincial en los Estados Unidos y Canadá, respectivamente.

¿CUÁL ES LA BASE AGREGADA DE UN IVA?

La base agregada de un IVA tipo CE, siendo equivalente a la base de un IVM, es igual al gasto total de consumo reflejado en las cuentas nacionales, sujeto a ciertos ajustes. Así, los gastos en servicios generalmente exentos (véase más adelante), tales como asistencia sanitaria, educación, bienestar, finanzas y seguros, así como los alquileres y los valores de rentas imputadas, deberían ser deducidos de esta base, mientras que deberían agregarse los bienes intermedios y activos fijos de sectores exentos, incluyendo las viviendas nuevas. También deberían estar incluidos en la base las compras corrientes y los gastos de inversión en activos fijos del gobierno, lo mismo que debería hacerse con los inputs del sector agrícola, si las ventas del gobierno y la producción agrícola no estuvieran sujetas al IVA, o si el impuesto sobre los inputs agrícolas no fuera compensado de alguna otra manera (véase más adelante). Finalmente, debería hacerse un ajuste por el valor añadido atribuible a la exención de las pequeñas empresas. En resumen, la base del IVA debería incluir hasta un 70-80 por 100 del gasto total en bienes de consumo de las familias.

Obviamente, la base del IVA también puede ser calculada partiendo de la cifra del PIB. A esta cantidad debería añadirse el valor de las importaciones y descontarse el valor de las exportaciones para llegar así al gasto total en consumo privado, consumo público, formación bruta de capital fijo e incremento (definido en términos algebraicos) en las existencias de las empresas. A continuación, de este importe debería excluirse el valor de los servicios de los sectores exentos, los sueldos y salarios pagados por el sector público, la formación bruta de capital fijo y el consumo neto en el extranjero. Debería sumarse las compras de bienes intermedios y de activos fijos en los sectores exentos, incluyendo al sector público y la agricultura, que no pueden disfrutar del derecho a deducción. Al considerar la base del impuesto con fines recaudatorios, debería tomarse en consideración la doble contabilización del impuesto en las compras del gobierno, que puede dar lugar a un igual incremento en los gastos.

Una de las objeciones más serias al IVA es que grava más duramente a los pobres que a los ricos. Adicionalmente, existen dudas acerca de cómo afectaría la introducción del IVA a los precios y al crecimiento económico. También merece atención la cuestión de cómo puede ser administrado un IVA en los mercados comunes y por los niveles subcentrales de gobierno en un sistema fiscal federal.

¿DEBERÍA TOMARSE ALGUNA MEDIDA CONTRA LA REGRESIVIDAD DEL IVA?

La crítica más señalada al IVA es que su peso se distribuye regresivamente con respecto a la renta. Puesto que la proporción de la renta destinada al consumo disminuye cuando la renta se eleva, un IVA recaudado a un tipo uniforme resulta más gravoso para los pobres que para los ricos. Aunque la crítica es válida, sólo resulta verdadera si los pagos de IVA se expresan como un porcentaje de la renta. Si, en su lugar, se usa como denominador el consumo, entonces, por definición, el impacto sería proporcional. La carga del IVA recaudado a un tipo uniforme se comportaría en gran medida como proporcional si el denominador fuese la renta del ciclo vital más que la renta anual, porque muchos perceptores de renta están en niveles de renta bajos sólo con carácter transitorio. Se desplazan a tramos de renta media –o alta– a medida que sus ingresos se incrementan. Un concepto de renta del ciclo vital toma en consideración este fenómeno.

Sean cuales sean las razones, en la arena política la distribución de la carga del IVA se mide usualmente en relación con la renta anual. En este contexto, la cuestión es si el problema de la regresividad debería ser tratado a través del IVA mismo o mediante otras medidas fiscales y de gasto. El IVA mismo puede ser usado para gravar a un tipo más bajo (o incluso a tipo cero) los elementos esenciales de consumo, a los que se dirige con mayor intensidad el consumo de los pobres y, a la inversa, para gravar a un tipo más elevado los bienes de lujo, a los que se dirige con mayor intensidad el consumo de los ricos de una manera más que proporcional. Las correcciones fuera del sistema del IVA podrían incluir una exención más elevada en el impuesto sobre la renta o un tipo básico más reducido o incrementos en las transferencias a los pobres.

Se han esgrimido sólidos argumentos contra el uso de tipos múltiples en el IVA. Para empezar, la graduación del tipo es un instrumento muy terminante y caro para mitigar la regresividad. Como indican las encuestas de presupuestos familiares, generalmente con esta medida los ricos resultan beneficiados al menos el doble que los pobres, en términos absolutos. Esto ocurre así porque, a efectos del IVA, resulta casi imposible diferenciar, digamos, los caros productos alimenticios de alta calidad consumidos por los ricos de los productos alimenticios ordinarios, más baratos, comprados por los pobres. Pero si tal diferenciación no es factible, los tipos reducidos ven mermada su efec-

tividad para mitigar la regresividad del IVA. Así lo confirman los resultados de cuatro estudios recientes de países (véase OECD, 1988, págs. 122 y sigs.) que indican que el impacto del IVA cambia menos de lo que se podría esperar cuando los bienes de primera necesidad están sujetos al tipo cero (como en el Reino Unido), gravados a un tipo más reducido (como en los Países Bajos) o gravados al tipo standard (como en Dinamarca y Noruega).

Es más, los costes de administrar un IVA se incrementan inevitablemente con una estructura de tipos diferenciados, porque ello trae consigo problemas de clasificar productos e interpretar las reglas sobre los tipos que deberían aplicarse. Aun con un diseño cuidadoso, las anomalías no pueden ser evitadas. Los tipos diferenciados incluyen también un incremento significativo en los costes de cumplimiento, especialmente para las pequeñas empresas. Generalmente, no es posible para ellas mantener cuentas separadas de ventas de productos con distinto tipo de gravamen. El impuesto a satisfacer debe determinarse entonces mediante presunciones, un método que incrementa la dificultad de supervisar el cumplimiento del contribuyente. Además, existe evidencia de que el incremento en los costes de cumplimiento derivado de los tipos diferenciados se distribuye de forma regresiva con respecto a la renta. Las empresas más pequeñas con rentas más bajas soportan proporcionalmente más carga que las mayores.

Debería subrayarse además que, dado el montante de ingresos a recaudar, aplicar un tipo reducido o cero a los bienes de primera necesidad significa que el tipo general debe ser más elevado de lo que sería en ausencia de diferenciación de tipos. Este tipo general más elevado aumentaría la distorsión de las elecciones del consumidor y del productor. Este defecto debería tomarse en serio porque, como regla general, la gravedad de las distorsiones fiscales aumenta progresivamente con el tipo impositivo que las causa. También se ha demostrado que elevados tipos *ad valorem* tienen efectos perjudiciales en la calidad de los productos. Cuanto más elevado sea el tipo general requerido para mantener el nivel de recaudación, más graves serán estos efectos (2).

De modo similar, los tipos incrementados tienen escaso sentido. En tanto en cuanto se aplican sobre la bebida, el tabaco y los vehículos, podrían elevarse los impuestos especiales correlativos o los precios cargados a los usuarios. Además, los tipos elevados resultan difíciles de hacer cumplir en lo que respecta a los elementos pequeños de gran valor, tales como joyería, artículos de tocador y cámaras fotográficas, que pueden ser fácilmente introduci-

(2) Por otro lado, algunos podrían argüir que si la alimentación no estuviera sujeta al IVA, las familias con niveles de renta más bajos tendrían más dinero para gastar en alimentos de elevado contenido proteínico y, por consiguiente, serían capaces de trabajar más. Como ha señalado SHOUP (1969, pág. 592), los impuestos de producto regresivos pueden reducir el consumo productivo, definido como "el consumo de un tipo tal que, en el supuesto de que disminuya, el *output* de la economía disminuirá, ahora o más tarde, en mayor cuantía que la disminución del consumo".

dos de contrabando desde el extranjero. En la práctica, la parte de la base del IVA que puede ser gravada a un tipo incrementado es extremadamente pequeña, como máximo el 5 por 100 del total de gastos de consumo. Es lo que puede esperarse. Como hemos señalado con anterioridad, los grupos de renta alta generalmente compran variedades de determinados bienes que son más caros que las variedades compradas por los grupos de baja renta, pero resulta casi imposible distinguir entre ellos de una forma relevante a efectos del IVA. Los ricos también gastan proporcionalmente más que los pobres en vacaciones en el extranjero y en educación, pero estos gastos o no pueden ser gravados o deben ser excluidos por razones justificadas. En resumen, los tipos incrementados del IVA proporcionan escasa progresividad a la distribución de la carga del IVA.

Sin duda, es aconsejable mantener un IVA tan uniforme como sea posible y ayudar a los pobres mediante ajustes en cualquier otra parte del sistema fiscal. Sin embargo, la mayoría de los países de la OCDE tratan el problema de la regresividad en el marco del IVA, como muestra el Apéndice. De hecho, catorce de los veintiún países de la OCDE que han implantado el IVA aplican uno o más tipos reducidos a los bienes de primera necesidad, tales como productos alimenticios, medicamentos, fuel para uso doméstico, transporte público y algunos otros elementos. Irlanda, el Reino Unido y, en menor medida, Canadá someten estos elementos a un tipo cero, lo que significa que todo el impuesto pagado en las fases anteriores y reflejado en las facturas de compra es objeto de devolución. Es más, siete países cargan tipos incrementados en los bienes de lujo. Está claro que esta configuración debe mucho a la situación en los estados miembros fundadores de la CE, que adoptaron el IVA a finales de la década de los sesenta e inicios de los años setenta. Estos países estaban interesados en mantener la distribución de la carga tributaria lo más próxima posible a la del impuesto sobre el volumen de ventas anteriormente existente, de forma que no se pusiera en entredicho la aceptación de un impuesto completamente nuevo.

Aunque los argumentos en favor de un tipo uniforme son fuertes, algunos países que introduzcan el IVA pueden encontrar dificultades políticas para adoptar tal tipo. Los parlamentarios probablemente se verán inclinados a pasar por alto los argumentos teóricos y a señalar la situación actual en los estados miembros de la CE. Además, la alimentación puede ocupar una posición más prominente en la cesta de la compra de los pobres de la que ocupa en la mayoría de los países miembros de la CE, y el sistema de transferencias de renta puede ser mucho más rudimentario.

Si resulta deseable una estructura de doble tipo, el camino preferible para gravar los bienes de primera necesidad es un tipo reducido, pero positivo, tal como se defiende por la Comisión de la CE. Para evitar los problemas de definición, debería aplicarse a todos los productos alimenticios, incluyendo los suministrados en hoteles y restaurantes. Como se hace en la CE, el alcance del tipo reducido podría extenderse a medicamentos, fuel

para uso doméstico, libros, periódicos y transporte público, pero no debería incluir la electricidad ni las telecomunicaciones. Moderación es la clave para decidir qué bienes y servicios deberían gravarse menos, de otro modo el tipo reducido degenera para convertirse en el tipo general.

Un tipo cero es el modo más claro de asegurar que los pobres no soportan impuesto alguno en sus alimentos. El Reino Unido e Irlanda aplican un tipo cero a los alimentos, excepto cuando se suministran por hoteles y restaurantes. Además de ser un instrumento poco eficaz para ayudar a los pobres, este procedimiento es gravoso administrativamente porque exige recaudar el impuesto de miles de contribuyentes sólo para devolvérselo a otros miles. Por el contrario, la práctica en la mayoría de los estados miembros de la CE, sancionada por la Comisión, es establecer los tipos reducidos a tal nivel que, por regla general, no exista devolución. Este parece ser el mejor consejo a los países que contemplan una estructura de doble tipo. Una ventaja administrativamente importante del sistema de la CE es que una “alarma” comienza a sonar en la oficina del IVA cuando se reclama una devolución. Este no es el caso en Irlanda y el Reino Unido, porque el amplio uso del tipo cero supone que las devoluciones han de llevarse a cabo de una manera rutinaria.

¿ES INFLACIONISTA EL IVA?

Una inquietud frecuentemente pregonada en los países sin IVA es que la introducción del impuesto pondría en movimiento una espiral en la que el impuesto, los precios y los salarios se alimentarían mutuamente; esto es, el IVA resultaría inflacionista. Sin embargo, no existe evidencia de que la espiral inflacionista haya ocurrido en otros países europeos. Efectivamente, la introducción de un IVA de base amplia normalmente iría acompañado por un incremento general de precios de aproximadamente 0,7 por 100 por cada punto porcentual de impuesto si su introducción fuese preparada por las autoridades monetarias, como generalmente suele hacerse. La cuestión crucial, sin embargo, es si este incremento inicial llevará a nuevas subidas de precios.

Alan Tait (1990) recogió evidencia empírica sobre este tema observando los movimientos del índice de precios al consumo (IPC) en varios países antes y después de la introducción (o modificación del IVA). Tait trató de contrastar cuatro hipótesis: 1) escaso o nulo efecto sobre los precios; 2) desplazamiento de la línea de tendencia del IPC (efecto sobre los precios por una sola vez); 3) aceleración (inflación); 4) desplazamiento más aceleración.

Los datos sugieren que en once de los trece países de la OCDE estudiados, considerando todas las circunstancias, la introducción del IVA tuvo escaso o nulo efecto en los precios al por menor (ocho países) o simplemente se tradujo en un desplazamiento de la línea de tendencia del IPC por una sola vez (tres países). La respuesta a la pregunta planteada antes, por consiguiente, es casi categóricamente “no”. En sólo dos países, Italia y Noruega, pudo observarse alguna interacción entre el IVA y la inflación. En Italia, la tasa de

inflación se aceleró a continuación de la introducción del IVA en 1973, en gran parte por la incertidumbre y la ampliación de los márgenes de beneficios. En Noruega, el cambio fiscal desencadenó un incremento sostenido de precios-salarios. El público anticipó que el IVA incrementaría los precios sin suficiente compensación en la forma de impuestos sobre la renta más bajos.

¿CÓMO AFECTA EL IVA AL CRECIMIENTO ECONÓMICO?

El IVA debería ser valorado también en lo que respecta a sus efectos sobre el ahorro (y la inversión). Dado el montante de ingresos a recaudar, el efecto debería medirse en comparación con el efecto sobre el ahorro de otro impuesto de amplia base, como el impuesto sobre la renta.

Consideremos un individuo que puede elegir entre consumir 100 pesetas el año 1 o posponer su consumo invirtiendo el montante en una cuenta de ahorro donde obtiene intereses al 10 por 100 hasta que el montante acumulado de 110 pesetas es retirado para su consumo en el año 2. Supongamos que el individuo está sujeto al IVA o al impuesto sobre la renta, ambos recaudados a un tipo del 20 por 100. Por un lado, en el régimen del IVA, el individuo podría consumir 80 pesetas en el período 1 (100 pesetas menos 20 por 100 de impuesto) u 88 pesetas en el período 2 (110 menos el 20 por 100 de IVA) –10 por 100 más que en el período 1–. Por otro lado, en el régimen del impuesto sobre la renta, el individuo podría consumir 80 pesetas en el período 1, pero sólo 86,40 pesetas en el período 2 (88 pesetas menos el 20 por 100 de 8) –solamente 8 por 100 más que en el período 1.

Este ejemplo [tomado de *US Department of Treasury* (pág. 19, 1984)] muestra que el IVA es neutral con respecto a la elección de consumir ahora o ahorrar para el consumo futuro. Aunque el IVA reduce el rendimiento absoluto del ahorro (esto es, el montante de consumo futuro), el impuesto no reduce la tasa neta de rendimiento del ahorro. Por el contrario, un impuesto sobre la renta afectará la tasa neta de rendimiento del ahorro, porque tanto el montante ahorrado como los intereses producidos por tal montante están sujetos al impuesto. En el ejemplo, la tasa neta de rendimiento del ahorro en un régimen de impuesto sobre la renta (8 por 100) es un 20 por 100 menor que el rendimiento en un régimen de IVA (10 por 100). Por tanto, si se supone que el ahorro se incrementa cuando la tasa neta de rendimiento del ahorro se incrementa, el IVA es un instrumento más adecuado que el impuesto sobre la renta para fomentar el crecimiento económico.

Finalmente, aunque suele decirse frecuentemente que el IVA tiene un efecto favorable sobre la balanza de pagos, el argumento no es convincente. Puede producirse alguna mejora marginal en la balanza de pagos si con el IVA se elimina de una forma más completa el impuesto soportado por los productos a exportar que con el tipo de impuesto sobre las ventas que se sustituye. Además, el IVA no discriminaría en favor de los productos importados. Esto ocurre, por ejemplo, con un impuesto sobre las ventas porque

los precios incorporan elementos acumulativos del impuesto que podrían no estar incluidos en el precio de las importaciones. Podrían presentarse algunas mejoras en la balanza comercial si el IVA sustituyera a un impuesto sobre las nóminas y este último también fuera trasladado al consumidor. Pero esto solamente ocurriría si los impuestos sobre las nóminas, al reducirse o eliminarse, produjeran una reducción en los precios y, lo que es menos realista, si los tipos de cambio fueran fijos. Esta discusión supone que los diversos impuestos se reflejan en los precios.

¿CÓMO PUEDE ADMINISTRARSE EL IVA EN LOS MERCADOS COMUNES Y EN LOS ESTADOS FEDERALES?

En los últimos años, varios países han aunado esfuerzos para establecer un mercado común. ¿Qué implicaciones tiene esto para su IVA? Además, los niveles subordinados de gobierno (sean repúblicas, estados, regiones o provincias) podrían estar interesados en la posibilidad de administrar el IVA de forma independiente o en cooperación con el gobierno de la nación. En ambos casos, la experiencia de la CE, según va transformando la unión aduanera con controles en frontera en un mercado único sin controles de fronteras, podría ser instructiva.

En la CE, como en otros países, el IVA correspondiente a los bienes que cruzan las fronteras ha sido recaudado hasta ahora en base al principio de tributación en destino. Este principio, implícitamente apoyado por el GATT, sostiene que los bienes deberían ser gravados en el país donde son consumidos y no en el país donde son producidos. Por tanto, los bienes que son exportados son “desgravados” y los bienes que son importados son gravados en pie de igualdad con los bienes producidos en el interior. Las correcciones requeridas por el principio de tributación en destino –llamados ajustes fiscales en frontera– garantizan que las decisiones de localización de la industria no son distorsionadas y que los ingresos fiscales benefician al país de consumo. Hasta ahora, en la CE los ajustes han sido gestionados por los oficiales de aduanas en colaboración con los controles de fronteras. Obviamente, con la desaparición obligatoria de los controles de fronteras en 1992, deberán establecerse otras normas mutuamente aceptables.

Al estudiar los diversos problemas, para los países organizados federalmente así como para los estados miembros de la CE, se deberían tener en mente tres criterios básicos: 1) las decisiones de localización de la producción no deberían verse distorsionadas; 2) cualquiera que sea la solución, los ajustes no deberían requerir control de fronteras; 3) si es posible, los gobiernos subordinados (o los estados miembros) deberían tener capacidad para administrar el IVA ellos mismos y fijar su(s) propio(s) tipo(s). Al buscar una solución, se debería dar por sentado que el IVA tiene una base común y pocas exenciones. Un IVA con muchas exenciones produce efectos acumulativos que convierten en indeterminado su impacto. Por tanto, los ajustes requeridos cuando los bienes son objeto del comercio interjurisdiccional son también poco claros.

Actualmente, están en estudio en la CE dos sistemas de ajustes fiscales en frontera sin controles fronterizos pero basados en el principio de destino. En el primero de los sistemas, llamado sistema de compensación de créditos fiscales, propuesto por la Comisión de la CE, el principio de destino sería administrado en un ámbito de dimensión comunitaria. Las exportaciones intracomunitarias estarían gravadas; los importadores obtendrían un crédito fiscal por el impuesto facturado por los exportadores de otros estados miembros; y la administración del IVA de los estados importadores tendría derecho a reclamar de la administración del IVA de los estados exportadores el montante del crédito fiscal reflejado en la declaración del importador, bajo la tutela de un sistema de compensación mutua. Los ajustes fiscales convencionales en frontera se mantendrían en el comercio con terceros países.

Con el segundo sistema, apoyado por la mayoría de los estados miembros porque no requiere un sistema de compensación mutua, los actuales ajustes fiscales en frontera (devoluciones fiscales a las exportaciones y gravamen pleno de las importaciones) se mantendrían, pero serían trasladados desde la frontera a los libros de contabilidad de la primera empresa sujeta al impuesto en el interior, bajo un sistema llamado de pago diferido o sistema de contabilización diferida. No gravar las importaciones en las fronteras implicaría, con este sistema, que los primeros tenedores en el interior no podrían disponer de un crédito fiscal, deducible del impuesto sobre las ventas; en consecuencia, serían gravadas por el valor total de las importaciones. (Técnicamente, el sistema de pago diferido, en el que fueron pioneros los países del Benelux, grava las importaciones en el primer usuario del interior, pero simultáneamente permite un crédito fiscal por el mismo importe. En efecto, esto significa que las importaciones no son gravadas hasta que son vendidas, directa o indirectamente, por el primer tenedor en el interior. Podrá comprobarse que este sistema permite el control administrativo sobre las importaciones, particularmente cuando están en tránsito, pero no implica el pago del impuesto en una fase anterior, como ocurriría si los bienes hubieran sido producidos en el interior.)

Mientras el sistema de compensación de créditos fiscales trae una solución tipo IVA al problema (no existen eslabones rotos en la cadena de producción distribución), el sistema de pago diferido introduce, con respecto a las mercancías que se desplazan de un estado miembro a otro, una suspensión tipo IVM en el sistema. Ambos sistemas requieren acuerdos sobre el tratamiento de las compras transfronterizas realizadas por consumidores (en especial para los elementos de precio significativo) y las entidades exentas, así como las empresas de ventas transfronterizas por correo. Por el momento, la Comunidad ha optado por sistema de pago diferido (exportaciones libres de IVA). Los exportadores deberán informar trimestralmente sobre sus ventas a clientes en otros estados miembros. El sistema será evaluado antes de 1995. Además, se ha decidido que los controles en frontera sobre los bie-

nes sujetos a impuestos especiales será desplazado desde la frontera a los depósitos fiscales del interior.

Cualquiera de los sistemas descritos más arriba se adaptaría a un sistema fiscal federal en el que los gobiernos subordinados administraran su propio IVA sin controles de frontera. Obviamente, los tipos entre comunidades adyacentes no deberían estar muy distantes, pero la uniformidad de los tipos, en contraste con la uniformidad de la base tributaria, no sería necesaria. Las pequeñas jurisdicciones no podrían establecer sus tipos de IVA mucho más altos que los tipos existentes en las grandes áreas jurisdiccionales limítrofes. Sin embargo, podrían establecerlos más bajos con la finalidad de arrebatar parte de la base imponible de las jurisdicciones limítrofes. Luxemburgo es un ejemplo de este último fenómeno. Las repercusiones de arrebatar la base tributaria serían más graves si una de las jurisdicciones decidiese salirse del sistema de IVA.

Administrativamente, el camino más fácil para recaudar el IVA en un estado federal sería tener un impuesto nacional en conjunción con un sistema de reparto de la recaudación con las unidades subordinadas de gobierno basado en el consumo o algún otro criterio, como en Austria y Alemania. En otros lugares, sin embargo, los gobiernos subordinados podrían objetar la entrega implícita de soberanía fiscal. Esta solución o las disposiciones previstas para la CE son mucho mejores que la idea aireada por algunos economistas de que los IVAs de un estado federal o mercado común deberían administrarse con base al principio de tributación en origen; esto es, que las mercancías deberían gravarse donde se producen, no donde se consumen. Cualquiera que sea su equivalencia económica con el principio de destino, en un IVA basado en el crédito fiscal, el principio de origen requeriría una valoración de las exportaciones (para conocer el valor añadido en el interior), así como de las importaciones (para asegurarse de que el valor añadido en el extranjero no se grava en el interior). Esta situación sería mucho peor que los ajustes actuales en frontera en la CE. Es más, la recaudación enriquecería fundamentalmente a los estados productores^(*).

(*) La creación del Mercado interior europeo, que inició su funcionamiento el 1 de enero de 1993, supuso la abolición de las fronteras fiscales y la supresión de los controles en frontera, lo que exigiría regular tanto las operaciones intracomunitarias a efectos del IVA como las realizadas en el interior de cada Estado miembro, aplicando el principio de tributación en origen.

No obstante, como la aplicación de este régimen presenta importantes dificultades, se estableció un régimen transitorio, con una duración, en principio, de cuatro años, en el que se mantiene el principio de tributación en destino con carácter general. El régimen transitorio del IVA se construye sobre cuatro puntos fundamentales; la creación del hecho imponible "adquisición intracomunitaria de bienes"; las exenciones de las "entregas intracomunitarias de bienes"; la introducción de una serie de regímenes particulares, con la finalidad de impulsar la sustitución del régimen transitorio por el definitivo: el régimen de viajeros, el de personas en régimen especial, el de ventas a distancia y el de medios de transporte nuevos; y el establecimiento de obligaciones formales complementarias que permitan el seguimiento de las mercancías objeto de tráfico intracomunitario. (*N. del T.*)

CUESTIONES SOBRE EL ALCANCE, BASE Y TIPO DEL IMPUESTO

Una vez que se ha decidido introducir el IVA, tres problemas estructurales principales deben ser objeto de atención: 1) el alcance del impuesto: si debería extenderse el IVA hasta alcanzar la fase minorista y cuál sería el tratamiento adecuado para los pequeños comerciantes, los agricultores y los organismos del sector público; 2) la base del IVA: ¿qué servicios deberían estar exentos y, en particular, cómo deberían tratarse los servicios de alojamiento y bienes de segunda mano?, y 3) la estructura de tipos del impuesto –que ya ha sido considerada con anterioridad–.

¿DEBERÍA ALCANZAR EL IVA A LA FASE MINORISTA?

Todos los países de la OCDE donde está implantado el IVA y la mayoría del resto extienden el impuesto hasta la fase minorista –y por buenas razones–. Según madura una economía, un IVA sobre los fabricantes (o mayoristas) se enfrenta con graves problemas de valoración y de organización de la comercialización que son difíciles de manejar y que distraen valiosos recursos administrativos de la revisión y del control del cumplimiento. El término "fabricación" es difícil de definir con propiedad (¿debería incluir actividades tales como mezclar, destilar y empaquetar?); las ventas a diferentes niveles de comercialización (por los fabricantes a los mayoristas, así como a los minoristas y a los consumidores finales) requieren ajustes del valor gravable; las transmisiones entre partes vinculadas (de fabricantes a filiales mayoristas o minoristas) requieren un examen cuidadoso; y los distribuidores en exclusiva, en especial de mercancías importadas, tienden a verse favorecidos en relación a otros distribuidores (en general, los últimos asumirán más funciones de marketing, cuyo coste está incluido en el valor gravable de los fabricantes interiores).

Además de estas dificultades técnicas, un IVA sobre los fabricantes, que no incluye los márgenes de distribución, distorsiona las elecciones de productores y consumidores. Dado el mismo tipo impositivo, los bienes de lujo tienden a verse favorecidos en relación con los bienes de primera necesidad porque sus márgenes comerciales son generalmente mayores. Es más, los productores se verán inducidos a trasladar hacia adelante el mayor número de funciones comerciales posibles, para poder mantener su coste fuera de la base imponible. Dado que los márgenes no se incluyen en el valor gravable y dado que resulta difícil, tanto conceptual como administrativamente, gravar los servicios con un IVA sobre los fabricantes, el tipo impositivo de tal impuesto debería ser, para obtener el mismo volumen de recaudación, aproximadamente el doble que el tipo impositivo de un IVA que gravase también a los minoristas. Obviamente, este tipo más elevado agravaría las distorsiones inherentes a un IVA sobre los fabricantes.

Existen poderosas razones, por tanto, para extender el IVA hasta la fase minorista desde el principio. El argumento de que la fase minorista comprende numerosas pequeñas empresas que llevan una contabilidad tan

imperfecta que sería un desperdicio de recursos administrativos intentar recaudar el impuesto de ellas, sugiere que el problema del alcance adecuado del IVA no es tanto un problema de fases como una cuestión de pequeñas empresas. No existe razón alguna por la que los minoristas grandes y de mediano tamaño, en los que se puede suponer la existencia de una contabilidad adecuada, no deban estar gravados. Es más, el tratamiento adecuado de las pequeñas empresas es un problema que afecta a todos los niveles de producción y distribución tanto fabricantes, como mayoristas o minoristas. En otras palabras, el problema de las pequeñas empresas no se resuelve únicamente excluyendo la fase minorista. Obviamente, por tanto, el IVA debería extenderse a la fase minorista y el único criterio para determinar el alcance del impuesto debería ser el tamaño de la empresa, dejando de lado la fase en que esté situada. El problema a considerar debería ser el diseño de una exención adecuada para las pequeñas empresas.

¿CUÁL SERÍA EL TRATAMIENTO ADECUADO PARA LAS PEQUEÑAS EMPRESAS Y LOS ARTESANOS?

Generalmente, los pequeños comerciantes y artesanos afrontan, para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del IVA, costes relativamente más elevados que otros contribuyentes. De modo similar, la administración fiscal debe incurrir en costes relativamente más altos para hacerles pagar el impuesto. Por estas y otras razones, la mayoría de los países de la OCDE en los que está implantado el IVA excluyen de la obligación de estar registrados, presentar declaraciones y pagar impuesto a los comerciantes a pequeña escala y a los productores con unas ventas anuales inferiores a una cuantía determinada, designada como el umbral de registro. El IVA pagado por las pequeñas empresas queda limitado al impuesto que les sea facturado por sus proveedores sujetos al impuesto (3). Las pequeñas empresas, a la vez que disfrutan de la ventaja de no ser gravadas por su propio valor añadido, se encuentran con el inconveniente de no ser capaces de repercutir explícitamente a sus clientes el IVA soportado en la adquisición de sus inputs, dado que, como entidades no registradas, no están facultadas para emitir facturas fiscales. Ni pueden obtener la devolución cuando exportan su producción o compran maquinaria cara. Por este motivo, la exención de las pequeñas empresas es generalmente optativa.

Además, o en lugar de la exención de las ventas, diversos países de la OCDE con un IVA tienen sistemas alternativos para simplificar el cálculo de la deuda por IVA de las pequeñas empresas o para reducir tal deuda.

(3) Debería notarse que en el IVA japonés se imputa un crédito fiscal a las compras realizadas por las empresas registradas a las empresas exentas (aunque no haya sido pagado IVA en la compra); las firmas exentas disfrutan plenamente del beneficio de la deducción (beneficio que es traspasado a las empresas registradas). Como resultado de estas disposiciones, en el momento de las exportaciones se devuelve mayor importe del impuesto del que ha sido pagado y en las importaciones se carga mayor cuantía del impuesto de la que se paga realmente por mercancías similares producidas en el interior.

- Bélgica y España exigen a los pequeños comerciantes, pero exigen a sus proveedores repercutirles un recargo de equivalencia en sus compras; esto es, un recargo sobre el tipo normal del IVA. Este esquema tiene la desventaja de hacer necesaria la identificación del comprador, que no tiene interés en suministrar detalles de su *status* fiscal.
- Austria, Alemania y los Países Bajos, además de eximir a las empresas muy pequeñas, reducen la deuda tributaria neta de otras pequeñas empresas en forma de un porcentaje, bien de las ventas, bien del impuesto mismo. Aquí, por supuesto, el inconveniente es que la deuda por IVA ha de ser calculada antes de obtener la exención.
- Bélgica, Grecia y España exigen a algunas pequeñas empresas por referencia al tipo de actividad que llevan a cabo –por ejemplo: buhoneros, vendedores ambulantes o las entregas de escaso margen^(*)–. Los problemas surgen a la hora de identificar el tipo de empresa o el tipo de producto seleccionado para la exención.
- Francia tiene un elaborado sistema de tributación por presunciones (*forfait*) sin umbral de registro, que requiere el cálculo de la deuda de IVA caso por caso. De modo similar, España estima la tributación por IVA de los pequeños empresarios a partir de varios índices externos, tales como el tamaño de los locales de negocios, su localización y el número de empleados.
- Muchos países han introducido esquemas simplificados de tributación para aquellas pequeñas empresas cuyo volumen de ventas está por encima del umbral de tributación pero son realmente demasiado pequeñas para cumplir con las obligaciones regulares. En estos esquemas, el impuesto neto por IVA se computa como un porcentaje específico de las ventas o las compras. Además, tales esquemas pueden ser necesarios cuando, por ejemplo, los minoristas venden bienes sujetos a más de un tipo impositivo sin que sean capaces de contabilizarlos por separado.

Sería una buena política, desde el punto de vista económico y social, que los países adoptasen inicialmente un umbral de tributación opcional relativamente alto. Para evitar la evasión, la exención debería calcularse sobre los ingresos conjuntos de todas las actividades realizadas por un individuo. Es más, la tributación opcional debería permitirse pero, una vez elegida, debería ser obligatoria para un período mínimo de, digamos, cinco años.

A medida que prosperan los pequeños negocios y la inflación va erosionando el valor real de la exención de las pequeñas empresas, mayor número de empresarios estarán sujetos al IVA y la oficina de recaudación presumiblemente estará en una mejor posición para manejarlos. En ese

(*) La legislación española no exige del IVA las operaciones citadas por el autor. (*N. del T.*)

momento, los países podrían considerar la introducción de un esquema simplificado para algunas determinadas pequeñas empresas, que podría ser la estimación objetiva de la deuda tributaria y, si se desea, algunas reducciones de las obligaciones administrativas a los pequeños contribuyentes. Tales contribuyentes podrían estar obligados a presentar declaraciones con menor frecuencia que los contribuyentes regulares, a llevar registros simplificados y a llevar sus cuentas de acuerdo con el criterio de caja y no con el de devengo. Aunque no sería aconsejable dedicar excesivos recursos administrativos a los sistemas objetivos, algunas medidas pueden ser necesarias, particularmente si las pequeñas empresas no estuvieran sujetas al impuesto sobre la renta.

¿DEBEN SER GRAVADOS LOS AGRICULTORES?

El tratamiento en el IVA de los agricultores y otros productores del sector primario dedicados a la agricultura, la ganadería, horticultura, viticultura, silvicultura y pesca, requiere especial atención por su importancia para la economía y la naturaleza esencial de sus productos. Si se les gravara, los agricultores deberían cumplir con las obligaciones accesorias usuales del IVA. Si estuvieran exentos, sin embargo, aunque no soportarían los costes administrativos, aún se verían gravados por el componente de IVA cargado por sus proveedores en la adquisición de sus inputs, tales como piensos, semillas, fertilizantes, maquinaria y bienes de equipo, por el que no existe derecho de deducción. Puesto que los agricultores están situados al inicio del proceso de producción distribución, este componente impositivo produciría un efecto en cascada a lo largo del proceso productivo. Está claro, por tanto, que una simple exención de los sectores primarios (sin medidas compensatorias) no sería una política social buena ni justa.

En los diversos países de la OCDE, los agricultores están unas veces gravados y otras exentos (véase *OECD*, 1988, cap. 9). Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido tratan a los agricultores de la misma manera que a otros productores de bienes gravados; esto es, deben cumplir con los mismas obligaciones de presentar declaraciones y hacer pagos. Generalmente, sólo se pueden obtener modificaciones de estas obligaciones si resulta aplicable la exención de las pequeñas empresas.

Otros países de la OCDE no obligan a los agricultores a registrarse, y les compensan por el impuesto soportado en sus compras de *inputs* sujetos al IVA. Estas medidas de compensación (opcional) toman varias formas:

- En Bélgica, Irlanda, los Países Bajos y España, los compradores de productos agrícolas reciben un crédito fiscal estimado de un importe aproximadamente igual a los impuestos soportados por los agricultores en sus inputs. Obviamente, se espera que el comprador traslade este beneficio al agricultor, quien no queda implicado de otra forma en el proceso de compensación.

- En Austria, Alemania y Luxemburgo los productores del sector primario están gravados a un tipo (diferente del tipo normal de IVA) aproximadamente igual al tipo impositivo (expresado en porcentaje de las ventas) que ellos soportan en sus compras. Como resultado de ello, no se necesita pagar impuesto ni presentar declaración, pero el agricultor puede facturar el importe del impuesto al comprador de sus productos, quien a continuación estará facultado para practicar una deducción por dicho importe^(*).
- En Francia y España los agricultores (los exportadores solamente) reciben una compensación directamente del gobierno por el impuesto soportado en sus *inputs*. El montante se calcula como un porcentaje fijo de las ventas.
- Portugal exime a los agricultores sin derecho a compensación, pero aplica un tipo reducido a los principales inputs agrícolas, como piensos, semillas y fertilizantes, y maquinaria y bienes de equipo. Portugal ha establecido además un tipo cero para los inputs de las actividades de pesca en alta mar.

El enfoque más adecuado del tratamiento de los agricultores depende en gran medida del tamaño de las unidades de producción. El único tratamiento sensato de los sectores primarios, formados principalmente por unidades de producción grandes, es la declaración y el pago del impuesto, que aseguraría que los productos agrícolas soporten una carga del IVA más uniforme de la que soportarían si estuvieran exentos. La exención de las pequeñas empresas afectaría a las pequeñas unidades de producción por ejemplo, los empleados que poseen huertos de tamaño reducido y venden parte de sus productos en el mercado. Si la mayoría de las unidades de producción son pequeñas, podría adoptarse una exención juntamente con algún esquema de tipo fijo, como ocurre en los países del Benelux, Alemania y Austria. La tributación opcional debería ser posible para estas empresas.

¿TIENE SENTIDO GRAVAR A LOS ORGANISMOS DEL SECTOR PÚBLICO?

Para empezar, los organismos del sector público siempre deberían pagar impuestos en sus compras de artículos gravados, aunque esto suponga que estén pagando un impuesto que es recaudado simultáneamente por otro organismo gubernamental. Este enfoque salvaguarda la integridad del IVA, en el que los productores gravados no tienen que hacer distinciones entre bienes y servicios gravados y no gravados y los consumidores no pueden encontrar un acceso ilegítimo a adquisiciones no gravadas. Así, en países con IVA, las entregas de, por ejemplo, productos de papelería y ordenado-

(*) Este es el sistema realmente en vigor en España bajo el régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca. Los compradores satisfacen a los agricultores una compensación a tanto alzado del 4 por 100 del precio de venta de sus productos. (*N. del T.*)

res personales son gravadas junto a las carreteras, los puentes y los tanques. Obviamente, para los organismos gubernamentales exentos, financiados a través de ingresos generales, no existirá efecto neto en el presupuesto, puesto que tanto los ingresos por IVA como los créditos presupuestarios para pagar por el impuesto serán más altos. Deberían tomarse medidas para compensar a las unidades subordinadas de gobierno por el incremento del coste de sus compras. Los organismos del sector público gravados, sin embargo, tendrían derecho a deducir del IVA repercutido en las ventas el IVA soportado en las compras.

Los organismos públicos deberían registrarse a efectos del IVA si producen bienes y servicios que sean usados por, o beneficien a, las empresas y los individuos (excepto, por supuesto, los bienes y servicios explícitamente exentos por el legislador) y por los que se cobra un precio. Tales servicios gravables incluyen todos los servicios públicos. Excepcionalmente, por razones administrativas, podría tomarse en consideración la exención de las tasas y derechos gubernamentales exigidos por, digamos, el registro y la emisión de diversos documentos, tales como el pasaporte y los permisos de conducir.

La Sexta Directiva de la CE asume un punto de vista algo más limitado con respecto a la tributación de los organismos del sector público. En principio, requiere que las actividades del sector público sean gravadas solamente si su exención implicara "distorsiones significativas de la competencia" con respecto al sector privado. Esto es interpretado en sentido amplio, sin embargo y, en la práctica, el resultado puede acercarse a la situación de Nueva Zelanda, por ejemplo, que grava un amplio abanico de actividades del gobierno. En la CE, los organismos del sector público son sujetos pasivos del IVA cuando realizan actividades de telecomunicaciones; suministro de agua, gas, electricidad y vapor; transporte de mercancías; servicios portuarios y aeroportuarios; transportes de pasajeros; almacenamiento; actividades de agencia de viajes; organización de tiendas para el personal, cooperativas, comedores de empresa e instituciones similares; y varias otras actividades.

Los países deberían gravar, por lo menos, todas las actividades del sector público mencionadas más arriba. Desde una perspectiva más amplia, el criterio de distorsión de la competencia puede resultar un concepto demasiado estrecho para discernir el status de los organismos públicos con respecto al IVA. Si un organismo público tiene el monopolio del suministro de ciertos servicios, no se puede decir que compita con empresas del sector privado en un sentido formal. El servicio de correos, por ejemplo, puede no competir con servicios de mensajería de cartas, pero compite con otras formas de transporte y comunicaciones, tales como el transporte a domicilio y los periódicos. Por tanto, el servicio de correos debería ser sujeto pasivo del IVA.

En un sentido amplio, las instituciones sin ánimo de lucro y el gobierno deberían ser tratados de una manera similar; las ventas de bienes y servicios

que serían gravables si se suministraran por una empresa deberían también gravarse si se suministran mediante precio por instituciones no lucrativas, por ejemplo los comedores y las tiendas de regalos. Sin embargo, el IVA no resultará aplicable a los servicios que se suministran de modo gratuito, por ejemplo, por las iglesias y las instituciones benéficas. Después de todo, no habría base sobre la que calcular el impuesto. Pero aunque las instituciones sin fines de lucro no sean gravadas por los servicios prestados, sus compras deberían ser gravadas dado que los proveedores no deben ser requeridos a diferenciar sus ventas en función del usuario final. Debería tenerse cuidado de que diversas organizaciones deportivas y de asistencia social, zoos y organizaciones no lucrativas similares no se embarquen en actividades (no gravadas) (en una escala que rebase, digamos, la exención de las pequeñas empresas) que compitan con actividades similares (gravadas) del sector privado.

¿QUÉ BIENES Y SERVICIOS DEBERÍAN QUEDAR EXENTOS?

La integridad del IVA está mejor salvaguardada si se aplica a todos los bienes y servicios finales. Gravar un artículo pero no otro distorsiona la elección del consumidor y, para un tipo impositivo dado, reduce la recaudación del impuesto. No obstante, deberán establecerse algunas exenciones en consideración a la política social o a razones administrativas. Así, sería difícil defender y, en ausencia de un precio, administrar el gravamen de la salud, la educación y los servicios sociales y religiosos. En la CE, la Sexta Directiva exime estas actividades de interés público, como lo hacen otros países de la OCDE. Como se ha discutido anteriormente, esto significa que no se concede crédito fiscal por el impuesto soportado en las compras. Dada la naturaleza de los servicios exentos, que son suministrados directamente a los consumidores y a menudo subsidiados, las distorsiones deberían ser pequeñas. Debería notarse, sin embargo, que, si alguna de las actividades mencionadas más arriba se lleva a cabo con carácter comercial, debería ser gravada. Así, por ejemplo, los cursos de informática podrían ser suministrados mediante precio y la asistencia sanitaria podría estar organizada con una finalidad lucrativa.

Un segundo grupo de actividades exentas, de acuerdo con la Sexta Directiva comunitaria, incluye las transacciones financieras, seguros, juegos de azar y la propiedad de inmuebles aunque, con la excepción de los juegos de azar, la sexta Directiva prevé la opción de gravarlos. La exención de la propiedad inmueble es una manera indirecta de excluir de la base los servicios corrientes de la vivienda y las transmisiones de bienes inmuebles usados, pero de gravar los inmuebles de nueva construcción (véase más adelante). Para gravar los juegos de azar, son más apropiados los impuestos sobre las entradas y sobre los premios.

Existen varios problemas para intentar gravar los servicios financieros. ¿Debería cargarse el impuesto sobre el precio completo del servicio financiero (los intereses), o debería limitarse el impuesto al margen bruto del

intermediario financiero, medido por la diferencia entre los ingresos derivados del préstamo y el coste de obtener los recursos financieros? A causa de estas dificultades conceptuales, así como por la existencia de problemas prácticos en la medición de los inputs y outputs, todos los países de la OCDE han optado por establecer la exención (aunque los países de la CE, conforme a la Sexta Directiva, gravan los servicios financieros secundarios tales como la asesoría financiera, gestión de cobro, custodia de valores y alquiler de cajas de seguridad). Después de considerable estudio, también Canadá y Nueva Zelanda han decidido eximir los servicios financieros (4). Los países de la OCDE con IVA asignan un tipo cero a tales servicios cuando son exportados, lo que significa que el impuesto cargado sobre los *inputs* debe ser prorrateado entre las actividades exentas y las de tipo cero –una tarea nada fácil.

Por razones similares, los países de la OCDE eximen del IVA todas las formas de seguro de vida. Las primas de seguro de vida a vida entera, por ejemplo, tienen un componente de ahorro que es difícil de separar de la porción atribuible a los costes de administrar el esquema del seguro. Otras formas de seguro también están exentas, excepto en Nueva Zelanda, que grava las primas de seguro de incendios, general y accidentes. Para limitar el impuesto al margen bruto, los aseguradores tienen derecho a un crédito fiscal por la parte de impuesto existente en el pago de cualquier indemnización. Un cierto número de países sujeta a un impuesto separado las primas de seguros distintos del de vida. Casi todos los países asignan un tipo cero a los servicios de seguro exportados.

Mientras que el gravamen de los servicios financieros y del seguro resulta deseable en teoría, los expertos no han encontrado la solución a los problemas para llevarlo a la práctica. Probablemente, el mejor consejo para los países que implanten un IVA sea que adopten el enfoque de exención de la CE en lugar de experimentar donde otros países han fallado.

¿CÓMO DEBERÍA GRAVARSE LA PROPIEDAD INMUEBLE?

El tratamiento de la propiedad inmueble –esto es, la construcción, alquiler y venta de terrenos y edificios (bienes inmuebles)– es uno de los problemas más complicados en el IVA. En la mayoría de los países industriales, los servicios de alojamiento, que comprenden rentas y valor en renta de la utilización de los inmuebles por sus propietarios, constituyen el 15 por 100 o más de los gastos de consumo totales anuales una proporción

(4) El valor de las actividades financieras podría ser computado por el método de adición, como se hizo en Argentina e Israel. Este método, sin embargo, no permite el uso de las facturas fiscales, que faculta al receptor de los servicios financieros a deducir el impuesto soportado. De ahí que se produzca una acumulación del impuesto. El tipo cero consigue la neutralidad, si se desea, pero exige el registro y la devolución del impuesto.

demasiado elevada para ser ignorada en un IVA de base amplia. Es más, una vez que una parte esencial de la base del impuesto ha sido excluida, resulta mucho más difícil recuperarla.

Es probablemente difícil mejorar el enfoque básico del tratamiento de la propiedad inmueble establecido en la Sexta Directiva que, con pequeñas diferencias, es seguido por casi todos los países de la OCDE. Básicamente, la Sexta Directiva exime la venta de terrenos, edificios usados y el alquiler y leasing de propiedad inmueble (5). Junto con la sujeción opcional, éste es un camino indirecto para gravar todas las viviendas nuevas y, si se desea, proporcionar un crédito fiscal por la nueva propiedad inmobiliaria industrial y comercial (sujeto a las condiciones establecidas por la oficina fiscal). Al analizar los problemas, deberíamos distinguir las actividades de construcción de las de alquiler o venta de la propiedad inmueble.

En lo que respecta a la construcción, casi todos los países en el área de la OCDE gravan tanto los materiales de construcción como los servicios de reparación y mantenimiento, al tipo general. Lógicamente, estos materiales y servicios, entendidos en sentido amplio como actividades de construcción, dan como resultado un edificio nuevo. La mayoría de los países reconocen esto y, en su IVA, los edificios de nueva construcción están sujetos también al tipo general. Si el tipo aplicable a los nuevos edificios fuera diferente, el tipo impositivo efectivo aplicable sobre los materiales y servicios incorporados en estos edificios sería diferente, por supuesto, del tipo impositivo aplicado a los materiales y servicios usados para mantener, reparar y renovar el *stock* de viviendas existente. Esto crearía distorsiones, causaría problemas administrativos y crearía un caldo de cultivo para la evasión y la elusión fiscal, como ha puesto de manifiesto la experiencia en el Reino Unido, que aplica un tipo cero a las nuevas viviendas.

Mientras que los edificios nuevos son gravados en la primera venta, las ventas posteriores están exentas, como se ha señalado anteriormente. Esto significa que los individuos no registrados que compran una vivienda nueva pagan en su totalidad el IVA que la grava. En efecto, en tal caso, el IVA sobre la propiedad residencial nueva es considerado como el valor capitalizado del impuesto que debería haberse pagado con respecto a los servicios corrientes de las viviendas si el IVA hubiese sido aplicable a los valores de rentas imputadas. Puesto que es difícilmente factible gravar los valores de rentas imputadas y además podría considerarse injusto el gravar los alquileres, el alojamiento es tratado como un sector exento. (Austria y Japón, sin

(5) Excepto el alquiler de hoteles y salones para convenciones, campings y lugares de vacaciones, aparcamientos, amarraderos y lugares de estacionamiento de las embarcaciones, que están gravados. El equipo y la maquinaria permanentemente instalados constituyen una excepción a la exención de la propiedad inmueble. Dado que, en la mayoría de los países, estos elementos son propiedad inmueble por ley, su exención junto con el terreno y los edificios implicaría que el crédito fiscal tendría que ser denegado. De aquí la excepción.

embargo, gravan las rentas, lo que puede ser el mejor enfoque si la mayor parte de los inmuebles en el sector de arrendamientos es propiedad de arrendadores comerciales o sociedades inmobiliarias.) Las viviendas y los locales comerciales, que pueden ser fáciles sustitutivos entre sí, reciben el mismo tratamiento en la Sexta Directiva. Los potenciales efectos en cascada son eliminados permitiendo a los arrendadores comerciales solicitar la inscripción y el pago del IVA. Entonces obtienen un crédito pleno por el impuesto soportado en la compra y pagan el IVA repercutido por las rentas recibidas y por la venta del edificio. Usualmente, este tratamiento está sujeto a la condición de que el arrendador y el arrendatario sean ambos contribuyentes registrados, o estén de acuerdo en llegar a serlo. De esta manera, la opción no es posible a los arrendadores de apartamentos y casas.

Los países que han adoptado este enfoque eximen también la venta de propiedad inmueble distinta de los edificios nuevos. Esto es lógico, aunque significa que los incrementos en el valor de los servicios del *stock* de viviendas no son gravados, ni se concederá un crédito fiscal por las disminuciones de valor. Gravar la transmisión de los inmuebles (exentos) exigiría conceder un crédito fiscal (estimativo) por el impuesto pagado, en su caso, en la compra, una opción que ningún país ha tomado. De nuevo, los propietarios de inmuebles comerciales o industriales podrían convertirse en contribuyentes, y recibir el tratamiento usual en el IVA. La venta de su inmueble sería gravada, pero cualquier propietario registrado posterior podría exigir un crédito fiscal si él, a su vez, fuese a alquilar o vender la finca a un contribuyente registrado. Aunque la mayoría de los países exime la venta de los inmuebles usados, suele exigir un impuesto sobre las transmisiones patrimoniales (impuesto de registro) en la compra venta. Si resultan aplicables tanto el IVA como el impuesto sobre la transmisión, generalmente se exige sólo el primero.

¿CÓMO TRATAR LOS BIENES DE SEGUNDA MANO?

El tratamiento de los bienes de segunda mano, tales como automóviles, electrodomésticos, obras de arte, antigüedades y objetos de colección, merece ser mencionado brevemente. Podría argüirse que, si estos bienes fueran gravados por su importe bruto tras haber sido comprados y posteriormente vendidos por un comerciante registrado, el nuevo impuesto se acumularía al impuesto pagado por el usuario en el momento de la compra. En consecuencia, el IVA dificultaría la reutilización de bienes usados y desplazaría el comercio de bienes de segunda mano desde los comerciantes registrados hasta los canales privados, perjudicando al comercio especializado.

En el área de la OCDE se han dado diferentes soluciones al problema. Nueva Zelanda y Suecia permiten a los comerciantes registrados de bienes de segunda mano una deducción plena del impuesto que puede suponerse incluido en el precio de adquisición de un elemento comprado a una per-

sona no registrada. La mayoría de los países del sur de Europa, así como Bélgica y el Reino Unido, gravan a los comerciantes registrados en el impuesto, únicamente por su margen bruto, permitiendo deducir del precio de venta el de compra. Al contrario del primer caso, el crédito por el impuesto no está disponible hasta que el bien sea revendido. Los países del Benelux gravan determinados bienes de segunda mano a un tipo inferior al general. España consigue el mismo efecto aplicando el tipo general a una proporción del precio de venta. Finalmente, Austria y Alemania no tienen reglas especiales para el comercio de bienes de segunda mano.

La última solución parece la preferible. Como en Austria y Alemania, una gran parte del comercio de bienes de segunda mano podría no verse afectada si los bienes se vendieran en subasta en nombre de los vendedores no registrados. Sólo estaría sujeta al IVA entonces la comisión del subastador por los servicios prestados. La mayor parte del resto del comercio en otros objetos de segunda mano podría verse incluida en la exención de las pequeñas empresas y de este modo tampoco estaría gravada. Aunque muy ingenioso en teoría, el enfoque neozelandés y sueco implica que los exportadores de bienes de segunda mano reciben una devolución del IVA, algo que claramente la mayoría de los países no querrá hacer.

REQUISITOS BÁSICOS PARA UN BUEN IVA

En este trabajo la discusión acerca de un IVA adecuado ha partido de la premisa ampliamente aceptada de que el impuesto debería utilizarse casi exclusivamente para recaudar ingresos de una manera tan neutral y administrativamente sencilla como sea posible. Mientras que el impuesto sobre la renta y los impuestos especiales pueden ser utilizados con fines redistributivos y de asignación respectivamente, el centro de atención del IVA debería ser la recaudación.

En resumen, los requisitos para un IVA diseñado y manejado adecuadamente son los siguientes:

- El IVA debe ser un medio eficaz de recaudación y flexible ante los cambios en las necesidades de recaudación. Esto requiere que: 1) la base del impuesto sea amplia, alcanzando a tantos bienes y servicios como sea posible, y 2) la percusión del impuesto debe llegar tan cerca del consumidor como sea posible, de forma que pueda alcanzar el mayor valor posible a efectos del impuesto de cualquier bien gravado.
- En el IVA deben minimizarse las distorsiones involuntarias tanto de las elecciones del productor con respecto a la forma y el método en que se dirige la empresa como de las preferencias del consumidor de un bien con respecto a otro. Esto significa que: 1) el mecanismo anticascada del IVA –esto es, el método del crédito impositivo– debe

ser tan amplio como sea posible, aplicándose a todos los bienes productivos: materias primas, bienes intermedios y bienes de producción; 2) las devoluciones deben pagarse rápidamente, y 3) la relación entre el impuesto repercutido al consumidor y el precio ha de ser tan uniforme como se pueda, extendiendo el impuesto hasta la fase minorista.

- El IVA debe permitir la aplicación inequívoca del principio de destino. En otras palabras, los bienes han de gravarse en el país donde se consumen (no en el país donde se producen), como exigen las normas del GATT. Esto implica que: 1) el impuesto sobre las mercancías importadas debe ser el mismo que el aplicado sobre los bienes producidos en el interior, y 2) que las exportaciones deben salir del país completamente libres de impuestos.
- El IVA tiene que ser sencillo y fácil de entender. Por tanto, 1) el valor para el impuesto ha de estar basado en los precios reales de venta de los bienes y servicios y no en presunciones o precios de venta imaginarios; 2) las exenciones de bienes y servicios deben limitarse a los esenciales por razones sociales o a aquellos otros que llevan aparejada complejidad administrativa; 3) el tipo impositivo debe ser uniforme, o tan escasamente diferenciado como sea posible, y 4) el tipo cero debe quedar limitado a las exportaciones.
- Los costes de recaudar y hacer cumplir el IVA han de mantenerse lo más bajo posible. Esto requiere que: 1) el impuesto sea administrado completamente con sistema de autoliquidación; 2) los pequeños comerciantes, los artesanos y los pequeños establecimientos de servicios estén exentos; 3) parte del impuesto ha de recaudarse en el momento de la importación, y 4) las facturas fiscales jueguen un papel central en la determinación de las obligaciones fiscales.
- Ha de ser sencillo cumplir con las obligaciones del IVA, que debe interferir lo menos posible con el libre funcionamiento de la empresa y el comercio. Este objetivo implica que: 1) el impuesto tiene que estar en la mayor armonía posible con las operaciones reales del comercio y los métodos de contabilidad; 2) las empresas sujetas al impuesto deben estar obligadas a repercutir el impuesto siempre, sin tomar en consideración si el comprador es un consumidor, otro empresario o un organismo gubernamental; 3) ha de determinarse con claridad y precisión el momento en que se devenga el impuesto y cuándo debe pagarse, y 4) el impuesto debe ser comprobado principalmente mediante el examen de justificantes contables en lugar de a través de otros tipo de controles físicos.

APÉNDICE al capítulo 4

El IVA y otros impuestos sobre las ventas en los países miembros de la OCDE, 1992
Contribución a la recaudación⁽¹⁾

Tipo de impuesto y país	Año de implantación	Porcentaje de la recaudación fiscal	Porcentaje del PIB	Estructura de tipos ⁽²⁾ (en porcentajes)		
				Reducido	General	Incrementado
Impuesto sobre el Valor Añadido⁽²¹⁾		17,6	7,1		17,1	
Comunidad Europea ⁽¹²⁾		(18,0)	(7,1)		(17,4)	
Dinamarca	1967	19,5	9,7	- ⁽³⁾	25,0	-
Francia	1968	19,3	8,4	2,2 y 5,5	18,6	22,0 ⁽⁴⁾
Alemania	1968	15,4	5,9	7,0	14,0	-
Países Bajos	1969	16,3	7,5	6,0	18,5	-
Luxemburgo	1970	13,9	5,9	3,0-6,0 y 12,0	15,0	-
Bélgica	1971	16,3	7,2	6,0 y 17,0 ⁽³⁾	19,0	25,0 y 33,0
Irlanda	1972	21,6	8,1	0,0-10,0 y 12,5	21,0	-
Italia	1973	14,1	5,3	4,0 y 9,0 ⁽³⁾	19,0	38,0
Reino Unido	1973	16,8	6,2	0,0	17,5	-
España	1986	16,7	5,8	6,0	13,0	28,0
Portugal	1986	20,1	7,1	5,0	16,0	30,0
Grecia	1987	25,8	8,6	4,0 y 8,0	18,0	36,0
Otros países ⁽⁹⁾		(17,1)	(6,9)		(16,1)	
Suecia	1969	13,6	7,6	18,0 ⁽⁵⁾	25,0	-
Noruega	1970	19,1	8,7	- ⁽⁶⁾	20,0	-
Austria	1973	21,1	8,7	10,0	20,0	-
Finlandia	1976	24,4	9,3	- ⁽⁷⁾	21,02	-
Turquía	1985	17,7	5,1	8,0	12,0	20,0
Nueva Zelanda	1986	20,2	8,1	-	12,5	-
Japón	1989	3,3	1,0	-	3,0	-
Islandia	1990	-	-	-	24,5	-
Canadá	1991	-	-	0,0	7,0	-

(Sigue)

(Continúa)

APÉNDICE al capítulo 4

El IVA y otros impuestos sobre las ventas en los países miembros de la OCDE, 1992
Contribución a la recaudación⁽¹⁾

Tipo de impuesto y país	Año de implantación	Porcentaje de la recaudación fiscal	Porcentaje del PIB	Estructura de tipos ⁽²⁾ (en porcentajes)		
				Reducido	General	Incrementado
Impuesto sobre las ventas al por menor⁽³⁾		8,4	2,7		7,0	
Estados Unidos (Estados)	1932-1969	7,4	2,2	-	4,25-8,25 ⁽⁸⁾	
Suiza	1941	10,0	3,2	-	6,2 ⁽⁹⁾	
Canadá (Provincias)	1948-1967	7,7	2,7	-	5,0-12,0	
Otros Impuestos sobre las ventas ⁽¹⁾		9,0	2,7		20,0	
Australia ⁽¹⁰⁾	1930	9,0	2,7	10,0	20,0	

NOTAS:

(1) Año fiscal de 1989; medias no ponderadas.

(2) Expresado como porcentaje del valor de las ventas gravables, excluido el impuesto, como se práctica en la mayoría de los países. Finlandia aplica el tipo al valor impuesto incluido. La relación entre ambos tipos impositivos queda expresada por: $f_e = f_i / (1 - f_i)$, donde f_e es el tipo impositivo, excluido el impuesto y f_i es el tipo impositivo, incluido el impuesto. Las medidas no están ponderadas.

(3) El tipo cero se aplica a los periódicos.

(4) El gobierno francés intenta suprimir el tipo incrementado.

(5) El tipo cero se aplica a los periódicos y medicamentos.

(6) El tipo cero se aplica en la nórdica Noruega a los libros, periódicos, ciertas revistas, carreteras públicas, ferrocarriles, servicios de ferrys y el suministro de electricidad a las familias, medicamentos.

(7) El tipo cero se aplica a los periódicos, animales vivos, determinados productos de madera y minerales.

(8) Incluido el IVM recaudado por los condados y ayuntamientos en los Estados Unidos.

(9) Un porcentaje del 9,3 por 100 se aplica a las ventas por mayoristas a los pequeños minoristas que no están registrados a efectos del impuesto sobre las ventas. Es más, Suiza grava la construcción a un tipo efectivo del 4,65 por 100.

(10) El impuesto sobre las ventas australiano se recauda al nivel de los mayoristas.

Fuente: Tipos: Legislación de cada país, cifras de recaudación: *Revenue Statistics of OECD Countries, 1965-1990*, OCDE, París, 1991, Cuadros 28-29.

Referencias y lecturas complementarias

- CASANEGRA DE JANTSCHER, M., y C. SILVANI: "Guidelines for Administering a VAT", en *Value Added Tax: Administrative and Policy Issues*, IMF Occasional Paper 88, International Monetary Fund, Washington, 1991.
- CNOSSEN, S.: "Harmonization of Indirect Taxes in the EC", en Charles E. McLure (jr.) (ed.): *Tax Assignment in Federal Countries*, Australian National University, Canberra, 1983.
- "VAT and RST: A Comparison", *Canadian Tax Journal*, vol. 35, págs. 559 615, mayo-junio 1987.
 - "What Rate Structure for a Goods and Services Tax-The European Experience", *Canadian Tax Journal*, vol. 37, págs. 1167 81, septiembre/octubre 1989.
 - "The Interjurisdictional Co-ordination of Sales Taxes", en M. Gillis, C. S. Shoup y G. P. Sicat (eds.): *Value Added Taxation in Developing Countries*, World Bank, Washington, 1990.
 - "Key Questions in Considering a Value Added Tax for Central and Eastern European Countries": *IMF Staff Papers*, vol. 39, págs. 211 55, junio 1992.
 - y C. S. SHOUP: "Co-ordination of Value Added Taxes", en S. Cnossen (ed.): *Tax Co-ordination in the European Community*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, The Netherlands, 1987.
- DUE, J. F.: "The Implications for Australia of the Experience in the United States, Canada and Other Countries with Retail Sales Tax", en John G. Head (ed.): *Changing the Tax Mix*, Australian Tax Research Foundation, Sydney, 1986.
- MCLURE, C. E. (jr.): *The Value-Added Tax: Key to Deficit Reduction?*, American Enterprise Institute of Public Policy Research, Washington, 1987.
- SANDFORD, C. T.; M. R. GODWIN; P. J. W. HARDWICK y M. I. BUTTERWORTH: *Costs and Benefits of VAT*, Heinemann Educational Books, London, 1981.
- SHOUP, C. S.: "Production from Consumption", *Public Finance*, Aldine Publishing Company, Chicago, 1969.
- "Choosing Among Types of VATs", en M. Gillis, C. S. Shoup y G. P. Sicat (eds.): *Value Added Taxation in Developing Countries*, World Bank, Washington, 1990.
- TAIT, A. A.: *Value-Added Tax: International Practice and Problems*, International Monetary Fund, Washington, 1988.
- "VAT Revenue, Inflation and the Foreign Trade Balance", en M. Gillis, C. S. Shoup y G. P. Sicat (eds.): *Value Added Taxation in Developing Countries*, World Bank, Washington, 1990.
- OECD: *Taxing Consumption*, OECD, Paris, 1988.
- US DEPARTMENT OF THE TREASURY: *Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth*, volumen 3: *Value-Added Tax*, Government Printing Office, Washington, 1984.

Capítulo 5

La tributación local. Lecciones de Gran Bretaña

DAVID KING (*)

SUMARIO: Introducción.—Las corporaciones locales en Gran Bretaña.—La contribución territorial urbana (*Rates*).—La contribución comunitaria (*Community Charge*).—El nuevo impuesto municipal (*Council Tax*).—Conclusiones.—Referencias y lecturas complementarias.

INTRODUCCIÓN

En 1993, Gran Bretaña reemplazó la contribución comunitaria, o *poll tax*, con un nuevo impuesto local, el *council tax*. El impuesto de capitación mismo fue un impuesto relativamente nuevo, introducido en Escocia en 1989 y en Inglaterra y Gales en 1990, en sustitución del impuesto local anterior, un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, conocido como *rates*^(**). Este trabajo se centra en tres cuestiones clave. ¿Por qué se abandonó la contribución territorial urbana? ¿Por qué ha sido abandonado el impuesto de capitación? ¿Resultará satisfactorio el nuevo impuesto municipal? Este capítulo trata estas tres cuestiones en secciones separadas, aunque previamente se destina una sección a una breve descripción histórica de las corporaciones locales en Gran Bretaña.

(*) *Senior Lecturer* en Economía en la Universidad Stirling, Escocia.

(**) En la traducción hemos decidido utilizar las siguientes equivalencias: *rates*: contribución territorial urbana; *community charge*: contribución comunitaria; *poll tax*: impuesto de capitación; *council tax*: nuevo impuesto municipal. (*N. del T.*)

Da la casualidad que las costumbres británicas resultan insólitas. Ningún otro país de la OCDE ha confiado exclusivamente en un impuesto de capitación para las corporaciones locales, y ningún otro país de la OCDE, salvo Irlanda, busca apoyarse exclusivamente en un impuesto sobre la propiedad al nivel subcentral. Más bien, como muestra el cuadro 5.1, casi todos los países de la OCDE tienen más de un impuesto subcentral. En términos de ingresos, los impuestos subcentrales más importantes en la OCDE son los impuestos sobre la renta, seguidos –a gran distancia– por los impuestos sobre la propiedad. Existen buenas razones para la popularidad de estos dos impuestos subcentrales. Los impuestos sobre la propiedad son populares por varias razones: está claro qué autoridad tiene derecho a gravar cada bien sujeto; el impuesto es pagado generalmente tanto por las empresas como por las familias y así asegura que las empresas, que se benefician de muchos servicios municipales, contribuyan en alguna medida a la financiación de las corporaciones locales; el tipo impositivo puede variar entre corporaciones sin mucho peligro de que las bases del impuesto emigren de un área a otra; la incidencia del impuesto se produce fundamentalmente en sujetos residentes; el impuesto es altamente perceptible; y todas las familias tienen que pagar el impuesto (a no ser que alguna forma de deducción otorgue una desgravación plena para algunas familias).

CUADRO 5.1

Los rendimientos de los impuestos estatales y locales en los países de la OCDE, como porcentaje del PIB, 1990

País	Impuestos sobre la renta	Impuesto sobre la propiedad	Impuestos sobre ventas	Otros impuestos	Total impuestos
Suecia	17,9	–	0,1	–	18,0
Canadá	6,8	3,4	4,6	1,9	16,7
Dinamarca	14,4	1,1	–	–	15,5
Suiza	10,3	1,9	0,1	0,4	12,7
Alemania (Oeste)	7,8	1,2	2,5	0,4	11,9
Finlandia	10,9	0,1	–	–	11,0
Noruega	9,0	0,9	–	0,4	10,3
Austria	4,3	0,4	3,6	1,4	9,7
Estados Unidos	2,5	3,1	3,4	0,7	9,7
Japón	5,3	1,9	0,7	0,4	8,3
Australia	–	2,7	0,7	2,9	6,3
España	0,8	2,0	1,3	0,7	4,8
Francia	0,5	1,5	0,2	1,9	4,1
Turquía	1,8	0,1	1,5	0,6	4,0
Reino Unido ⁽¹⁾	–	0,6	–	1,7	2,3
Nueva Zelanda	–	1,9	–	0,1	2,0
Portugal	0,4	0,8	0,6	0,1	1,9
Bélgica	1,6	–	–	0,2	1,8
Italia	0,7	–	0,2	0,4	1,3
Países Bajos	–	0,8	–	0,3	1,1
Irlanda	–	1,0	–	–	1,0
Grecia	–	–	0,1	0,4	0,5
Medias no ponderadas	4,3	1,2	0,9	0,7	7,0

⁽¹⁾ 1990 es un año de transición donde la contribución territorial todavía proporcionaba algunos ingresos, pero la mayor parte procedían de la contribución comunitaria.

Fuente: Elaborado a partir de OECD (1992).

Los impuestos sobre la renta tienen también sus virtudes: pueden proporcionar elevados ingresos; es difícil que incumplan el principio de equidad o capacidad de pago; recaen fundamentalmente sobre los residentes; y pueden ser usados para asegurar alguna contribución a los gastos municipales por parte de las empresas, que se benefician de los servicios locales. Además, con un impuesto sobre la renta local, los tipos impositivos pueden variar de una área a otra sin causar mucha relocalización de las bases imponibles, aunque los ricos pueden evitar vivir en áreas en que los tipos sean muy elevados mientras que las familias pobres exentas del impuesto pueden ser atraídas a áreas de elevado nivel de servicios a pesar de los elevados tipos impositivos locales; estos factores proporcionan buenas razones para no tener un impuesto sobre la renta solamente, y ninguno de los países recogidos en el cuadro 5.1 lo hace.

Las secciones siguientes indican que, por sí solos, ni la contribución territorial urbana, ni el impuesto de capitación, ni el nuevo impuesto municipal parecen muy satisfactorios cuando se usan como impuesto local único. Por eso resultaría prudente para Gran Bretaña plantearse seguir la práctica general de la OCDE de adoptar un impuesto sobre la renta local junto a otro u otros impuestos locales más. Ciertamente, Gran Bretaña tiene mucho que aprender del estudio del resto de la OCDE. Sin embargo, el objetivo de este trabajo es ver qué pueden aprender los otros de Gran Bretaña, no viceversa, y existen algunas lecciones que aprender de Gran Bretaña, principalmente para evitar los errores ajenos. Las lecciones recogidas en el texto se resumen en una breve sección de conclusiones.

LAS CORPORACIONES LOCALES EN GRAN BRETAÑA

Hace aproximadamente un millar de años, tanto Escocia como Inglaterra estaban divididas en condados. Sin embargo, estos condados no eran corporaciones locales. Más bien eran unidades administrativas del gobierno central, vigiladas por un presidente del condado, cuya función principal era el mantenimiento de la ley y el orden. Las primeras corporaciones locales no fueron establecidas hasta el siglo XIII. Estos eran los burgos, esto es, grandes ciudades que fueron autorizadas a situarse fuera del control de los gobernadores y manejar sus propios asuntos. Sus necesidades financieras eran modestas.

Las necesidades financieras crecieron en el siglo XVI, cuando los burgos y, en otros lugares, las parroquias fueron obligados a atender las necesidades de los pobres y fueron autorizados a recaudar un impuesto sobre los bienes inmuebles –la contribución territorial– para financiar sus gastos. Los problemas financieros de las corporaciones locales en el siglo XX dimanaban, en gran parte, del hecho de que no se les ha dado acceso a ningún impuesto adicional, aun cuando sus necesidades financieras se han elevado grandemente con el paso de los años. Hoy, estas necesidades abarcan casi toda la educación escolar, la mayor parte de las carreteras, recogida de basuras, servicio de bomberos y policía, varios servicios sociales y numerosos servicios

de menor importancia. Hacia 1980 el gasto total local por cuenta corriente era aproximadamente un 10 por 100 del PIB y, pese a todas las presiones de los años de Thatcher, todavía se mantenía alrededor del 10 por 100 en 1990.

Los gobiernos aceptaron que había problemas con las finanzas locales, y se publicaron numerosos Libros Verdes. La investigación más importante fue la del Comité Layfield (HMSO, 1976) que emitió su informe en 1976. Su principal conclusión fue que el gobierno debería optar entre dos enfoques del gobierno local completamente diferentes –los enfoques localista y centralista– puesto que estos enfoques tienen unas implicaciones financieras muy diferentes.

El enfoque localista considera las corporaciones locales como cuerpos democráticos que suministran ciertos servicios de acuerdo con las preferencias locales. El gobierno central puede establecer unas pocas reglas, especialmente en aquellas situaciones donde las acciones de un área afectan a gente en alguna otra parte pero, donde sea posible, deja a las corporaciones locales tomar sus propias decisiones. Por el contrario, el enfoque centralista contempla a las corporaciones locales como agentes del gobierno central, que llevan a cabo las políticas determinadas centralmente. Sin embargo, las corporaciones locales pueden disfrutar de alguna libertad marginal –y las elecciones locales afectan solamente a estas áreas marginales de independencia.

Cuando un país adopta el enfoque centralista, existen dos razones para defender que la mayoría de los recursos financieros debería proceder de transferencias del gobierno central. En primer lugar, porque esta estrategia hace consciente a la Administración Central del coste de sus políticas. En segundo lugar, parece inadecuado que las corporaciones locales deban recaudar dinero para fines elegidos por el gobierno central.

Cuando un país adopta el enfoque localista, existen tres razones para sostener que la mayoría de los ingresos locales debería provenir de impuestos locales. En primer lugar, esta estrategia significa que los niveles de gasto local pueden variar de acuerdo con los deseos locales. En segundo lugar, los políticos locales, burócratas y votantes probablemente administrarán de manera más responsable el dinero local que las transferencias. En tercer lugar, las transferencias del gobierno central conducirán, casi con toda certeza, al control central –ciertamente, el gobierno central debería actuar así, puesto que debe responder ante sus propios contribuyentes de lo que hace con el dinero que recauda de ellos.

Probablemente, la principal razón de que no haya existido una reforma satisfactoria en la financiación de las corporaciones locales británicas desde 1976 es que ningún gobierno ha estado preparado para hacer la simple elección señalada por el Comité Layfield. El tema solamente fue tomado en consideración en el Libro Verde de 1977 (HMSO, 1977) que fue preparado como una respuesta al informe del Comité Layfield. Este documento rechazaba ambos enfoques y abogaba por una vía intermedia en la que existiera una responsabilidad conjunta central y local de los servicios locales, y en la que

el gasto local continuara siendo financiado con impuestos locales y transferencias, contribuyendo cada instrumento en proporciones aproximadamente iguales. A grandes rasgos, tal enfoque ha sido seguido por los sucesivos gobiernos británicos.

Un camino intermedio con responsabilidades conjuntas puede parecer atractivo, pero es susceptible de originar conflictos entre el gobierno central y las corporaciones locales. Dos ejemplos clásicos británicos son las controversias que rodearon la implantación de la enseñanza media unificada y polivalente y la venta forzosa de viviendas municipales. Algunas corporaciones locales sostuvieron que sus votantes les habían dado un mandato de continuar con la enseñanza media especializada y otras defendían que sus votantes les habían dado el mandato de no vender las viviendas municipales. Por su parte, los gobiernos centrales defendían que sus votantes les habían dado a ellos el mandato de forzar a las corporaciones locales a implantar la enseñanza unificada y a vender las viviendas municipales. Una situación donde cada uno de los dos niveles de gobierno puede reivindicar mandatos opuestos sobre el mismo problema, es un campo abonado para el conflicto. Parecería más prudente delimitar con claridad las áreas de competencia de las corporaciones locales, y esto se consigue mejor siguiendo el consejo del Comité Layfield y eligiendo entre el enfoque centralista o el localista.

Pero, en lugar de adoptar uno de estos enfoques y su correlativo sistema de financiación, los gobiernos han defendido el camino intermedio. Y, en tanto en cuanto interesa a la financiación, han reaccionado a las dificultades que han podido surgir mediante respuestas *ad hoc*. La sección siguiente se centra en los problemas de la contribución territorial. Fueron estos problemas los que condujeron a la reforma de la financiación de los gobiernos locales de 1989-90 y a la introducción del impuesto de capitación

LA CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL URBANA (*RATES*)

Para entender los problemas con el sistema de la contribución territorial urbana, resulta necesario explicar algunos de sus detalles. Se fijaba para cada inmueble un valor catastral basado en su valor en renta anual en el momento de la valoración. En principio, los gobiernos aceptaron que deberían llevarse a cabo revalorizaciones cada pocos años pero, en la práctica, las revalorizaciones fueron poco frecuentes. La última tuvo lugar en Inglaterra y Gales en 1973. En Escocia, una revalorización en 1978 condujo a una pronunciada caída en la participación interior de la base imponible total, caída que fue sustancialmente contrarrestada por la revalorización de 1985. La consiguiente subida en los recibos de la contribución provocó una protesta clamorosa que impulsó al gobierno a buscar un impuesto alternativo, en lugar de emprender una revalorización en Inglaterra y Gales. Aunque hubiesen existido revalorizaciones periódicas, la contribución territorial urbana hubiera sido impopular. Un problema era su falta de equidad –esto es, una escasa relación entre los pagos de cada individuo y su capacidad de pago. Las razones por las que la

contribución territorial resultaba injusta necesitan una explicación cuidadosa pero, antes de examinarlas, merecería la pena destacar que un impuesto injusto que proporciona altos ingresos, resultará menos aceptable que uno que proporcione bajos ingresos. Así, un impuesto de capitación, por ejemplo, con un tipo anual de una libra *per cápita*, sería menos problemático que un impuesto de capitación con un tipo anual de 1.000 libras *per cápita*. De la misma manera, un impuesto sobre los inmuebles que recaudase un 0,04 por 100 del PIB, sería menos problemático que uno que recaudase un 4 por 100. La contribución territorial urbana inglesa recaudaba ya realmente cerca del 4 por 100 del PIB en 1989 y era, con mucho, el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria de mayor recaudación dentro de la OCDE. Esta elevada recaudación agravaba el problema de su falta de equidad. Puede añadirse que en Estados Unidos, cuyo impuesto sobre la propiedad inmobiliaria es el tercero por la cuantía de su recaudación dentro de la OCDE, el impuesto ha sido también objeto de críticas frecuentes, que condujeron en una ocasión a la famosa Proposición 13 de 1978 en California (véase Brazer, 1981) que promovió recortes masivos en los gastos estatales y locales.

Un problema potencial de equidad con cualquier impuesto sobre la propiedad inmobiliaria es que puede originar privaciones a los pobres. Estas privaciones pueden surgir tanto si el impuesto recae legalmente en los ocupantes –como ocurre en Gran Bretaña– o en los propietarios, dado que la incidencia efectiva es la misma en ambos casos. En Gran Bretaña, este problema particular fue suavizado por un sistema de deducciones de la contribución territorial urbana, por el que los contribuyentes de baja renta recibían ayuda para sus pagos. Para las personas de menor nivel de renta, esta ayuda igualaba el 100 por 100 de su recibo de la contribución. Las personas con deducción recibían su ayuda en efectivo de las corporaciones locales, quienes recuperaban virtualmente del gobierno central la totalidad de sus desembolsos.

Aunque el problema con los pobres estaba mitigado, existían otros dos problemas de falta de equidad con la contribución territorial urbana. Uno es inherente a cualquier impuesto normal sobre inmuebles, en concreto que un adulto soltero –a no ser que tenga derecho a deducción– ha de pagar lo mismo que, digamos, cuatro adultos viviendo en una casa similar al lado. Resulta bastante difícil defender que esta situación es justa.

La segunda falta de equidad surge como resultado de un problema muy distinto. El valor catastral total per cápita variaba considerablemente de área a área. Consiguientemente, dos corporaciones locales que quisieran gastar el mismo importe per cápita, deberían exigir tipos impositivos muy diferentes. Esto sería injusto en sí mismo porque significaría que los individuos pagarían distintos tipos impositivos por los mismos servicios, según donde viviesen. Sin embargo, el gobierno atajó este problema con la ayuda de una transferencia general denominada de apoyo a la contribución territorial urbana (*rate support*). La filosofía básica de esta transferencia era que cualquier área que estableciese un tipo impositivo medio, recibiría una transferencia suficiente para asegurar que la totalidad de los ingresos obtenidos de

la recaudación más los ingresos de la transferencia le permitieran proporcionar sus servicios a un nivel estándar. Para realizar la transferencia, el gobierno necesitaba determinar cuánto recaudaría por la contribución territorial cada corporación local si estableciese el tipo impositivo especificado. También debía calcular –como hace todavía– cuánto debería gastar cada área para proporcionar los servicios a los niveles estándar.

El resultado de este sistema era que las áreas donde los valores de los inmuebles eran bajos, recibían grandes cantidades de dinero, mientras que las áreas donde los valores de los inmuebles eran elevados, recibían pocas. En consecuencia, se presentaron situaciones donde una persona rica, viviendo en una casa grande de 100.000 libras en un área donde los valores de los inmuebles eran bajos, a menudo pagaría el mismo tipo impositivo, y por tanto el mismo impuesto, que un persona pobre que viviera en una casa pequeña de 100.000 libras en un área donde el valor de los inmuebles fuera elevado. Las personas en áreas con valores elevados de los inmuebles se sentían doblemente agraviadas: tenían que pagar más para comprar la casa y, tras haberla adquirido, se consideraba que vivían en un área rica que necesitaba una transferencia pequeña.

Podría parecer que la equidad hubiera estado mejor atendida con un sistema de transferencias que ignorase las variaciones en los valores catastrales *per capita*. Así, el gobierno podría haber dicho que se esperaba que cada área que desease suministrar los servicios a un nivel estándar, obtuviera un nivel de recaudación estándar *per capita* y que recibiría una transferencia suficiente para salvar el gap entre esa recaudación y la suma que necesitara gastar para suministrar los servicios a niveles estándar. Con este enfoque, un área con valores de los inmuebles altos, podría establecer tipos impositivos bajos, y viceversa.

Esta solución sería defendible si el único motivo por el que variarían las bases imponibles *per cápita* por áreas fueran las diferencias de valores de inmuebles de similares características en distintas áreas. Porque, en tal caso, las personas que vivieran en áreas con una base imponible elevada, donde los costes de la vivienda fueran altos, verían contrarrestado el elevado valor de sus bases imponibles individuales con un tipo impositivo bajo. De modo similar, las personas que vivieran en un área con base imponible baja, verían contrarrestada su baja base imponible con un tipo impositivo elevado. Sin embargo, existen otras razones por las que las bases imponibles *per cápita* varían. Por ejemplo, algunas áreas tienen pocos inmuebles de uso comercial o industrial, y en otras áreas predominan los pequeños inmuebles de uso residencial. Si tales áreas hubieran de compensar sus bases imponibles reducidas con elevados tipos impositivos, la gente que viviese en ellas se vería perjudicada en relación con la gente que viviera en cualquier otra parte.

Está claro que existen razones para compensar las diferentes bases imponibles de los inmuebles con transferencias de nivelación y también está claro que, hacerlo así, origina un problema de equidad en tanto en cuanto las dife-

rencias de bases imponibles surgen a causa de las diferencias de valoración de similares tipos de inmuebles en distintas áreas. Este problema parece no admitir una solución completamente satisfactoria; una solución parcial se intentará con el nuevo impuesto municipal, como se explica más adelante.

Aparte de sus problemas de equidad, el sistema de la contribución urbana en Gran Bretaña creaba dificultades en términos de lo que el gobierno definía como “responsabilidad”. En esencia, el gobierno creía que el sistema de la contribución territorial urbana no incentivaba niveles óptimos de gasto local. Para que el gasto sea óptimo, la última libra que vale la pena gastar por cualquier corporación local debe proporcionar a los ciudadanos locales beneficios que ellos valoren en una libra. El gobierno creía que, como aproximadamente la mitad de la recaudación de la contribución urbana en cualquier área procedía de inmuebles de uso comercial o industrial, los ciudadanos residentes podrían votar a favor de una elevación del gasto hasta que la última libra gastada fuera dedicada a servicios cuyos beneficios fueran valorados en sólo 0,50 libras. La clave está en que el coste para los votantes sería sólo de 0,50 libras y, por tanto, votarían un incremento del gasto hasta que el beneficio marginal igualase al coste marginal para ellos, aunque el verdadero coste marginal estuviera muy por encima de los beneficios.

El problema se mitigaba en parte por el sistema de transferencias, dado que las transferencias pagadas realmente a las corporaciones dependían de sus tipos impositivos. A grandes rasgos, sus transferencias se ajustaban de tal manera que cada vez que ellas elevaban su gasto en una libra *per capita*, debían elevar sus tipos impositivos en un determinado importe. Una corporación promedio encontraría que, si elevaba el tipo impositivo en la cuantía señalada, su recaudación se elevaría en 1,60 libras *per capita*. Por tanto, tal autoridad recibiría 0,60 libras de transferencias menos de las que recibía con anterioridad. Por consiguiente, el coste para el municipio del contribuyente de un gasto de una libra adicional sería 1,60 libras aproximadamente. Pero, de estas 1,60 libras, solamente alrededor de 0,80 libras recaería en los contribuyentes residentes, por tanto éstos estarían todavía dispuestos, racionalmente, a votar a favor de un gasto excesivo.

La situación era mucho peor en unas pocas áreas con bases imponibles muy elevadas. Estas áreas no tenían derecho a transferencia alguna dado que podían financiar plenamente el gasto, necesario para prestar los servicios a niveles medios, estableciendo unos tipos impositivos para la contribución territorial urbana inferiores a la media. Estas áreas eran, generalmente, aquellas con grandes cantidades de inmuebles de uso comercial o industrial y, por consiguiente, el coste para los contribuyentes residentes del gasto de una libra adicional por el municipio estaba a menudo muy por debajo de una libra. Por ello, en estas áreas el exceso de gasto adquiriría mayores dimensiones.

El gobierno sostenía que existía un incentivo adicional para el gasto excesivo, en concreto, que los recibos de la contribución urbana solamente se

enviaban a una persona en cada familia. Se defendía que las personas que no recibían recibos podrían considerar los servicios locales como “gratuitos” y votar a favor de un gasto excesivo. Existía escasa evidencia para apoyar esta hipótesis, lo que no resulta sorprendente dado que la factura fiscal sería probablemente compartida por todos los adultos en la mayoría de las familias con varios adultos. En cualquier caso, si la hipótesis era correcta, un corolario de ésta hubiera sido que las personas que pagaban los recibos de la contribución urbana votarían por un nivel de gasto subóptimo dado que ellos adquirirían una idea inflada de los costes de los servicios locales. Dado que la mayoría de la población recibía los recibos –una persona en todas las familias con dos adultos y cada adulto en las familias de uno solo–, parece que el resultado más verosímil hubiera sido que la mayoría de la gente votara por un gasto demasiado reducido. Pero este corolario nunca fue comprendido por el gobierno, que parecía convencido de que introducir un impuesto de capitación sobre todos los adultos llevaría a un menor gasto local.

LA CONTRIBUCIÓN COMUNITARIA (*COMMUNITY CHARGE*)

El prólogo al Libro Verde que preveía la implantación del impuesto de capitación (HMSO, 1986), deja poca duda de que la principal razón por la que el gobierno introdujo este nuevo impuesto fue la esperanza de que reduciría el gasto de las corporaciones locales. El gobierno se había comprometido a recortar el gasto público, pero resulta defendible que no debería haber intentado cortar el gasto local dado que las corporaciones locales están elegidas democráticamente y deberían gastar lo que los votantes desearan. Sin embargo, este argumento puede ser contestado en tres aspectos.

En primer lugar, podría temerse que los incrementos del gasto local aumentarían la demanda global y, por tanto, obstaculizarían la política macroeconómica del gobierno. Sin embargo, es probable que los efectos sean triviales. Si aumenta el gasto local, también lo hacen los impuestos; en consecuencia, el gasto de consumo cae casi tanto como se incrementan los impuestos locales. Por tanto, existe un efecto neto pequeño en el gasto total. Supongamos que el gasto local financiado con impuestos –y transferencias– en un país es del 10 por 100 del PIB, como en Gran Bretaña, y supongamos que las corporaciones locales incrementan su gasto en una décima parte. Entonces, su gasto se elevaría en un 1 por 100 del PIB. Pero, para financiarlo, deberían incrementar sus impuestos que, en general, reducirían en un montante similar las rentas disponibles para el consumo. Con una propensión marginal al consumo de, digamos, 0,9, el gasto de consumo caería un 0,9 por 100 del PIB. Por tanto, el incremento global de la demanda ascendería a un 0,1 por 100 del PIB, lo que viene a ser una parte entre 1.000. Esto es un pequeño impacto para un gran incremento en el gasto local. (Admitimos que habría mayores razones para preocuparse si un incremento en el gasto local fuera financiado vía préstamos porque, entonces, no se produciría necesariamente una caída del gasto en consumo, pero puede hacer-

se frente a esta preocupación con controles sobre los niveles de endeudamiento local, y en Gran Bretaña estos niveles han sido controlados directa e indirectamente desde hace mucho tiempo).

En segundo lugar, podría parecer que podrían existir efectos por el lado de la oferta si los impuestos locales tuviesen efectos sobre los incentivos. Esto apenas es problema en Gran Bretaña, que se ha apoyado hasta ahora solamente en la contribución territorial urbana y el impuesto de capitación, en los que los pagos no se ven afectados por los incrementos de renta excepto para la gente con deducciones. Pero, en cualquier caso, debe resultar dudoso que las personas puedan ser impulsadas a trabajar más reduciendo su libertad de dedicar alguna parte de su renta adicional a financiar los servicios de las corporaciones locales.

En tercer lugar, y más plausiblemente, el gobierno podría sostener que el sistema de financiación local no era buen instrumento para promover la responsabilidad o los niveles óptimos de gasto. El sistema del impuesto de capitación pretendía corregir los tres principales problemas de responsabilidad del sistema de la contribución territorial urbana. En primer lugar, la parte del impuesto sobre edificios de uso comercial o industrial se convertía en un impuesto del gobierno central, aunque destinado fundamentalmente a financiar mayores transferencias a las corporaciones locales. En segundo lugar, el sistema de transferencias se revisaba para convertirse en un sistema de transferencias de suma fija. Tomados en conjunto, estos cambios significaban que todos los incrementos en el gasto local recaían sobre las familias. Es más, la posibilidad de que algunos votantes considerasen los servicios locales como gratuitos fue suprimida al reemplazar la contribución territorial sobre los inmuebles de uso residencial por un impuesto de capitación, que recaía sobre todos los adultos, esto es, todas las personas de dieciocho o más años, excepto unos pocos grupos –principalmente aquellas personas con serias minusvalías psíquicas, los que vivieran en asilos o residencias (que continuarían pagando la contribución territorial urbana), los presos convictos y aquellos que estuvieran todavía estudiando.

La principal preocupación con el impuesto de capitación era su falta de equidad. Parecía difícil imaginar que pudiera tener otra cosa que una menor relación con la capacidad de pago que la contribución urbana. Y se pretendía que proporcionara exactamente el mismo importe bruto que la contribución territorial urbana. La falta de equidad fue paliada, en parte, por el uso de deducciones que, para aproximadamente el 20 por 100 de la población más pobre, ascendía al 80 por 100 de su deuda por el impuesto de capitación. No obstante, para los demás adultos existía un impuesto fijo, cuyo montante dependía únicamente del lugar donde vivían. Las transferencias operaban de tal modo que todas las áreas podrían cobrar el mismo impuesto de capitación estándar para niveles estándar de gasto y deberían financiar la totalidad de cualquier incremento de gasto mediante cuotas mayores del impuesto de capitación.

Sorprendentemente quizá, el impuesto de capitación no parecía demasiado malo en el campo de la equidad comparado con la contribución urbana, como puede apreciarse en el cuadro 5.2. La columna (1) muestra los pagos medios de la contribución territorial urbana, netos de deducciones, para 1988-89, como porcentaje de la renta neta de las familias (esto es, rentas netas de impuestos centrales y transferencias) para familias en distintos grupos de renta. La columna (2) muestra las cifras de pagos que se hubieran realizado si el impuesto de capitación hubiera estado en funcionamiento. Puede apreciarse que el nivel medio de los pagos globales de las familias habría descendido, como resultado de que el impuesto de capitación venía acompañado de unas deducciones ligeramente mayores. También puede verse que los únicos grupos que se verían muy afectados, serían las familias muy ricas y las muy pobres. Las primeras ganarían por el abandono de un impuesto sobre los inmuebles que gravaba sus grandes mansiones. Las últimas se beneficiarían porque tienden a tener un solo adulto y las familias con un solo adulto generalmente ganan cuando se reemplaza un impuesto sobre los inmuebles por un impuesto sobre las personas. Por supuesto, el argumento de que las familias más pobres ganan es algo espurio, dado que las familias de renta baja con un adulto pueden estar en mejor posición que las familias con dos adultos y una renta ligeramente mayor. No obstante, las familias con dos adultos pueden sobrevivir generalmente con bastante menos del doble de la renta de la familia con un adulto, y no existe duda de que muchas de las personas que son verdaderamente pobres son pensionistas sin personas a su cargo y madres solteras, que iban a resultar ganadores en el cambio en el impuesto local.

CUADRO 5.2

Comparación del importe neto de la contribución territorial sobre inmuebles residenciales y la contribución comunitaria neta

Intervalos de renta familiar neta (libras semanales)	Contribución territorial urbana neta (Porcentaje de la renta neta) (1)	Contribución comunitaria neta (Porcentaje de la renta neta) (2)
Menos de 50	4,1	3,4
50- 75	4,4	3,7
75-100	4,6	4,4
100-150	4,7	4,6
150-200	4,0	4,0
200-250	3,4	3,4
250-300	3,0	3,0
300-350	2,7	2,7
350-400	2,6	2,5
400-500	2,3	2,2
Más de 500	2,1	1,7
Todas las familias	3,3	3,2

Fuente: Departamento de Medio Ambiente (1988).

La razón por la que el nuevo impuesto estaba tan próximo en su incidencia a la contribución territorial urbana era que, con la contribución urbana, muchas familias ricas –las que vivían en áreas de reducido valor de los inmuebles– pagaban poco, de forma que los pagos medios de los ricos eran menores de lo que cabía esperar. Igualmente, muchas familias pobres –las que vivían en áreas de elevado valor– pagaban mucho, de forma que los pagos medios de los pobres eran mayores de lo que cabía esperar.

Debe tomarse en consideración que los datos presentados en el cuadro 5.2 pasan por alto el hecho de que existieron grandes cambios en los recibos pagados por muchas familias cuando la contribución territorial urbana fue reemplazada por el impuesto de capitación. El Departamento del Medio Ambiente (Department of the Environment, 1988) estimó que un cuarto de millón de familias iba a perder más del 5 por 100 de su renta neta como resultado del cambio. Las cifras reales eran probablemente más reducidas que éstas puesto que, más tarde, el gobierno pagó transferencias extras a las áreas donde el pago total de los residentes fuera probablemente a subir de una manera substancial, de forma que estas áreas pudieran reducir sus cuotas de impuesto de capitación. Pero esta política era de uso limitado porque no ofrecía ayuda a aquellas familias perdedoras que vivían en áreas que fueran, en conjunto, ganadoras. Y, por el contrario, ayudaba realmente a aquellas familias ganadoras que vivieran en áreas que fueran, en conjunto, perdedoras. Como las corporaciones locales conocían los impuestos totales exigidos a cada familia antes y después, hubiera sido mucho mejor el canalizar la ayuda a las familias individuales más afectadas.

En la práctica se produjo un incremento sustancial en el gasto local tan pronto como el nuevo sistema entró en vigor. Algunas corporaciones aprovecharon la oportunidad para elevar sus gastos y echar la culpa de sus elevados impuestos al nuevo sistema. Además, el gobierno recalculó las necesidades de gasto de cada área, y pudo ocurrir que aquellas áreas a las que se les dijo que ahora debían gastar menos, hubieran querido responder gastando menos, pero las reducciones en los gastos generalmente se producen solamente con lentitud; por el contrario, aquellas áreas a las que se les dijo que necesitaban gastar más, probablemente respondieron con rápidos incrementos. Quizá, además, algunas corporaciones que se oponían en principio al impuesto de capitación, elevaron su gasto para establecer un elevado impuesto de capitación y así desacreditar el nuevo impuesto. Hubiera sido prudente restringir los incrementos en los gastos locales en el primer año del nuevo sistema.

El impuesto de capitación tuvo pocos amigos, por un lado, porque era muy alto por término medio y, por otro, porque se pensó que era mucho menos justo que la contribución territorial, a pesar de su ayuda a familias con un solo adulto. Además, sus defensores admitieron que administrarlo era costoso, en parte, porque los recibos debían enviarse a cada adulto y, en parte, porque muchos adultos modificaban su residencia cada año y así resulta difícil mantener censos actualizados; un impuesto de capitación hubiera sido mucho más fácil de administrar en un país cuyos ciudadanos

estuviesen todos censados bajo un sistema de documento de identidad. Los opositores del impuesto organizaron amplias campañas defendiendo la negativa al pago del impuesto, especialmente en Escocia. El impuesto era una rémora política para los conservadores y pudo presagiarse su desaparición cuando todos aquéllos que querían sustituir a Mrs. Margaret Thatcher como líder del partido en 1990 anunciaron que se opondrían a él.

La campaña anti-impuesto de capitación podría haber sido debilitada si el gobierno hubiera usado, junto al impuesto de capitación, otro impuesto local pues, en tal caso, no se hubiera podido decir que todos los adultos (excepto aquellos con deducciones) debían pagar impuestos locales de la misma cuantía. Además, la clamorosa protesta podría haber sido menor si el nivel del impuesto hubiera sido más bajo. El nivel fue reducido de hecho en 1991, cuando se pagaron transferencias extra a las corporaciones locales financiadas por un incremento en los tipos del IVA. Desde entonces, los impuestos locales contribuyeron solamente un 15 por 100 al gasto local. Esto agravó el problema ya inherente al impuesto de capitación, puesto que un área que desease incrementar su gasto por encima del nivel considerado por el gobierno como necesario para proporcionar sus servicios al nivel medio, debía incrementar su impuesto de capitación de una manera sustancial. Así, desde 1991, una autoridad que elevara sus gastos en, digamos, un 15 por 100 sobre el nivel medio, debía doblar los tipos del impuesto de capitación. En términos de responsabilidad, los grandes cambios en el impuesto, requeridos para asegurar modestos incrementos en el gasto local, solamente podían sublevar al electorado. Es más, el hecho de que el gobierno ahora financie el 85 por 100 del gasto local, significa que el enfoque centralista de las finanzas locales se ha impuesto virtualmente por inercia, sin auténtica discusión.

Un comentario adicional al impuesto de capitación es que, aunque pretendía reducir el gasto local, su fracaso para conseguirlo llevó a una ampliación del sistema de topes introducido bajo el sistema de contribución territorial, por el cual, si la aplicación de diversos criterios llevaba a pensar que las corporaciones locales planeaban gastar demasiado, podían ser forzadas a revisar sus planes a la baja mediante la aplicación de topes –o límites– a sus tipos impositivos.

EL NUEVO IMPUESTO MUNICIPAL (*COUNCIL TAX*)

Las propuestas del nuevo impuesto municipal fueron perfiladas, en primer lugar, en un documento de trabajo del Departamento de Medio Ambiente (Department of the Environment, 1991). Este sostenía que las reformas recientes habían atajado con éxito los problemas clave de responsabilidad de la contribución territorial, asegurando que todos los cambios en el gasto local recayesen en los votantes locales –resultado de introducir transferencias de cuantía fija y acabar con la contribución territorial urbana sobre inmuebles de uso comercial o industrial como un impuesto local–. Las reformas habían atacado igualmente el problema de responsabilidad

causado por muchos votantes que no pagaban directamente impuestos locales, mediante el establecimiento de un impuesto sobre cada individuo. Y el impuesto de capitación había acabado con la falta de equidad de la contribución urbana, por la cual una familia de un único adulto pagaba lo mismo que una familia formada por muchos adultos que vivían en la misma casa. Sin embargo, este documento añadía que “no se ha convencido a la gente de que el impuesto es justo”.

Esta apreciación sugería que el único problema con el nuevo sistema estaba en la tributación de los residentes. Una mejora obvia hubiera sido introducir un segundo impuesto, posiblemente un impuesto local sobre la renta, y combinar éste con el impuesto de capitación. De esta forma, ya no hubiera sido posible afirmar que todos los ciudadanos en un área tenían las mismas obligaciones tributarias locales, independientemente de sus rentas, y hubiera seguido siendo cierto que, mediante el impuesto de capitación, todos los votantes deberían hacer una contribución directa. Esta solución hubiera tenido el mérito adicional de que un impuesto local sobre la renta podría proporcionar elevados ingresos y, así, apartar las finanzas locales del enfoque centralista, que casi se había impuesto. Esta solución habría tenido mucho en común con las disposiciones de otros países de la OCDE, la mayoría de los cuales, como se vió en el cuadro 5.1, tenía más de un impuesto local y confiaba más en impuestos sobre la renta que en cualquier otro impuesto para la financiación de las unidades subcentrales de gobierno.

Sin embargo, los gobiernos británicos, por lo visto, son tan entusiastas de restringir el gasto local que están convencidos de que las corporaciones locales no deberían tener más de un impuesto y de que, ciertamente, no deberían tener un impuesto sobre la renta boyante –aunque cualquier tendencia al gasto excesivo podría ser atajada poniendo topes a los tipos impositivos del impuesto sobre la renta local–. Dado que el gobierno era reacio a introducir un impuesto sobre la renta local y, puesto que existían razones políticas para descartar el impuesto de capitación, se decidió reemplazar el impuesto de capitación con un nuevo tipo de impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. Sin duda, opinaba el gobierno que los oponentes del impuesto de capitación difícilmente podrían objetar la vuelta a algo semejante a la contribución territorial urbana y pensaba, sin duda, que cualquier forma de impuesto que gravase únicamente la propiedad inmobiliaria de las familias sería utilizado con moderación por las corporaciones locales. Pero, a pesar de las esperanzas de moderación, los topes se continuarían aplicando con el nuevo sistema.

El gobierno no podía volver a la vieja contribución territorial urbana por dos razones. En primer lugar, aceptaba las críticas de que con la contribución urbana los pagos no estaban relacionados con el número de adultos en las familias. En segundo lugar, aceptaba que el viejo sistema de la contribución urbana había penalizado injustamente a las personas que vivían en áreas donde los valores de los inmuebles eran elevados. El nuevo impuesto municipal es un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria modificado que busca superar estas dos dificultades.

En el esquema del nuevo impuesto municipal, se establece un valor capital medio para los inmuebles de uso familiar –existen medias distintas para Inglaterra, Gales y Escocia. En cada país, los inmuebles se clasifican en ocho clases en función de la relación existente entre su valor capital y el valor medio, tal como muestra la columna [1] del cuadro 5.3. La columna [2] muestra las previsiones de valores probables para Inglaterra. Según el esquema del nuevo impuesto municipal, cada corporación determinará una cuota tributaria para inmuebles de la clase D; las cuotas tributarias correspondientes a inmuebles en otros intervalos serán determinadas entonces como muestra la columna [3]. Las variaciones en las cuotas del impuesto serán mucho más pequeñas que las variaciones en los valores de los inmuebles. Así, dentro de cualquier área, los inmuebles de mayor valor pagarán solamente el triple que los inmuebles de menor valor (sus recibos estarán en la relación 2:0,67). De paso, las cuotas tributarias serán enviadas a un solo adulto por familia y las familias pobres podrán obtener deducciones de hasta el 100 por 100 de sus cuotas del impuesto.

CUADRO 5.3

Sistema de clasificación de los inmuebles en el nuevo impuesto municipal

Clases	Intervalos de valores de los inmuebles (Porcentaje de la media) [1]	Intervalos de valores de los inmuebles ⁽¹⁾ (Libras) [2]	Cuotas tributarias (como razón de la cuota correspondiente a un inmueble de la clase D) [3]
Clase A	Menos de 50	Menos de 40.000	0,67
Clase B	50- 65	40.000- 52.000	0,78
Clase C	65- 85	52.000- 68.000	0,89
Clase D	85-110	68.000- 88.000	1,00
Clase E	110-150	88.000-120.000	1,22
Clase F	150-200	120.000-160.000	1,44
Clase G	200-400	160.000-320.000	1,67
Clase H	Más de 400	Más de 320.000	2,00

⁽¹⁾ Los valores medios para inmuebles en Escocia y Gales probablemente serán de 54.000 y 60.000 libras, respectivamente, en lugar de las 80.000 previstas para Inglaterra^(*).

(*) En Escocia y Gales se fijaron los siguientes intervalos de valores de los inmuebles (en libras esterlinas):

Clases	Escocia	Gales
A	Menos de 27.000	Menos de 30.000
B	27.000- 35.000	30.000- 39.000
C	35.000- 45.000	39.000- 51.000
D	45.000- 58.000	51.000- 66.000
E	58.000- 80.000	66.000- 90.000
F	80.000-106.000	90.000-120.000
G	106.000-212.000	120.000-240.000
H	Más de 212.000	Más de 240.000

(N. del T.)

El nuevo esquema de transferencias asegurará que, dentro de cada país, todas las áreas que gasten el importe que el gobierno estima que necesitan gastar para proporcionar sus servicios al nivel estándar, serán capaces de establecer unos recibos comunes para los inmuebles en la zona D de, digamos, 400 libras. El hecho de que los recibos del impuesto varíen mucho menos que los valores de los inmuebles aliviará las cargas sobre las personas en áreas donde los valores de los inmuebles son altos. Supongamos que las áreas X e Y establecen cada una el gasto al nivel fijado por el gobierno para unos servicios medios de forma que cada una establece un pago de 400 libras para una casa de la clase D. Si X es un área de bajos valores de los inmuebles, un chalé con tres habitaciones podría valer unas 55.000 libras mientras que si Y tiene valores altos de los inmuebles, tal casa puede valer 110.000. Pero los ocupantes de tal casa en Y no tendrán que pagar doble que sus homólogos en X. La casa en X estará incluida en la clase C y deberá pagar un recibo de 0,89 multiplicado por 400 libras, lo que asciende a 356. La casa en Y estará incluida en la clase E y deberá pagar un recibo de 1,22 multiplicado por 400 libras, lo que asciende a 488 (488 libras son exactamente un 37 por 100 más que 356).

Para hacer frente al problema del distinto número de adultos por familia, algunos inmuebles tendrán un recibo reducido. Los inmuebles donde sólo vive un adulto –o solamente un adulto que no es un estudiante a tiempo completo– será considerado como “familia de un adulto” y tendrá derecho a una deducción del 25 por 100. Pero la deducción será del 50 por 100 para cualquier familia de un adulto donde éste esté en una categoría con derecho a deducción –fundamentalmente personas con deficiencias psíquicas graves o miembros de las fuerzas armadas extranjeras destinadas temporalmente en territorio británico.

Algunas familias de más de un adulto también tendrán derecho a deducción. Estas familias de dos o más adultos conseguirán una deducción del 25 por 100 si solamente uno está fuera de las categorías con derecho a deducción, y conseguirán el descuento del 50 por 100 si no hay adultos fuera de las categorías con derecho a deducción. Y los inmuebles donde todos los adultos son estudiantes a tiempo completo se considerarán “inmuebles vacíos” y tendrán derecho a una deducción del 100 por 100.

El nuevo impuesto municipal es ingenioso pero tiene algunos problemas potenciales. Una dificultad es asegurarse de que una familia que reclame una deducción, solamente la recibirá si tiene derecho a ello. El gobierno sostiene que no habrá necesidad de mantener costosos censos de adultos como los que se necesitaban con el impuesto de capitación, pero su solución parece que será costosa. Otro problema es que, cuando los inmuebles se clasifican en categorías, seguramente habrá quejas de las familias situadas en el extremo inferior de cada clase.

Otra causa potencial de problemas, aunque no necesariamente, es que el gobierno no está obligado a revalorizaciones después de que el esquema

se introduzca por vez primera. Un supuesto que parece razonable podría ser que, efectivamente, a cada propiedad se le asigne un valor, y una revalorización no afecte a la clase en que estaban situadas la mayoría de las propiedades aunque, obviamente, sí afectaría a los valores incluidos en cada clase. Sin embargo, dado lo mucho que pueden variar los valores relativos de área a área, este argumento parece algo débil. Sin revalorizaciones, pronto ocurrirán casos claros de falta de equidad. Este punto puede ilustrarse con un ejemplo de cambios en los precios relativos. Entre 1952 y 1975, los precios medios en la región del sudeste de Inglaterra pasaron, de ser un 50 por 100 más altos que los de la región Este, a sólo un 17 por 100 más altos.

Aparte de las características del nuevo impuesto, quizá el aspecto más preocupante del nuevo esquema es que las corporaciones locales continuarán apoyándose en transferencias para cubrir aproximadamente, en promedio, un 85 por 100 de sus ingresos corrientes. Para una corporación típica, elevar el gasto un 15 por 100 requerirá incrementos del 100 por 100 en el nivel de imposición. La cifra exacta puede variar de área a área. La dependencia de transferencias será grande en áreas con elevadas necesidades, bajos valores de los inmuebles y muchos inmuebles con derecho a deducción. Así, se estima que un incremento en el gasto del 15 por 100 por encima del necesario para un nivel estándar de servicios, podría originar subidas de impuestos del 170 por 100 en Tower Hamlets. En el otro extremo, se estima que los incrementos necesarios serían de un simple 33 por 100 en South Bucks.

Existen dos implicaciones cruciales de este problema de ajuste. En primer lugar, el tipo impositivo necesario para asegurar que los servicios están verdaderamente a los niveles previstos en los cálculos del gobierno sobre las necesidades de las áreas es muy sensible a los errores de cálculo. Así, una subestimación de un 1 por 100 en el cálculo para Tower Hamlets forzará un elevación del tipo impositivo de aproximadamente un 11,3 por 100—digamos desde 400 a 445 libras— si este área quiere realmente servicios a los niveles aprobados. Esto parece una subida substancial para un error trivial.

La segunda preocupación es que el problema de ajuste, combinado con la aplicación de límites, hará muy difícil para las corporaciones locales elevar el gasto cuando los ciudadanos quieran. Más pronto o más tarde, el gobierno tendrá que, o bien admitir que está imponiendo el enfoque centralista y que está autorizado a determinar los niveles de gasto local, o bien encontrar impuestos locales adicionales. Aparte de la posibilidad obvia de un impuesto sobre la renta local, parece razonable la existencia de algún impuesto local modesto sobre las empresas, puesto que las empresas generalmente obtienen algunos beneficios de la mejora en los servicios locales. Por lo tanto, parece poco probable que el nuevo sistema permanezca inalterado, a menos que el gobierno persuada a los ciudadanos de aceptar el enfoque centralista.

CONCLUSIONES

Doce lecciones clave se pueden sacar de esta discusión acerca de los acontecimientos en Gran Bretaña.

- No es probable que los gobiernos diseñen un sistema satisfactorio de financiación local si no tienen claro si desean adoptar el enfoque centralista o el localista para las corporaciones locales.
- Cualquier tentación de seguir el "camino intermedio" es más probable que conduzca al conflicto que a la cooperación.
- Los gobiernos que aleguen que es difícil encontrar impuestos locales de elevada recaudación, pueden estar imponiendo efectivamente, de forma implícita, la solución centralista.
- Los gobiernos que permiten a las corporaciones locales operar con un impuesto sobre los inmuebles necesitan tomar las medidas adecuadas para llevar a cabo revalorizaciones regulares, en parte, para mantener los pagos por el impuesto razonablemente relacionados con los valores de los inmuebles y, en parte, para proteger a las personas de los grandes cambios imprevistos en los recibos individuales que se producen con revalorizaciones ocasionales.
- Los gobiernos necesitan ser muy cautelosos al establecer impuestos sobre inmuebles si la base imponible per cápita varía considerablemente de un área a otra. El problema puede ser paliado si los pagos tributarios suben menos que proporcionalmente con los valores inmobiliarios.
- Los gobiernos deberían poner cuidado en no tener un impuesto local sobre inmuebles de uso residencial situado a un nivel demasiado elevado –la falta de equidad del impuesto se hará inaceptable cuando la recaudación sube muy por encima del 1 por 100 del PIB.
- En aquellos lugares en que una gran proporción del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria recaiga sobre inmuebles de uso comercial o industrial, puede resultar incentivado un gasto excesivo. Pero a la vez, parece importante tener alguna forma de impuesto local sobre empresas comerciales o industriales.
- Cuando se sustituye un sistema de imposición local por otro, es mejor concentrar cualquier desgravación durante la transición en las familias individuales más dañadas por el cambio, y no en las áreas donde las familias en conjunto están más perjudicadas.
- Cuando se cambia el sistema de tributación local, podría ser conveniente prohibir –o al menos controlar estrictamente– cualquier incremento en el gasto local durante el primer año del nuevo sistema.

- Los impuestos de capitación no deberían ser usados probablemente en países donde los ciudadanos no están censados todavía con un sistema de carnet de identidad.
- Con la finalidad de que no parezcan demasiado injustos, los impuestos de capitación deberían recaudar aún menos que los impuestos sobre los inmuebles, quizá bastante menos del 1 por 100 del PIB, y no deberían ser usados como el único impuesto local.
- Con un impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles, un sistema de reducciones para familias de un solo adulto –y quizá para otras categorías– puede ayudar a reducir la falta de equidad, pero puede también ser difícil de llevar a la práctica administrativamente.
- Si los gobiernos quieren realmente adoptar el enfoque localista, un impuesto sobre la renta local parece virtualmente imprescindible, a no ser que el gasto local en el país esté por debajo, digamos, del 4 por 100 del PIB.

Referencias y lecturas complementarias

- BRAZER, H. E.: "On tax limitation", en N. Walzer y D. L. Chicoine (eds.): *Financing State and Local Government in the 1980s: Issues and Trends*, Oelgeschlager, Gumm and Hain, págs. 19-34, Cambridge, Mass., 1981.
- FOSTER, C.; R. JACKMAN y M. PERLMAN: *Local Government Finance in a Unitary State*, Allen & Unwin, London, 1980.
- GIBSON, J.: *The Politics and Economics of the Poll Tax: Mrs Thatcher's Downfall*, EMAS, Warley (West Midlands), 1990.
- KING, D.: *Fiscal Tiers: the Economics of Multi -Level Government*, Allen & Unwin, London, 1984 (la edición española se publicó en 1988)^(*).
- KING, D. (ed): *Local Government Economics in Theory and Practice*, Routledge, London, 1992.
- OWENS, J., y G. PANELLA (eds.): *Local Government: an International Perspective*, North-Holland, Amsterdam, 1991.
- PADDISON, R., y S. BAILEY (eds.): *Local Government Finance: International Perspectives*, Routledge, London, 1988.
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT: *News Release*, London: Department of the Environment, 13 enero 1988.
- *Local Government Review: A New Tax for Local Government*, Consultation Paper, London, Department of the Environment, 1991.

(*) La edición fue realizada por el Instituto de Estudios Fiscales bajo el título de *La economía de los gobiernos multinivel. (N. del T.)*

HMSO: *Local Government Finance*, Report of the Committee of Enquiry (Chairman F. Layfield), Cmnd. 6453, London, HMSO, 1976.

– *Local Government Finance*, Green Paper, Cmnd. 6813, London, HMSO, 1977.

– *Paying for Local Government*, Green Paper, Cmnd. 9714. London, HMSO, 1986.

OECD: *Taxes on Immovable Property*, OECD, Paris, 1983.

– *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-91*, OECD, Paris, 1992.

SEGUNDA PARTE

• LA REFORMA FISCAL •

ADMINISTRACIÓN

Capítulo 6

Minimización de la evasión y la elusión. Lecciones desde Australia

IAN WALLSCHUTZKY (*)

SUMARIO: Introducción.—¿Qué significan “evasión” y “elusión”?—Minimización de las oportunidades de evasión.—Minimización de las oportunidades de eludir los impuestos.—Minimización de la predisposición a evadir o eludir impuestos.—Resumen y conclusiones.—Referencias y lecturas complementarias.

INTRODUCCIÓN

La minimización se suele producir en un marco de restricciones. Esto es lo que ocurre en el caso de la evasión y la elusión. Las restricciones existentes son numerosas y conviene no subestimar la importancia que revisten como tales la cantidad y la calidad de los recursos que los Estados consideren oportuno dedicar a este fin, así como el grado de control o de intervención que los ciudadanos de un determinado país están dispuestos a tolerar. Otro elemento a tener en cuenta es el período de tiempo que se establece para la minimización. A corto plazo, es posible que el hecho de someter a los contribuyentes a unos controles muy estrictos contribuya a reducir la evasión y la elusión. No obstante, a largo plazo, quizá resulten más efectivos los sistemas que se basan en un menor control y una mayor colaboración de los contribuyentes. En este capítulo, se analizan unas cuantas

(*) *Associate Professor* de Fiscalidad en la Universidad de Newcastle, NSW, Australia.

políticas alternativas entre las que pueden optar los Estados que se propongan reducir la evasión y la elusión.

Australia ha sido elegida como punto de referencia principal, no sólo debido a la familiaridad del autor con las experiencias de este país, sino también porque los gobiernos y las administraciones fiscales que se han ido sucediendo en Australia han tenido que ocuparse de la evasión y la elusión a gran escala. Esto ha traído consigo la necesidad de estudiar o de poner a prueba numerosas alternativas, encontrándose en algunos casos soluciones originales. Estudiaremos la importancia tanto de la legislación como de la administración fiscal, dado que ambas desempeñan un papel importante. Antes que nada, convendría intentar definir los términos “evasión” y “elusión”.

¿QUÉ SIGNIFICAN “EVASIÓN” Y “ELUSIÓN”?

A falta de una definición legal que estipule lo contrario, la evasión fiscal suele referirse a aquellos actos contrarios a la ley que permiten a los contribuyentes pagar menos impuestos de los que les correspondería legalmente. La evasión presupone que, una vez que las obligaciones tributarias han recaído ya sobre los contribuyentes, éstos adoptan medidas para evitarlas. Los métodos que se utilizan para conseguir este objetivo incluyen la no declaración de unos ingresos, la aplicación de deducciones, desgravaciones, créditos o exenciones excesivos y la no presentación de una declaración.

Aunque esta definición es válida en todos los países, ello no significa que determinados actos concretos de los contribuyentes constituyan una evasión en todos y cada uno de ellos. Para que un acto sea contrario a la ley, es necesario primero que se haya dictado dicha ley. Puesto que las leyes varían de un país a otro, cambiarán también las tipificaciones de los actos concretos. Por ejemplo, el hecho de no incluir las plusvalías en la declaración de impuestos constituirá una evasión fiscal únicamente si la ley obliga a incluirlas. Del mismo modo, el hecho de reclamar unas deducciones por gastos personales, como pueden ser los costes de un préstamo hipotecario, no podrá ser considerado como evasión si la ley permite de forma explícita estas deducciones.

Al igual que la evasión, la elusión da lugar al pago de menos impuestos. No obstante, en este caso el objetivo se consigue con medios que están dentro de la ley, ya que las medidas se adoptan antes de que vengan las obligaciones tributarias. Si las leyes en materia fiscal prevén una desgravación para las donaciones que se realizan con fines benéficos, los contribuyentes que efectúen dichas donaciones el último día del año fiscal eludirán el pago de determinados impuestos, aunque por vías contempladas, e incluso fomentadas, por la ley. Por otra parte, consideremos la situación de unos contribuyentes que el último día del año fiscal se incorporan a un régimen de intereses pagados por adelantado. En el supuesto de que la ley no pro-

híba dicho régimen, estas personas eludirán también el pago de unos impuestos. Ahora bien, en este último caso, lo harán utilizando unos medios que la ley, sin duda, preferiría prohibir. Aquí precisamente es donde radica la dificultad para definir la elusión. Existen, al menos, dos tipos de elusión. El primero, que está contemplado en la ley, es una conducta aceptable y que debería ser fomentada, mientras que el segundo, que no ha sido previsto por la ley, es un recurso inaceptable y cuyo uso debería ser desalentado. Por lo demás, la línea divisoria que separa a ambos tipos no es clara ni constante.

Los estudios llevados a cabo por las administraciones de diferentes países han tratado de diferenciarlos, adoptando una gran variedad de enfoques:

- En el Reino Unido, la Comisión Radcliffe (1955, párrafo 1.019) consideró que la elusión fiscal no contemplada por la ley incluía situaciones en las que las personas involucradas, pese a no ser propietarias de la renta, tenían en la práctica la capacidad de disfrutarla o de controlar su utilización para su propio provecho.
- En Canadá, la Comisión Carter (1965, pág. 538) consideró que la elusión no contemplada incluía prácticas que sacaban partido de determinadas disposiciones o de la ausencia de otras. Esta Comisión explicó, además, que existían mayores probabilidades de que esto ocurriera en el caso de un contribuyente que elegía una determinada forma de actuar fundamentalmente por motivos fiscales y no comerciales o personales.
- En Australia, el Comité Asprey (1975, párrafos 11-14) consideró que la elusión no contemplada consistía en prácticas a las que se recurría con el único propósito de eludir impuestos y no en el marco de transacciones comerciales o familiares ordinarias, debiendo aquellas prácticas ser evitadas.

Cuando unas disposiciones legales tipifican como ilícitas determinadas prácticas de elusión, cabe la posibilidad de determinar, *ex post*, si las mismas corresponden a un tipo de conductas no previstas o inaceptables. En caso de que no existan tales disposiciones, habrá cierta dificultad para emitir esta clase de juicio. Se podrá encontrar alguna pista examinando la manera en que se iniciaron o en que se llevaron a cabo dichas conductas. Cuanto mayor sea el grado de artificio, cuanto mayor el grado de discreción o más predominante el objetivo de obtención de un beneficio fiscal, mayores serán las probabilidades de que se trate de una elusión de impuestos del tipo no previsto.

Pagar o no pagar impuestos constituyen ejemplos de comportamiento de los contribuyentes. Si el comportamiento depende de las oportunidades y de la predisposición, tal vez sea útil considerar la evasión y la elusión dentro de este mismo contexto. En los dos siguientes apartados, analizaremos los diferentes modos de minimizar las oportunidades de evasión y de elusión. En el apartado que sigue, nos ocuparemos de las formas de reducir la predisposición de los contribuyentes a evadir o a eludir impuestos.

MINIMIZACIÓN DE LAS OPORTUNIDADES DE EVASIÓN

Si la evasión se lleva a cabo sobre todo omitiendo declarar unos ingresos, reclamando unas deducciones excesivas o no presentando las declaraciones de impuestos, las medidas para minimizar la evasión deberán contemplar estas conductas. En este apartado nos ocuparemos de cada una de ellas, así como de las experiencias en este campo, procedentes en su mayoría de Australia, y que muestran el modo en que se pueden reducir.

MINIMIZACIÓN DE LAS OPORTUNIDADES PARA OMITIR DECLARAR UNOS INGRESOS

En lo que respecta al impuesto sobre la renta, el índice de cumplimiento depende de una serie de factores, siendo uno de los principales el hecho de que el impuesto esté o no sujeto a una retención en origen. El cuadro 6.1 muestra que, en Estados Unidos, el cumplimiento ha sido mayor en el caso de los sueldos y los salarios. Este tipo de renta está sujeto a una retención en origen. La percepción de intereses registró el segundo índice más alto de cumplimiento. Aunque este tipo de renta no estaba sujeto a una retención en origen, sí llevaba consigo la obligación de transmitir una serie de datos. El cumplimiento fue menor en el caso de las rentas de los proveedores informales. Esta categoría de ingresos no estaba sujeta ni a una retención en origen ni a la obligación de proporcionar una información.

CUADRO 6.1

Índices de cumplimiento tributario voluntario de los diferentes grupos de renta en los Estados Unidos entre 1981 y 1987 (porcentajes)

Grupos de renta	1981	1987
Sueldos y salarios	94	97
Intereses	86	80
Ganancias de capital	58	85
Rentas de proveedores informales	20	11

Fuente: *Income Tax Compliance Research: Estimates for 1973-81*, Internal Revenue Service, U. S. Government Publishing Service, Washington, cuadro III, julio 1983; e *Income Tax Compliance Research: Supporting Appendices to Publication 7285*, Publication 1415, U. S. Government Publishing Service, Washington, cuadro D 16, julio 1988.

Sistema de pagos obligatorios.—En muchos sistemas tributarios, lo habitual, en el caso de los sueldos y salarios, es que el impuesto se retenga en origen, aunque esto no siempre es válido para otros tipos de rentas. Desde 1980, se han producido cambios en el sistema tributario australiano que, al haber incrementado las retenciones en origen, han reducido las oportunidades de omitir declarar unos ingresos. El primer cambio ha sido la introducción del sistema de pagos obligatorios y el segundo la imputación.

El sistema de pagos obligatorios, que ha estado funcionando desde el 1 de septiembre de 1983, obliga a retener en origen el impuesto en el caso de los “pagos obligatorios” es decir, los pagos por trabajos realizados y por servicios prestados en las siguientes industrias:

- construcción;
- trabajos de carpintería y ebanistería;
- trabajos de arquitectura;
- trabajos de ingeniería;
- trabajos de realización de encuestas;
- reparación de vehículos de motor;
- limpieza.

La retención en origen del impuesto es obligatoria para los pagos que se realicen dentro de cada industria, con independencia de que el beneficiario sea un particular, una sociedad personalista o capitalista. Por regla general, las transacciones inmobiliarias no entran en el campo de aplicación de este sistema.

En un principio, salvo que se aportaran certificados de exención o de variación, los empleadores estaban obligados a deducir el impuesto de los pagos obligatorios, aplicando un tipo de un 10 por 100. Desde entonces, este tipo básico se ha incrementado y ahora es de un 20 por 100. El impuesto que se deduce en origen no coincide con la obligación tributaria final que le corresponde liquidar a los perceptores de los pagos. La deuda tributaria se determina al final del año, una vez que se ha calculado la renta imponible de los perceptores. De esta deuda se descuentan las retenciones que se han producido en el transcurso del año en concepto de impuesto sobre los pagos obligatorios.

Las industrias que abarcaba el sistema de pagos obligatorios eran aquellas en las que se registraba un bajo índice de cumplimiento. Teniendo en cuenta el número de perceptores registrados y la cuantía de los impuestos recaudados, cabe deducir que el sistema ha dado excelentes resultados. El cuadro 6.2 muestra los resultados obtenidos desde el período 1983-1984.

CUADRO 6.2

Impuestos recaudados con el Sistema de Pagos Obligatorios

Ejercicio	Número de perceptores	Millones de dólares australianos	Porcentaje de la recaudación total
1983-84	289.091	251 ⁽¹⁾	0,7
1984-85	311.405	412	1,0
1985-86	318.185	515	1,1
1986-87	357.220	765	1,5
1987-88	457.830	958	1,6
1988-89	580.123	1.308	1,9
1989-90	747.000	1.734	2,3
1990-91	631.000	1.358	1,8

⁽¹⁾ Esta suma cubre sólo parte del año (17/24).

Fuente: Commissioner of Taxation. Annual Report, de 1983-1984 a 1990-1991.

El sistema permitió identificar a unos 30.000 contribuyentes que no habían presentado sus declaraciones. Se pidió a los perceptores de los pagos que citaran su número de identificación fiscal. Por regla general, las personas que no habían presentado su declaración no tenían un número de identificación fiscal y no podían citarlo. Estas personas podían optar por solicitar su número de identificación (presentando, a continuación, sus declaraciones) o por acogerse a unas deducciones fiscales con un tipo más alto (inicialmente un 25 por 100, pero más adelante un 48,25). La disminución en las recaudaciones que se registró en 1990-1991 pudo ser una anomalía debida a la recesión.

Imputación.—Desde el 1 de julio de 1987, Australia dispone de un sistema de imputación plena para el impuesto sobre sociedades. Dicho sistema, que se introdujo por razones de equidad, ha tenido consecuencias sobre la evasión, dado que el impuesto personal sobre los dividendos ha estado sujeto, efectivamente, a una retención en origen. A continuación, se compara el sistema de la imputación con su predecesor, a saber, el sistema clásico:

	Sistema clásico (antes del 1-7-87) Dólares	Sistema de Imputación (en 1987-1988) Dólares
Beneficios empresariales	100	100
Impuesto sobre sociedades	(46)	(49)
Importe disponible para dividendos	54	51
Dividendo máximo pagado	54	51
Importe sujeto a gravamen	54	100 ⁽¹⁾
Impuesto personal máximo	32,4	49
Crédito en concepto de impuesto sobre sociedades	—	49
Impuesto neto a pagar por los accionistas	32,4	Ninguno

⁽¹⁾ 51 dólares del dividendo más 49 del impuesto imputado.

Desde que se introdujo el sistema de imputación, el tipo impositivo del impuesto sobre sociedades ha bajado del 49 al 39 por 100. Aunque esto significa que los accionistas con tipos marginales superiores al 39 tienen que seguir pagando algún impuesto sobre los dividendos (9,25 por 100 como máximo), aquellos que están sujetos a unos tipos inferiores disponen de unos créditos excedentarios que pueden ser utilizados para compensar las deudas tributarias resultantes de otras rentas.

La imputación ha hecho que aumente la equidad y ha permitido prescindir de la necesidad de recaudar gran parte del impuesto sobre dividendos aplicable a los accionistas. También ha racionalizado el sistema de retenciones fiscales aplicable a las personas no residentes, dado que los dividendos totalmente exentos que éstas perciben no están sujetos a retención. Ahora hay menos oportunidades e incentivos menos poderosos para no incluir las rentas de dividendos en las declaraciones de impuestos.

Retribuciones en especie.—Unos ingresos que a menudo se omite incluir en las declaraciones, o a los que no suelen aplicarse todos los impuestos que correspondería aplicar, son las retribuciones en especie que reciben los asalariados. En Australia, antes del 1 de julio de 1986, éstas debían incorporarse a la renta imponible de los trabajadores por cuenta ajena. La disposición correspondiente obligaba a estos trabajadores a incluir en su renta imponible "el valor que ellos mismos atribuían" a las retribuciones en especie obtenidas. El proceso de evaluación era complejo y a menudo daba lugar a que se omitieran dichas retribuciones. Un control efectivo hubiese requerido una fuerte inversión en recursos. Como alternativa, se ha optado por aplicar a los empresarios un impuesto sobre las retribuciones extrasalariales concedidas a sus empleados o a sus socios.

A los empresarios les corresponde calcular ellos mismos el impuesto de acuerdo con unas normas específicas de evaluación. El tipo impositivo coincide con el tipo marginal máximo aplicable a los particulares. Por otra parte, el impuesto sobre las retribuciones extrasalariales que han de pagar los empresarios no constituye un gasto deducible.

Si otros países tienen problemas para gravar los complementos salariales en especie, podrían plantearse la introducción de un impuesto sobre las retribuciones extrasalariales similar al que se aplica en Australia (1). Otra posibilidad consistiría bien en reforzar las normas que rigen la estimación de la base imponible de los asalariados, aunque quizás resulte todavía más oneroso controlar el cumplimiento de las mismas, o bien denegar a los empresarios una deducción por los importes que pagan a sus empleados en forma de prestaciones complementarias.

Legislación en materia de transacciones monetarias. —En Australia, la Ley de 1988 sobre Transacciones Monetarias ha contribuido a reducir las oportunidades de omitir determinadas rentas en la declaración de impuestos, dado que obliga a los agentes que se hacen cargo de este tipo de operaciones a:

- comprobar la identidad de las personas que abren y manejan determinadas cuentas;
- informar a un organismo estatal de toda transacción monetaria significativa (2) o sospechosa. (Este organismo remitirá el asunto a las autoridades tributarias o a la National Crime Authority, según proceda.)

Esta misma legislación tipifica, además, como acto delictivo el hecho de abrir una cuenta o de realizar operaciones a través de la misma con un nombre falso.

(1) En el capítulo 2 de este volumen se examina el impuesto sobre las retribuciones extrasalariales concedidas a los empleados. Para un estudio detallado del impuesto australiano, véase B. MARKS: *Understanding Fringe Benefits Tax* (2.^a ed.), CCH, Australia Ltd., 1989.

(2) Las transacciones son significativas cuando superan la cifra de 10.000 dólares australianos o, si se realizan en divisas, la cifra de 5.000.

En el apartado anterior explicábamos cómo se puede modificar un sistema tributario para reducir las oportunidades de omitir la declaración de unos ingresos. Nos centraremos ahora en cómo se pueden reducir las oportunidades de reclamar deducciones excesivas. Existen numerosas vías a través de las cuales un sistema tributario puede alcanzar este objetivo. A continuación, nos ocupamos de algunas de ellas:

Multas.—El hecho de imponer o, al menos, de amenazar con imponer unas multas constituye una de las formas de desalentar a los contribuyentes para que no reclamen deducciones superiores a las que les corresponden (del mismo modo que constituye un medio idóneo para evitar que se declaren unos ingresos inferiores a los reales o para que se omita parte de éstos). No obstante, para que las multas sean efectivas, tienen que ser percibidas como tales. Si su cuantía es baja o si los intereses de demora se sitúan por debajo de la tasa de inflación, es muy probable que a los contribuyentes les compense pagar una multa. Antes de 1984, uno de los problemas que planteaba la estructura de las sanciones en el sistema tributario australiano era que muchas multas se expresaban con un valor fijo en dólares. Con el tiempo, éstas perdían su eficacia. Para que las multas sean efectivas, deben cumplirse los siguientes principios: siempre que sea posible, las multas deben expresarse como un porcentaje del impuesto que pretendía evadir el contribuyente y los intereses de demora tienen al menos que coincidir con los tipos de interés del mercado.

Conviene, asimismo, poner sumo cuidado en la redacción de las disposiciones legales correspondientes. Antes de 1984, la disposición vigente en la legislación australiana era la s226(2) que estipulaba, *inter alia*, que las multas habían de imponerse a los contribuyentes que omitieran declarar unos ingresos o que *reclamasen deducciones superiores a las correspondientes a las cuantías procedentes*. Las palabras en cursiva resultaron no tener ningún efecto en el caso de los contribuyentes que reclamaban deducciones que eran las correspondientes a las cuantías procedentes, pero que, sin embargo, no eran deducciones permitidas. Las disposiciones en cuestión fueron sustituidas por un sistema cuyas estipulaciones sobre la materia tenían por objeto multar a los contribuyentes que incurrieran en los siguientes comportamientos:

- incluir información falsa o que se presta a engaño respecto a una materia concreta, u
- omitir unos hechos sin los cuales la información respecto a una materia concreta se vuelve falsa o se presta a engaño.

Estas palabras resultaron también ser poco efectivas. Pese a todo, deben servirnos de lección. Es necesario proceder con celo a la hora de redactar las disposiciones con las que se pretende multar a los contribuyentes que

cometan determinadas infracciones. El hecho de no describir con claridad una infracción puede dar lugar a que, ante una ambigüedad, los tribunales se nieguen a dictar una sentencia favorable a la Administración Tributaria (*Revenue*).

Obligación de mantener unos registros.—Cuando los contribuyentes no registran debidamente la información correspondiente, es difícil determinar sus obligaciones tributarias. Los sistemas fiscales deberían fomentar el establecimiento de registros apropiados y desalentar el establecimiento de registros inadecuados. Lo primero se puede conseguir informando a los contribuyentes de que, si mantienen unos registros apropiados, tienen menos probabilidades de ser sometidos a una inspección y, en caso de serlo, es probable que la intromisión en su vida privada sea menor. Para desalentar el mantenimiento de registros inapropiados, se puede amenazar con un aumento de las posibilidades de que el contribuyente sea objeto de una inspección o de que sea sometido a inspecciones que supongan una mayor intromisión en su vida privada. Otras sanciones aplicables en caso de que los registros establecidos sean inadecuados podrían incluir las multas e incluso la no concesión de deducciones.

Desde el 1 de julio de 1986, el sistema tributario australiano contempla la necesidad de justificar los gastos vinculados con el trabajo y los gastos de automóvil. En esencia, se obliga a los contribuyentes que quieran reclamar unas deducciones por estos conceptos a conservar los recibos que justifican dichos gastos y a mantener un diario de sus desplazamientos en coche. El hecho de no conservar los recibos o de no llevar un diario puede significar la pérdida de las deducciones correspondientes, aunque se haya incurrido efectivamente en los gastos deducibles.

Estas disposiciones se introdujeron para corregir una deficiencia legal dado que, pese a especificar el tipo de gastos que daban lugar a deducciones, la ley no indicaba la clase de pruebas que había que aportar para fundamentar el derecho a las mismas. Aunque las disposiciones relativas a la justificación de los gastos no son populares entre los contribuyentes, pueden servir de modelo a otros países que se enfrenten con el problema de unos contribuyentes que reclaman deducciones excesivas. Tales disposiciones resultan apropiadas cuando los contribuyentes abusan de las disposiciones existentes.

Negativa a conceder deducciones.—Cuando los contribuyentes abusan o corren el peligro de abusar de determinadas disposiciones, los sistemas tributarios pueden retirar las deducciones aplicables a determinados tipos de gastos. Desde el 19 de septiembre de 1985, el sistema tributario australiano ha denegado la concesión de deducciones por gastos para actividades de ocio. Este concepto incluye los gastos para almuerzos de trabajo, cócteles, billetes para eventos deportivos y teatrales, visitas turísticas, etc., aunque el contribuyente logre demostrar que el objetivo fundamental de estos gastos era contribuir a la expansión de su negocio.

En otras circunstancias, el Estado puede tomar la determinación de limitar la cuantía de los gastos deducibles. Por ejemplo, cabe la posibilidad de que sólo se puedan deducir los gastos hasta una determinada cuantía. En Australia, se establece un límite de 1.000 dólares australianos para los gastos en los que incurren los candidatos que participan en unas elecciones para el gobierno local.

MINIMIZACIÓN DE LAS OPORTUNIDADES DE NO PRESENTACIÓN DE LAS DECLARACIONES

Identificación del contribuyente. –Los sistemas tributarios pueden no ser efectivos a menos que sea posible identificar a los contribuyentes. Los sistemas de identificación a menudo asignan un número único a los contribuyentes, obligándoles a utilizar dicho número cuando presentan su declaración o participan en una transacción en la que están involucrados unos ingresos. Los números de identificación fiscal son importantes cuando muchos contribuyentes pueden tener el mismo nombre o nombres similares. En Australia, desde 1989, existen mayores incentivos para los contribuyentes que obtienen y utilizan sus números de identificación fiscal. El cuadro 6.3 muestra el abanico de circunstancias en las cuales los contribuyentes se ven recompensados por tener y por utilizar sus números de identificación fiscal.

CUADRO 6.3

Consecuencias de la falta de Número de Identificación Fiscal

	Con número de identificación	Sin número de identificación
Perceptor de un Pago Obligatorio (desde el 1-7-89)	Retención fiscal del 20 por 100	Retención fiscal del 48,25 por 100 ⁽¹⁾
Empleados desde el 1-1-90	Retención fiscal con unos tipos marginales que varían del 20 por 100 a cerca del 48,25 cuando los “sueldos y salarios” alcanzan una cifra aproximada de 700 dólares australianos por semana	Retención de 48,25 por 100 sobre “sueldos y salarios” ⁽¹⁾
Perceptores de subsidios de desempleo y enfermedad (desde el 8-1-90)	Con derecho a las prestaciones	Sin derecho a las prestaciones
Pensiones de jubilación e invalidez (desde el 1-1-91)	Con derecho a las prestaciones	Pueden no tener derecho a las prestaciones
Cuentas de inversionistas que devengan intereses ⁽²⁾ (desde el 1-7-91)	Sin retención	Retención fiscal del 48,25 por 100 ⁽¹⁾
Dividendos exentos	Sin retención	Retención fiscal del 48,25 por 100 ⁽¹⁾

NOTAS:

⁽¹⁾ O con el tipo marginal imponible máximo vigente (incluyendo las cotizaciones a Medicare).

⁽²⁾ Sujeto a un principio *de minimis*, establecido inicialmente con un interés anual de 120 dólares australianos.

Las ventajas que supone para la recaudación la obligación de citar el número de identificación fiscal (*tax file number* o TFN) cuando se detenta una cuenta que devenga intereses fueron observadas en “Compliance: Tax-payers Go Like Lambs”, *Taxation in Australia* (abril de 1992, en la pág. 470):

«El incremento significativo en la cuantía de los intereses declarados —12 billones de dólares en 1990-1991, frente a 8,7 billones de dólares el año anterior— es una demostración palpable de la incidencia que tiene en el sistema tributario el hecho de ampliar la obligación de citar el número de identificación fiscal. El resultado neto de la introducción del TFN fue un total de 5,2 millones de personas que presentaron su declaración de la renta: 200.000 más que el año anterior.»

Otros países pueden sacar una doble lección. En primer lugar, es preciso reforzar la integridad del sistema de identificación fiscal. Esto se puede conseguir obligando a los contribuyentes a aportar documentos originales (como la partida de nacimiento) para identificarse. A continuación, se les podrá asignar un número único. En segundo lugar, convendría incentivar a los contribuyentes para que utilicen sus números de identificación fiscal en diferentes situaciones. De este modo, los informes que se entregan a las Administraciones tributarias permiten identificar con precisión a los contribuyentes, hecho que, a su vez, permite a los funcionarios cotejar y comprobar la información con mayor eficacia.

Amnistías.—Algunas veces, los contribuyentes se muestran reacios a acudir a solicitar su número de identificación fiscal porque tienen antecedentes de fraude en sus declaraciones de impuestos. En Australia, justo antes de la introducción de las nuevas sanciones por carecer de número de identificación fiscal, el *Commissioner of Taxation* concedió una amnistía fiscal. De acuerdo con su Informe Anual, dicha amnistía fue todo un éxito. Más del 75 por 100 del total estimado de 360.000 contribuyentes que no presentaban sus declaraciones acudió a esta llamada. A la larga, esto debería permitir a las Delegaciones de Hacienda (*Taxation Offices*) recaudar más impuestos, puesto que serán más los contribuyentes que presenten sus declaraciones.

Otros países que se planteen la posibilidad de conceder una amnistía deberían hacerlo partiendo de la idea de que debe tratarse de una oportunidad única en la vida para los contribuyentes. Si éstos tienen la esperanza de que les sean concedidas otras amnistías, éstas dejarían de tener el efecto deseado. El Informe de la Comisión de Imposición de 1990, de Sri Lanka (Report of the Taxation Commission 1990) estudió los resultados de seis amnistías concedidas en Sri Lanka a lo largo de un período de veinticinco años hasta 1989, llegando a la conclusión de que no era aconsejable utilizar de forma continuada las amnistías fiscales. En el párrafo 30.13, el informe señalaba lo siguiente:

«Las amnistías fiscales pueden ser efectivas si se utilizan una sola vez. Ahora bien, cuando se conceden con relativa frecuencia, socavan el objeti-

vo de equidad del sistema tributario y reducen el respeto de la sociedad por la Administración fiscal. La Comisión de Investigación Fiscal (Taxation Inquiry Commission) de 1966 desaconsejó las amnistías, advirtiendo que “pese a los resultados asombrosos que probablemente permite obtener, una amnistía lleva inherente una discriminación en contra de los contribuyentes honrados y, a largo plazo, afecta a la moral del contribuyente en general”. No es incorrecto afirmar que las amnistías intermitentes han hecho que el incumplimiento tributario sea considerado menos inmoral de lo que podría parecer en otras circunstancias. Existen pocas probabilidades de que se consiga crear un entorno de actitudes de colaboración por parte de los contribuyentes, si se siguen concediendo amnistías a los evasores de impuestos.»

Administración tributaria.—Aunque la calidad de la Administración tributaria es importante para casi todos y cada uno de los aspectos de los que nos ocupamos en este capítulo, aquí le prestamos una atención especial. El grado de informatización de un sistema tributario y la calidad de su base de datos y de sus sistemas son importantes para asegurarse de que los no declarantes presenten su declaración de impuestos. Lo que se requiere es una base de datos nacional que se actualice todos los días y que tenga capacidad para trasladar información de una Delegación a otra.

En Estados Unidos, la experiencia ha demostrado que es preciso tener cuidado a la hora de diseñar los sistemas de presentación de datos (3). Para ser efectivos, estos sistemas deben:

- exigir que se indique el nombre y el número de identificación fiscal de la persona que tiene derecho a percibir la renta;
- asegurarse de que los informes se refieren al mismo año fiscal (suelen plantearse problemas cuando los informantes han sustituido unos períodos de liquidación por otros);
- imponer sanciones a los informantes que no verifiquen debidamente la información antes de presentarla;
- especificar con claridad el método de contabilidad (caja o devengo) que sirve de fundamento a los informes.

Se puede mejorar la calidad de las inspecciones utilizando personal más cualificado o perfeccionando su formación. En Estados Unidos, el *sistema del mentor* (4) ha demostrado ser muy útil para enseñar las técnicas de inspección a los recién incorporados a la profesión.

(3) “The Next Step in Information Matching: Business Returns”, *Tax Notes*, págs. 1236-1237, septiembre 19, 1988.

(4) Con el *sistema del mentor*, los inspectores recién contratados trabajan con colegas experimentados para aprender las técnicas de la profesión, del mismo modo en que el aprendiz se forma al lado de su maestro.

Se pueden tomar asimismo medidas para desarrollar *sistemas expertos* (5) que puedan ser utilizados por los profesionales durante las inspecciones para investigar casos excepcionales. La utilización de cuestionarios estándar a menudo lleva a descuidar estos aspectos.

MINIMIZACIÓN DE LAS OPORTUNIDADES DE ELUDIR LOS IMPUESTOS

En este mismo capítulo, hemos destacado ya con anterioridad que la elusión fiscal puede ser prevista o no prevista, aceptable o inaceptable, y que a menudo no está claro lo que pretende la ley hasta que no aparece una disposición que enmienda a la anterior. En este apartado, nos ocupamos esencialmente de estudiar las enmiendas que han aparecido en Australia en la última década para, así, determinar cómo han sido rediseñados sus sistemas tributarios a fin de minimizar las oportunidades de eludir impuestos. Quizá esto sirva de lección a otros países.

OPORTUNIDADES DE CONVERTIR LA RENTA EN CAPITAL

La presencia o ausencia de determinadas características estructurales a menudo ofrecen al contribuyente la oportunidad de eludir impuestos. En Australia, antes del 20 de septiembre de 1985, las ganancias de capital no formaban parte, en tanto categoría general, de la base imponible (6). Esto permitía a los contribuyentes eludir impuestos transformando la renta en capital (o, más precisamente, asegurándose de que, al cobrar un importe cualquiera, éste fuera registrado como capital y no como renta). La sentencia en el caso de Stanton contra FCT 92 CLR 630 ilustra la forma de llevar esto a cabo. Los contribuyentes, que eran aparceros, tenían que recibir un pago del propietario de un aserradero por la utilización de la madera ubicada en sus tierras. Si el importe a pagar fuera función de la cantidad de madera adquirida, estaría sujeto a gravamen como cualquier otro canon. Si tuviese alguna relación con las actividades empresariales habituales de los aparceros, sería considerado como una renta ordinaria. Ahora bien, los contribuyentes recibían el pago por conceder al dueño del aserradero el derecho a entrar en sus tierras y a cortar madera. Según el Tribunal, esto constituía una entrada de capital. Al no existir una disposición general en materia de ganancias de capital, el pago no estaba sujeto a gravamen.

El recurso a la operación del lavado de cupón también resultaba muy útil, habida cuenta de que las ganancias de capital no estaban sujetas a gra-

(5) Los *sistemas expertos* son sistemas de apoyo para la toma de decisiones que han sido desarrollados partiendo de la información y de los criterios de decisión utilizados por los mejores inspectores.

(6) Las plusvalías obtenidas con la venta de propiedades adquiridas con el fin de ser revendidas estaban sujetas a gravamen según lo estipulado en la disposición s26(a) y sus predecesoras. Dicha disposición relativa a las plusvalías demostró ser excesivamente restringida.

vamen. Amparándose en esta operación, los accionistas de compañías que generaban sustanciosos dividendos, en lugar de percibir estos últimos, vendían sus acciones por una suma que incluía un valor aproximado de dichos dividendos. Si los accionistas no habían adquirido sus acciones para revenderlas y obtener una ganancia, estaban exentos de pagar impuestos por las cuantías que recibían. Estas últimas hubieran estado sujetas a gravamen de haber existido una disposición general en materia de ganancias de capital.

Además, al no existir una legislación relativa a las ganancias de capital, otros contribuyentes podían comprar, sin prácticamente tener que pagar ningún impuesto, acciones que generaban pocos o ningún dividendo, aunque presentasen una rentabilidad mayor en forma de incremento en el precio de la acción. Si las ganancias de capital estuviesen sujetas a gravamen, los contribuyentes tendrían que pagar impuestos sobre el beneficio obtenido con la venta de acciones. Son muy pocos los países desarrollados en los que las ganancias de capital están exentas de impuesto. No obstante, en algunos de ellos reciben un tratamiento más favorable que la renta ordinaria. El hecho de no gravar en un mismo pie de igualdad las rentas y las ganancias de capital deja vía libre a la elusión de impuestos.

OPORTUNIDAD DE REPARTIR LA RENTA

La existencia de tipos impositivos altos y de una escala progresiva de tipos supone para los contribuyentes un incentivo que les impulsa a compartir su renta con otras personas. Las características estructurales de los sistemas tributarios pueden multiplicar o limitar las oportunidades de compartir la renta; por ejemplo:

- si el tipo impositivo aplicable a las sociedades es inferior al tipo impositivo marginal máximo del impuesto personal, los particulares optarán por llevar a cabo sus operaciones a través de una sociedad;
- si las sociedades personalistas y los trusts no reciben el mismo tratamiento fiscal que las sociedades capitalistas, desde un punto de vista meramente tributario, estará justificado elegir una estructura o la otra.

De hecho, en el marco de las cuatro estructuras, empresario individual, sociedad personalista, sociedad capitalista y trust, pueden surgir importantes diferencias de orden fiscal. En particular, en el caso de los trusts, los contribuyentes han obtenido en Australia ventajas que tal vez no habían sido previstas por la ley. Esto ha sido así muy especialmente en los casos en los que se ha repartido una renta fiduciaria entre unos beneficiarios menores de edad y/o no residentes. La respuesta legal ante este hecho ha consistido en reducir el mínimo exento para estos grupos (416 y 0 dólares, respectivamente) y para los menores, aplicando el tipo marginal máximo (actualmente, un 47 por 100) a toda renta que supere el umbral de 416 dólares.

Una medida alternativa hubiera consistido en aplicar a las sociedades personalistas y a los trusts el mismo tratamiento fiscal que a las sociedades capitalistas; es decir, aplicar a los dos primeros un impuesto primario y conceder a los socios/beneficiarios unos créditos impositivos aplicables a la renta distribuida.

Otros sistemas tributarios deberían estudiar de cerca:

- el tratamiento fiscal que han de recibir las diferentes estructuras;
- los mínimos exentos que conviene aplicar;
- la entidad que ha de estar sujeta a impuesto: el individuo o la unidad familiar.

Si están previstos unos mínimos exentos y se aplican unos tipos marginales progresivos, los contribuyentes encontrarán formas de eludir los impuestos, a menos que se estipule lo contrario en unas disposiciones contra la elusión fiscal.

SACAR PROVECHO DE LAS DISPOSICIONES ESPECIALES

En ocasiones, se introducen disposiciones especiales con el fin de crear incentivos o de aplicar reducciones impositivas a determinados gastos o grupos de contribuyentes. No obstante, hay algunos contribuyentes que parecen sacar siempre partido de estas disposiciones por vías que no eran las previstas por la ley. La casuística australiana resulta muy ilustrativa a este respecto, por ejemplo, el caso de la compañía Enquire Nominees Ltd contra FCT 73 ATC 4114 evidencia la forma en que un grupo de residentes australianos sacaba provecho de unas exenciones previstas exclusivamente para los residentes de determinados territorios externos. El caso de Mullens contra FCT 76 ATC 4288 muestra cómo una serie de contribuyentes se convirtieron temporalmente en accionistas de compañías mineras y de exploración para beneficiarse de las deducciones aplicables al capital invertido en la compra de estas acciones.

Lo que se necesita es una disposición general contra la elusión de impuestos que pueda ser invocada cuando los contribuyentes traten de sacar provecho de la legislación. Es probable que estas disposiciones generales sean difíciles de redactar. En efecto, las dificultades surgen no sólo a la hora de decidir qué tipo de disposiciones deben ser promulgadas, sino también a la hora de elegir las palabras que conviene utilizar. En lo que respecta al contenido de las disposiciones, las diferentes alternativas incluyen las siguientes:

- conceder discreción administrativa a una persona para que apruebe o veto determinados actuaciones, o
- intentar definir cuáles son las actuaciones que están permitidas y cuáles las que están prohibidas.

Por regla general, se suele preferir el segundo tipo de disposiciones. No obstante, no siempre es fácil encontrar las palabras apropiadas. Antes de 1981, la legislación australiana se amparaba en la disposición s260 que, en esencia, convertía en “nula de pleno derecho” toda actuación cuyo objetivo o consecuencia fuese “eludir impuestos”. Desgraciadamente, la redacción de esta disposición planteó muchos problemas. Mencionamos aquí dos de las dificultades generales. En primer lugar, estaba claro que no se pretendía que el apartado en cuestión tuviese una aplicación literal. Es decir, no se trataba de sancionar todos los comportamientos tendentes a eludir impuestos, sino sólo algunos de ellos. Ahora bien, la disposición no consiguió diferenciar los comportamientos que debían ser permitidos de aquellos otros que había que suprimir. En segundo lugar, no estaban claras las consecuencias que debía tener la disposición sobre las conductas que había que eliminar (en caso de ser detectadas). De acuerdo con sus propios términos, el apartado tenía unos fines exclusivos de erradicación. No investía a nadie de autoridad para reconstruir situaciones en el marco de las cuales se pudiesen aplicar unos impuestos.

Desde el 27 de mayo de 1981, se ha estado aplicando una nueva disposición, Sección IV-A. Su objeto era paliar los defectos detectados en la disposición s260. En particular, la nueva disposición se propone:

- definir el campo de aplicación, más concretamente, definir los casos en los que es lícito concluir (en relación con ocho apartados distintos) que el objetivo predominante era obtener una “ventaja fiscal” (un término para el que también se incluye una definición específica);
- crear un mecanismo para recaudar gravámenes una vez que se ha erradicado una pauta de comportamiento, es decir, un mecanismo que permita al *Commissioner* cancelar las ventajas fiscales y recaudar gravámenes cuando lo estime procedente.

Hay que señalar que el *Commissioner* no tiene poder discrecional para determinar si ha de aplicarse o no la Sección IV-A. Su competencia se limita a determinar cómo deben recaudarse los tributos una vez que se ha establecido, supuestamente a partir de criterios objetivos, si es o no de aplicación la Sección IV-A.

Cuando no se consigue evitar la elusión fiscal con las disposiciones generales dictadas con este fin, los legisladores se ven en la necesidad de modificar continuamente la ley. Esto es inaceptable dado que esta actividad les desvía de sus tareas primordiales.

Otras medidas que permiten reducir la elusión fiscal, son las siguientes:

- reducir al mínimo el número de disposiciones que ofrecen incentivos/exenciones puesto que, en teoría, cuanto menor sea el número de disposiciones, menores serán las oportunidades de eludir impuestos;

- estudiar la aplicación de leyes retroactivas para combatir las conductas abiertamente ilícitas. [En Australia, la Ley de 1982 sobre estimación de la base imponible (impago del impuesto sobre sociedades) constituye un ejemplo de este tipo de legislación. Produjo efectos desde el 1 de enero de 1972, pese a que la aprobación real de dicha ley no tuvo lugar hasta el 13 de diciembre de 1982. Su finalidad era recuperar los impuestos exigibles a unas entidades que habían sido desprovistas de su capacidad para pagar impuestos].

ACTITUD DE LOS TRIBUNALES

Un factor primordial que va a determinar la eficacia de una administración fiscal en su lucha contra la elusión fiscal es el enfoque o la actitud de los tribunales. Será muy significativo el grado de atención que éstos presten a la forma por encima del fondo. También será de vital importancia su exigencia de una ley clara e inequívoca como requisito previo a toda decisión sobre la procedencia o no de reclamar un impuesto a los contribuyentes. La actitud de los tribunales es importante con respecto a otros muchos apartados fundamentales, entre otras cosas, para determinar lo siguiente:

- si los acuerdos son ficticios;
- si se debería permitir a los contribuyentes sacar partido de las lagunas legales;
- si las disposiciones generales de lucha contra la elusión deben aplicarse a unas formas concretas de proceder.

REQUISITOS ÉTICOS DE LA PROFESIÓN CONTABLE Y JURÍDICA

Los contribuyentes que incurren en la elusión fiscal suelen necesitar la asistencia de un banquero, un abogado o un contable. El hecho de que los colegios profesionales tanto de contables como de abogados cuenten en mayor o menor medida con normas deontológicas que prohíban a sus miembros prestar asistencia a los contribuyentes para que éstos recurran a la elusión fiscal tendrá, sin duda, una incidencia considerable en la proliferación de las conductas elusivas. Si resulta necesario, las instancias oficiales pueden animar a los colegios profesionales a que adopten unas normas deontológicas. En su caso, estas mismas instancias pueden considerar como una infracción de las normas el hecho de que se promuevan determinados tipos de conductas o de que se asista o se incite a los contribuyentes a que recurran a tales conductas.

UTILIZACIÓN DE MATERIAL EXTRÍNSECO

En los procesos legales, el tipo de material que puede ser presentado como prueba está sometido a unas reglas específicas. Estas últimas suelen

ser desarrolladas por el derecho consuetudinario, aunque en ocasiones están reflejadas en una ley. Por tanto, los Estados pueden plantearse la conveniencia de incrementar la eficacia de sus administraciones tributarias mediante la introducción de leyes que permitan tener en cuenta unas pruebas materiales concretas, en determinadas circunstancias. Para ello, pueden optar por una simple modificación de la norma reguladora de la interpretación de las leyes o por una medida más intervencionista. En Australia, la Ley de interpretación de las leyes (Act Interpretation Act) ha sido modificada en dos sentidos con el fin de aumentar las posibilidades de éxito de las administraciones tributarias en su lucha contra determinados tipos de elusión fiscal. La Sección 15AA estipula que, en determinadas circunstancias, debe tenerse en cuenta la intención u objeto en el que se sustenta una ley. Por su parte, la Sección 15AB permite tener en cuenta el material extrínseco, lo cual implica que se permite tomar en consideración los debates parlamentarios y declaraciones de principios que acompañan a las leyes.

SOCIEDADES EXTRANJERAS CONTROLADAS POR RESIDENTES

Si no existe, en un país, una legislación que grave los beneficios procedentes de las sociedades extranjeras o *trusts* controlados por residentes, éstos tendrán la posibilidad de diferir o de eludir el pago de los impuestos sobre dichos beneficios. La legislación fiscal nacional a menudo impone como requisito previo a la aplicación de un impuesto la existencia de un nexo territorial. Este nexo suele ser la fuente o la residencia. Tal es el caso de Australia. Antes del 1 de julio de 1990, las personas residentes en Australia tenían la posibilidad de crear unas entidades no residentes con el fin de obtener de las mismas, sin pagar impuestos en Australia, una renta de origen no australiano, pudiendo incluso controlar dicha renta o beneficiarse de la misma. Por ejemplo, un *trust* radicado en un paraíso fiscal podía invertir un capital disponible en depósitos que generaban intereses y acumular la renta correspondiente sin que ésta estuviese sujeta a un impuesto australiano.

Desde el 1 de julio de 1990, existe una ley que atribuye a los residentes en Australia la renta procedente de entidades extranjeras controladas por ellos mismos. Dicha ley no es exclusiva de Australia. De hecho, a este respecto, Australia va muy por detrás del resto de los países miembros de la OCDE. Hay dos aspectos del modelo australiano que merece la pena mencionar aquí. El primero es que, cuando fue aprobada la nueva ley, se ofreció un incentivo a las personas que participaban en *trusts* no residentes para que los liquidaran antes de una determinada fecha. El incentivo consistía en aplicar un impuesto de un 10 por 100 al capital distribuido procedente de dichos *trusts*.

El segundo aspecto, tal vez tomado de la legislación norteamericana, es el poder del que está investido el Commissioner of Taxation para emitir requerimientos solicitando información procedente del extranjero. Estos requerimientos facilitan el acceso de la Administración tributaria a unos

datos y unos documentos que se hallan en otros países. A los contribuyentes que reciben estas notificaciones, se les pide que aporten la información necesaria para que la ley sea operativa. Pese a no estar obligados a facilitarla, el hecho de no proporcionar esta información impedirá a los contribuyentes presentar los documentos oportunos en los procesos que se incoen para cuestionar sus liquidaciones de impuestos.

FIJACIÓN DE LOS PRECIOS DE TRANSFERENCIA

Los precios de transferencia se fijan por distintos motivos y, entre éstos, destacan por su importancia la transferencia de beneficios de una jurisdicción fiscal a otra. Cuando los precios de transferencia de las exportaciones se establecen con unos tipos de cambio superiores a los vigentes en el mercado, la administración tributaria del país exportador saldrá ganando, mientras que la del país importador perderá unos ingresos. La legislación interior en materia de impuestos suele incluir unas disposiciones que permiten a la administración tributaria sustituir tales precios por los que habrían sido utilizados en una transacción entre partes independientes. Los Acuerdos Internacionales suelen adoptar este enfoque al permitir, en el caso de los establecimientos permanentes, la aplicación de un impuesto sobre los beneficios empresariales cuya obtención “habría sido razonable esperar”.

La legislación fiscal australiana sigue estos dos enfoques. La experiencia ha demostrado que la manera en que la administración tributaria aplica la ley puede ser tan importante como la legislación en sí misma. En Australia, las inspecciones fiscales han sido utilizadas para ayudar a regular las prácticas de fijación de los precios de transferencia. Ahora bien, estas inspecciones sólo pueden ser eficaces si la administración tributaria correspondiente sabe a quién debe inspeccionar; en otras palabras, es preciso que las autoridades fiscales sepan cuáles son los contribuyentes que han intervenido en transacciones internacionales. A este respecto, la Oficina Fiscal australiana (Australian Tax Office) trata de establecer una base de datos de sujetos potenciales de las inspecciones, solicitando a dichos contribuyentes que cumplimenten un cuestionario (impreso 25A) en el que se haga constar su participación en transacciones internacionales.

En 1991, surgió otra iniciativa cuyo objeto es regular los precios de transferencia con la colaboración de los contribuyentes. Las administraciones fiscales de Australia y Estados Unidos han firmado un acuerdo gracias al cual los contribuyentes que realizan transferencias de bienes y servicios entre ambos países pueden obtener determinaciones previas de los precios de transferencia. De este modo, cuando los bienes y servicios se traspasan a entidades con las que los contribuyentes mantienen una relación de dependencia, estos últimos tributan a la Administración fiscal de su país en función de los precios aprobados en las determinaciones previas. En el futuro, una mayor colaboración podría dar lugar a que se lleven a cabo inspeccio-

nes conjuntas de las multinacionales. La fijación de los precios de transferencia sigue siendo un problema complejo y es probable que requiera un control estricto por parte de los organismos involucrados.

MÍNIMIZACIÓN DE LA PREDISPOSICIÓN A EVADIR O ELUDIR IMPUESTOS

El comportamiento es un componente de la evasión y la elusión de impuestos tan importante como cualquier otro. Se han llevado a cabo muchas investigaciones para determinar los motivos que incitan a los contribuyentes a incurrir en estas conductas (7). Estos motivos pueden variar de una época a otra y de un país a otro. Aquí no vamos a formular ninguna recomendación concreta en cuanto a la política a aplicar. Más bien, nos limitaremos a presentar algunas hipótesis generales y a comentar lo que es factible hacer en un determinado país.

Quizá convenga señalar que vamos a ocuparnos conjuntamente de la evasión y la elusión de impuestos. Procedemos así por simple conveniencia. En realidad, los motivos que incitan a unos contribuyentes a evadir impuestos pueden ser muy distintos de los que llevan a otros a eludirlos. Algunos autores opinan incluso que los pobres evaden impuestos porque los ricos los eluden (¿o tal vez haya que decir que los ricos eluden impuestos porque los pobres los evaden?). También conviene advertir que, aunque tal vez sea posible determinar qué es lo que lleva a algunas personas a incurrir en estas conductas, esto no significa que corrigiendo esta causa se consiga reducir la elusión y la evasión. Por ejemplo, si se descubre que algunas personas eluden impuestos debido a la existencia de tipos impositivos altos, una reducción de dichos tipos no hará necesariamente que se reduzca el deseo de seguir eludiéndolos. De la misma forma, puede que un incremento de los tipos no aumente el deseo de eludir los impuestos. Es probable que la percepción de que los tipos impositivos son altos constituya el origen de la primera evasión o elusión. No obstante, las evasiones o elusiones subsiguientes pueden producirse por el simple hecho de que los contribuyentes repiten una conducta anterior. Por consiguiente, aunque los contribuyentes atribuyan sus conductas de elusión o evasión a la existencia de unos tipos impositivos altos, es posible que luego no respondan a una reducción de los mismos. En suma, la dimensión vinculada con el comportamiento es una cuestión muy compleja.

Las personas interesadas en descubrir los motivos que incitan a los contribuyentes a evadir o eludir impuestos deberían tener en cuenta las consecuencias de los siguientes factores:

(7) Para un resumen exhaustivo, véanse sobre todo ROTH, J. A., *et. al.*: *Taxpayer Compliance*, vols. I y II, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1989, y ELFFERS, H.: *Income Tax Evasion: Theory and Measurement*, Kluwer, Deventer, 1991.

- La percepción que tienen los contribuyentes de:
 - los tipos impositivos;
 - la equidad o la justicia del sistema tributario;
 - la sensatez que demuestra el Estado en su forma de gastar el dinero de los contribuyentes;
- la predisposición básica de los individuos con respecto al Estado y, de forma más general, con respecto a la ley;
- la influencia que ejerce el grupo sobre la conducta de los individuos;
- las inspecciones fiscales, la obligación de aportar datos, las retenciones;
- los estilos de administración tributaria;
- los asesores fiscales;
- la probabilidad de detectar irregularidades y el nivel de las sanciones;
- los servicios al contribuyente.

Otro de los problemas que está muy relacionado con las causas que llevan a los contribuyentes a evadir o eludir impuestos consiste en determinar qué es lo que les incita a cumplir voluntariamente con sus obligaciones tributarias. Sobre este aspecto es sobre el que pueden incidir las administraciones tributarias y sobre el que Australia tal vez tenga algo que enseñar a los demás países. En los últimos años, la Oficina Fiscal australiana ha sufrido un cambio importante en su forma de abordar esta cuestión, pasando de un enfoque que consistía en intentar detectar y sancionar el incumplimiento a otro tendente a estimular o mejorar el cumplimiento voluntario. Uno de los objetivos actuales de ese organismo es prestar ayuda a los contribuyentes para que “hagan bien las cosas desde el primer momento”.

En la actualidad, la Oficina Fiscal australiana se organiza en torno a sus clientes (los contribuyentes) e intenta encontrar formas de ayudarles. El objeto central de este enfoque es la autoliquidación: un sistema que permita aceptar las declaraciones por su valor nominal y garantizar su veracidad con inspecciones ulteriores. Anteriormente, todas las declaraciones eran revisadas por unos inspectores. La autoliquidación o bien ha facilitado o bien ha hecho factible el sistema electrónico de presentación de las declaraciones. Con este sistema, se informatiza el proceso y los particulares reciben sus devoluciones de impuestos a los catorce días de haber presentado su declaración.

Se han ideado otras medidas para fomentar el cumplimiento voluntario. Entre ellas, cabe citar las siguientes:

- simplificación de los impresos;
- elaboración de guías fiscales y de folletos informativos redactados en lenguaje llano;
- creación de grupos de asesores;

- creación de grupos para la solución de problemas;
- fijación de objetivos para dar respuesta a las reclamaciones y los recursos;
- coordinación de los grupos de ayuda formados por voluntarios;
- ampliación de la bibliografía fiscal;
- mayor interacción con los grupos de la comunidad;
- ampliación de los servicios que prestan los Inspectores de Hacienda.

El significado último de estas medidas es el reconocimiento de que, a la larga, el éxito de un sistema tributario depende de la colaboración de los contribuyentes, mucho más que del endurecimiento de las leyes en materia fiscal. La mejor prueba de este hecho la constituye la política de la Oficina Fiscal con respecto a las multas. Con anterioridad, las multas que se imponían rondaban todas el 40 por 100, con independencia del motivo que había dado lugar al incumplimiento. Gracias al Decreto IT 2517 que fue dictado en febrero de 1989, se ha establecido toda una gama de multas que van de un 0 a un 45 por 100. Por ejemplo, la evasión deliberada es castigada con una multa del 45 por 100 y la omisión con otra del 15 al 30, eximiendo de toda sanción al contribuyente que no fuera consciente de la infracción y del que no se podía esperar que lo fuese.

El objetivo esencial de esta política es fomentar a largo plazo el cumplimiento voluntario. Ya se había descubierto, con anterioridad, que las multas impuestas sin tener en cuenta las circunstancias de los contribuyentes a menudo indisponían a los sancionados contra el sistema tributario. Esto no era lo más apropiado para conseguir una colaboración continuada por parte de éstos.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

El objeto de este capítulo era mostrar cómo se puede diseñar y gestionar un sistema tributario con el fin de minimizar la evasión y la elusión de impuestos. Las enseñanzas prácticas que hemos utilizado proceden en su mayoría de Australia. Algunas de ellas pueden ser útiles para otros países. Ahora bien, cada nación debe determinar cuál ha de ser su punto de partida en función de sus circunstancias específicas. Por ejemplo, si abundan las conductas de elusión, entonces será preciso ocuparse primero de ellas. Por el contrario, si el principal problema lo constituye la economía informal, las primeras medidas que se adopten deberían estar encaminadas a resolverlo. En caso de que no haya ningún aspecto prioritario, cabrá plantearse los siguientes objetivos:

- La ley fiscal debería definir con claridad qué es lo que está sujeto a impuesto y qué es lo que está sujeto a deducción; qué es lo que está permitido y qué es lo que está prohibido.

- La retención en origen y/o la obligación de aportar información deberían ampliarse a otros contribuyentes, además de los asalariados.
- La obligación de mantener unos registros y la estructura de las sanciones deberían ser objeto de una revisión periódica para determinar si son las apropiadas.
- Es preciso llevar a cabo comprobaciones sistemáticas para asegurarse de que todas las personas que tienen que presentar una declaración lo estén haciendo efectivamente. Aquellas que no cumplan con esta obligación tendrán que ser incentivadas para que empiecen a hacerlo. A este respecto, es posible que las amnistías contribuyan a romper un ciclo de no presentación de las declaraciones.
- Hay que corregir los fallos estructurales del sistema tributario: en especial, la posibilidad de modificar la naturaleza de los cobros (convirtiéndolos en cobros no sujetos a impuesto o sujetos a una tributación más favorable), la posibilidad de repartir la renta con otras personas y la posibilidad de aprovechar determinadas disposiciones de una Ley.
- Las transacciones internacionales y la utilización de entidades ubicadas en el extranjero, pero propiedad de residentes, deberían ser controladas con regularidad, aprobándose además una legislación especial complementaria según proceda.
- Convendría asimismo prestar atención a los factores que incitan a los contribuyentes a evadir o a eludir impuestos (es probable que ésta sea una tarea compleja y cambiante en la que tanto el gobierno como los inspectores fiscales tienen un papel que desempeñar).
- A más largo plazo, es importante que la administración tributaria sea percibida como una institución que sirve a los contribuyentes, en lugar de limitarse a castigar a los que incumplen con sus obligaciones.

Es muy posible que la elusión y la evasión de impuestos sigan formando parte integrante de todo sistema tributario. Por consiguiente, serán precisos nuevos esfuerzos encaminados a evitar estos comportamientos.

Referencias y lecturas complementarias

DUBIN, J. A.; M. J. GRAETZ y L. L. WILDE: "The Effect of Tax and Audit Rates on Compliance with the Federal Income Tax, 1977-85", *Social Science Working Paper 638*, California Institute of Technology, abril 1978.

EFFERS, H.: *Income Tax Evasion: Theory and Measurement*, Kluwer, Deventer, 1991.

- JACKSON, B. R., y V. C. MILLIRON: "Tax Compliance Research: Findings, Problems and Prospects", volumen 5: *Journal of Accounting Literature*, págs. 125-165, 1986.
- KINSEY, K. A.: "Survey data on Tax Compliance: A Compendium and Review", *American Bar Foundation*, Chicago, 1984.
- MARKS, B.: *Understanding Fringe Benefits Tax* (2.^a ed.), CCH Australia Ltd., 1989.
- MILLIRON, V. C., y D. R. TOY: "Tax Compliance: An Investigation of Key Features", *Journal of the American Taxation Association*, págs. 54-104, Spring, 1988.
- ROTH, J. A., et al: "Taxpayer Compliance", vol. 1: *An Agenda for Research*, y vol. 2: *Social Science Perspectives*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1989.
- WALLCHUTZKY, I. G.: "Australia: Revenue Authority Options in Achieving Taxpayer Compliance", volumen 6: *Asian-Pacific Tax and Investment Bulletin*, págs. 347-355, 1988.
- WITTE, A. D., y D. F. WOODBURY: "What We Know About the Factors Affecting Compliance with the Tax Laws", en P. Sawicki (ed.): *Income Tax Compliance: A Report of the ABA Section of Taxation Invitational Conference on Income Tax Compliance*, págs. 133-148, American Bar Association, Chicago, 1983.
- Report of the Royal Commission on Taxation* (The Carter Commission), Queens Printer and Controller of Stationery, Ottawa, Canada, 1966.
- Report of the Taxation Commission 1990*, Department of Government Printing, Colombo, Sri Lanka, 1991.
- Royal Commission on the Taxation of Profits and Income, Final Report*, The Radcliffe Commission, Cmnd 9474, HMSO, London, 1955.
- Taxation in Australia*, "Compliance: Taxpayers Go Like Lambs", *Taxation in Australia*, vol. 26, número 9, págs. 470-471, abril 1992.
- Taxation Review Committee-Full Report*, The Asprey Committee, Australia Government Publishing Service, Canberra, 1975.

Capítulo 7

Autoliquidación y reforma de la administración de los impuestos en Irlanda

FRANK CASSELLS y DON THORNHILL (*)

SUMARIO: Introducción.—La autoliquidación, ¿un precursor necesario para la reforma fiscal?—Resumen global.—Conclusión.—Autoliquidación: Impuesto sobre adquisiciones de capital.—Conclusión.—Apéndice.—Referencias y lecturas complementarias.

INTRODUCCIÓN

En el período 1988-1992, se produjo un cambio fundamental en el sistema de determinación de la deuda tributaria de los impuestos directos del código tributario irlandés. Exceptuándose la retención sobre las rentas de trabajo dependiente (PAYE), varió el sistema de liquidación de los impuestos, anteriormente directo, pasando a uno de autoliquidación por parte del contribuyente para todos los demás impuestos directos —los impuestos sobre las rentas de trabajo independiente y de capital, los impuestos sobre la renta de sociedades, el impuesto sobre las ganancias de capital y la tributación de las herencias y donaciones—. La Sección 7.1 describe las circunstancias político-económicas que propiciaron esta importante reforma y analiza sus resultados e implicaciones con especial referencia al impuesto sobre la renta. La Sección 7.2 describe como un “micro” caso de estudio la puesta en funcionamiento de la autoliquidación en la imposición de suce-

(*) Frank CASSELLS es *Revenue Commissioner* y DON THORNHILL es Secretario Adjunto en la Oficina de los Revenue Commissioners irlandeses.

siones y donaciones (impuesto sobre las adquisiciones de capital-CAT). Aunque el CAT representa sólo el 0,6 por 100 de la recaudación total en Irlanda, el análisis de este caso ofrece un buen ejemplo de por qué se aprobó la autoliquidación y de las ventajas de esta última. El mencionado estudio también examina parte de las cuestiones estratégicas y organizativas que han de tratarse al cambiar al sistema de autoliquidación.

LA AUTOLIQUIDACIÓN, ¿UN PRECURSOR NECESARIO PARA LA REFORMA FISCAL?

Irlanda, al seguir la pauta de muchos otros países, ha experimentado un período de reforma fiscal que se inició a finales de la década de los ochenta y que todavía persiste. La fase inicial de la reforma fiscal en Irlanda prestó atención a los sistemas y estructuras administrativos. Esta forma de actuar contrasta con la dominante en muchos otros países y consistente en alterar radicalmente la estructura tributaria en sí misma, mediante la reducción de los tipos y la eliminación de los refugios tributarios. Ahora es cuando el proceso se dirige en Irlanda a reducir los tipos y a eliminar los refugios fiscales. ¿Por qué Irlanda fue en contra de la tendencia general y eligió en primer lugar modificar la administración del sistema tributario antes de adoptar la orientación dominante de emprender una reforma fiscal?

LAS CAUSAS

Serían fundamentalmente dos. En primer lugar, se era consciente de que los graves desequilibrios de las finanzas públicas irlandesas de mediados y finales de los ochenta, según pone de manifiesto un porcentaje Deuda/PIB del 117 por 100 en 1987, impedían cualquier programa radical de la modificación de los tipos impositivos y de las estructuras fiscales.

La prioridad absoluta del gobierno era la restauración del equilibrio en las finanzas públicas. El éxito en alcanzar este objetivo –la ratio Deuda/PIB se ha reducido en 1992 al 91 por 100– permitirá abrir la puerta a la reforma de los tipos y estructuras fiscales. El segundo motivo fue que, a lo largo de los años ochenta, Irlanda se enfrentó con un considerable problema de incumplimiento tributario y de recaudación, en particular, con los perceptores de renta de trabajo independiente. Por ejemplo, el informe del *Irish Comptroller and Auditor General* presentaba 1.318 millones de libras irlandesas en impuestos vencidos para el sector de trabajo por cuenta propia a 31 de mayo de 1988. ¡Dicha cifra era aproximadamente cinco veces la recaudación estimada de dicho sector! Aunque se reconocía la existencia de un problema de retrasos en este capítulo, posiblemente no podría haber sido de tal magnitud. La cifra teórica era más un dato ilustrativo de lo mucho que se había deteriorado el sistema tradicional de liquidación y de recaudación que una medida del verdadero problema de los retrasos.

Sin embargo, la publicación anual del dato de estos importantes retrasos creaba una fuerte sensación de agravio en otros contribuyentes y daba pie

a que aparecieran creencias infundadas en el sentido de que los graves desequilibrios en la hacienda pública irlandesa podrían mejorar de forma importante si, al menos, pudiera recaudarse la mencionada suma. Lo más relevante para la administración del sistema fiscal era que esa cifra teórica tendía a paralizar las operaciones de recaudación de los verdaderos retrasos, y los intentos de las administraciones tributarias de justificar esta cifra, aunque precisos y loables, propendían a socavar la credibilidad de las administraciones tributarias y de recaudación.

ANÁLISIS PREVIO Y ACTUACIÓN INICIAL

Desde hacía muchos años se había reconocido que el sistema fiscal irlandés, en el caso de los trabajadores por cuenta propia, se hallaba en una situación lamentable y se había intentado varias veces mejorarlo, generalmente mediante la aprobación en el código tributario de multas más elevadas. Con cierta justificación, este procedimiento se ha descrito de forma despectiva como “administrar mediante conjuros”, en otras palabras, dicho procedimiento se basa en la creencia de que si se elegían las palabras adecuadas y éstas se incluían en el código, entonces los contribuyentes defraudadores pasarían, como por arte de magia, a mostrar una buena disposición y el sistema repentinamente volvería a funcionar. Desafortunadamente, este enfoque del incumplimiento tributario no es el correcto, al menos en el contexto irlandés, y requiere más bien una actuación directa.

En 1980, el gobierno irlandés nombró una Comisión para que analizara el sistema fiscal y sugiriera reformas. El quinto informe de la Comisión publicado en octubre de 1985 trataba, en particular, el cumplimiento voluntario y la administración tributaria. Además, en 1987, el Gobierno irlandés requirió el asesoramiento del FMI en materia de administración tributaria. El informe del FMI dio lugar a un “borrador” elaborado por el Ministerio de Hacienda irlandés y los *Commissioners* de la Administración tributaria (*Revenue*) y respaldado por el entonces titular del Departamento citado. Este estudio pretendía, entre otras cosas, resumir los puntos principales de las propuestas del FMI. Sin embargo, su principal objetivo era llamar la atención del público, en general, sobre las dificultades a las que se enfrentaba la Administración tributaria y estimular el análisis, tanto por parte de la Administración como del público, de una posible solución –la aprobación de un sistema de autoliquidación. En otras palabras, se reconocía que el sistema existente no funcionaba y que se requerían medidas radicales– entre las que se incluía la introducción de un nuevo sistema de liquidación de la deuda tributaria.

EL PUNTO DE VISTA CAMBIANTE ACERCA DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Sin embargo, lo más importante de todo fue que se dio una concienciación a nivel político y oficial de que no se podía alcanzar el cumplimiento tributario a gran escala sólo con amenazas y sanciones. También, surgió la

opinión de que un sistema tributario, al estar estructurado de forma deficiente, podría contribuir a un escaso cumplimiento tributario simplemente por sus propios defectos, ya percibidos, ya reales. En otras palabras, un sistema tributario eficiente requiere la cooperación del público que paga sus impuestos. Parecía también que aunque los tipos impositivos reducidos disminuyen los problemas de recaudación, de todas formas es necesario contar con un sistema tributario eficiente para conseguir la equidad y recaudación a nivel máximo.

Fue una coincidencia el que los *Revenue Commissioners* conocieran, en ese momento, la existencia de una investigación en el ámbito académico para favorecer el cumplimiento voluntario tributario (véanse las referencias) en particular la obra de un anterior contratado del Internal Revenue Service de los Estados Unidos, Kevin McCrohan, por entonces profesor de Mercadotecnia en la George Mason University de Virginia. Sus investigaciones (McCrohan, 1988) y nuestros propios análisis de los problemas existentes, parecían indicar que el cumplimiento tributario voluntario tenía una relación directa con la percepción del contribuyente acerca de la eficiencia, de la imagen y de la disponibilidad de la organización del Revenue, así como también con su sentido de la recompensa personal o social por actuar de forma honrada con dicho organismo. Al promover el cumplimiento tributario voluntario, las conclusiones de McCrohan y las nuestras abogan por aplicarle un enfoque de *marketing*. Sin tener que forzar la analogía, en esencia el cumplimiento voluntario tributario es un “producto” que puede y, tal vez, debe venderse al público.

LOS INDICADORES CLAVES PARA CONSEGUIR UN SISTEMA TRIBUTARIO CON ÉXITO

Se consideraron los siguientes puntos claves como piezas fundamentales en todo enfoque que aspirara a asegurar el grado de cumplimiento tributario necesario para conseguir un sistema tributario efectivo:

1. Un sistema tributario que sea difícil de comprender o ante el cual los contribuyentes apenas puedan responder permite que éstos últimos racionalicen y justifiquen su falta de cumplimiento tributario (por “sistema tributario” se entiende no sólo los tipos impositivos y la estructura de los impuestos sino también el método de administrarlos).
2. El cumplimiento tributario es un acto preponderantemente voluntario; no es posible de forma directa forzar a cada uno de nosotros a cumplir con nuestras obligaciones. (Existe un grupo de “contribuyentes” que sólo cumple sus obligaciones en respuesta a una confrontación y coacción directa pero este conjunto no representa un porcentaje importante de la base imponible potencial de los contribuyentes. En esencia, el núcleo de la población de contribuyentes que incumple sus obligaciones representa sólo una recaudación fiscal marginal pero requiere niveles excepcionales de recursos del

Revenue para enfrentarse al problema. Sin embargo, si se ha de conseguir la equidad y mantener la confianza del contribuyente, el Revenue debería enfrentarse al mismo.)

3. El cumplimiento tributario depende de la eficiencia que se perciba del sistema tributario y de su administración.
4. Es necesario centrarse en la planificación estratégica que destaca el desarrollo de los sistemas y la persuasión y poner menos énfasis en la coacción, la amenaza y el miedo.
5. Se debe reforzar y recompensar el cumplimiento voluntario.
6. Deben estar claras las ventajas para el contribuyente de cumplir con sus obligaciones tributarias.
7. Debe educarse a los contribuyentes para facilitar el cumplimiento.
8. Deben realizarse comunicados que promuevan el cumplimiento voluntario.

LAS DEFICIENCIAS EN EL SISTEMA DE LIQUIDACIÓN DE LA DEUDA TRIBUTARIA

Tuvo la misma importancia que reconocíamos que el sistema tributario existente en Irlanda pudo haber estado favoreciendo la evasión fiscal, o al menos, los retrasos en el pago de los impuestos. Tres factores apoyaron esta hipótesis:

1. En realidad, un contribuyente que trabaja por cuenta propia no tenía que responder ante el sistema tributario a menos que ello estuviera realmente sustentado con un formulario oficial de declaración de la renta en manos del inspector financiero y tributario idóneo.
2. Excepto en circunstancias especiales, los intereses de demora y las multas por impuestos devengados y no ingresados empiezan a correr sólo a partir del momento en que el inspector ha efectuado una liquidación formal, estimada y basada en otros elementos posteriores a una declaración formal de la renta del contribuyente.
3. La amplia mayoría de las declaraciones de la renta no se presentaba en el período estipulado y la mayor parte de las liquidaciones la realizaba el Revenue. Ello causó grandes complicaciones y se presentó un gran número de recursos en el ámbito tributario, lo que favoreció que los contribuyentes difirieran el pago de sus impuestos y que se utilizaran muchos recursos del Revenue que podrían haberse empleado más eficazmente en la lucha contra la evasión fiscal.

Dicho sistema tenía un sesgo interno que favorecía el incumplimiento tributario. Incluso, cuando finalmente se identificaban los defraudadores y se

efectuaba su liquidación tributaria correspondiente, éstos no estaban en peores condiciones que si hubieran realizado su declaración. Por tanto, los evasores podían relajarse y no presentar declaraciones al Revenue al saber que si los desenmascaraban, en última instancia, no estarían expuestos en modo alguno a mayores sanciones de las que sufrirían si hubieran efectuado la declaración a su debido tiempo. Sin embargo, los problemas más importantes del sistema tributario irlandés no radicaban en los evasores sino en los contribuyentes morosos, es decir, en los contribuyentes conocidos por la Administración tributaria, que acabarían pagando sólo con un retraso considerable y después de un gran esfuerzo burocrático. Existía también el riesgo de que el comportamiento del moroso indujera a una evasión total.

LOS PROBLEMAS QUE SE HAN DE ABORDAR

Se consideró fundamentalmente necesario:

1. Promover el cumplimiento voluntario mejorando la comprensión del sistema tributario por parte del contribuyente y la confianza en el mismo y ofreciendo un mejor servicio al contribuyente, en definitiva, dando lugar a una percepción mucho más positiva del sistema tributario;
2. Hacer frente al contribuyente moroso que incumple sus obligaciones tributarias más eficazmente y con un tiempo de respuesta menor.
3. Reestructurar la organización interna del Irish Revenue Service de forma que se pudiese asignar un mayor porcentaje de los recursos cada vez más escaso para tratar con los defraudadores –fomentando con ello una utilización más eficaz de los recursos y una elevación del estado de ánimo de los funcionarios de Hacienda y de los contribuyentes cumplidores.

LA ELIMINACIÓN DE LA PROPENSIÓN

Inicialmente, la propensión a “evadir o ser moroso” tenía que eliminarse del sistema. Con tal fin, se diseñaron dos iniciativas (de las que surgió y despegó el concepto global de la aplicación amplia de la autoliquidación):

1. La aprobación de una norma según la cual se requería que todos los contribuyentes en concepto del impuesto sobre la renta, distintos a los sometidos al sistema PAYE, tenían que presentar una declaración de la renta antes de una fecha estipulada sin tener en cuenta el que hubieran recibido o no el impreso oficial de declaración de la renta, y
2. La formulación del requisito de acuerdo con el cual todos los contribuyentes deberían, en una fecha precisa, abonar su deuda tributaria o un porcentaje significativo de la misma, por las rentas obtenidas

en un determinado período impositivo, independientemente que se le hubiera enviado o no el formulario de la declaración de la renta. El no hacer esto daría lugar a que se considerase que el impuesto total y definitivo del año se había devengado en esa fecha.

Por consiguiente, cuando se detectara al evasor, empezarían a contar las sanciones pecuniarias y los intereses de demora y el evasor no obtendría ningún beneficio por no revelar su renta.

TRABAJOS PRELIMINARES ANTES DE PASAR A LA AUTOLIQUIDACIÓN

Aunque habían existido incursiones previas de autoliquidación en el caso del impuesto sobre las adquisiciones de capital (véase más abajo), la decisión de aplicar la autoliquidación a uno de los principales impuestos era un punto de partida de gran envergadura. Sin embargo, se consideró que el sistema administrativo existente era tan ineficaz que debía hacerse algo antes de proceder a una reforma fiscal propiamente dicha. Era inútil reducir sólo los tipos impositivos y reordenar la estructura de las reducciones impositivas y de las desgravaciones fiscales si el sistema de la administración de los impuestos no era eficaz.

Una consecuencia del modelo de “producto” para el cumplimiento voluntario era la necesidad de desarrollar un enfoque más empresarial para la administración del impuesto. Aunque los autores no respaldaran el punto de vista según el cual las estructuras empresariales del sector privado representan un modelo completo para la reestructuración de las actividades de los departamentos gubernamentales, creyeron que, en el ámbito de la gestión, se podía aprender mucho y adaptar en gran proporción el enfoque del sector privado. Con este fin, el equipo directivo del *Revenue* mantuvo con los principales ejecutivos del sector privado una serie de conversaciones en profundidad –con un énfasis especial en la gestión de los cambios organizativos a largo plazo– proceso que demostró ser muy fructífero.

Su efecto más importante consistió en convencer a los miembros del Revenue de la necesidad de romper su concha, a veces algo xenófoba en el plano organizativo, y de prepararse a recabar la competencia de expertos externos a la institución para mejorar la estructura y la aproximación a los “clientes”. Aunque muchos funcionarios de Hacienda, asesores fiscales y numerosos contribuyentes pueden bromear con la idea de considerar al contribuyente como cliente de las autoridades tributarias, el concepto es útil.

¿QUÉ ES UNA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA?

Las autoridades tributarias atraviesan una crisis de identidad: ¿son instrumentos de control u organizaciones prestadoras de servicios públicos? Deben controlar el sistema tributario y enfrentarse a los evasores y elusores fiscales. Pero en la práctica, la gran mayoría de las transacciones existentes

entre las autoridades tributarias y los contribuyentes o sus representantes (tal vez hasta un 90 por 100, en opinión de los autores) no son conflictivas. La respuesta a la pregunta “¿qué tipo de organización somos?”, tiende a estar en consecuencia más en la línea de una organización de servicio y sólo en el margen se trata de una fuerza policial. La estructura básica de la relación entre las autoridades tributarias y el contribuyente o su representante implica la existencia de flujos monetarios y de información. La información o el dinero fluye hacia las autoridades tributarias y de éstas fluyen las peticiones de información y las liquidaciones tributarias. El proceso opera a través de una serie de canales y todo lo que los bloquee o restrinja afecta a la eficiencia de la recaudación tributaria. El objetivo de todos los sistemas tributarios debería ser la recaudación correcta de un impuesto con una carga administrativa mínima. Deben ponerse en práctica los factores psicológicos que influyen en el cumplimiento voluntario tributario (que se han analizado anteriormente).

ALGUNAS DE LAS DIFICULTADES DEL CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO EN LA PRÁCTICA

Se identificaron algunas de las dificultades que en la práctica contribuían a impedir los flujos de información y monetarios, con independencia de la mala estructura de la Administración tributaria, y que incluían entre otras:

- actitud deficiente del personal en determinados casos;
- diseño poco adecuado de las declaraciones;
- temor e incertidumbre del público con respecto a los propios requisitos del sistema tributario;
- falta de confianza en el sistema y la creencia de que el sector recaudado e influyente no pagaba lo que le correspondía.

En otras palabras, no había cabida para la autocomplacencia dentro de la administración del sistema tributario y se debía controlar continuamente la administración para garantizar que no estuviese contribuyendo a sus propios fracasos. Existe también la creencia errónea de que no hay competencia entre el sistema tributario y otros sectores de la economía. Pero una deuda tributaria no es más que otra demanda de recursos que se realiza al contribuyente y ha de competir con muchas otras demandas de organizaciones tales como los bancos, los proveedores y las empresas de servicios públicos que con frecuencia cuentan con métodos inmediatos para hacer cumplir sus peticiones.

LOS PASOS HACIA LA REFORMA

En la Administración Tributaria irlandesa intentamos tratar estos problemas de diversas formas con:

1. la introducción de cursos de formación potenciados y revisados, destinados a los empleados, algunos impartidos por el propio personal docente de la Administración tributaria y otros por profesionales no

pertenecientes a la administración. El objetivo de dichos cursos era modificar las actitudes internas frente al sistema de administración tributaria y promover un enfoque más dinámico e innovador del sistema administrativo así como mejorar las actitudes correspondientes del contribuyente.

2. El empleo de profesionales para que colaboraran en un mejor diseño de la declaración de la renta.
3. El empleo de expertos en relaciones públicas no pertenecientes a la administración para que contribuyeran a mejorar los medios de comunicarse y las relaciones con el conjunto de contribuyentes.
4. El empleo de consultores profesionales en materia de diseño y de publicidad que garantizase que el mensaje se transmitiera adecuadamente.

EL ASESOR FISCAL

Otro campo en el que se debía adoptar un enfoque distinto y más dinámico era el de las relaciones con los asesores fiscales. Sin la asistencia y cooperación de estos últimos no puede funcionar sistema tributario alguno, en especial un sistema de autoliquidación. Un sistema como éste es prácticamente una privatización del proceso de determinación del impuesto. Los antiguos métodos permitían que se presentara un material de una calidad diversa a los inspectores tributarios para que éstos calcularan el impuesto o inquirieran mayor información. En demasiados casos, los inspectores carecían de información y recurrían a estimaciones de la deuda tributaria. En Irlanda, se hacía una estimación para la gran mayoría de las liquidaciones correspondientes a las rentas de trabajo por cuenta propia y hasta un 90 por 100 de ellas era recurrido al final, dando lugar a una enorme carga administrativa que desviaba los recursos hacia la tramitación de procedimientos con respecto a los contribuyentes que cumplían sobradamente con sus obligaciones tributarias. Mediante la autoliquidación, la responsabilidad de obtener la información y de conocer el impuesto correcto desde el principio se transfiere al contribuyente, siendo sólo necesaria una revisión selectiva *post hoc* por parte de la Administración Tributaria para garantizar que se mantenga el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.

Desde luego, la tarea de rellenar una declaración de la renta y de calcular el impuesto es, en el caso de la mayoría de los perceptores de renta de trabajo independiente, responsabilidad del asesor fiscal al que pagan. Lo más probable es que este último sea contable, abogado o miembro del Institute of Taxation (entidad académica y profesional que engloba a muchos asesores fiscales irlandeses). Si el asesor fiscal realiza los cálculos erróneamente u ofrece una información inexacta al Revenue, el cliente puede insistir en que sea el experto y no él quien deba soportar las consecuencias

monetarias. De acuerdo con ello, se decidió elegir como objetivo a los asesores fiscales y aconsejarles de antemano sobre el nuevo sistema. En todo el país se organizaron seminarios para los asesores fiscales en busca del apoyo de éstos que, por cierto, se consiguió. Se creó un Comité especial de Coordinación compuesto por representantes del Revenue y de las principales organizaciones representantes de los asesores fiscales. Dicho comité se reúne con regularidad para analizar las dificultades de la Administración tributaria.

RESUMEN GLOBAL

En resumen, se reconoce que la estrategia de cambiar a un sistema de autoliquidación propició un cambio fundamental en la relación entre la Administración Tributaria y los contribuyentes. En el sistema tributario de liquidación directa, el Revenue era responsable de la identificación y del cálculo de las deudas tributarias –y, además, de notificar éstas últimas a los contribuyentes, personas físicas–. La responsabilidad del contribuyente residía fundamentalmente en suministrar información y en cumplimentar las declaraciones de la renta (y en general, sólo cuando se lo requería el Revenue) y finalmente en pagar el impuesto determinado correctamente en los plazos debidos. Por otra parte, un sistema de autoliquidación deja en manos de los contribuyentes la responsabilidad de notificar las deudas tributarias potenciales al Revenue y, por supuesto, la responsabilidad de calcularlas. Los beneficios potenciales son unos costes de cumplimiento y administrativos inferiores, así como un uso más eficiente de los recursos por parte de la administración tributaria.

Este último punto es especialmente relevante. Una crítica importante del enfoque de la determinación directa es que desvía los recursos y la atención del Revenue del problema del incumplimiento al de la tramitación de los expedientes de los contribuyentes cumplidores de sus obligaciones fiscales. En teoría, eso no debería ocurrir. En un mundo ideal, la cumplimentación de una declaración de la renta por parte del contribuyente que aporta una información detallada para el cálculo de la deuda tributaria debería seguirse rápidamente, y sin un gasto significativo de recursos, por la liquidación que realicen las administraciones tributarias. Además, es posible argumentar que, en comparación con la autoliquidación, debería existir un menor coste de cumplimiento y una mayor eficiencia cuando realizan la liquidación funcionarios de Hacienda especializados y con experiencia y no el contribuyente o su representante.

La experiencia irlandesa no confirmó esto, con excepción del sistema de retención en origen PAYE que opera con respecto a las rentas de los empleados. En la mayor parte de los casos a los que no se aplica el sistema PAYE, la diferencia entre la práctica y la teoría consistía en que los contribuyentes tendían a desafiar las liquidaciones del Revenue –que en su gran mayoría

se emitían basadas en una información inadecuada de los asuntos de los contribuyentes, por la renuencia de muchos de ellos a suministrar la información completa hasta el momento en que se enfrentaban con la opción de una declaración de la renta o una demanda judicial. El resultado fue mantener una correspondencia extensa y prolongada y acudir ampliamente al sistema de los recursos legales.

Estas deficiencias afectaron tanto a los contribuyentes como al Revenue, aumentando al mismo tiempo los costes de gestión y de cumplimiento. El sistema de liquidación directa también creó un coste adicional en términos de pérdida de eficiencia, al reducir la capacidad de gestión del Revenue para asignar los recursos de forma óptima. Siempre que la dinámica del sistema requiriese que la administración computara y emitiera un gran número de liquidaciones, era muy difícil asignar personal y otros recursos para conseguir unos rendimientos crecientes óptimos.

Una desventaja importante estaba en que el sistema de liquidación directa daba lugar a un incentivo perverso para el individuo que se enfrentara con la elección de cumplir o no con sus obligaciones tributarias. Para esta persona, los costes de cumplimiento consistirían no sólo en el pago de la deuda tributaria sino también, con frecuencia, en costes de cumplimiento adicionales. Por el contrario, el incumplimiento supondría un ahorro en ambos conceptos con un riesgo decreciente de detención.

Por tanto, un giro hacia la autoliquidación requiere un cambio fundamental de comportamiento por parte tanto del contribuyente como de las autoridades tributarias. Para el primero, revelar y calcular sus propias deudas tributarias, y no esperar las preguntas y la liquidación de las administraciones tributarias supone una alteración fundamental en sus responsabilidades. Para la administración tributaria, implica un cambio obvio de perspectiva, alejándose de la revisión de las declaraciones y del cálculo de las deudas tributarias y dedicándose a la tarea de comprobación, selección, auditoría e investigación. También requiere que la administración consigne muchos más recursos a la información del contribuyente y a los programas de asesoramiento que van desde informar técnicamente a los expertos fiscales hasta anunciar en los medios de información cuestiones relativas al cumplimiento tributario, tales como las fechas de presentación de la declaración.

EL CAMBIO HACIA LA AUTOLIQUIDACIÓN

La autoliquidación del impuesto sobre la renta en el caso de los trabajadores por cuenta propia fue finalmente introducida en la Ley de Presupuestos de 1988. Deberían destacarse dos características específicas referentes a la aprobación de la autoliquidación en Irlanda:

1. La autoliquidación se introdujo gradualmente, aunque mucha gente lo creyera imposible. Se hizo de esa forma para aminorar las pertur-

baciones que se generarían para el sistema existente y para mantener un control suficiente y un seguimiento del nuevo sistema que garantizaran el mantenimiento de los flujos de ingresos hacia el Tesoro.

2. Por la razón, al parecer adversa, de que se trataba del impuesto que era más difícil de aplicar, el primer tributo importante al que se aplicó la autoliquidación fue el impuesto sobre la renta de trabajo independiente. El Revenue no quería obtener falsos éxitos que le otorgaran una confianza excesiva para aplicar el sistema en el ámbito general y además, en cualquier caso, el sistema del impuesto sobre la renta del trabajo por cuenta propia era el que más necesitaba un cambio que remediara la situación.

Tal vez, la ausencia de variación más significativa que acompañó la aprobación de la autoliquidación para los trabajadores por cuenta propia fue que se conservó la práctica de evaluar la mayor parte de la renta basándose en el año precedente. También, se decidió no obligar a que los contribuyentes o sus representantes calcularan sus deudas tributarias, aunque se adjuntase una hoja con una escala de gravámenes con la declaración de la renta, alentando a los contribuyentes y a sus representantes a que hicieran uso de ella.

¿ÉXITO O FRACASO?

Aunque los autores no pretendieron haber conseguido un éxito espectacular con el nuevo sistema, las siguientes cifras comparativas demuestran un avance significativo:

1. La recaudación prevista del primer pago de la deuda tributaria en 1988, para el ejercicio fiscal 1988/89, utilizando el sistema anterior suponía de 100 a 110 millones de libras irlandesas. Con el nuevo sistema, la recaudación real fue de 174 millones de libras irlandesas.
2. El número de declaraciones de la renta presentadas en el plazo estipulado, correspondientes al año anterior y de acuerdo con el sistema anterior era de 92.803; el número correspondiente recibido dentro del plazo con el nuevo sistema fue de 134.344.
3. El número de reclamaciones de los contribuyentes pendientes del año anterior, de acuerdo con la legalidad anterior fue de 105.603; el número de reclamaciones no resueltas con el nuevo sistema en el año en que se introdujo fue de 9.669.

NUEVOS DESARROLLOS

En el año 1989 se autorizó que el sistema se mantuviese; sin embargo, en 1990 se produjeron dos nuevos cambios sustanciales. Se eliminó el sistema de determinación del impuesto sobre la renta sobre la base del año ante-

rior, de forma que todas las rentas se gravaron de acuerdo con la renta real del año, exceptuándose la renta empresarial que es gravada basándose en la liquidación a una determinada fecha del año; y el sistema se amplió al impuesto sobre sociedades. En 1991, el sistema incluyó el impuesto sobre las ganancias de capital.

¿ESTÁN LOS REVENUE COMMISSIONERS SATISFECHOS CON EL SISTEMA?

Existen deficiencias, quedan lagunas en el sistema en comparación con un sistema de autoliquidación totalmente desarrollado, pero subsanarlas puede resultar o bien difícil o bien innecesario. Los siguientes aspectos requieren una mayor reflexión:

1. Sigue siendo voluntario el cálculo del impuesto mediante la declaración de la renta, aunque cada vez un mayor número de contribuyentes (que, a la postre, se espera que incluya a todas las personas que utilizan los servicios profesionales de asesores fiscales) está calculando su deuda tributaria. La dificultad de tratar con aquellas personas cuyos ingresos son insuficientes para precisar la contratación de un asesor fiscal probablemente inhibirá el cambio consistente en exigir la autoliquidación del impuesto a pagar a menos que el sistema pueda simplificarse más para ayudar a estas personas, o que surja una red de personas que “hagan la declaración” a un bajo coste, de cara al cumplimiento voluntario de las personas cuya problemática respecto al impuesto sobre la renta sea menos compleja.
2. Aunque el porcentaje de personas que cumplimentan su declaración de la renta a tiempo ha aumentado hasta el punto de llegar, en la actualidad, a ser de un 75 por 100, está por debajo del estándar que debería esperarse del sistema, en particular en el sector societario. El fin último es conseguir unos porcentajes superiores al 90 por 100.
3. Las fechas para realizar el pago final de los impuestos y para la presentación de la declaración de la renta son aún distintas y, en todo caso, han tendido a ir separándose más. Posiblemente se ha pensado en hacer coincidir ambas fechas, aunque se reconozca que esto no es fácil. Se requiere que los contribuyentes efectúen un pago sustancial del impuesto (el 100 por 100 del impuesto del año anterior o el 90 por 100 del impuesto del año actual) como anticipo de la declaración.
4. Dada esta situación, no se puede aprobar un sistema en el que el pago de toda la deuda tributaria acompañe la declaración de la renta. Se siguen exigiendo liquidaciones y ello requiere al mismo tiempo un gasto administrativo y una pérdida de *cash flow*. Sin embargo, existen problemas de procedimiento y de seguridad inherentes al cambio a tal sistema.

Finalmente, aunque hayamos subrayado la necesidad de un enfoque de riguroso *marketing* para favorecer el cumplimiento tributario, hay que decir también algunas palabras sobre la garantía del cumplimiento. Existe siempre el peligro, aunque tienda a ser exagerado, de que los sistemas de autoliquidación se conviertan en sistemas de “ponga usted lo que quiera” a menos que sean adecuadamente controlados. Ello supone poner un mayor énfasis en la inspección, así como un control aleatorio de la exactitud de las declaraciones cumplimentadas. Para los inspectores fiscales, esto lleva consigo un cambio cultural significativo. La inspección exige que los funcionarios de Hacienda salgan de sus despachos y visiten las instalaciones y oficinas de los contribuyentes con objeto de verificar directamente la exactitud de los libros contables. Se necesitan nuevos conocimientos y se han de desarrollar técnicas de auditoría así como métodos para manejar o mejorar las relaciones interpersonales entre los inspectores, los contribuyentes y los asesores fiscales. En Irlanda, actualmente, la necesidad de solucionar los problemas transitorios de gestionar lo que queda del antiguo sistema al cambiar al nuevo ha limitado los recursos disponibles para desarrollar una estructura de inspección global. Sin embargo, ahora se va disponiendo de los recursos y se está discutiendo y estudiando el proceso de cambio a un programa global de inspección. No obstante, siempre será controvertido el tema de cómo elegir los casos a inspeccionar. Como las inspecciones son caras y requieren tiempo, lo ideal sería que sólo se escogieran los casos donde pudiera encontrarse algún fallo, pero en la práctica, es necesario un cierto grado de inspección aleatoria para garantizar el cumplimiento y también para verificar que el programa de selección de inspecciones está óptimamente enfocado.

El porcentaje de las inspecciones que deberían ser realizadas anualmente es objeto de controversia. Las inspecciones son caras y también perturbadoras y generan gastos de cumplimiento a los contribuyentes. Por consiguiente, sólo se debería abordar el número mínimo necesario que garantice un cumplimiento voluntario continuado. No se puede aún calcular el número o proporción óptima para la situación irlandesa. Son necesarias mayor experiencia y evidencia empírica antes de que se puedan conseguir estimaciones fiables. Puede incluso ocurrir que se requiera un mayor porcentaje de inspecciones en las primeras etapas para convencer a los contribuyentes de que la autoliquidación no es un sistema de “ponga usted lo que quiera”, con la posibilidad de reducir la mencionada proporción a medida que se transmite el mensaje. Es probable que el porcentaje final sea muy pequeño. Tal ha sido la experiencia de varias jurisdicciones en las que se ha aplicado la autoliquidación. Hasta la fecha, comparativamente, el limitado número de los procedimientos de inspección que se han aprobado está demostrando su eficacia y se puede creer que el sistema totalmente desarrollado será mucho más eficaz para oponerse a la evasión fiscal que el anterior.

CONCLUSIÓN

En Irlanda, por el momento hay razones para sentirse seguro de que la decisión de cambiar a un sistema de autoliquidación fue la correcta. Sin embargo, no hay motivo para la autocomplacencia. El mundo se está haciendo fiscalmente más complejo y los contribuyentes se han hecho fiscalmente más expertos. Ya no es posible opinar, y es dudoso que se pudiera hacerlo, que una administración tributaria puede desarrollarse hasta un punto tal en el que no necesite ningún cambio ni desarrollarse más, y los procedimientos de cambio y de desarrollo orgánicos tendrán que convertirse en parte de todos los procedimientos administrativo-tributarios.

AUTOLIQUIDACIÓN: IMPUESTO SOBRE ADQUISICIONES DE CAPITAL

El CAT (Impuesto sobre adquisiciones de capital) es un impuesto sobre sucesiones y donaciones. Desde 1984, el CAT ha sido un impuesto global sobre sucesiones y donaciones acumuladas a cargo del perceptor, que supone la agregación de todos los beneficios obtenidos de todos los disponen-tes por cualquiera de los beneficiarios. Los detalles relativos a la estructura del impuesto y su lugar en el sistema tributario se sintetizan en el apéndice de este capítulo.

ADMINISTRACIÓN

Hasta 1989, el CAT fue administrado como un impuesto de liquidación directa. El Revenue conocía las deudas tributarias potenciales a través de la aplicación del sistema de legalización de testamentos (en el caso de la imposición de las herencias) y mediante las declaraciones voluntarias y la aplicación de los procedimientos del impuesto del timbre (en el caso de donaciones de bienes raíces y de participaciones en sociedades). Se pedía a los contribuyentes o a sus representantes que cumplimentasen las declaraciones sobre las que se basaban las liquidaciones del Revenue. El único elemento de autoliquidación del sistema fue un requisito legal que obligaba a los beneficiarios a realizar su declaración cuando recibieran una herencia o donación superior al 80 por 100 del mínimo exento considerado.

LIQUIDACIÓN DIRECTA. UN CANDIDATO PARA SER REFORMADO

A pesar de los mayores ingresos tributarios y de una mejora de la productividad del personal, a principios y mediados de los años ochenta (véase cuadro 7.3 del apéndice), el sistema de liquidación directa demostró que tenía numerosos inconvenientes graves, de los cuales dos llamaban la atención particularmente:

- Un 30 por 100, aproximadamente, de las declaraciones presentadas daban lugar a una liquidación con una deuda tributaria cero.
- Casi el 60 por 100 de las liquidaciones exigía una revisión posterior.

Entre los demás rasgos poco satisfactorios del sistema estaban los siguientes:

- Retrasos prolongados (en algunos casos, de hasta dos años) en la tramitación de casos relativamente simples y rutinarios desde la fecha en que se presentaban inicialmente las declaraciones hasta el momento en que se realizaba la liquidación definitiva: un informe llevado a cabo en 1986 demostró que podían ser necesarias diez idas y venidas antes de dar por concluidos los casos afectados.
- Importantes retrasos en la recepción de los pagos posteriores a la emisión de las liquidaciones.

El elevado porcentaje del 30 por 100 de liquidaciones con resultado igual a cero surgió porque la existencia o importancia de las deudas tributarias no siempre se manifestaron en el examen inicial de los casos. Las primeras liquidaciones de muchos de los casos gravables se realizaron basándose en la información suministrada durante el proceso testamentario. En dicha fase, factores tales como los efectos de las desgravaciones y de los créditos impositivos, con frecuencia, eran totalmente desconocidos y, en muchos casos, eliminaban la deuda tributaria originalmente determinada.

Existían dos causas fundamentales para esa elevada cifra de revisión de las liquidaciones. El suministro de información ulterior por parte del contribuyente –generalmente, a causa de una liquidación por parte del Revenue– requería una nueva liquidación. Además, un gran número de hechos de importancia y anecdóticos apoyaba la impresión de que los asesores fiscales no cumplimentaban adecuadamente la declaración, ya que sabían que el Revenue verificaría el material y realizaría preguntas con respecto a cualquier defecto. Desde luego, existía para el contribuyente un poderoso incentivo para posponer la realización de una liquidación formal cumplimentando de forma deficiente los formularios de la declaración, ya que no se cargaban los intereses de demora sobre la deuda tributaria durante la etapa en que la documentación se procesaba o estaba a la espera de ser procesada por el Revenue.

Desde la perspectiva de una gestión y de una asignación de los recursos eficiente o incluso de la calidad de la provisión de los servicios ofrecidos a los contribuyentes, poco se podía hacer por la vía de un aumento del valor añadido o de la productividad mediante la presión en el sistema a través de cambios incrementales. Ya se habían aprobado en 1982 modificaciones administrativas y procedimentales significativas que incluían la emisión de directrices al personal relativas al examen selectivo y crítico de los distintos casos. Estas variaciones contribuyeron al aumento de la recaudación lograda en 1982 y que se mantuvo en los años posteriores.

¿POR QUÉ LA AUTOLIQUIDACIÓN?

El esquema normativo de liquidación directa no era eficiente. Además, parecía poco probable que una mejora del sistema diera como resultado un

aumento importante de la recaudación o de la productividad. Uno de los mayores atractivos del plan legal de autoliquidación era que, al variar la relación entre los contribuyentes y el Revenue, se podrían transferir los recursos de la preparación de las liquidaciones tributarias a la actividad de investigación e inspección, consiguiéndose así beneficios significativos en forma de reducción de los costes de cumplimiento para el conjunto de los contribuyentes en general y de una asignación más selectiva (y más productiva) de los recursos de la Administración. Un cambio a la autoliquidación del CAT era también consistente con las conclusiones de la revisión de política general emprendida en el Revenue a finales de los ochenta, descrita anteriormente en este capítulo.

LOS CONTRAS DEL CASO

Los argumentos en contra de la autoliquidación giraban en torno a la complejidad del CAT y a su perfil poco usual, tanto en el aspecto administrativo como en el de los asesores fiscales. Generalmente, se consideraba que el impuesto era muy complejo –en parte por las disposiciones sobre agregación durante el ciclo vital y también por la interacción del derecho tributario con el derecho de propiedad–. Como resultado, prácticamente todos los contribuyentes acudían a un asesor (generalmente, un abogado) para tratar sus asuntos relativos al CAT. Hasta cierto punto, la percepción de complejidad se reforzaba con la normativa administrativa del Revenue. A diferencia de lo que ocurre con los demás impuestos directos (impuesto sobre la renta, impuesto sobre sociedades e impuesto sobre las ganancias de capital) que se gestionan tomándose como referencia un distrito tributario descentralizado, la administración del CAT se lleva a cabo en la División de Impuestos sobre el Capital (Capital Taxes Branch), situada en la sede del Revenue en Dublín, donde la “cultura del departamento” otorga una enorme importancia a la pericia técnica y a la excelencia.

Por el contrario, hay muy pocos especialistas en el CAT entre los asesores fiscales. Aunque sólo un escaso número de expedientes de CAT son gestionados por los propios contribuyentes, los procesos están en manos de abogados que no son especialistas en derecho tributario –muchos de ellos son sólo abogados y se dedican a casos de poca relevancia y su trabajo en el ámbito fiscal sólo representa una pequeña parte de su labor profesional–. Esto está en contraposición con los demás impuestos directos, donde los asesores tienden a ser especialistas en tributación.

La complejidad del Derecho tributario y la falta de especialización entre los profesionales supuso que se expresaran dudas sobre la posibilidad de introducir un sistema de autoliquidación para el CAT. Por este motivo, se decidió que se experimentara con la introducción de un plan piloto de autoliquidación voluntaria. Este plan, que fue cogestionado juntamente con el de liquidación directa existente entonces, se lanzó con el apoyo formal de los cuerpos de asesores fiscales profesionales (fundamentalmente, la Law

Society, el organismo legal de representación de los abogados). El requisito fundamental de cumplimiento fue que en el plazo de cuatro meses de la fecha de valoración (generalmente, la fecha en la que el beneficiario tomaba posesión de una donación o de una herencia sujeta a tributación), el contribuyente rellenaría, o se habría rellenado en su nombre, una declaración haciendo constar los detalles de lo percibido, así como cualquier otra información relevante para la liquidación de la deuda tributaria (es decir, la relación entre el disponente y el beneficiario, así como detalles respecto a cualesquiera donaciones o herencias previas, si las hubiere), junto con un cálculo del impuesto devengado y con el pago (cheque o letra bancaria).

RESULTADOS DEL ESTUDIO PILOTO

Después de un comienzo particularmente lento, el estudio piloto tomó rápidamente más brío. A los nueve meses de su inicio, se estaba autoliquidando un número importante de casos. Hacia 1988, aproximadamente el 50 por 100 de la recaudación relevante del CAT se estaba abonando mediante la autoliquidación.

Obviamente, ello constituía una respuesta muy alentadora, en particular porque había ciertas dudas no sólo acerca de la viabilidad de la autoliquidación del CAT, sino también preocupación sobre la disposición de los expertos fiscales a participar en un plan voluntario que suponía el pago más temprano de los impuestos de sus clientes. En efecto, existía la opinión de que cualquier experto fiscal que participara en el plan podría posiblemente estar expuesto a una acción legal que interpusiera un cliente poco satisfecho por calcular la liquidación siguiendo el plan voluntario, y no el previsto en la ley. En primer lugar, porque de acuerdo con el plan de autoliquidación, un cliente podría terminar pagando la deuda en una fecha anterior a la que se hubiera producido –por los retrasos y demoras en la gestión de la liquidación directa y, en particular, por la pérdida del *interest holiday* (la ausencia del interés de demora) que se daba a los casos que esperaban su tramitación por parte del Revenue–. En segundo lugar, por la posibilidad de que, como resultado de un error de cálculo cometido por un abogado, un contribuyente pudiera realizar un pago excesivo al Revenue. A consecuencia de esta preocupación, el Revenue emprendió, durante el período de autoliquidación voluntario, la comprobación cuidadosa de todas las declaraciones mediante autoliquidación por si hubiere errores de cálculos. Los resultados fueron muy alentadores –los errores que los asesores habían cometido eran insignificantes y representaron un 0,6 por 100 neto de la recaudación.

FACTORES CLAVES DEL ÉXITO

Fueron los siguientes:

1. *Viabilidad del proyecto.*–Para el asesor, la autoliquidación era un mejor “producto” que su predecesor. En contraste con los aburridos

y costosos vaivenes de correspondencia requeridos para completar los expedientes de liquidación directa, la mayoría de los expedientes de autoliquidación se solucionaban inmediatamente. La recepción en el Revenue de una declaración y de su pago correspondiente era seguida, en un breve lapso de tiempo (generalmente, una semana) por la emisión de un certificado de estar al corriente de las obligaciones tributarias. Para los asesores, el tiempo inicialmente necesario para preparar las declaraciones de autoliquidación compensaba con creces, gracias a una mayor rapidez en la conclusión de los expedientes.

2. *Marketing.*—La División de los Impuestos sobre el Capital emprendió un programa de educación y formación de los asesores fiscales. Equipos de funcionarios ofrecieron, por todo el país, una serie de seminarios sobre la autoliquidación del CAT. El objetivo era estimular la participación de los asesores en el proyecto, así como aumentar los conocimientos y su especialización. Los seminarios implicaban un enfoque “aprenda trabajando” aplicándose una gama de ejercicios graduales y pronunciándose unas conferencias formales relativas al impuesto. Los asesores respondieron con entusiasmo a los seminarios, y al final de 1989, los asistentes habían sido casi 2.000. Posteriormente, el programa del seminario se completó con una serie de talleres de trabajo que se conformaron como reuniones bipersonales entre asesor y funcionario en las que se examinaban los casos difíciles que el asesor era incapaz de concluir o no estaba seguro del resultado. El fin de la reunión era concluir la autoliquidación y abonar la deuda tributaria. El objetivo fue alcanzado prácticamente en todos los casos.

El programa del seminario y del taller de trabajo constituyó, probablemente, el factor más decisivo de éxito. Satisfizo los objetivos establecidos de aumentar la pericia y los conocimientos de los asesores en materia del CAT y de promover el programa piloto de autoliquidación. También, consiguió el valioso resultado de mejorar las relaciones entre los asesores y el Revenue, lo que ha contribuido considerablemente a un subsiguiente clima positivo de cumplimiento. El éxito de los seminarios, que se reflejaba directamente en los miembros del equipo que lo formaba, también tuvo un efecto muy positivo en el ánimo de la División de los Impuestos sobre el Capital —beneficio importante en un momento en que los procedimientos y la organización del trabajo estaban experimentando un cambio considerable.

3. *Diseño y preparación de la documentación relevante.*—Se preparó un nuevo formulario de autoliquidación y un conjunto de instrucciones para los contribuyentes y los asesores fiscales. El formulario de la nueva declaración con autoliquidación siguió un diseño de flujos. Antes de terminar cada una de sus secciones, se llamaba la aten-

ción del contribuyente o del asesor hacia la comprobación sistemática de partidas tales como créditos, deducciones, etc., lo que reducía la posibilidad de errores y omisiones. Todo ello se apoyaba en un manual general de 55 páginas, de instrucciones operativas que incluían ejemplos de casos con su resolución. Al diseñar el formulario de la declaración y el manual que lo acompaña se hizo un considerable esfuerzo para garantizar que una persona que realizase una autoliquidación podría cumplimentarla con precisión y confianza, sin tener un conocimiento detallado de los principios o complejidades de la legislación del CAT.

4. *Perfeccionamiento y participación del personal.*—Desde su inicio, se persiguió una política concienzuda para asegurar la mayor implicación posible del personal de la División de los Impuestos sobre el Capital. La reacción inicial del personal a la propuesta varió desde el entusiasmo hasta la preocupación sobre las posibles consecuencias adversas sobre los niveles de provisión de personal, sobre los ingresos en concepto de horas extraordinarias y sobre la organización y procedimientos del trabajo. Gran parte de la crítica o del escepticismo reflejaban una reacción predecible a las propuestas de cambio. También existía preocupación y escepticismo sobre la capacidad técnica de muchos asesores para llevar a cabo autoliquidaciones, así como un temor a que la autoliquidación creara nuevas oportunidades de evasión.

Unos equipos con amplia base se encargaron del diseño de la nueva documentación sobre el cumplimiento —el formulario de autoliquidación y el folleto de instrucciones— y de la organización de los nuevos procedimientos de trabajo. Se hizo amplio uso de las sesiones “brainstorming” y se efectuó un esfuerzo concienzudo para estimular un enfoque experimental de los métodos y procedimientos de trabajo. Este método de abordar el tema, que contrastaba con la cultura jerárquica tradicional de la División, consiguió garantizar un nivel suficiente de compromiso y entusiasmo para el proyecto.

5. *Apoyo de las organizaciones que representan a los asesores.* — Tanto la Law Society como el Institute of Taxation apoyaron el proyecto. Este apoyo y, particularmente, su implicación en la organización de seminarios constituyeron una contribución destacada al éxito del proyecto.

La autoliquidación del CAT se hizo obligatoria con efectos a partir del 1 de enero de 1989. A diferencia del impuesto sobre la renta, el nuevo régimen del CAT exige que los contribuyentes o sus representantes calculen las deudas tributarias. Después de aprobar la autoliquidación obligatoria, el programa del seminario siguió un período de dos años con el fin de mantener la buena disposición y el compromiso de los asesores fiscales y para consolidar el elevado nivel de cumplimentaciones correctas de la declaración consigui-

do durante el plan piloto. Todavía se continúa con un reducido plan de seminarios. Además, se ha elaborado un programa de conferencias que dicta el personal de la División de Impuestos sobre el Capital a los estudiantes de la Law Society, con el fin de apoyar la transmisión de los conocimientos técnicos a los nuevos asesores fiscales. Se ofrece un servicio de asistencia al contribuyente que permite que los asesores y contribuyentes sean ayudados en la cumplimentación de los formularios y en el cálculo de la deuda tributaria.

Como consecuencia de la aplicación del plan legal de autoliquidación en 1989, ha habido aún más cambios significativos.

AMNISTÍA PARA EL CAT NO PAGADO EN 1991

Con objeto de poder dedicar todos los recursos disponibles a atender el nuevo régimen de autoliquidación, fue necesario terminar con los últimos casos residuales de la determinación directa de la liquidación. Muchos de estos casos, que eran anteriores al sistema de autoliquidación, originaban litigios sobre cuestiones legales y de evaluación y absorbían unos recursos excesivos. La aprobación de la autoliquidación en el caso del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre sociedades estuvo acompañada de una amnistía en 1988 que permitió que los contribuyentes retrasados actualizaran su situación fiscal sin tener que pagar intereses de demora. La idea que subyace a esta amnistía era permitir que los contribuyentes tuvieran la última oportunidad de pagar los atrasos antes de que entrara en vigor el régimen de inspección y ejecución más rígido. De hecho, la amnistía de 1988 tuvo mucho éxito, obteniéndose unos 500 millones de libras irlandesas más de recaudación. El CAT no se incluyó en la amnistía de 1988 y la Ley Presupuestaria de 1990 aprobó una amnistía específica para este impuesto.

En esencia, la amnistía del CAT autorizó un período de unos seis meses para pagar los atrasos. Si el pago se producía dentro del mencionado plazo, se renunciaría a los intereses debidos (15 por 100 como mínimo) y a la multa. El “cebo” consistía en la promesa de poner en marcha inspecciones y procedimientos para exigir el cumplimiento en relación con aquellos contribuyentes que continuaran retrasados en sus pagos después de que se cumpliera el plazo para la amnistía.

La amnistía por el CAT fue muy efectiva. Se resolvieron dos mil casos pendientes del esquema de liquidación directa. La recaudación adicional ascendió a 13 millones de libras irlandesas (o el 35 por 100 de la recaudación base). La amnistía acabó, de una vez por todas, con el efecto de lastre creado por los asuntos residuales del sistema de liquidación directa y preparó el terreno para el nuevo régimen de inspección y ejecución.

INSPECCIÓN

Una inspección eficaz constituye la piedra angular de cualquier sistema de autoliquidación. Para garantizar que se mantenga el cumplimiento voluntario

tributario a medio y largo plazo, es realmente importante que los contribuyentes perciban que la autoliquidación es mucho más que la capacidad de “poner lo que a uno le parezca”. Por el contrario, el control efectivo del cumplimiento requiere que todos y cada uno de los contribuyentes (y desde luego, los asesores que actúan en su nombre) al rellenar su declaración, sepan que la probabilidad de inspección es muy alta si incurren en una infradeclaración.

Al establecer un régimen de inspección efectivo, es necesario que se equilibren la necesidad de ofrecer un servicio rápido y eficaz al contribuyente que cumple sus obligaciones tributarias y la exigencia de suministrar un instrumento disuasorio visible para el incumplimiento. Al sopesar este equilibrio, es crucial el método de selección de casos. Este enfoque no debe ser lo bastante inquisitivo como para causar retrasos administrativos y de tramitación y, de hecho, reproducir el viejo sistema de liquidación directa. Por otra parte, la selección de casos debe proteger los intereses del Revenue al detectar aquellos que justifiquen la inspección.

La selección de casos en el CAT comporta dos fases. La primera es fundamentalmente un control aritmético que verifica los tipos impositivos, los mínimos exentos, etc. La segunda se fija en la declaración en su totalidad y juzga factores tales como el nivel de activos del disponente a la luz de su renta y ocupación previas. También, se hace hincapié en los aspectos fundamentales tales como la valoración de los activos y de los beneficios fiscales solicitados que pueden influir en las deudas tributarias. La operación de selección se aplica a todas las declaraciones y da lugar a la elección del porcentaje de inspecciones. Además, se inspecciona un número de casos escogidos al azar.

La operación de inspección comporta al mismo tiempo una dimensión in situ y otra en las oficinas del Revenue. Los servicios de la Oficina Gubernamental de Valoraciones (Government Valuation Office) provista de profesionales se utilizan también para valorar los bienes raíces.

El programa de inspección del CAT se estableció a principios de 1992 y, desde entonces hasta ahora, ha estudiado más de 200 expedientes (aproximadamente el 4 por 100 de los casos gravables). De esta cifra se han terminado más de 100, dando lugar a una recaudación adicional de 0,5 millones de libras irlandesas en el período que finalizó el 30 de junio de 1992. Ello representa un aumento de un 3,5 por 100 de la recaudación durante el mismo plazo de tiempo.

EJECUCIÓN

Hasta 1990, la recaudación del CAT estaba sostenida por los procedimientos judiciales y las acciones sancionadoras. Ello contrastaba con los demás impuestos tales como el IVA, el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre sociedades y el impuesto sobre las ganancias de capital, respecto a los cuales el juez de distrito (*Sheriff*) había ejercido los poderes de ejecución y embargo desde hacía algunos años. Lo mismo que en el caso de la inspec-

ción, la aplicación eficaz de la ley es un apoyo primordial para el sistema de autoliquidación. En efecto, la medición subyacente de la eficacia de cualquier sistema de ejecución radica en su valor disuasorio. Por tanto, se podría esperar que un régimen de ejecución eficaz sólo se aplicara en última instancia a un pequeño porcentaje de casos.

Por su naturaleza, el CAT es un impuesto con un alto nivel de cumplimiento. La necesidad de asegurarse la titularidad de unos activos con posterioridad a la muerte del disponente favorece las declaraciones. Además, el CAT devengado se incorpora como una carga a las casas y tierras, impidiendo una venta futura de los bienes en el caso de que no se pague.

A pesar del perfil de elevado cumplimiento, hay casos inevitables de incumplimiento. En el período posterior a la amnistía, los nuevos poderes para garantizar el cumplimiento de la ley se han orientado hacia estos casos. Se espera que el “efecto demostración”, que es un rasgo de una ejecución bien concebida, disminuirá progresivamente la incidencia del incumplimiento en el sistema de autoliquidación para el CAT.

CONCLUSIÓN

La aprobación de la autoliquidación para el CAT ha sido un éxito sin precedentes. La asistencia a los contribuyentes y a sus representantes ha mejorado significativamente. Además, la recaudación anual sostenible ha aumentado, aproximadamente, en un 30 por 100 por el efecto combinado de una administración más eficiente y un clima de mayor cumplimiento tributario.

APÉNDICE al capítulo 7: **Impuesto sobre las adquisiciones de capital (CAT)**

El CAT es un impuesto que grava las donaciones y las herencias. Los cuadros 7.1 y 7.2 ofrecen los mínimos exentos y los tipos impositivos actuales, respectivamente.

CUADRO 7.1

Mínimos exentos

Relación del beneficiario respecto al disponente	Mínimo exento (libras irlandesas)
Hijo del disponente	166.350
Padre, nieto, nieta, hermano, hermana, sobrino, sobrina del disponente	22.180
Todas las demás relaciones familiares y no familiares	11.090

Notas: En circunstancias excepcionales previstas en la legislación, ciertas categorías de beneficiarios (por ejemplo: nietos, padres, sobrinos, sobrinas) pueden tener derecho a mínimos exentos superiores a los expuestos en el cuadro. Los mínimos se han deflactado con el Índice de Precios al Consumo de 1990.

1 libra irlandesa=1,7935 dólar USA, 0,9352 libra esterlina, 1,3071 ECU en agosto de 1992.

CUADRO 7.2

CAT-Tipos impositivos

Tramo (IR £)	Tramo acumulado (IR £)	Tipo impositivo porcentual
Cuantía del mínimo exento	Cuantía del mínimo exento	0
10.000	10.000	20
40.000	50.000	30
50.000	100.000	35
En adelante		40

Notas: El sistema de agregación y la estructura progresiva de tipos pueden significar que un segundo legado se grave a un tipo más alto cuando se suma al primero.

Se introdujo el impuesto en 1976 con posterioridad a la derogación del impuesto sobre transmisiones. En el momento de su supresión, dicho tributo suponía una recaudación anual de unos 13 millones de libras irlandesas (alrededor de 63 millones a precios de 1992).

El impuesto sobre adquisiciones de capital (CAT) comprende los impuestos sobre sucesiones, sobre donaciones y sobre fideicomisos discrecionales (DTT, *discretionary trust tax*). El impuesto sobre sucesiones representa el 80 por 100 de la recaudación total del CAT mientras que los impuestos sobre donaciones y sobre *trust* discrecionales equivalen, respectivamente, al 10 por 100. El tipo que se aplica en el impuesto sobre donaciones es el 75 por 100 del que se aplica en el impuesto sobre sucesiones. El impuesto sobre *trusts* discrecionales (DTT) es a todos los efectos una medida disuasoria de la elusión fiscal cuyo objeto es desalentar el uso de *trusts* discrecionales como medio de postponer indefinidamente la deuda tributaria del CAT. Se grava como carga anual (un 3 por 100 el primer año y un 1 por 100 en los años sucesivos) sobre el valor del fondo fiduciario.

El cuadro 7.3 presenta la recaudación en concepto de CAT desde 1980 y el cuadro 7.4 relaciona ésta con los ingresos fiscales totales. La recaudación aumentó significativamente (en un 30 por 100) en 1990, que fue el primer ejercicio fiscal completo en que estuvo vigente la autoliquidación obligatoria. La recaudación de 1991, que incluye 13 millones de libras irlandesas en concepto de pagos por amnistía fiscal, indica la capacidad de mantener en lo sucesivo esa mayor recaudación. Aunque la recaudación por CAT, por su propia naturaleza, puede verse muy influida por un pequeño número de herencias/donaciones cuantiosas, las eficiencias inherentes al sistema de autoliquidación han aportado beneficios reales y sostenidos en términos de oportunidad del pago y de mejoras del *cash flow* del Tesoro.

CUADRO 7.3

Recaudación del impuesto sobre las adquisiciones de capital (CAT)

Año	Millones de libras irlandesas
1981	9
1982	13
1983	15
1984	18
1985	20
1986	21
1987	25
1988	27
1989	29
1990	38
1991	50

CUADRO 7.4

Recaudación del impuesto sobre las adquisiciones de capital (CAT) y recaudación total

	1989	1990	1991
Recaudación total (en millones de libras irlandesas)	7.164	7.616	8.028
Recaudación del impuesto sobre las adquisiciones de capital	29	38	50
Recaudación del impuesto sobre adquisiciones de capital como porcentaje de la recaudación total	0,4	0,5	0,6

Referencias y lecturas complementarias

ALLINGHAM, M. G., y A. SANDMO: "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", *Journal of Public Economics*, págs. 323-338, 1972.

LEWIS, A.: "An Empirical Assessment of Tax Mentality", *Public Finance*, vol XXXIV (2), págs. 245-257, 1979.

MCCROHAN, K.: "Can Income Tax be Marketed?", ponencia presentada en the Foundation for Fiscal Studies, Dublin, Ireland, abril 27, 1988.

SCOTT, W. J., y H. G. GRASMICK: "Deterrence and Income Tax Cheating: Testing Interaction Hypothesis in Utilitarian Theories", *The Journal of Applied Behavioural Science*, vol 17 (3), páginas 395-408, 1981.

SPICER, M. W., y S. B. LUNDSTEDT: "Understanding Tax Evasion", *Public Finance*, vol. XXXI (2), páginas 295-305, 1976.

Capítulo 8

Diseño y comprensión de los impresos

MICHAEL FOERS (*)

SUMARIO: Introducción.—Control de los impresos.—¿Qué es un impreso administrativo?—Análisis de los impresos.—Lenguaje llano.—Capacidad de lectura.—Lenguaje jurídico.—Impresos gráficos.—Una visión de conjunto de la forma de proceder actual de la Administración.—Conclusiones.—Referencias y lecturas complementarias.

INTRODUCCIÓN

Las mejoras en el diseño y la comprensión de los impresos y otros documentos relacionados con la fiscalidad forman parte de la reforma tributaria en su sentido más amplio. Además, en una época en la que se están produciendo importantes cambios estructurales en el sistema tributario, es todavía más necesario prestar atención a estos aspectos.

En los años ochenta, la simplificación fue uno de los objetivos explícitos de la reforma fiscal en numerosos países, por ejemplo, en Estados Unidos y Australia. No obstante, en estos dos países y en otros muchos, como Nueva Zelanda, se ha reconocido que la reforma fiscal ha hecho que aumente la complejidad del sistema, en lugar de reducirla. Tanto en Australia como en Nueva Zelanda, se crearon comisiones especiales para proponer formas de simplificar el sistema. Aunque la simplificación abarca mucho más que el

(*) Entre 1980 y 1985, el autor dirigió el departamento de diseño de los impresos de la Inland Revenue del Reino Unido.

lenguaje y el diseño de los impresos fiscales, lo cierto es que para que llegue hasta sus últimas consecuencias, debe incluir un programa cuyo objetivo sea prestar ayuda al contribuyente. Esto se puede conseguir con impresos y folletos más fáciles de entender y más sencillos de utilizar. En este capítulo, estudiamos los criterios de diseño que pueden desarrollar las administraciones tributarias para intentar asegurarse de que los impresos sean de fácil cumplimentación.

En uno de sus documentos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 1988) examinaba la reforma fiscal y las iniciativas dirigidas a los ciudadanos. En este estudio, se establecía una distinción entre las iniciativas que constituyen una respuesta directa a unos cambios que se han producido en el sistema tributario y aquellas otras que forman parte de una voluntad más amplia de mejora de la calidad de las comunicaciones con los contribuyentes. Los autores reconocían que muchos países están ahora prestando atención a los impresos.

CONTROL DE LOS IMPRESOS

El control de los impresos es tal vez una de las tareas más importantes en toda administración y a menudo aquélla a la que se suele prestar menor atención.

Es una tarea esencial porque representa el mayor punto de contacto entre una organización y sus clientes (ya se trate de clientes en el sentido comercial más difundido o, como en este caso, de contribuyentes). Y se le suele prestar poca atención porque algunos directivos están muy poco familiarizados con la utilización de los impresos como herramientas de gestión efectiva de una actividad. De hecho, muchos de estos directivos piensan que el diseño de los impresos es un proceso sencillo; en caso de crisis, les bastará disponer de una hoja de papel para resolver rápidamente el problema, diseñando ellos mismos el impreso.

El control de los impresos supone la revisión constante y sistemática de todos los impresos y documentos que emite una organización. El objeto de esta tarea es satisfacer las demandas de impresos nuevos o revisados, tratar de reducir el número de impresos, proponer formas de mejorar los ya existentes mediante su simplificación, buscar un diseño que facilite su utilización y tender hacia su estandarización.

Los ahorros que se consiguen con la eliminación de los impresos innecesarios son evidentes y, además, la aparición de impresos más sencillos será bien acogida por la mayoría de los destinatarios. Ahora bien, existen menores probabilidades de que se confunda a los usuarios si éstos reciben unos impresos que tienen estructuras similares, en cuanto al diseño se refiere, y que están redactados en un lenguaje claro. De esta forma, las personas empezarán a comprender qué es lo que se espera que hagan cuando se les entrega un impreso.

En los años sesenta y setenta, había indicios suficientes para pensar que, pese a ser los productores y usuarios más importantes de impresos, los Estados eran intrínsecamente contrarios al cambio. En efecto, los impresos se concebían pensando en el interés exclusivo de la organización y se esperaba del usuario que fuese capaz de responder con rapidez y precisión a las demandas legítimas de información. Rara vez se tenían en cuenta las necesidades del contribuyente.

En algunos países, existían motivos sobrados para afirmar que la obligación de cumplir con el papeleo administrativo constituía el impuesto más fuerte que tenía que soportar el contribuyente, pese a ser un impuesto oculto.

A medida que fue creciendo el interés de las organizaciones no gubernamentales por los costes y su eficiencia, así como la necesidad de estas instituciones de obtener información, su atención se fue centrando cada vez más en los impresos. Y, puesto que las fuerzas del mercado empezaron a tener una influencia en el servicio, las personas encargadas de diseñar los impresos tuvieron en cuenta por primera vez las necesidades y capacidades de los clientes. Las expresiones del lenguaje llano fueron objeto de una promoción activa. El servicio al cliente se convirtió en la clave de la competitividad y surgió así, dentro de las propias organizaciones, una cierta motivación que incitaba al cambio.

La mayoría de los trabajos iniciales se inspiraron en los resultados conseguidos por el Citibank en Nueva York. Preocupados por los gastos en los que incurrían al tener que proceder jurídicamente contra los prestatarios que no cumplían con las obligaciones contraídas en el marco de un contrato de préstamo, los directivos del banco contrataron a expertos en diseño y lingüistas para que estudiaran sus documentos. Los directivos del banco admitieron que era probable que las personas no entendieran de verdad los acuerdos que se comprometían a cumplir cuando firmaban un contrato de préstamo. Estos estudios dieron lugar a un impreso totalmente distinto para los contratos de préstamo, así como a una toma de consciencia y una satisfacción mucho mayores por parte del cliente, hechos que desembocaron, a su vez, en una reducción de gastos y un reconocimiento internacional.

Como resultado de esto, a mediados de los setenta surgieron en Estados Unidos las primeras leyes dictadas en lenguaje llano. La pregunta “¿Cómo hay que decirlo para que la gente entienda de qué estamos hablando?” se escuchó en las salas de reuniones de los bancos y de las compañías de seguros a lo largo y ancho de Estados Unidos. En la revista *ABA Banking Journal*, el presidente de BankAmerica señalaba: “Es esencial para nosotros comunicarnos por escrito de una forma clara y concisa. Para prevenir los malentendidos, hay que utilizar un lenguaje llano y evitar el empleo de las jergas. Satisfacemos las necesidades de nuestros clientes cuando les proporcionamos impresos comprensibles y fáciles de leer.” Pronto el mensaje se difundió por todo el mundo.

También se produjeron avances considerables en la tecnología de impresión. Pese a no ser nueva, la impresión en colores se volvió más asequible

y barata, al ser cada vez más numerosas las imprentas que invertían en nuevos equipos. Las empresas comerciales empezaron a demostrar lo innovador que podía ser el diseño de los impresos.

Poco a poco, los Estados se dieron cuenta de que sus burocracias podían operar con arreglo a los principios del mercado abierto y empezaron a fomentar diversas iniciativas encaminadas a facilitar la utilización de los impresos administrativos.

¿QUÉ ES UN IMPRESO ADMINISTRATIVO?

La Administración Central (General Service Administration) de Washington describe un impreso como “Una estructura fija de espacios destinados a contener y extraer información, de acuerdo con lo estipulado por la ley”. En Francia, se trata de “Un medio que sirve de soporte a unas notas impresas, parte de las cuales deben ser cumplimentadas. Es una forma de recoger, intercambiar y retener información”. Ahora bien, en términos sencillos, un impreso administrativo es el medio a través del cual el ciudadano y la administración pública conversan sobre una gran diversidad de temas. Y, precisamente, conversar el uno con el otro es el aspecto más importante, ya que es evidente que ello supone una comunicación en ambas direcciones.

Las diferencias entre estas definiciones son reveladoras. Está muy claro que la primera indica que los impresos fueron diseñados en interés de la organización. La segunda sigue poniendo el acento en la recogida de información. Pero ¿acaso en nuestra vida cotidiana tiene que haber tantos aspectos que se caracterizan por su parcialidad y en los que una sola de las partes comprende, mientras que la otra permanece en la inopia? La tercera definición supone ya un cierto reconocimiento de que en ambos extremos del proceso de recogida de información hay personas involucradas. Los impresos, y en especial los que se utilizan en el ámbito de la administración pública, deben convertirse en un proceso de dos direcciones. Todo el mundo saldrá ganando con el empleo de impresos bien diseñados.

Existe una distancia considerable entre la capacidad de comprensión del ciudadano medio y el lenguaje en el que se dirigen a éste las administraciones públicas. Muchas personas se sienten abrumadas por las cartas e impresos oficiales que reciben. Ello a pesar de que todos tenemos derecho a recibir comunicados redactados en un lenguaje lo más sencillo y claro posible. Las personas que se encargan de diseñar los impresos administrativos parten, no obstante, de una serie de hipótesis sobre las capacidades de los destinatarios de dichos impresos. Anticipan un nivel de comprensión, esperan del lector que tenga una serie de conocimientos y presuponen un determinado nivel cultural. Ser culto no es un estado absoluto, sino que abarca una gama completa de capacidades; es mucho más que lo contrario de ser analfabeto.

La habilidad del diseñador de impresos competente consiste en ser capaz de identificar las necesidades de los destinatarios de un determinado impre-

so. Además, cada impreso debe ser considerado como un nuevo desafío que plantea problemas distintos.

Los impresos para la declaración de la renta casi siempre ocupan los primeros lugares en las listas de impresos que causan mayores problemas y preocupaciones a los particulares. La capacidad de lectura y comprensión disminuye con el estrés y aumenta, por el contrario, proporcionalmente al interés que tenga el lector en abordar un determinado tema. ¿Hay alguien capaz de conservar la calma delante de un impreso fiscal?

En 1980, un informe sobre el impreso alemán para la declaración de la renta detectaba “una resistencia exterior a ser leído comparativamente alta”. El informe señalaba también:

«Además de la complejidad lingüística, los aspectos más criticables son la dificultad de comprensión del contenido, las explicaciones insuficientes, la estructura deficiente y la extensión del impreso.»

Los estudios llevados a cabo en Holanda detectaron problemas similares y, en este país, la prensa dio mucha publicidad a las quejas de la opinión pública respecto al lenguaje poco claro y formal de los impresos.

Ahora bien, los impresos fiscales no son los únicos que plantean problemas. En Estados Unidos, las investigaciones llegaron a la conclusión de que el impreso para el censo de 1980 suscitaba “reacciones innecesarias de cólera, hostilidad y resistencia”. Y, durante la investigación llevada a cabo en 1984 sobre los impresos del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social del Reino Unido, la perspectiva de tener que cumplimentarlos provocó angustia en las personas que participaban en los grupos de discusión.

Así pues, ¿cómo podemos crear un documento que cumpla con los requisitos de la administración y satisfaga, a la vez, las necesidades del lector?, ¿cómo podemos asegurarnos de que los impresos permitan a las personas hablar unas con otras? Un proyecto semejante requiere la intervención de una serie de personas –cada una con unas habilidades específicas, pero trabajando todas juntas como un equipo–. Y cada función o papel debe ser tenido en cuenta, ya que cuando se prescinde de alguno –en general, por razones de diligencia– es cuando surgen los errores. A menudo, el resultado es un desastre de gran magnitud para alguien en especial, generalmente el contribuyente.

En este proceso tienen que intervenir un escritor, un editor, un diseñador y, si lo permiten los recursos o lo exigen las circunstancias, un investigador. Al escritor le compete establecer los hechos y preparar un informe. A continuación, el escritor y el editor estudian juntos la lógica y el lenguaje. Por último, el diseñador y el editor se ocupan de la estructura y la especificación, antes de que el diseñador se encargue de preparar el proyecto para su edición.

Incluso si se dejan fuera los apartados problemáticos, los costes de cumplimiento atribuibles a los impresos administrativos son muy elevados. En Estados Unidos, la Executive Office of the President, Office of Management

and Budget, controla el presupuesto de recogida de la información (Information Collection Budget) o “presupuesto reservado a los trámites burocráticos”. En 1986, la gente invirtió dos mil millones de horas de su tiempo en contestar a las demandas federales de información (*Information Collection Budget*, 1986). Más del 45 por 100 de este tiempo se dedicó a satisfacer diez requisitos administrativos, ocupando el primer lugar de la lista, con un 12,5 por 100 del número total de horas invertidas, el impreso 1040 para la Declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Esto suponía una ligera mejoría con respecto a 1981, año en el cual el impreso 1040 encabezó la lista con un 13,5 por 100, aunque, de hecho, en 1986 había aumentado el número total de horas necesarias para cumplimentarlo. En 1981 había once impresos fiscales entre los veinte impresos administrativos editados en Estados Unidos que habían planteado las mayores dificultades.

En 1984 se encargó un estudio oficial sobre el papeleo que suponían para el contribuyente los trámites burocráticos derivados del sistema tributario federal (Arthur D. Little Corporation, 1988). El ejercicio adoptó la forma de un estudio diario, una encuesta enviada por correo a los contribuyentes individuales y otra a las sociedades. El estudio llegaba a la conclusión de que la carga individual media era de 26,4 horas (los honorarios pagados a los asesores fiscales se expresaron en horas), mientras que la carga colectiva para el país era de 1,59 mil millones de horas. Los hechos demostraban que, pese a reducir en ciertos sentidos la carga que suponían para el contribuyente los trámites burocráticos, en conjunto la Ley de Reforma Tributaria (Tax Reform Act) de 1986 la incrementaba. En la actualidad, el Internal Revenue Service invita a los particulares a indicar, en el impreso de declaración de la renta, el tiempo que han necesitado para cumplimentarlo.

La Comisión Real para la Organización del Estado –Royal Commission on Government Organisation (Ottawa, 1962)– estimó que los gastos administrativos que suponía el tratamiento de los impresos eran aproximadamente veinte veces mayores que los gastos de elaboración, aunque en determinados casos podían llegar a ser cincuenta veces mayores.

Por tanto, es evidente que el tiempo adicional que se dedique al diseño de un impreso puede llegar a ser extremadamente rentable tanto para la administración como para los administrados.

ANÁLISIS DE LOS IMPRESOS

Antes de proceder al diseño o rediseño de un impreso, hay que llevar a cabo un trabajo preliminar considerable. Es preciso definir con claridad cuál es el propósito de dicho impreso, mediante una *investigación* en profundidad que analice todos las facetas que incluye su utilización. ¿Quién lo utiliza?, ¿cómo se utiliza?, ¿cómo se distribuye?, ¿quién lo cumplimenta?, ¿qué información se pretende recabar?, etc. Cada uno de estos puntos debe, a su vez, dar lugar a la pregunta ¿por qué? Por ejemplo, ¿se puede enviar por otras vías?, ¿se puede obtener la misma información con otros métodos?

A continuación, los resultados tienen que ser *analizados* para que el diseñador tenga una visión clara del problema.

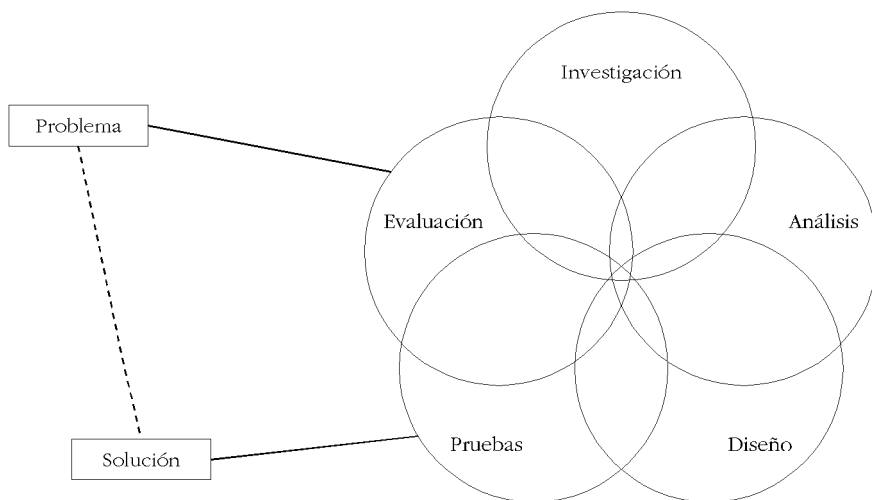
El *diseño* de documentos no es un campo propicio para la imaginación o el lucimiento. Hay que presentarlo todo con pulcritud, orden, lógica y funcionalidad y, por encima de todo, utilizando un lenguaje claro y fácil de comprender. El diseñador debe tener en cuenta, entre otras cosas, las siguientes: el tamaño del impreso, el número de líneas que requiere cada contestación, la impresión del documento a una o dos caras, la utilización o no de color en el diseño, la obligación o la posibilidad de cumplimentar el impreso a máquina, la disponibilidad de sobres del tipo y formato propuestos. Es necesario contestar a éstas y otras muchas preguntas.

En la fase de diseño, empezarán a surgir variaciones sobre un mismo tema, cada una de las cuales tendrá que ser puesta a prueba. En esta fase, las pruebas no tienen necesariamente que ser complejas. Bastará con presentar un modelo de impreso a un joven funcionario, una mecanógrafa o un empleado de la limpieza, y comprobar su reacción inicial, para detectar los puntos débiles –o fuertes– del proyecto. Pronto el impreso empezará a ir tomando forma y entonces habrá llegado el momento de llevar a cabo una *prueba* cuantitativa y cualitativa. Ello supone la necesidad de editar unos cuantos impresos, pero este es un gasto que puede producir resultados sorprendentes y evitar errores muy caros.

La última fase de un programa integral de diseño de impresos es la *evaluación*. ¿Cuál fue el comportamiento del impreso durante las pruebas, tanto fuera como dentro de la organización?

FIGURA 8.1

Análisis y diseño de impresos



Ahora bien, el proceso no termina aquí, ya que es inevitable que incluso en el impreso más sencillo se detecte alguna omisión, ambigüedad o resultado imprevisto. Así pues, habrá que volver a empezar desde el principio. Esta vez, el diseño tendrá que incorporar los cambios que resulten necesarios para corregir las áreas problemáticas identificadas durante la fase de pruebas.

Las fases de investigación, análisis, diseño, pruebas y evaluación desembocarán en una solución y, finalmente, en un impreso efectivo y eficiente.

El lenguaje es un ingrediente importante en cualquier documento: el modo en que se plantean las preguntas o en que se pide la información es vital para el proceso. Desgraciadamente, los impresos burocráticos a menudo arrojan luz sobre los aspectos más negativos de una organización. Los ministerios funcionan con arreglo a unas rutinas. Esto no debe sorprendernos, ya que un organismo oficial está obligado a tratar de forma equitativa a todos y cada uno de los usuarios, no sólo en lo que respecta a la ley, sino también a otros clientes. Los impresos son un reflejo de una filosofía esencial en la que el orden y la coherencia son los valores sacrosantos. Y por eso encontramos en ellos un lenguaje que abarca todas las posibilidades, con independencia de lo insignificante que pueda ser cada una de ellas. La verborrea, la tautología y el lenguaje jurídico se consideran necesarios para evitar cualquier duda.

No obstante, desde que se ha empezado a prestar más atención al servicio al cliente, la necesidad de cambio se ha hecho sentir con mayor fuerza. Hoy en día, los impresos son considerados con mucha más frecuencia como herramientas esenciales de comunicación que, si son diseñadas para que funcionen de forma adecuada, contribuirán no sólo a proyectar una imagen distinta de la organización, sino también a ahorrar dinero. Gracias a ellas, se podrá obtener desde el primer momento la información (incluso la información correcta). La organización funcionará de un modo más eficiente y podrán reducirse los costes de control y detección de los incumplimientos debidos a la ignorancia o a errores bien intencionados. El objetivo no es otro que disminuir el número de impresos y mejorar su calidad, pero la sencillez y la claridad requieren una mayor reflexión por parte de los escritores y de los diseñadores.

LENGUAJE LLANO

Los impresos y los folletos no son obras literarias; no existe un premio Nobel para los escritos oficiales más elegantes.

Las investigaciones sobre el analfabetismo revelan que una proporción algo mayor al 10 por 100 de la población de los Estados Unidos, de Australia y del Reino Unido es incapaz de leer y escribir. Estas personas, a las que se suele describir como “analfabetos funcionales”, “analfabetos marginales” o simplemente como individuos con escasa capacidad de lectura, proceden de todas las capas de la sociedad.

Una persona alfabetizada es, según la UNESCO, aquella “capaz de leer y de escribir con un buen nivel de comprensión un relato breve y sencillo sobre su vida cotidiana”. No es éste un criterio muy exigente.

Es obvio que el lenguaje tiene que desempeñar un papel importante en cualquier tipo de comunicación. En la comunicación oral, solemos encontrar una respuesta o reacción inmediata en los gestos faciales y corporales de nuestros interlocutores. En el caso de los impresos y de la comunicación escrita, no se produce esta retroalimentación.

En un documento de trabajo preparado por el Consejo Canadiense de Información Jurídica (Canadian Law Information Council) en 1986, Gail Dykstra, directora de la Rama de Enseñanza Pública del Derecho de dicho organismo, definía el lenguaje llano como la combinación de “contenido y forma con el fin de generar documentos que puedan ser comprendidos por cualquier persona. Es una manera de entender la escritura que permite ayudar a los lectores a comprender lo que están leyendo mucho más que si se utilizan otros estilos de escritura más formales y tradicionales”.

Este documento señalaba asimismo que el lenguaje llano se ha utilizado para convertir ideas técnicas y complejas en explicaciones susceptibles de ser comprendidas por la gente común.

Existen cinco reglas elementales que deben seguirse para escribir en lenguaje llano y consisten en utilizar:

- verbos en voz activa;
- palabras de uso corriente;
- frases cortas;
- pronombres personales, y
- frases sencillas.

Verbos en voz activa.—El texto debe contener cerca de un 90 por 100 de verbos en voz activa y un 10 de verbos en voz pasiva. El lenguaje administrativo suele invertir estas proporciones, ya que para el autor es mucho más fácil eludir responsabilidades y ser impreciso utilizando los verbos pasivos.

Palabras de uso corriente.—Hay que utilizar palabras que las personas emplean en sus conversaciones cotidianas, palabras aprendidas en los primeros años de vida. La utilización de este tipo de palabras no denota una falta de cultura por parte del autor del impreso, sino más bien el reconocimiento benévolo de que no todo el mundo tiene un vocabulario amplio de lectura.

Frases cortas.—Cualquier frase con más de 25 palabras es, probablemente, una frase mal construida, una frase que contiene demasiadas ideas. La mayoría de las personas no terminará de leer una frase de 40 palabras, interrumpirán la lectura al llegar al segundo “y”. Las oraciones largas requieren un esfuerzo excesivo.

Pronombres personales.—Los pronombres personales hacen que las frases sean activas. Identifican al escritor e involucran al lector.

Frases sencillas. —Hay que intentar que las frases giren en torno a una sola idea principal, acompañada tal vez de otra idea secundaria: la inclusión de un número excesivo de cláusulas sólo servirá, sin duda, para confundir al lector.

El objetivo que debemos fijarnos es la utilización de frases sencillas, activas y con el menor número posible de palabras (a menos que una palabra larga y difícil de comprender pueda ser sustituida por dos o tres más cortas y familiares).

El movimiento a favor del inglés llano ha estado promoviendo la utilización de un lenguaje asequible desde comienzos de los años setenta, aunque el concepto de lenguaje sencillo no es nuevo. Estados Unidos, Australia, Suecia y el Reino Unido se encuentran entre los países precursores de este movimiento. Otros países han tardado muy poco en darse cuenta de sus ventajas.

Comparemos los dos siguientes extractos, el primero en lenguaje tradicional y el segundo en lenguaje llano:

«Indique la cuantía total del alquiler u otros pagos y/o contraprestaciones abonados al propietario de su vivienda, incluyendo en dicha cuantía todo alquiler que le haya sido reclamado por ocupar la vivienda o todo importe que haya pagado por la utilización de los muebles, enseres, instalaciones y otros elementos del mobiliario, o por la conservación de la propiedad y de los terrenos en los que se asienta, o por servicios prestados en relación con la susodicha propiedad.» (Ministerio de Hacienda de Singapur. Impreso 204 1/83).

«Por favor indique:

- (a) Duración del contrato de arrendamiento
- (b) Alquiler mensual del local
- (c) Alquiler mensual de los muebles y enseres
- (d) Cuota mensual de gastos de comunidad/conservación
- (e) Otros (especificar).»

(Impreso 204 1/85).

La nueva versión no solamente es más clara, sino que también es más concisa.

CAPACIDAD DE LECTURA

Las técnicas de lectura se enseñan para que las personas sean capaces de extraer una información de los materiales destinados a ser leídos. Si las personas no pueden comprender los impresos ni las instrucciones, la culpa habrá que imputarla al diseñador del impreso o al autor del documento.

Las investigaciones llevadas a cabo en Dinamarca han permitido identificar determinadas características que son las que determinan la manera en que los

escolares eligen los materiales que van a leer (Jansen *et al.*, 1978). Los resultados son útiles para las personas que intervienen en el diseño de impresos. Las investigaciones ponían de manifiesto que los niños con una capacidad superior a la media elegían en función del contenido de lo que iban a leer. Los niños con una capacidad media estaban condicionados principalmente por el estilo del lenguaje y, en cambio, los niños con una capacidad inferior a la media se dejaban llevar básicamente por el atractivo visual de los materiales.

Otras investigaciones confirman estos resultados (p. ej.: Gilliland, 1972). Cuando los lectores eligen un libro, su elección depende no sólo de la gama de sus intereses, sino también de la forma en la que dicho libro está escrito. Por ejemplo, los libros que dan la impresión de ser “prolijos” o complicados quizá sean rechazados, aunque su contenido y su estilo puedan resultar aceptables si se examinan más detenidamente.

El significado de estas correlaciones tal vez se comprenda mejor si las características se consideran dentro del contexto de la creación de impresos. Los escritores, que están familiarizados con su tema, componen el texto para los impresos, para las notas o para los folletos. Estos escritores son especialistas en un determinado campo, pero no son expertos en comunicaciones; se centran únicamente en el contenido. Por consiguiente, su estilo no es el adecuado para captar la atención del lector menos capacitado. El lenguaje que utilizan introduce, en efecto, una barrera que impide el acceso de estas personas a la información o a la ayuda que probablemente necesitan. Una oración de 30 palabras no planteará ningún problema a una persona con un nivel cultural razonable. No obstante, un lector medio necesitará dos o tres intentos antes de poder llegar al final de una frase larga. Las palabras largas, poco familiares y técnicas plantearán problemas similares.

Este fallo en el proceso de comunicación ha sido admitido hace ya algún tiempo y se ha empezado a utilizar un lenguaje más sencillo (frases cortas, palabras de uso corriente), además de recurrir a otras técnicas. Muchos impresos, especialmente los más sencillos, se sirven de las ayudas gráficas. Existen motivos sobrados para pensar que este enfoque permite obtener buenos resultados. Sin embargo, hemos empezado a alejarnos del concepto de capacidad de lectura para centrarnos en el de legibilidad.

Disponemos de una gran cantidad de datos procedentes de las investigaciones sobre el problema de la legibilidad. El concepto puede ser medido y existen fórmulas para evaluar las dificultades textuales. Por consiguiente, es posible determinar los lugares en los que pueden surgir problemas y adoptar algunas medidas para corregirlos.

Las primeras fórmulas de legibilidad fueron creadas en los años veinte. Su objeto era intentar evaluar de modo objetivo la dificultad de un texto en un intento de adaptar el material escrito al nivel de lectura/comprensión del lector. Algunos de los *tests* iniciales recurrían a una fórmula matemática compleja, pero los más modernos se llevan a cabo contando unas cuantas carac-

terísticas y efectuando un cálculo sencillo. Partiendo de un texto de muestra y obteniendo información sobre la longitud de las oraciones y sobre las palabras largas, se puede evaluar el nivel de dificultad de lectura.

Ahora bien, la deducción de que estas dos características definen por sí solas la dificultad de un texto está desembocando en una utilización abusiva de los tests de legibilidad para evaluar los documentos administrativos. Esto, a su vez, está restando validez a los resultados de dichos tests.

Los *tests* fueron concebidos como instrumentos de evaluación del material escrito y de adaptación de éste a las necesidades de los niños. Sin embargo, las investigaciones demuestran que los documentos que han sido clasificados de esta manera no siempre se adaptan al nivel de comprensión de la edad elegida. Esto significa, sin lugar a dudas, que existen otros factores determinantes. Esta es la opinión de Davison (1984), del Centro de Estudio de la Lectura de la Universidad de Illinois:

«Detrás de estas fórmulas iniciales tan sencillas, se ocultan varios supuestos que requieren un examen más detenido.

Por ejemplo, se da por supuesto... que basta con medir los factores que reflejan una dificultad, en lugar de medir directamente los factores que motivan unas dificultades de lectura.»

Esta misma autora señala que los factores que generan dificultades son los que pueden cambiar: la educación, la experiencia y la motivación del lector.

Probablemente, la longitud de las oraciones y las palabras difíciles predominan en la mayoría de los *tests* de evaluación porque son los factores más fáciles de cuantificar. Aquí es, precisamente, donde radica la deficiencia de las fórmulas de legibilidad: en el hecho de no especificar cuáles son los factores que hacen que un texto sea difícil de leer y en el de no proporcionar el más mínimo indicio sobre el grado de comprensión.

En *Plain Words*, Gowers afirma que el único objetivo que debe perseguir un texto escrito es “conseguir que el lector capte su significado con rapidez y precisión”. Es importante darse cuenta de que no es lo mismo escribir y luego efectuar un *test* que escribir para satisfacer las exigencias de un prueba arbitraria. Aunque el proceso de redacción puede ser manipulado para adaptarse a una fórmula, esto no constituye una garantía de claridad. No se deberían utilizar fórmulas hasta no haber completado el trabajo de escritura. En efecto, las fórmulas sirven para determinar si se ha conseguido facilitar en cierto grado la lectura, únicamente cuando el objetivo que se persigue es la claridad. Las fórmulas constituyen métodos indirectos para evaluar la dificultad; no nos indican cómo debemos escribir o reescribir un fragmento de texto.

Por consiguiente, es importante que los escritores comprendan las limitaciones de las fórmulas de legibilidad y que sitúen los análisis en el contexto adecuado. Estos conceptos representan sólo una parte de la ecuación. La otra parte la constituyen la actitud, la motivación, los intereses y la formación del lector. Estos son los aspectos que no pueden medir las fórmulas.

En la actualidad, se utilizan otras muchas técnicas para intentar motivar al lector y para que la información pueda ser entendida por personas con una capacidad de lectura inferior a la media. Con frecuencia se recurre al color para hacer más atractivos los impresos y folletos. Muchas organizaciones utilizan las ilustraciones para los folletos; pero ¿por qué no se utilizan también para los impresos?

En Suecia, el impreso de solicitud de una Ayuda a la Vivienda planteaba problemas a los solicitantes y llevaba aparejado un alto índice de errores. Los solicitantes procedían en su mayoría de los estratos más pobres de la comunidad (parece razonable suponer que esto significaba que pertenecían también a un grupo con una menor capacidad de lectura, aunque tal vez no fuera así). Se contrató a unos consultores para que investigaran el problema y su recomendación fue que se modificara el diseño del impreso de solicitud y se incluyeran ilustraciones en el nuevo formato. En 1977 se puso en circulación un nuevo impreso y se utilizaron pequeños dibujos similares a los de los tebeos para resaltar las instrucciones de cada uno de los puntos del documento que con anterioridad había planteado dificultades a los solicitantes. El nuevo impreso permitió obtener resultados considerablemente mejores, con un índice de errores del 2 por 100 frente al 35 por 100 de la versión anterior. Se sigue manteniendo la concepción del diseño, aunque cambie el estilo de las ilustraciones.

En Holanda, los consultores contratados por el Ministerio de Hacienda recomendaron la utilización de “algoritmos gráficos” para mejorar “el lenguaje, el diseño y la lógica” de algunos de los impresos del *Revenue*. Las dificultades lingüísticas explican sólo en parte por qué a las personas les cuesta trabajo entender unas instrucciones complicadas. Para resolverlas se puede recurrir al “algoritmo instructivo” que establece cuáles son las alternativas y conduce al lector a través de la maraña de instrucciones. De este modo, se elimina el trabajo de adivinanza y las personas se sienten menos frustradas.

Estas medidas están encaminadas a conseguir que los materiales sean más atractivos para el conjunto de los lectores. Este es precisamente el objetivo que tenía en mente el comité para el rediseño de los impresos de Sri Lanka (Colombo, 1990): “Cada uno de los aspectos del diseño debería resultar atractivo para el usuario. Este atributo es imprescindible en un impreso destinado a ser utilizado por el gran público y en el que la sencillez del lenguaje, la legibilidad y la brevedad del texto constituyen condiciones *sine qua non*.”

LENGUAJE JURÍDICO

La complejidad de la legislación subyacente representa a menudo un obstáculo para la confección de impresos sencillos y efectivos. También es utilizada a menudo como pretexto para aplazar o eludir cualquier medida de revisión de los impresos. En un documento titulado *Administration as Service; The Public as Client*, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico se ocupaba de este problema:

«El lenguaje está condicionado por las necesidades de la ley, sobre todo cuando adopta la forma de comunicación escrita. La “letra pequeña” que

aparece en la publicidad del sector privado debe resaltarse en los comunicados oficiales. Las leyes y los reglamentos han de ajustarse a criterios legales y tienen que poder transcribirse en forma legal» (OECD, 1988).

Los diferentes departamentos han de administrar estas leyes complejas e intentar explicar su significado. Su misión carecerá de sentido y sus esfuerzos resultarán infructuosos si los autores de los impresos y folletos utilizan una jerga jurídica a la hora de traducir la legislación. Para que un impreso bien diseñado sea eficaz, es necesario que exista un equilibrio entre la globalidad del contenido y la sencillez del lenguaje. El empleo de una jerga quizá impresione al lector, pero también se presta a confusión. Y es probable que dé lugar a la inclusión de datos incorrectos cuando el lector no comprenda las preguntas que se le formulan. Si el departamento en cuestión tiene que iniciar un proceso de seguimiento para conseguir la información correcta, se estará despilfarrando tiempo y dinero.

Ahora bien, el lenguaje burocrático no se reduce a la jerga jurídica. Incluye palabras ampulosas, oficiosas e impersonales que aparecen en la mayoría de los escritos oficiales. Ha llegado el momento de indagar los motivos de este tipo de enfoque. La campaña a favor del lenguaje llano describe esta forma de escritura como jerga burocrática y la define del modo siguiente:

«La metodología utilizada por las burocracias del Estado ha sido diseñada específicamente para asegurarse de que incluso la instrucción más sencilla se exprese recurriendo a una plétora de subcláusulas engañosas, frases adverbiales y referencias cruzadas, cuyo resultado es dejar perplejo, aturrido y confuso al destinatario.»

IMPRESOS GRÁFICOS

Podemos ahora centrar nuestra atención en el documento en sí mismo y examinar algunos aspectos del diseño. En primer lugar, tenemos que considerar la tipografía, el arte de disponer un texto en una página. Todos los diseñadores de impresos, incluso los que abrazan con más entusiasmo el lema de “hágalo usted mismo”, se sienten obligados a consultar a un impresor en esta fase del proceso. Pese a todo, he aquí algunos consejos.

Deben tenerse en cuenta cinco aspectos:

- el tamaño del tipo;
- el estilo de las letras;
- la longitud de las líneas;
- la justificación, y
- el espaciado.

Tamaño del tipo. –Un texto impreso que mida entre 9 y 12 puntos (en tipografía, un punto es equivalente aproximadamente a 0,35 mm) es legible y fácil de leer. Un tipo de dimensiones inferiores a éstas plantea problemas a los

lectores menos capacitados e incluso los más experimentados se sienten tentados a saltarse las partes del texto impresas con un tipo demasiado pequeño. A su vez, un tipo demasiado grande reduce la velocidad de lectura.

Estilo de las letras.—Hay dos grupos de estilos: *serif* y *sans serif* (un *serif* es la pequeña línea o rabo que suele haber al final de los trazos básicos de un carácter impreso). Muchas personas prefieren el estilo *serif* porque están familiarizados con él. Además, este estilo puede ser más cómodo, en un texto seguido, ya que los *serifs* ayudan al ojo a seguir el flujo de las letras que se van sucediendo en una línea. Existen, pese a todo, pocas diferencias de legibilidad entre el estilo *serif* y el *sans serif*, aunque a la hora de diseñar un documento tal vez sea preferible la claridad y apertura del estilo *sans serif*.

Dentro de estos dos grupos, los estilos que hay que tener en cuenta son los siguientes:

- sans serif: Helvética o Univers;
- con serif: Times Roman.

No obstante, existen otros muchos estilos entre los que se puede optar.

Está muy difundida la creencia falsa de que un texto en mayúsculas añade énfasis al escrito y es más fácil de leer. De hecho, cuando se escribe en mayúsculas un texto largo, resulta difícil de leer y se reduce de forma considerable la velocidad de lectura (Tinker, 1963).

La mayoría de las palabras escritas en minúsculas tienen una forma que las distingue. Por el contrario, las palabras en mayúsculas tienen todas la misma configuración.

configuración

CONFIGURACIÓN

La forma de las palabras es un factor que ayuda en gran medida a reconocerlas y, por consiguiente, conviene evitar el subrayado de las palabras, ya que modifica su forma. Cuando se imprimen en mayúsculas, las letras ocupan un espacio cerca de un 40 por 100 mayor que las minúsculas. Esto significa que el ojo del lector abarca menos letras en una línea impresa (y, por tanto, menos palabras), lo que a su vez implica que la lectura es mucho más lenta.

Una de las técnicas visuales para centrar la atención del lector en determinados fragmentos del texto consiste en resaltarlos, siendo frecuente la utilización de la *negrilla* o de la *cursiva*. Estas técnicas confieren un mejor aspecto al documento y contribuyen a mejorar la presentación visual de un texto que, de lo contrario, podría resultar anodino. Para recalcar un texto, las palabras se pueden imprimir en *negrilla*. Las investigaciones demuestran que las personas asocian énfasis y texto en *negrilla*. También se puede imprimir el texto en *cursiva*, pero el impacto de este tipo de letra sobre el lector es distinto. Cuando el texto está *en negrilla*, la mirada del lector se centra en las palabras o en las frases que lo componen; cuando el texto está *en cursiva*, la lectura pierde fluidez al llegar el lector al párrafo en cuestión.

Longitud de las líneas.—Una línea impresa con más de 60 caracteres es más difícil de leer que una línea más corta. Pero quizá nos resulte más fácil entender el problema si hablamos de una longitud de 10 a 12 palabras por línea. Las líneas más cortas prescinden de la visión periférica y pueden reducir la velocidad de lectura. No obstante, tratándose de las preguntas de un impreso, quizá sea conveniente que el lector lea más despacio. Las líneas más largas plantean problemas a los lectores menos avezados, ya que impiden seguir con la vista la ilación que une el final de una línea con el comienzo de la siguiente. Esto da lugar a que el lector tenga que releer varias líneas o se salte, en ocasiones, algunas de ellas.

Justificación.—Cuando las líneas de un texto tienen todas la misma longitud, es decir, cuando todas empiezan y terminan en la misma posición y los márgenes son uniformes, el texto está justificado. En la fase de composición del texto, el cajista consigue esta justificación (con la que estarán familiarizadas casi todas las personas por haberla visto en los libros y periódicos), variando el espacio que hay entre las letras de una palabra o, más habitualmente, entre las palabras de una línea. Esta falta de uniformidad en el espaciado puede constituir un estorbo para el lector menos avezado. Cuando las líneas del texto son cortas, incluso es posible que se produzca una distorsión mayor en el espaciado entre palabras. Algunas veces, para justificar una línea, se recurre a un espacio uniforme y a la división de palabras con guiones. Esto también puede plantear problemas y dar lugar a divisiones insólitas de las palabras. Por ejemplo, es posible que induzca a error la siguiente división: *memo-rizar*. Las investigaciones parecen demostrar que un texto no justificado a la derecha facilita tanto la lectura como la comprensión.

Espacio.—Un texto con unos márgenes muy pequeños, con poco espacio entre líneas, entre apartados o entre párrafos puede generar una actitud de hostilidad en el lector y dificultar la lectura.

UNA VISIÓN DE CONJUNTO DE LA FORMA DE PROCEDER ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN

La mayoría de los departamentos administrativos en todo el mundo ha abandonado la creencia de que los impresos se diseñaban exclusivamente para su propia conveniencia. Estas instituciones admiten que la comunicación de doble dirección es fundamental. El servicio al cliente y la necesidad de incitar al cumplimiento voluntario han pasado a convertirse en las principales fuerzas motrices.

En 1944, después de que muchos millones de ciudadanos pasaran a engrosar las listas de contribuyentes como resultado de las medidas económicas aplicadas en el período de guerra, el Ministerio de Hacienda británico reconoció la necesidad de elaborar un impreso sencillo de declaración de la renta. En los años siguientes, el impreso se fue volviendo cada vez más complicado hasta que, en 1983, una difícil tarea de rediseño permitió empezar de nuevo a partir de cero. Los diseñadores de este impreso (el impreso

P1) adoptaron los principios de la filosofía del lenguaje llano, recurriendo a una combinación de verbos activos y pasivos, pronombres personales, palabras cortas y familiares y frases sencillas.

En 1982, se introdujo en Estados Unidos un impreso de declaración simplificada, el 1040A, y se empezó a trabajar en un impreso todavía más sencillo de una sola página, el 1040EZ. Esto hizo que se iniciara un estudio similar en Canadá, donde la provincia de Quebec siguió el mismo ejemplo e introdujo un impreso de declaración de la renta de una sola página. En Suecia, Noruega y Francia se trabajó en la misma dirección y se desarrollaron impresos breves y sencillos para la declaración de la renta. La mayoría de estos documentos se apoyaban muy poco en las notas y folletos explicativos que resultaban necesarios para los impresos más complejos.

En Australia, apareció en 1985 el impreso S, un impreso de declaración de la renta simplificado, pero que requería una compleja serie de observaciones. Un trabajo adicional de investigación permitió demostrar que los contribuyentes hacían caso omiso de tales observaciones y un estudio adicional dio lugar a la elaboración de una guía práctica denominada "Tax-pack". Con ésta, el contribuyente conseguía cumplimentar el impreso tras un estudio metódico de las instrucciones^(*).

(*) En la actualidad en España, existen tres modelos de impresos para efectuar la declaración del Impuesto sobre la Renta:

Modelo de declaración abreviada: es el más sencillo. Consta de dos hojas originales de color azul, blanco y negro autocopiativas (ejemplar para la Administración en blanco y copia para el sujeto pasivo en azul) y de la hoja de pago o de devolución a través de entidad financiera colaboradora (que además tendrá una copia más en amarillo para esta última). En este modelo sólo se contemplan: los rendimientos de trabajo, de capital mobiliario y del uso de la vivienda propia habitual.

Modelo de declaración simplificada: es el intermedio. Consta de cinco hojas originales autocopiativas y de la hoja de pago o de devolución a través de entidad financiera. Además de considerarse los rendimientos del modelo anterior, se incluyen los rendimientos de capital inmobiliario distintos a los correspondientes al uso de la vivienda propia habitual, así como los rendimientos de los pequeños empresarios (estimación objetiva).

Modelo de declaración ordinaria: es el contenido más amplio (13 páginas autocopiativas), de uso obligatorio en todos aquellos supuestos para los que no adecuan los otros dos modelos. El contribuyente ha de adquirir el modelo que corresponda a su perfil incluido en un sobre junto con una guía para cumplimentar la declaración y un ejemplar de borrador para facilitar la tarea.

La guía puede tener una longitud de 30, 40 ó 70 páginas, según se trate de declaración abreviada, simplificada u ordinaria respectivamente. Dicho folleto, que suministra unas instrucciones para rellenar el impreso, así como un glosario de términos y una información de todos los conceptos manejados en él, también ofrece ejemplos prácticos para facilitar la comprensión. La utilización de colores (rojo, verde, amarillo, azul) permite destacar los aspectos más relevantes de la declaración.

El coste de cada uno de los sobres es inferior a 100 pesetas.

El contribuyente también podrá adquirir un *manual práctico* a un precio de 125 pesetas que contiene la legislación relativa al tema y supuestos prácticos (hoja por hoja de cada modelo).
(N. del T.)

CONCLUSIONES

De todos los estudios llevados a cabo más recientemente pueden extraerse algunas características importantes. La primera es el impacto visual que se consigue con la utilización del color. Tradicionalmente, la mayoría de los impresos oficiales se imprimían en tinta negra sobre papel blanco. Algunas veces se utilizaba papel de otros colores, por ejemplo, cuando era necesario identificar el impreso relacionándolo con un determinado año o procedimiento. Sin embargo, la utilización de tinta de color era muy poco habitual y se rechazaba siempre la posibilidad de utilizar un segundo color por razones de coste. Debido a los cambios que se han producido en la tecnología de impresión, los costes han dejado de ser un factor tan importante.

Un número creciente de impresos se está imprimiendo en color como parte de su diseño, al haber reconocido las Administraciones el impacto que esto tiene sobre la percepción y la motivación de los administrados. El color se utiliza como fondo para resaltar los espacios en blanco donde deben insertarse las respuestas. No hace falta que los impresos sean multicolores; la utilización de un solo color aplicado en distintos matices puede dar la impresión de que se han utilizado varios colores y producir como resultado un impreso muy atractivo. La utilización de un segundo color puede aportar variedad, énfasis e interés a un impreso.

Algunos estudios llevados a cabo en Dinamarca, y todavía sin publicar, demuestran que la utilización de espacios en blanco para las respuestas en contraste con un fondo de color permiten al usuario del documento un ahorro de tiempo de hasta un 40 por 100.

¿Cuál puede ser la reacción de los usuarios frente a la utilización cada vez mayor de ilustraciones en los impresos? El único ejemplo que se suele citar es el del Ministerio de la Vivienda en Suecia. Aunque la utilización de ilustraciones molestó a algunas personas, la mayoría opinó que resultaban muy útiles. Y el hecho de conseguir mejores resultados con el nuevo impreso supuso no sólo menos trabajo para la Administración, sino también un menor número de devolución de solicitudes a los interesados y un plazo más corto para recibir sus ayudas.

La utilización del lenguaje llano es quizá la novedad más significativa y la que más destaca en los impresos oficiales. Pero ¿acaso es más positiva la reacción del contribuyente cuando se le tutea, a la vez que se utiliza el “nosotros” para referirse al Ministerio de Hacienda? ¿No se corre el peligro de restar significado a los impresos con la utilización de palabras coloquiales?

Lo cierto es que el lenguaje llano ahorra tiempo y dinero y no hay pruebas que demuestren que su utilización puede dar lugar a una pérdida de precisión. En 1983, el entonces Secretario de Estado para el Comercio de Estados Unidos, Malcolm Baldrige, pronunció una conferencia sobre “La productividad del inglés llano”. “Pueden ustedes estar seguros —señalaba Baldrige—

de que estamos hablando de productividad. Cuando las personas escriben cartas... lo bastante claras y sencillas, exactas y concisas, el tiempo que le están ahorrando al lector es considerable. Y en esto consiste la productividad.”

En 1984, el Ministerio publicó los datos de doce estudios de casos en los que se describían los excelentes resultados obtenidos por algunas empresas que habían simplificado los documentos destinados a los consumidores. Este informe argumenta que cuando una compañía simplifica su lenguaje, expande su negocio y ahorra tiempo y dinero. Tal vez éste sea el motivo comercial por el que hay que mejorar los impresos. Ahora bien, tiene que haber otro motivo: el servicio al público.

Referencias y lecturas complementarias

- BENTLEY, D.: *How and Why of Readability*, The Centre for the Teaching of Reading, Reading, 1985.
- BURGESS, J. H.: *Human Factors in Forms Design*, Nelson Hall, Chicago, 1984.
- DAVISON, A.: “Readability Formulas and Comprehension”, *Comprehension Instruction: Perspectives and Suggestions*, Duffy, Roehler and Mason, Longman, New York, 1984.
- FELKER, PICKERING, CHARROW, HOLLAND y REDISH: *Guidelines for Document Designers*, American Institutes for Research, Washington, 1981.
- GILLILAND, J.: *Readability*, University of London Press, 1972.
- GOWERS, E.: *The Complete Plain Words*, versión revisada de S. Greenbaum y J. Whitcur, HMSO, London, 1986.
- *Plain Words*, HMSO, London, 1948.
- JANSEN, JACOBSEN y JENSEN: *The Teaching of Reading without Really any Method*, Munksgaard, Copenhagen, 1978, Humanities Press, New Jersey, 1978.
- LANDA, L. N.: *Algorithmization in Learning and Instruction*, Educational Technology Publication, Englewood Cliffs, New Jersey, 1974.
- NOWAK y SORDEL: *Investigation into the Emotional Acceptance and the Comprehensibility of the Content of Tax Forms*, Institute of Social Science GmbH, Report to the Federal Finance Ministry: Heidelberg, 1980.
- STRUNK y WHITE: *The Elements of Style*, McMillan, New York, 1979.
- TINKER, M.: *Legibility of Print*, Iowa State University Press, 1963.
- TWYMAN, M.: “Using Pictorial Language: a Discussion of the Dimensions of the Problem”, *Designing Usable Texts*, Academic Press, Orlando, 1985.
- ARTHUR D. LITTLE CORPORATION: *Development of Methodology for Estimating Taxpayer Paper-work Burden*, Final Report to Department of the Treasury, IRS, Washington, 1988.
- OECD: *Administration as Service. The Public as Client*, Paris, 1987.
- *Administrative Responsiveness and the Taxpayer*, Paris, 1988.
- US DEPARTMENT OF COMMERCE: *How Plain English Works for Business*, Office of Consumer Affairs, Washington, 1984.

TERCERA PARTE

• LA REFORMA FISCAL •

ALGUNAS CUESTIONES
GENERALES

Capítulo 9

Reforma fiscal e incentivos: Un estudio práctico del Reino Unido

CHUCK BROWN
y CEDRIC SANDFORD (*)

SUMARIO: Introducción.—Los presupuestos de 1988.—Incentivos para el trabajo y la empresa.—Emigración/inmigración.—Elusión de impuestos.—Efectos sobre la recaudación.—Conclusiones.—Referencias y lecturas complementarias.

INTRODUCCIÓN

La principal característica del movimiento de reforma fiscal de escala mundial que comenzó a finales de los años setenta, fue la reducción de los

(*) Chuck Brown fue *Professor* de Economía en la Universidad de Stirling. Cedric Sandford es *Professor* Emérito de Economía Política de la Universidad de Bath. Desgraciadamente, Chuck Brown falleció en julio de 1991 después de una repentina y corta enfermedad. El fue el iniciador y director del estudio de investigación, continuado por Cedric Sandford y recogido en este capítulo, y el efecto de la tributación sobre la oferta de trabajo constituía su campo de especialización. Antes de su enfermedad había accedido a escribir el capítulo y discutido su contenido con el editor. Dadas las circunstancias, ha tenido que ser escrito por Cedric Sandford, apoyándose en una gran medida en el trabajo de Chuck. La contribución de Chuck fue tal que el reconocimiento del mismo como coautor nos pareció justa. La investigación en la que se basa el capítulo fue patrocinada por el Consejo de Investigación Económica y Social (subvención número R000 23 1577), cuyo apoyo deseamos agradecer, al igual que la colaboración de los entrevistados que nos brindaron generosamente su tiempo y contestaron de forma tan sincera a las preguntas formuladas por el entrevistador.

tipos impositivos superiores del impuesto sobre la renta de las personas físicas, normalmente asociada a una ampliación de la base imponible. De este modo, recurriendo a algunos ejemplos: a comienzos de 1979, el tipo máximo del impuesto sobre la renta aplicado en el Reino Unido era del 83 por 100, más un recargo del 15 por 100 sobre la renta de inversiones, lo que sumaba un absurdo tipo marginal máximo del 98 por 100; tras los Presupuestos de 1988 el tipo superior fue reducido al 40 por 100, tanto respecto a los rendimientos del trabajo como de la inversión. En Estados Unidos, a lo largo de ese mismo período, se recortó el tipo impositivo federal máximo, que pasó del 70 al 28 por 100 nominal (o el 33 por 100 en el tramo de renta sin derecho a deducciones). En Canadá, el tipo federal máximo se redujo del 43 al 29 por 100. En Australia, la reducción fue del 60 al 47 por 100 a lo largo de la década de los ochenta y en Nueva Zelanda del 66 al 33 por 100. Japón, en una serie de etapas, rebajó su tipo máximo desde el 88 al 50 por 100 y el tipo del gobierno central sueco fue rebajado de una sola vez del 50 al 20 por 100.

La razón primordial detrás de estas, a menudo dramáticas, reducciones fiscales era el deseo de conseguir sistemas tributarios lo más neutrales posibles, y minimizar el efecto de los impuestos en el proceso de decisión económica. El movimiento de reforma fiscal era una consecuencia más de la filosofía de liberalización de mercados; con la reforma fiscal se esperaba generar una mayor eficiencia económica (una asignación eficiente de los factores de producción en la economía) que, a su vez, se traduciría en un crecimiento económico más elevado. Se afirmaba que la aplicación de tipos impositivos más reducidos estimularía la oferta de trabajo, impulsaría el espíritu empresarial y la inversión, desincentivaría la elusión y la evasión fiscales, e incluso se recaudarían más impuestos.

El siguiente estudio sobre los efectos de la reducción de 1988 del impuesto sobre la renta en el Reino Unido es de interés, por tanto, para todos los países que han llevado a cabo o prevén aplicar reformas fiscales de este tipo.

LOS PRESUPUESTOS DE 1988

En los Presupuestos para 1988, el Ministro de Hacienda, Nigel (ahora lord) Lawson, eliminó todos los tipos impositivos sobre la renta de las personas físicas superiores al 40 por 100, reduciendo de esta forma el tipo marginal superior del Reino Unido, que pasó del 60 al 40 por 100. Al mismo tiempo, el tipo básico del impuesto se redujo del 27 al 25 por 100 y los tipos impositivos sobre las ganancias de capital se asimilaron a los tipos impositivos sobre la renta (aunque con sus propios mínimos exentos). En el siguiente cuadro figuran los tipos impositivos sobre la renta de las personas físicas antes y después de los Presupuestos de 1988.

CUADRO 9.1

Tipos de impuesto sobre la renta del Reino Unido, 1987-88 y 1988-89

	1987-88	1988-89
Tipo básico	27	25
Tipo(s) superior(es)	40	
	45	40
	50	
	55	
	60	

En la presentación de sus propuestas, el señor Lawson se refirió al hecho de que habían pasado nueve años desde que su antecesor, sir Geoffrey Howe (ahora lord) redujera el tipo máximo desde el 83 al 60 por 100 y que, desde entonces, habían disminuido los tipos impositivos de otros países. El señor Lawson proseguía: «La razón de la tendencia mundial hacia tipos impositivos más reducidos es clara. Las tarifas excesivas del impuesto sobre la renta destruyen el espíritu emprendedor, incentivan la elusión fiscal e impulsan a las personas con talento a emigrar a países más hospitalarios desde el punto de vista fiscal. Como resultado de todo ello, lejos de recaudar más impuestos, a largo plazo el Erario Público acaba obteniendo menos ingresos fiscales. En cambio, una reducción de los tipos máximos puede, con el tiempo, traducirse en mayores ingresos para la Hacienda Pública.»

De este modo, los Presupuestos de 1988 han hecho posible la realización de un estudio práctico sobre los efectos de la reducción de los tipos superiores del impuesto sobre la renta, que permite comprobar las afirmaciones del Ministro de Hacienda.

METODOLOGÍA DEL ESTUDIO BROWN/SANDFORD

Los efectos de los recortes de impuestos de 1988 fueron estudiados mediante la realización de entrevistas a más de 300 socios, directores o propietarios únicos de asesorías contables de tres zonas geográficas: Londres, el suroeste de Inglaterra y el sur de Gales, y Escocia central. Se eligió a contables, ya que, a pesar de no ser expertos fiscales, se les suponía bien informados sobre cuestiones tributarias y sensibles en su comportamiento a cualquier modificación fiscal; además, estaban acostumbrados a manejar cifras, por lo que podían responder a las preguntas de una forma precisa y exacta. Los contables están en mejores condiciones que la mayoría de los trabajadores para variar el volumen de trabajo que realizaban —especialmente los propietarios únicos (el 31 por 100 de la muestra) y otras firmas con un solo despacho (otro 27 por 100); una gran parte de ellos están sujetos a los tipos superiores de la tarifa; y además estaban en estrecho contac-

to con clientes también sujetos a tipos superiores. Las tres zonas geográficas elegidas ofrecían una buena mezcla de contables de la City londinense, grandes capitales de provincia, como Glasgow, Bristol o Cardiff, y zonas urbanas y rurales de menor tamaño.

La muestra de entrevistados fue escogida de acuerdo con una fórmula que combinaba el muestreo en grupo (por razones de economía) con el muestreo aleatorio. Las oficinas de las zonas seleccionadas fueron elegidas al azar entre la lista de colegiados del Colegio de Expertos Contables en Inglaterra y en el País de Gales y del Colegio de Expertos Contables de Escocia (Institute of Chartered Accountants in England and Wales e Institute of Chartered Accountants in Scotland, respectivamente) ponderándose las firmas por su número de socios con el objeto de incrementar las probabilidades de selección. Dentro de cada firma, se entrevistaron hasta cuatro socios, elegidos al azar. Para reducir al máximo el sesgo del entrevistador, todas las entrevistas fueron llevadas a cabo por uno u otro de los autores. Las conclusiones están extraídas de 316 entrevistas; una vez deducidos del muestreo original los contables que no pudieron ser contactados por diversas razones (como por ejemplo, dirección incorrecta, jubilación, enfermedad grave), el índice de respuesta fue del 69 por 100. De los 316 entrevistados, 179 (el 57 por 100) estaban sujetos a un tipo igual o superior al 45 por 100 en 1987-88.

La mayoría de las preguntas pretendían descubrir si se había producido alguna modificación en la conducta del entrevistado entre los ejercicios fiscales 1987-88 y 1988-89, es decir, en el ejercicio anterior y en el ejercicio posterior a los Presupuestos de 1988; como por ejemplo, si había habido algún cambio en el promedio de horas trabajadas por semana. En caso de haberse producido algún cambio, se buscaba la razón del mismo. Pero no se les preguntaba directamente sobre el efecto de los impuestos en su conducta hasta el final de la entrevista. La mayor parte de las preguntas estaban relacionadas con la conducta personal del entrevistado; sin embargo, en preguntas posteriores se les pedía su opinión sobre el efecto de la rebaja de los tipos impositivos superiores en el comportamiento de sus clientes. Las respuestas a las preguntas sobre el comportamiento de otras personas constituyen pruebas de segunda mano, que necesariamente tienen un menor grado de fiabilidad que las contestaciones a preguntas sobre la propia conducta de los contables. No obstante, puesto que las preguntas versaban sobre asuntos que los contables a menudo resuelven por cuenta de sus clientes, o al menos los clientes los discuten con ellos, poseen una mayor fiabilidad que la que corresponde normalmente a pruebas de segunda mano.

INCENTIVOS PARA EL TRABAJO Y LA EMPRESA

LA TEORÍA

La teoría económica no proporciona una respuesta clara sobre si un incremento de los tipos del impuesto sobre la renta reduce la disponibilidad

para el trabajo y una disminución de los mismos aumenta dicha disponibilidad. Una modificación de los tipos produce dos efectos, que operan en sentido contrario –un efecto renta y un efecto sustitución–. Veamos un ejemplo para ilustrar este punto.

Considérese una comunidad con un tipo impositivo proporcional del 25 por 100. Un individuo “A” trabaja cuarenta horas por semana a 2.000 pesetas la hora; su salario semanal es, por tanto, de 80.000 pesetas, su impuesto de 20.000 y su salario neto de 60.000. Imagínese ahora que se rebaja el tipo impositivo al 10 por 100. Si continúa trabajando cuarenta horas semanales, su salario bruto semanal será el mismo, pero el impuesto será ahora de 8.000 pesetas y su salario neto de 72.000. Su renta disponible se ha incrementado en 12.000 pesetas y podrá permitirse más cosas que le agradan, entre las que se incluye el ocio, es decir, podrá decidir trabajar menos, por ejemplo treinta y ocho horas. Con esta nueva jornada obtendrá un salario bruto de 76.000 pesetas, pagará un impuesto de 7.600 y le quedará un salario neto de 68.400. La decisión de trabajar menos a raíz de la reducción de los impuestos (o más, tras un aumento de los mismos) se produce como consecuencia del efecto renta.

Pero la reducción del tipo impositivo del 25 al 10 por 100 tiene también otro efecto. Si el individuo “A” trabaja una hora más, el rendimiento neto de impuestos de dicha hora será mayor que antes. Cuando el tipo impositivo era del 25 por 100, una hora más de trabajo reportaba un salario bruto de 2.000 pesetas, que neto era de 1.500. Tras la reducción del tipo impositivo, el rendimiento neto de una hora adicional de trabajo es de 1.800 pesetas. Habida cuenta del mayor rendimiento del trabajo, dicho individuo podría decidir trabajar más, es decir, sustituir ocio por trabajo. Expresado de otra forma, el coste del ocio se ha incrementado. Una hora adicional de ocio supone un sacrificio de otras cosas mayor que antes. Cuando el coste de una cosa sube, se tiende a comprar una menor cantidad de la misma.

De este modo, existen dos efectos opuestos: el efecto renta de una reducción de los impuestos, que conduce a un mayor consumo de ocio, esto es, a trabajar menos; y el efecto sustitución, que funciona en sentido contrario, tiende a reducir el consumo de ocio, es decir, hace que se trabaje más.

La teoría económica no es capaz de decirnos cuál de los dos efectos prevalecerá. Para ello es necesario realizar análisis empíricos. No obstante, la teoría aún puede ayudarnos un poco más. El efecto renta funciona mediante un cambio en la renta agregada; el efecto sustitución en términos de cuánta renta puede adquirirse en el margen. Cuanto mayor sea la reducción del tipo marginal en relación con el cambio en la renta agregada, mayor será el efecto incentivador, o menor el efecto desincentivador.

Naturalmente, nuestro ejemplo es bastante más simple que la compleja situación del mundo real. Muchos trabajadores tienen escasas posibilidades para variar su esfuerzo de trabajo. Los tipos impositivos son raras veces pro-

porcionales en todas las escalas de rentas, y con frecuencia son progresivos. El precio de las horas extras puede diferir con respecto al precio de las horas de trabajo normales. A menudo existe un mínimo exento y las modificaciones del mismo tienen un efecto renta que no va acompañado de un efecto sustitución. Por otra parte, el contribuyente tiende a indagar las razones de la reducción de impuestos. Por ejemplo, si la reducción del impuesto sobre la renta fue compensada con un incremento del IVA, de tal forma que, en nuestro ejemplo, con el salario neto de 72.000 pesetas sólo podría comprarse lo que antes podía comprarse con 60.000, no se produciría el efecto renta. Del mismo modo, con las 1.800 pesetas de la hora adicional de trabajo ahora sólo podría comprarse lo que antes con 1.500, por lo que el coste de una hora de ocio no habría cambiado y no se produciría efecto sustitución alguno. Por otra parte, si la reducción impositiva se compensa mediante un recorte del gasto público, y dicho gasto había contribuido a la renta real del individuo "A", por ejemplo, mediante la provisión de servicios por los que, tras dicho recorte, tendrá que pagar, el efecto renta de la reducción impositiva se vería contrarrestado. Para obtener una respuesta a la pregunta de si una reducción de impuestos estimula la oferta de trabajo y el espíritu empresarial, sería necesario un estudio empírico que tome en consideración las circunstancias particulares del caso.

ESTUDIOS ANTERIORES

La mayoría de los estudios anteriores, en el Reino Unido y Estados Unidos, se llevaron a cabo con respecto a la población general (1). La conclusión global de dichos estudios fue que, respecto a la mayoría de las modificaciones de impuestos directos, el efecto sobre el número de horas trabajadas por los asalariados varones sería mínimo, si bien la evidencia sugería una mayor respuesta por parte de las mujeres asalariadas cuyos rendimientos del trabajo constituían una fuente secundaria de ingresos. Sin embargo, los estudios que se han realizado sobre el estrato de contribuyentes sujetos a los tipos impositivos superiores son pocos y están desfasados o presentan defectos importantes en varios aspectos.

El mejor de dichos estudios es el que llevó a cabo el profesor George Break en Inglaterra en 1955-56 (Break, 1957). Break entrevistó a una muestra de 306 contables y abogados, dos tercios de los cuales estaban sujetos a los tipos superiores del impuesto. Una vez desechados los casos dudosos, concluyó que el 13 por 100 de la muestra sufría desincentivos como consecuencia de la imposición, mientras que un 10 por 100 trabajaba más. En casi la mitad de éstos últimos, el efecto incentivador se traducía en una prolongación de la vida laboral activa. La principal conclusión del profesor era que el efecto neto de los impuestos sobre el esfuerzo de trabajo "ya fuera incen-

(1) Para un resumen de los estudios anteriores, véase el capítulo 17 de BROWN, C. V., y P. M. JACKSON (1990).

tivador o desincentivador, no era lo bastante grande como para revestir cierta importancia desde un punto de visto económico o sociológico”.

En 1969, Fields y Stanbury (1971) repitieron el estudio de Break. Estos autores descubrieron que el 19 por 100 de los contables objeto de la muestra experimentó efectos desincentivadores, mientras que el 11 por 100 registró efectos incentivadores. Dichas diferencias eran estadísticamente relevantes y sugerían así mismo que los efectos desincentivadores habían aumentado con el tiempo. Sin embargo, las conclusiones adolecían de defectos en el sentido de que, a pesar de la afirmación de Fields y Stanbury de haber replicado el estudio de Break, cambiaron tanto el orden de las preguntas como los términos de las preguntas clave de forma tal que podían sesgar los resultados hacia un mayor efecto desincentivador. (Véase Brown y Jackson, 1990.)

Fiegen y Reddaway (1981) informaban en un estudio, llevado a cabo bajo los auspicios del Institute for Fiscal Studies, sobre los incentivos de los altos directivos de 94 empresas (el 53 por 100 de los contactados) en 1978. En cada una de las empresas, se entrevistó durante cerca de una hora a altos directivos (normalmente, miembro del Consejo) y se formularon preguntas sobre los altos ejecutivos (aquéllos con ingresos anuales superiores a 10.000 libras en 1978). Los efectos desincentivadores eran más o menos equivalentes a los efectos incentivadores y, en ambos sentidos, alcanzaban el 12 por 100. Los autores concluyeron que: «Si bien un estudio de este tipo no permite imputar ponderaciones relativas precisas a los distintos efectos de las políticas de rentas y fiscales, sí resulta evidente que, en su conjunto, los efectos desincentivadores que pesaban sobre los altos directivos tenían un impacto mínimo en las actividades de la industria británica.»

El problema de este estudio es que todas las evidencias eran de segunda mano; que algunas empresas tenían hasta más de 100 altos directivos, todos los cuales, como es de suponer, no iban a reaccionar del mismo modo y, en los casos en que su número era más reducido, podía dudarse de cualquier directivo que pretendiera saber cuál era la respuesta del resto del personal.

Los estudios estadounidenses sobre los asalariados con altos ingresos (examinados por Holland, 1977) tampoco arrojan mucha luz sobre si la tributación estimulaba o desincentivaba el trabajo productivo, sino más bien evidenciaba que la tributación inducía a los empresarios a dedicar más tiempo a minimizar las obligaciones tributarias corporativas y personales.

EL ESTUDIO BROWN/SANFORD

Mientras que los estudios anteriores habían tenido lugar en una situación estática, el estudio Brown/Sandford permitía comparar los efectos antes y después de un cambio importante en el tipo impositivo máximo. Las entrevistas se llevaron a cabo durante el ejercicio fiscal 1989-90 y generalmente

buscaban comparaciones de 1987-88 y 1988-89. Se preguntó a los entrevistados cuántas horas trabajan habitualmente por semana, los días que se tomaban de vacaciones, el trabajo que rechazaban y el trabajo que realizaban fuera de la empresa. Las respuestas de 179 contables que tributaban a un tipo impositivo del 45 por 100 o superior en 1987-88, y que, por tanto, se habían beneficiado de una rebaja del tipo impositivo de al menos el 5 por 100 como consecuencia de los Presupuestos de 1988, se recogen en el cuadro 9.2.

CUADRO 9.2

Variaciones porcentuales en la oferta de trabajo a corto plazo de los contables⁽¹⁾

	Horas trabajadas normalmente	Vacaciones tomadas	Trabajo rechazado	Trabajo fuera de empresa
Más en 1988-1989	19	13	8	2
Sin cambios, n.s./n.c.	72	80	92	96
Menos en 1988-89	9	7	0	2
TOTAL	100	100	100	100

⁽¹⁾ Datos basados en 179 contables sujetos a un tipo impositivo igual o superior al 45 por 100 en 1987-1988.

Los efectos a más largo plazo, es decir, los cambios en los planes de jubilación de los contables con más de 45 años de edad, se proporcionan en el siguiente cuadro 9.3.

CUADRO 9.3

Cambios en los planes de jubilación⁽¹⁾

	Porcentajes
Atrasan la jubilación	2
Sin cambios, n.s./n.c.	88
Adelantan la jubilación	10
TOTAL	100

⁽¹⁾ Datos basados en 88 contables mayores de cuarenta y cinco años sujetos a un tipo impositivo igual o superior al 45 por 100 en 1987-88.

En referencia a la pregunta más importante, si bien hubo una diferencia significativa en la proporción de entrevistados que trabajaban más horas, en

lugar de menos, la cuestión crucial es, por supuesto, saber en qué medida dichos cambios fueron producto de la rebaja de impuestos. No se esgrimió ninguna justificación fiscal respecto a los cambios en la cantidad de trabajo remunerado realizado fuera de la empresa (en todo caso, no relevante), tampoco se dieron razones en relación al trabajo rechazado. Más de la mitad de los que rechazaron trabajo, alegaron presiones de trabajo o un mayor grado de selección. La razón más generalizada para trabajar más horas fue “la presión de trabajo”, mientras que la reducción de dicha presión fue la razón aludida para trabajar menos horas. No obstante, dos entrevistados alegaron la reducción de los tipos impositivos marginales como razón para trabajar más, mientras que uno dijo haber trabajado menos por “resultar favorecido por la reducción de los impuestos”. Otro entrevistado alegó también “resultar favorecido por la reducción de los impuestos” como razón para tomarse más vacaciones.

En relación con los efectos a más largo plazo, ningún entrevistado aludió a la tributación como razón para jubilarse más tarde, sin embargo, dos de ellos sí esgrimieron dicha razón como motivo para planificar la anticipación de su jubilación.

Si bien los entrevistados cuyo tipo impositivo era igual o superior al 45 por 100 en 1987-88 son obviamente más susceptibles de resultar afectados por la reducción del impuesto sobre la renta, los entrevistados que tributaban al tipo impositivo básico o al tipo del 40 por 100 en 1987-88, podrían verse afectados, en especial los que consideran que la existencia de tipos impositivos superiores al 40 por 100 les impide generar mayores ingresos. Si aplicamos el mismo análisis a la muestra total de 316 contables, aparece otro entrevistado que experimentó un efecto incentivador como resultado de la rebaja de los tipos del impuesto sobre la renta.

La evidencia directa de los contables sobre su propia respuesta laboral al recorte de los tipos superiores del impuesto sobre la renta figura resumida en el cuadro 9.4.

CUADRO 9.4

Efectos incentivador y desincentivador en la oferta de trabajo de una reducción de los impuestos

Incentivo	Desincentivo
Más horas 2/179 (3/316)	Menos horas 1/179
	Más vacaciones 1/179
	Anticipación de la jubilación 2/80

Así pues, sólo siete de los 316 entrevistados (o un 2,2 por 100) se vieron afectados en su esfuerzo de trabajo por un incentivo o desincentivo fiscal.

Si limitamos el análisis a los que tributaron a un tipo impositivo igual o superior al 45 por 100 en 1987-88, dicha cifra pasa a ser de seis sobre un total de 179, es decir un 3,4 por 100, con efectos que operan en ambos sentidos.

De este modo, la impresión global es que los cambios fiscales tienen un efecto irrelevante en el número de horas de trabajo de los entrevistados. La tendencia a trabajar más horas por parte de los contables constituye una respuesta del lado de la demanda y no una respuesta del lado de la oferta. La impresión de una respuesta irrelevante por el lado de la oferta viene confirmada por una exploración en el lado de la demanda. Se preguntó a los entrevistados si habían registrado algún aumento en el volumen de trabajo de sus despachos. Un 72 por 100 afirmó que el trabajo había aumentado en 1988-89, frente a un 6 por 100 que indicó que su volumen de negocios decreció (véase cuadro 9.5). Las razones principales de dicho incremento (de las dos que daban cada uno de los entrevistados) fueron una mayor actividad económica (62 por 100), más trabajo procedente de los clientes existentes (36 por 100) y un mayor conocimiento del servicio que podían prestar los contables: todas ellas razones del lado de la demanda.

CUADRO 9.5

Cambios en el volumen de trabajo contable⁽¹⁾
(Porcentajes)

Mayor en 1988-89	Idéntico	Menor en 1988-89
72	22	6

⁽¹⁾ Datos basados en 179 contables sujetos a un tipo impositivo igual o superior al 45 por 100 en 1987-88.

Que el crecimiento del volumen de negocio se originó en el lado de la demanda viene confirmado adicionalmente por el hecho de que el 88 por 100 de los entrevistados consideró el aumento del volumen de trabajo como parte de una tendencia que comenzó antes de los recortes impositivos de 1988.

Si se produjo un incremento tan importante del volumen de trabajo, uno podría preguntarse por qué no fue superior el número de entrevistados que trabajaba más horas. La respuesta es que los despachos contables incrementaron su plantilla. En 1988-89, el 32 por 100 de dichos despachos admitieron al menos un nuevo socio (un 5 por 100 redujo su número de socios); un 45 por 100 incorporó más contables cualificados (mientras que un 4 por 100 redujo su número); y el 53 por 100 amplió su plantilla con personal no cualificado (sólo un 5 por 100 redujo dicho personal).

La única evidencia que podría parecer incongruente con una expansión impulsada por la demanda, y no por la oferta, sería que casi la mitad de los

contables sujetos a un tipo impositivo igual o superior al 45 por 100 en 1987-88 declaró que su firma tuvo que hacer un mayor esfuerzo de captación de nuevos clientes en 1988-89 que en 1987-88. Desafortunadamente, en las entrevistas no se hizo un seguimiento de esta cuestión para descubrir las razones. Sin embargo, discusiones subsiguientes con los contables llevaron a los investigadores a considerar que el mayor esfuerzo dedicado a la captación de nuevos clientes formaba parte de una tendencia anterior en el tiempo a los recortes fiscales. Es posible que el incremento formal de los esfuerzos por ampliar el volumen de negocios empezara con la relajación de las restricciones de publicidad de Colegio de Expertos Contables en Inglaterra y en el País de Gales de 1985. El volumen de negocios también aumentó como consecuencia del auge de la actividad económica. Asimismo, ésta fue una época en la que las firmas de contabilidad ampliaron su ámbito de trabajo a otros sectores, como por ejemplo el de consultoría, actividades que precisaban un mayor esfuerzo de marketing en comparación con trabajos tradicionales más recurrentes como el de auditoría. Esta interpretación es coherente con la conclusión del estudio de que el aumento del esfuerzo para captar nuevos clientes fue máximo entre las firmas con varias oficinas, y mínimo entre profesionales independientes. Al igual que con otros cambios, el mayor esfuerzo de *marketing* no constituye una respuesta por el lado de la oferta a los cambios tributarios.

Evidencias de segunda mano proporcionan indicios adicionales del efecto de los cambios tributarios en la oferta de trabajo y en el espíritu empresarial. Se plantearon dos preguntas generales a los entrevistados acerca de sus percepciones sobre el comportamiento de sus clientes en respuesta a los recortes de impuestos –invitando a un total de cuatro contestaciones–. Un 4 por 100 de los contables afirmó que tenían clientes que trabajaban más como consecuencia de dichos recortes, mientras que un 3 por 100 declaró que sus clientes trabajaban menos, tomaban más días de vacaciones o anticipaban su jubilación.

En su discurso de presentación de los Presupuestos, el Sr. Lawson había dado a entender que la reducción de los impuestos estimularía el “espíritu empresarial”, aunque no definió dicho término. Sería adecuado pensar que el mismo incluye el incremento del esfuerzo de trabajo, pero cabe también una interpretación más amplia. En el turno de preguntas generales, planteadas en la parte final de la entrevista, cuando se pidió a los contables que identificaran los efectos más importantes de la disminución de los impuestos en su propia conducta, menos de un uno por ciento indicó que los recortes fiscales les hubieran hecho más emprendedores o arriesgados. Volviendo a las evidencias de segunda mano, un 7 por 100 de los entrevistados estimó que los recortes fiscales habían inducido a sus clientes a ser más emprendedores y arriesgados y un 9 por 100 declaró que el clima económico era más propicio o que sus clientes se mostraban más optimistas como consecuencia de la rebaja impositiva.

EMIGRACIÓN/INMIGRACIÓN

El señor Lawson aludió en su discurso de presentación de los presupuestos a que “los tipos excesivos del impuesto sobre la renta impulsan a las personas con talento a emigrar a países más hospitalarios desde el punto de vista fiscal” y que desde hacía tiempo preocupaba el que los elevados tipos del impuesto sobre la renta del Reino Unido pudieran impulsar a la gente a marcharse del país. Si bien existen bastantes pruebas anecdóticas de estrellas del *pop* y otras celebridades que trasladaron su domicilio al extranjero para escapar de los impuestos, un estudio oficial anterior (Cmnd. 3417, 1967) sobre la “fuga de cerebros” (que restringía su campo de investigación a ingenieros, técnicos y científicos cualificados) apenas halló pruebas en las que apoyar el temor de que los impuestos fueran la causa principal, y se hizo hincapié en otros factores, como por ejemplo la existencia de mejores instalaciones de investigación en el extranjero, para explicar dicha “fuga”.

Evidentemente, dado que los investigadores no disponían de ningún medio para ponerse en contacto con contables que realmente se hubieran desplazado al extranjero, se vieron limitados a preguntar a los entrevistados sobre la migración total de su despacho en los ejercicios fiscales 1987-88 y 1988-1989; y en los casos en que se había producido la migración, las razones de la misma, si es que los entrevistados las conocían. Se habían producido casos de inmigración (emigración) en 32 por 100 (28 por 100) de las firmas en las que trabajaban los entrevistados. La razón principalmente aducida para justificar dicho movimiento en ambas direcciones fue la de adquisición de experiencia en un despacho contable extranjero. En ningún caso se sugirió que la migración fuera totalmente imputable a razones fiscales. En un caso se dijo que se creía que un emigrante se había marchado “en parte por razones fiscales”.

ELUSIÓN DE IMPUESTOS

Se entiende por elusión fiscal todos aquellos métodos legales de que se vale un contribuyente para reducir sus obligaciones tributarias, en comparación con la evasión fiscal, que comprende todos aquellos métodos ilegales para eludir el pago de impuestos. Sin embargo, a pesar de la simplicidad de su definición, la elusión fiscal no es un concepto sencillo. Se pueden distinguir métodos de elusión previstos, cuando el diseñador de la política fiscal desea incentivar una determinada forma de actividad, como por ejemplo la inversión, o al menos acepta que cierta actividad merece ser apoyada, por ejemplo, donaciones a instituciones de beneficencia o dotación de pensiones; y métodos no previstos, en los que el contribuyente se aprovecha de la existencia de un vacío legal o lleva a cabo una transacción totalmente artificial para ahorrarse el pago de impuestos (véase el capítulo 6 de este volumen). La elusión no prevista es claramente distorsionadora y no deseable; pero también los métodos previstos por el legislador pueden ser no desea-

bles (2). He aquí un ejemplo del tipo de los citados por los entrevistados: al término de un ejercicio fiscal, un agricultor, que se enfrenta a un elevado tipo impositivo marginal puede, a menudo bastante irracionalmente, decidir reducir su obligación tributaria total y su tipo marginal gastando varios miles de libras en la compra de un tractor nuevo que realmente no necesita. Esta inversión es un despilfarro en el sentido de que la misma suma de dinero podría haber generado un rendimiento mucho más elevado en cualquier otra parte de la economía.

A *primera vista*, existen razones para pensar que unos tipos marginales más bajos reducirán la elusión fiscal no deseable. Por una parte, puede esperarse que reduzcan la elusión no prevista, ya que su rendimiento es menor en comparación con el coste de su ejecución, que puede resultar considerable. Además, la menor envergadura de la ganancia potencial hace que no merezca la pena correr el riesgo que puede entrañar el que los tribunales declaren su ilegalidad, o que una ley posterior la haga retroactivamente ilegal. Asimismo, puede esperarse que una rebaja fiscal reduzca la elusión fiscal prevista pero no deseable, al implicar una cuña menor entre el rendimiento real y el rendimiento para el inversor; en nuestro ejemplo, el agricultor tendrá una inclinación mucho menor a comprar un tractor innecesario si la cantidad que se ahorra en impuestos es mucho menor.

El estudio Brown/Sandford consideró la elusión fiscal desde tres rúbricas: cambios en la elusión de los entrevistados en sus asuntos personales; cambios en las actividades profesionales de los entrevistados en respuesta a la elusión de los clientes; opiniones de los entrevistados sobre los efectos más importantes del recorte de los tipos impositivos superiores en la conducta de sus clientes (3). De los 179 contables cuyo tipo impositivo en 1987-88 era igual o superior al 45 por 100, un 20 por 100 declaró haber dedicado más tiempo a la planificación de la tributación personal en 1988-89 y un 8 por 100 dijo haber dedicado menos tiempo. Se invitó a dar hasta dos razones, de modo que las respuestas sumaran más de 100. Tres cuartas partes de los que dijeron que invirtieron más tiempo en la planificación fiscal esgrimieron razones no conectadas con la modificación impositiva (como, por ejemplo, convertirse en socios). Cerca de una tercera parte citó la modificación del impuesto sobre la renta, pero a menudo el aumento del tiempo se debió a asuntos coyunturales, como por ejemplo asegurarse que obtenían la deducción fiscal más elevada posible al antiguo tipo fiscal por sus contribuciones a los fondos de pensiones. En muchos casos, el tiempo adicional dedicado a la elusión fiscal equivalía a poco más de una hora aislada. De los que invirtieron menos tiempo en la elusión fiscal, un 57 por 100 dio como razón la

(2) Las distorsiones introducidas por los impuestos han sido exhaustivamente documentadas por el Comité Meade (1978) y más recientemente por HILLS (1984) y SAUNDERS y WEBB (1988).

(3) Un análisis más completo de las respuestas que el aquí facilitado podrá encontrarse en BROWN y SANDFORD (1990).

reducción de los tipos impositivos marginales. Ello sugiere que, a largo plazo, uno de los efectos de la reducción fiscal puede ser la reducción de la elusión.

De los 316 contables, un 13 por 100 dijo haber hecho más trabajo de elusión fiscal para sus clientes en 1988-89 y un 18 por 100 declaró haber hecho menos. Las razones más numerosas del aumento de las labores de elusión fueron variopintas (por ejemplo, que un cliente había heredado dinero), no obstante, algunas estaban relacionadas con la modificación fiscal. Por otra parte, varios entrevistados indicaron que el incremento era de carácter temporal, ya que tenían que revisar la cartera de sus clientes debido a los cambios en el impuesto sobre la renta, y en el tratamiento fiscal de las ganancias de capital. Otros mencionaron que, al reducirse la presión fiscal, algunos clientes disponían de más dinero para invertir de formas fiscalmente eficientes (una especie de efecto renta). Las razones más importantes dadas para la reducción del trabajo de elusión fiscal realizado por cuenta de los clientes fueron la disminución de los tipos impositivos (mencionada por cuatro quintas partes de los contables), y el menor margen de elusión fiscal existente (por lo que ahora se invertía más por motivos comerciales que fiscales), que fue citado por casi un tercio.

En las preguntas generales a los contables sobre sus percepciones acerca de la conducta de sus clientes en respuesta a los recortes fiscales (la evidencia de segunda mano), para las que se sugirieron hasta cuatro respuestas, la más frecuente (el 30 por 100 de los 316 contables) fue una menor elusión fiscal: las decisiones de ahorro o inversión se adoptaban ahora en función de sus méritos económicos, y no por su efectividad para eludir el pago de impuestos (4).

Es importante señalar que esta conclusión es consecuencia de la evidencia de menor peso, es decir la de segunda mano. Por otra parte, la reducción de las deducciones por inversión operada en los últimos años puede también haber trabajado en la misma dirección, existiendo el peligro de que se haya atribuido un efecto demasiado importante a los recortes fiscales. Sin embargo, teniendo en cuenta que las decisiones de inversión son un aspecto del negocio con el que el contable estaría a menudo estrechamente ligado, y ello unido a las respuestas respecto a la planificación fiscal (anteriores), hace pensar que una ventaja importante de la reducción de los tipos impositivos superiores del impuesto sobre la renta es, al menos a largo plazo, reducir el grado de elusión fiscal y mejorar la calidad de la inversión.

EFFECTOS SOBRE LA RECAUDACIÓN

Un sólido argumento utilizado por los economistas del lado de la oferta, especialmente en Estados Unidos, ha sido el que la reducción de los tipos

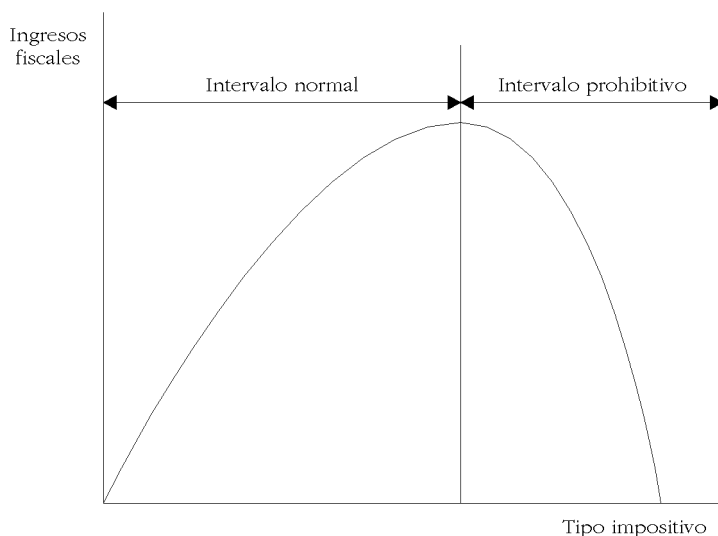
(4) Si bien dada en respuesta a una pregunta sobre los recortes en el impuestos de la renta, esta contestación puede deberse también a la alineación del impuesto sobre las ganancias de capital con los tipos del impuesto sobre la renta.

impositivos contribuía, en realidad, a una mayor generación de ingresos fiscales. Tal y como se desprende claramente de la cita del discurso de presentación de los Presupuestos de 1988, también el señor Lawson hizo un enérgico hincapié en dicho alegato.

La esencia del argumento consiste en que, si un impuesto es aumentado de forma gradual desde cero hasta un punto en que se convierte en prohibitivo, su rendimiento comenzaría en cero y se incrementaría progresivamente hasta alcanzar un punto máximo, tras el cual disminuiría paulatinamente hasta quedar otra vez reducido a cero. La secuencia puede ilustrarse mediante la curva del gráfico 9.1, que se conoce generalmente como curva Laffer (nombre de un economista estadounidense), si bien, en realidad, se remonta a un economista francés del siglo XIX llamado Dupuit. Por supuesto, la cuestión más crucial es saber en qué tipo impositivo se situaría el punto de inflexión de la curva, es decir cuál es el tipo impositivo máximo.

GRÁFICO 9.1

Curva Dupuit/Laffer



Existen varias razones posibles para pensar que una reducción de los tipos impositivos generaría un incremento de los ingresos fiscales. Una rebaja de los impuestos puede impulsar a los contribuyentes a trabajar mucho más de forma que al final terminen pagando más impuestos a pesar de la disminución del tipo impositivo. Esta posibilidad normalmente requerirá una respuesta muy amplia por parte de los trabajadores –bastante mayor de lo

que apuntan las evidencias como remotamente posible—. Por ejemplo, si alguien trabaja cuarenta horas por semana a 5.000 pesetas la hora y está sujeto a un tipo impositivo proporcional del 60 por 100 pagará 120.000 pesetas de impuestos. Para pagar una cantidad mayor en concepto de impuestos a un tipo impositivo del 40 por 100, tendría que trabajar más de sesenta horas a la semana. Si el impuesto no fuera proporcional y el recorte fiscal sólo alcanzara al tipo marginal superior, no sería necesario incrementar tan notablemente el número de horas trabajadas; pero aun así, dicho incremento tendría que ser bastante considerable para que se generasen más ingresos fiscales con una reducción de 20 puntos porcentuales del tipo impositivo.

Otra posibilidad sería que un tipo impositivo inferior podría reducir la elusión y/o la evasión fiscal, incluyendo lo que a menudo es una forma de elusión fiscal, menos retribuciones en especie (prestaciones complementarias, que pueden ser o no imponibles, y, si lo son, pueden ser gravadas en condiciones privilegiadas) y más en efectivo.

El estudio Brown/Sandford pretendía arrojar algo de luz sobre los efectos en la recaudación de la reducción impositiva de 1988, preguntando a 179 contables sujetos a un tipo impositivo igual o superior al 45 por 100 en 1987-88, la cantidad que habían pagado en concepto de impuestos en 1987-88, en 1988-89 y la que *esperaban* pagar en 1989-90 (dado que las entrevistas se desarrollaban en parte a lo largo del ejercicio). Puesto que todas estas personas eran contribuyentes cuyo tipo impositivo se había visto reducido al menos en un 5 por 100, si la suma que pagaban (o esperaban pagar) en concepto de impuestos *no* había disminuido, se les pedía razones (hasta dos) de por qué no había sido así.

En el cuadro 9.6 se recogen las variaciones en la cuantía de impuesto sobre la renta en 1988-89 pagada y en el cuadro 9.7 la suma que esperaban pagar en 1989-90, en cada caso en referencia al tipo impositivo marginal de los entrevistados en 1987-88.

CUADRO 9.6

Variación en la suma pagada en concepto de impuesto sobre la renta de 1988-89 en comparación con 1987-88

(Analizado en relación con el tipo impositivo marginal de los entrevistados en 1987-88)

Tipo impositivo 1987-88		45%	50%	55%	60%	DK	Total
Una suma menor en 1988-89	N	9	12	17	48	0	86
	%	30	32	50	64	0	48
La misma suma/DK	N	7	9	3	15	2	36
	%	23	24	9	20	100	20
Una suma mayor en 1988-89	N	14	17	14	12	0	57
	%	47	45	41	16	0	32
TOTAL	N	30	38	34	75	2	179
	%	100	100	100	100	100	100

CUADRO 9.7

Variación en la suma que se espera pagar en concepto de impuesto sobre la renta en 1989-90 en comparación con 1987-88

(Analizado en relación con el tipo impositivo marginal de los entrevistados en 1987-88)

Tipo impositivo 1987-88		45%	50%	55%	60%	DK	Total
Una suma menor en 1989-90	N	4	7	10	24	0	45
	%	13	18	9	32	0	25
La misma suma/DK	N	8	8	8	23	1	48
	%	27	21	24	31	50	27
Una suma mayor en 1989-90	N	18	23	16	28	1	86
	%	60	61	47	37	50	48
TOTAL	N	30	38	34	75	2	179
	%	100	100	100	100	100	100

A pesar de la reducción de sus tipos impositivos, el 32 por 100 de los 179 contables objeto de la muestra pagó más impuestos en 1988-89 que en 1987-88 y un 20 por 100 pagó menos. Respecto a las expectativas para 1989-90, hasta un 48 por 100 de los contables objeto de la muestra esperaba pagar más impuestos que los que habían pagado en 1987-88 y otro 27 por 100 esperaba pagar lo mismo. A simple vista, estas cifras parecen confirmar el argumento de que una disminución de los tipos impositivos genera más ingresos fiscales. Ahora bien, naturalmente, la consideración vital es por qué se pagaron más impuestos. Con respecto a cada ejercicio, sólo un 3 por 100 de los entrevistados dio como razón el haber trabajado más horas o más intensamente. La razón dada por la gran mayoría (86 por 100 de los entrevistados con respecto a 1988-89 y el 95 por 100 en relación con 1989-90) fue el incremento de sus ingresos por incrementos salariales o mayores beneficios.

Una vez más, la influencia predominante proviene del lado de la demanda y no del lado de la oferta. En el caso de socios y directores de empresas de contabilidad el efecto del crecimiento de la demanda en los beneficios se acentuó debido al "efecto palanca". Con el crecimiento de la demanda, los beneficios crecieron más que proporcionalmente debido a las propias contribuciones del personal adicional contratado al incremento de los beneficios, sin que los socios tuvieran que trabajar más. El descenso de los tipos impositivos pudo haber estado acompañado de un incremento de los ingresos fiscales procedentes de los contables sujetos a tipos impositivos superiores, sin embargo, el aumento de los ingresos fiscales no se debió al descenso de los tipos impositivos. Si éstos no se hubieran reducido, el incremento de los ingresos fiscales habría sido aún mayor.

CONCLUSIONES

El estudio Brown/Sandford indica que la reducción de los tipos impositivos superiores prevista en los Presupuestos de 1988 no tuvo efectos signi-

ficativos por el lado de la oferta, salvo posiblemente en un aspecto. La reducción tuvo un efecto irrelevante en el esfuerzo de trabajo y empresarial; no tuvo un efecto discernible sobre la emigración o inmigración; y, por el lado de la oferta, no incrementó los ingresos fiscales de la Hacienda Pública. Una ventaja derivada de dicha reducción es la posible disminución de la elusión fiscal y la mejora de la calidad de las inversiones. Si esto fue así, el logro alcanzado es importante.

Por supuesto, los recortes fiscales se sumaron a los efectos del lado de la demanda que fueron la influencia predominante y que se tradujeron en un mayor volumen de trabajo, la expansión de las empresas de contabilidad y el aumento de los beneficios de las mismas. Está sobradamente probado que los recortes fiscales coincidieron con un período de expansión de la economía británica -un auge que, a finales del ejercicio fiscal 1989-90, ya mostraba signos de debilitamiento y que luego se transformó en una prolongada recesión, durante la cual las empresas de contabilidad sufrieron una importante contracción de la demanda y se vieron obligadas a despedir a una gran parte del personal extra que habían contratado durante el período de expansión.

La cuestión que se plantea consiste en saber en qué medida las conclusiones del estudio Brown/Sandford podrían trasladarse a las reducciones en los tipos impositivos marginales superiores practicadas en otros momentos y lugares.

Ciertamente, sería preciso adoptar muchas precauciones a la hora de aplicar las conclusiones en otros lugares. En los párrafos finales del apartado (anterior) sobre la teoría de los efectos de las modificaciones fiscales en el esfuerzo de trabajo se indican algunas de las complicaciones que surgen en las situaciones reales. Es necesario tener siempre en cuenta las circunstancias particulares de cada caso; por ejemplo, es bastante probable que la reducción de 1979 del tipo impositivo superior del impuesto sobre la renta del Reino Unido, que pasó del 83 al 60 por 100 con respecto a los rendimientos del trabajo personal, y del 98 al 75 por 100 con respecto a los rendimientos de las inversiones, sea la razón del incremento de los ingresos fiscales recaudados entre los contribuyentes afectados, debido especialmente a la disminución de la elusión fiscal. (En otras palabras, los tipos impositivos del 83 y 98 por 100 se encontraban en la parte prohibitiva de la curva Dupuit/Laffer.)

Por otra parte, la reforma fiscal de otros países tuvo algunas características diferentes a las de la reforma del Reino Unido. Por ejemplo, en Estados Unidos, la reducción de los tipos impositivos se vio mucho más acompañada por la eliminación de las desgravaciones fiscales y los refugios tributarios. En tal circunstancia, para un mismo número de horas de trabajo, un contribuyente con altos ingresos pudo verse en la situación de tener que pagar la misma cantidad total de impuestos a pesar de tributar a un tipo impositivo marginal bastante inferior. Así pues, se produciría un efecto sustitución y

ningún efecto renta, por lo que sería bastante probable que se produjera un incremento del esfuerzo de trabajo. Esta situación contrasta notablemente con la reforma fiscal de 1988 del Reino Unido, objeto del estudio Brown/Sandford, en donde los contribuyentes sujetos a los tipos impositivos superiores se vieron afectados no solamente por el efecto renta derivado de los recortes de los tipos máximos del impuesto sobre la renta, sino también por un efecto renta (sin efecto sustitución) resultante de una reducción simultánea de dos puntos porcentuales del tipo impositivo básico aplicable a una gran parte de la renta.

No obstante, si bien las conclusiones del estudio Brown/Sandford no pueden aplicarse de forma indiscriminada a otros países, sí proporcionan una señal de alerta que debería reducir las expectativas poco realistas de los efectos por el lado de la oferta derivados de un recorte fiscal, además de ofrecer alguna clave sobre lo que puede razonablemente esperarse.

Referencias y lecturas complementarias

- BREAK, G. F.: "Income Taxes and Incentives to Work: An Empirical Study", *American Economic Review*, septiembre 1957.
- BROWN, C. V., y P. M. JACKSON: *Public Sector Economics*, Blackwell, Oxford, (4.ª ed.), 1990.
- BROWN, C. V., y C. T. SANDFORD: *Taxes and Incentives: The Effects of the 1988 Cuts in Higher Rates of Income Tax*, Institute for Public Policy Research, London, 1990.
- FIGEN, G. C., y W.B. REDDAWAY: *Companies, Incentives and Senior Managers*, Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies, London, 1981.
- FIELDS, D. B., y W. T. STANBURY: "Income Taxes and Incentives to Work: Some Additional Empirical Evidence", *American Economic Review*, junio 1971.
- HEMMING, R., y J. A. KAY: "The Laffer Curve", *Fiscal Studies*, marzo 1980.
- HILLS, J.: "Savings Taxation: the Chancellor's Middle Way", *Fiscal Studies*, mayo 1994.
- HOLLAND, D. H.: "The Effect of Taxation on Incentives in Higher Income Groups", en *Fiscal Policy and Labour Supply*, Institute for Fiscal Studies, London, 1977.
- MEADE, J. E. (Chairman): *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Institute for Fiscal Studies, London, 1978.
- SANDFORD, C. T.: *Economics of Public Finance*, Pergamon, Oxford, (4.ª ed.), 1992.
- SAUNDERS, M., y S. WEBB: "Fiscal Privilege and Financial Assets: Some Distortional Effects", *Fiscal Studies*, noviembre 1988.
- HMSO: *The Brain Drain-Report of the Working Group on Migration*, Cmnd 3417, HMSO, London, 1967.

Capítulo 10

“Impuestos verdes”: El ámbito de los impuestos ecológicos

STEPHEN SMITH (*)

SUMARIO: Introducción.—Una política medioambiental “eficiente”.—La justificación de los instrumentos de mercado.—La problemática de la utilización del sistema fiscal.—Opciones de política económica para los impuestos ecológicos.—Estrategia de aplicación.—Conclusiones.—Referencias y lecturas complementarias.

INTRODUCCIÓN

Los problemas medioambientales se están convirtiendo en una preocupación cada vez más importante para los gobiernos. Además, tanto el alcance como la escala de los problemas a los que tienen que hacer frente revisten cada día una mayor envergadura. Si bien en las últimas dos décadas muchos países han avanzado considerablemente en el control de las emisiones industriales, en la actualidad están surgiendo nuevos problemas, muchos de ellos con una dimensión internacional importante, por ejemplo, la lluvia ácida y el riesgo de recalentamiento del globo terráqueo debido al “efecto invernadero”. La exigencia de medidas efectivas de protección del medio ambiente ya no procede tan sólo de instancias nacionales, sino también de un conjunto de negociaciones y acuerdos internacionales sobre política medioambiental.

(*) Subdirector del Institute for Fiscal Studies, y *Senior Lecturer* de la Cátedra Jean Monnet de Economía Europea de la Universidad de Londres.

Los compromisos que muchos países han asumido de reducir las emisiones de dióxido de carbono y de otros gases causantes del “efecto invernadero” requieren cambios en las pautas de producción y consumo mucho más profundos que los pretendidos por las políticas medioambientales anteriores. Hay una creciente preocupación por los costes de oportunidad de estas medidas, así como un interés renovado en la búsqueda de fórmulas para minimizar los costes de los objetivos medioambientales que se pretende alcanzar. Un aspecto importante de esta nueva preocupación es el súbito interés por el potencial de los mecanismos de mercado, en general, y por los impuestos ecológicos, en particular, para reducir el coste para la economía de un medio ambiente más limpio.

LOS MECANISMOS DE MERCADO DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL

En la mayoría de los países y durante muchos años, el método convencional de control de la contaminación ha sido del tipo “regulación y control”, es decir: la reglamentación de las opciones de tecnología o del nivel de emisiones, ya fuera con carácter general o bien por fábrica. Por otra parte, los economistas han sido generalmente abogados entusiastas de las soluciones de mercado para los problemas de contaminación, basadas en tasas o impuestos sobre la contaminación (1). En vez de *eliminar* las señales del mercado, estos impuestos *corrigen* dichas señales para que incorporen los costes medioambientales causados por la contaminación. Por ejemplo, puede imponerse un impuesto o una tasa bien sobre la emisión de contaminantes, o bien sobre los *inputs* de los procesos contaminantes para reflejar los costes medioambientales que conllevan, y fomentar así la reducción de la cantidad de polución. El argumento fundamental, tal y como se expondrá en la sección siguiente, es que los instrumentos económicos permiten lograr *un nivel dado* de reducción de la contaminación con un *coste menor* para el bienestar nacional que el que entrañaría cualquier tipo de reglamentación.

Dichos mecanismos de mercado pueden adoptar diversas formas:

- Tasas por cada unidad de contaminación emitida. Por ejemplo, las tasas de emisión, ligadas directamente a la cantidad emitida, que se emplean en ciertos países de la OECD (p. ej.: Holanda y Francia) para controlar la contaminación del agua o bien para aumentar los ingresos fiscales destinados a financiar inversiones públicas para preservar el medio ambiente.
- Subvenciones para reducir la contaminación o instalar equipos para el control de la misma. En algunos países estos incentivos se incluyen en

(1) El uso de impuestos para corregir externalidades fue analizado por PIGOU (1920), BECKERMAN (1974) y PEARCE (1989) figuran entre los defensores más recientes de los incentivos de mercado para controlar la contaminación.

el sistema de imposición directa bajo la forma de deducciones, amortización acelerada u otras modalidades de “gastos fiscales” destinadas a incentivar las inversiones beneficiosas para el medio ambiente.

- Licencias de emisión negociables. Este procedimiento ha sido utilizado en EE. UU. como alternativa a los “ecoimpuestos”. En un sistema de licencias negociables, la Administración restringe la cantidad total de polución mediante la concesión de un número limitado de licencias de emisión, que los agentes contaminadores tendrán que comprar si superan el nivel de contaminación permitido y que pueden ser intercambiadas entre los distintos contaminadores potenciales.
- Modificaciones en el sistema de imposición indirecta (impuestos especiales e IVA) para desincentivar la producción o el consumo de bienes y servicios asociados a la contaminación. Son raras las aplicaciones a gran escala de estos impuestos, si bien algunos países europeos han introducido impuestos especiales ambientales sobre ciertos productos (p. ej.: fertilizantes, pilas de plomo y cadmio, bolsas de plástico, etc.), y otros países han creado impuestos sobre el carbono, relacionados con el contenido de este elemento en los combustibles y destinados a reducir las emisiones de dióxido de carbono. Asimismo, a la hora de fijar las tarifas de ciertos impuestos existentes, como los que gravan la gasolina o los vehículos de motor, cada vez se tiene más en cuenta las cuestiones medioambientales.

En este capítulo consideraremos el potencial de un uso más amplio del último grupo de posibles instrumentos de mercado, basados en la utilización del sistema impositivo para el control de la contaminación. Dejamos a un lado las cuestiones relacionadas con la imposición directa sobre la polución, tales como gravámenes sobre emisiones medidas de sustancias contaminantes o la introducción de precios de circulación, ya que estas medidas requerirían nuevos sistemas de medición y control. En su lugar, nuestra atención se centrará en el sistema fiscal existente y en las posibilidades de reforma fiscal para alcanzar objetivos medioambientales.

En la sección siguiente se perfilan las cuestiones generales involucradas en la formulación de medidas para limitar la contaminación ambiental. Seguirá una sección sobre las ventajas y desventajas de una política medioambiental de mercado frente a una de regulación directa. A continuación se discuten algunas cuestiones suscitadas por el uso del sistema fiscal en la política medioambiental y posteriormente, en otra sección, se sugieren algunas áreas de la política fiscal en las que sería provechoso tener en cuenta ciertas consideraciones ecológicas a la hora de diseñar el sistema fiscal. La penúltima sección contiene algunos comentarios sobre la puesta en práctica de dichas medidas, mientras que en la sección final se destacan algunas conclusiones sobre el potencial de los instrumentos fiscales en la política medioambiental.

La necesidad de intervención pública en el control de la contaminación ambiental proviene de las “externalidades” que la polución conlleva, es decir, los costes que el agente contaminador impone a los demás miembros de la sociedad. Sin intervención estatal, el contaminador no tendría razón alguna para tener en cuenta estos costes externos. En particular, el agua y el aire podrían ser vistos como medios gratuitos en los que deshacerse de los residuos indeseados, a pesar del hecho de que una contaminación ilimitada de la atmósfera o de los ríos y mares podría imponer costes a otras empresas o individuos.

Desde el punto de vista económico, el objetivo de la política medioambiental debe ser garantizar que los responsables de la contaminación tengan totalmente en cuenta los costes externos que genera la contaminación. Una política medioambiental óptima exige un equilibrio entre los costes de la polución y los costes del control de la misma. Lo ideal sería limitar la contaminación hasta un nivel en el que los beneficios para el conjunto de la sociedad de una disminución adicional de la contaminación fueran menores que los costes de los dispositivos de control o de la reducción de las actividades contaminantes. En otras palabras, hasta un nivel en el que el perjuicio marginal de la contaminación sea igual al beneficio marginal de las actividades contaminantes.

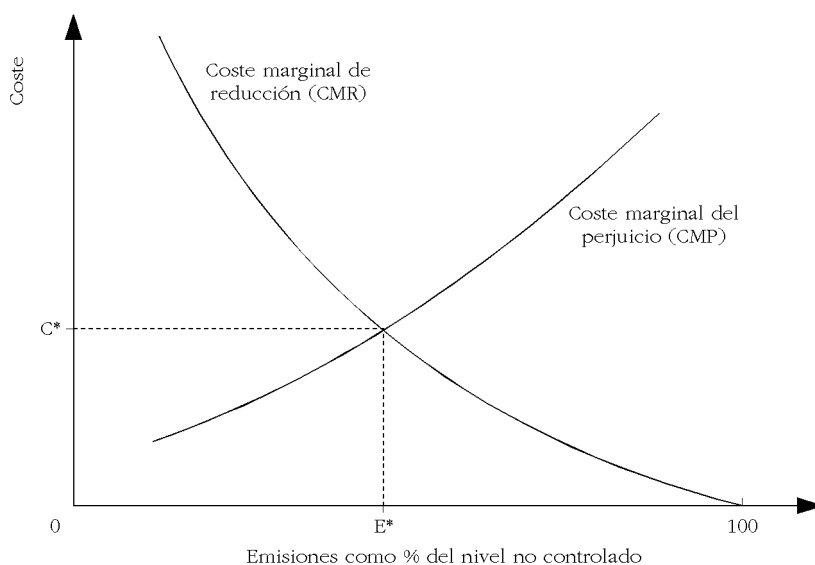
Para una sola empresa contaminante (por ejemplo, una empresa que vierte desechos orgánicos en un río) podemos dibujar las funciones del Coste Marginal de Reducir la contaminación (CMR) y del Coste Marginal del Perjuicio de la misma (CMP), tal y como aparecen en el gráfico 10.1. En general, el coste marginal de reducir la polución crecerá (estrictamente, no disminuirá) a medida que los controles se hagan más y más rigurosos, ya que la curva CMR asume una prelación de medidas consistente en que las menos costosas se ejecutan primero. A menudo el coste marginal del perjuicio de la polución también aumenta con las emisiones, lo que refleja el hecho de que, proporcionalmente, los altos niveles de contaminación tienden a causar más daños al medio ambiente que las cantidades pequeñas. Tal sería el caso si suponemos que el medio ambiente tiene una cierta capacidad de asimilación natural –como la del sistema acuífero para asimilar materia orgánica–. En el gráfico, E^* representa el nivel eficiente de control de contaminación. En E^* , el coste marginal de reducir la contaminación y el coste del perjuicio de la misma coinciden en el nivel C^* .

Este argumento quiere hacer ver que en el diseño de la política ambiental deben sopesarse cuidadosamente los costes del control de la polución y los beneficios de un medio ambiente más limpio. Si bien puede ser deseable la desaparición completa de ciertas formas de contaminación, ello será, sin embargo, más una excepción que la regla. En la mayoría de los casos, el coste de eliminar totalmente las emisiones contaminantes será mayor que el

beneficio, y aunque sea deseable reducir la contaminación, esto sólo debe hacerse hasta el punto en que pueda justificarse en términos de beneficios. En la práctica, esto significa que las políticas medioambientales no pueden ser intervenciones del tipo “todo o nada”, sino que deben lograr un equilibrio más complejo entre distintas consideraciones.

FIGURA 10.1

Una visión económica sobre el nivel eficiente de reducción de la contaminación



La evaluación del daño causado por la contaminación para determinar el nivel óptimo de reducción de la misma es una cuestión difícil y controvertida, aunque en los últimos años se ha avanzado mucho en el desarrollo de nuevos métodos (2). En la práctica, la mayoría de las políticas aún persiguen metas u objetivos determinados por el proceso político. Aunque el nivel de polución pretendido pueda diferir del óptimo económico, todavía se plantea la cuestión de la eficiencia en el logro de los objetivos ambientales. ¿Dónde debe reducirse la polución para alcanzar el nivel de contaminación pretendido con un coste económico mínimo? Este es precisamente el dilema que se trata de resolver con el uso de instrumentos de mercado en las políticas ambientales.

(2) Para una presentación de tales métodos, véase JOHANSSON (1990).

En principio, cualquier patrón de reducción de la contaminación puede lograrse bien mediante una reglamentación que restrinja el nivel de emisiones o bien mediante el uso de impuestos o tasas que generen los incentivos apropiados para reducir dichas emisiones a ese mismo nivel. Sin embargo, puede haber diferencias considerables entre los contaminantes en lo que al coste de reducir la polución se refiere: por ejemplo, a unas empresas les costará menos que a otras instalar dispositivos de control. De este modo, minimizar el coste de control de la contaminación podría requerir diferenciar entre empresas a la hora de establecer su contribución a la reducción general de la contaminación. Aunque podrían elaborarse reglamentaciones que aseguraran una cierta disminución en el nivel de contaminación con un coste mínimo, especificando mayores reducciones allí donde fuera más fácil lograrlas, no obstante, se precisaría una cantidad enorme de información sobre los contaminadores individuales (3). Sin embargo, cuando los costes del control de la contaminación difieren entre los distintos contaminadores, aplicar una regla uniforme única a todos ellos sería claramente ineficiente.

Por otra parte, un sistema de impuestos o tasas sobre la contaminación tiene la ventaja de no requerir una información detallada sobre el contaminador individual para conseguir un determinado nivel de contaminación general con un coste económico mínimo. Por ejemplo, un impuesto sobre pesticidas contaminantes haría *no rentable* su uso para aquellos productores con *bajos* rendimientos derivados de su empleo. Así pues, se reduciría su utilización, aunque las aplicaciones del pesticida con rendimientos altos seguirían siendo rentables y no se abandonarían. Las autoridades no necesitan conocer la respuesta *individual* del usuario de pesticidas para lograr un resultado económicamente eficiente. Todo lo que tienen que hacer es elevar el precio del pesticida y las presiones normales del mercado asegurarán que algunas aplicaciones del pesticida que antes eran rentables dejen de serlo.

La información que se necesita para articular una política ambiental basada en instrumentos de mercado es, pues, mucho menor que la de una política equivalente de corte reglamentario. Es decir, es probable que la limitada información de que se dispone haga difícil a una política de reglamentación tener en cuenta las distintas circunstancias de individuos o empresas. Toda regulación que imponga a los distintos contaminadores reducir sus emisiones en la misma medida, o bien utilizar determinados procesos y técnicas, será un medio bastante más costoso de lograr ciertos objetivos medioambientales que los instrumentos de mercado y con el mismo impacto global.

(3) De hecho, podrían encontrarse dificultades a la hora de obtener la información necesaria, ya que los contaminadores tendrían un incentivo para infravalorar los costes de reducir la contaminación.

Además, los instrumentos de mercado cuentan con tres ventajas adicionales:

En primer lugar, los impuestos o tasas sobre la contaminación proporcionan un incentivo constante para *innovar* y reducir la generación de la misma. Los impuestos proporcionan a las empresas un aliciente financiero para inventar distintas maneras de reducir las emisiones de sustancias contaminantes hasta un nivel incluso *inferior* al fijado, mientras que la regulación sólo propiciaría los cambios estrictamente necesarios para cumplir la normativa.

En segundo lugar, una importante consideración de índole práctica es que una política basada en instrumentos de mercado puede ser menos vulnerable a la *trampa de la regulación*. Puesto que el regulador necesita conocer en detalle la industria a fin de establecer objetivos de contaminación razonables, normalmente tiende a identificarse más con los intereses de la industria que con el interés general. El personal encargado de redactar la reglamentación a menudo procede del ámbito de la industria en cuestión (y luego regresa a trabajar en la misma). Por el contrario, los impuestos son relativamente inmunes a las demandas particulares de empresas específicas, ya que una misma tarifa impositiva se aplica a toda una industria. Por supuesto, una presión exitosa del conjunto de un sector industrial puede traducirse en un bajo control de la contaminación, pero también la reglamentación tendría que enfrentarse a este mismo problema.

En tercer lugar, algunos mecanismos de mercado, como los impuestos, contribuyen a incrementar los ingresos fiscales como subproducto de su función principal de proporcionar incentivos más adecuados. Estos ingresos adicionales permitirían reducir otros impuestos con mayores costes económicos (p. ej.: los impuestos sobre la oferta de trabajo o de capital, que son altamente distorsionadores), haciendo posible una disminución global de los costes económicos de la recaudación de ingresos fiscales.

LA PROBLEMÁTICA DE LA UTILIZACIÓN DEL SISTEMA FISCAL

La mayoría de los análisis económicos de los instrumentos de mercado de las políticas medioambientales parten implícitamente de la existencia de un sistema de medición, que podría utilizarse para gravar a los contaminadores por unidad de polución emitida. Las mejoras en las tecnologías disponibles para evaluar concentraciones y flujos de sustancias específicas en los residuos aumentan, sin duda, el ámbito de aplicación de este tipo de imposición de la contaminación, basado en la medición directa. Sin embargo, la imposición directa sobre las emisiones medidas seguirá siendo inviable en muchos casos, como en aquellos en que existen varias fuentes emisoras o no hay un único punto desde el que efectuar el control de las emisiones. Así, por ejemplo, el gran número de fuentes de emisión de dióxido de carbono (vehículos de motor, aparatos domésticos de calefacción,

combustión de energía industrial, etc.) desaconseja el uso de la imposición por medición directa. Análogamente, la medición directa de la contaminación de los sistemas acuíferos por un uso excesivo de fertilizantes es inviable, ya que no hay una única fuente de contaminación en la que instalar los equipos de medición. Además de estas limitaciones técnicas, la imposición directa implicaría el establecimiento de nuevos procedimientos administrativos con los consiguientes costes que ello conlleva.

El sistema fiscal existente ofrece toda una serie de posibilidades de reforma para conseguir los objetivos medioambientales. Los impuestos *directos* podrían usarse como incentivos para que las personas o las empresas actúen de una determinada manera. Por ejemplo, podría permitirse a la unidad familiar deducirse en el impuesto sobre la renta las cantidades invertidas en tipos de energía más eficientes y recompensarse a las empresas por las inversiones en tecnologías ahorradoras de energía con una amortización más rápida de las mismas. Sin embargo, el uso de impuestos directos requeriría la introducción de nuevos mecanismos administrativos para la aplicación y comprobación del derecho de cada contribuyente individual al incentivo. Dentro del sistema de impuestos directos, los incentivos condicionales tienen la desventaja adicional, en relación con los impuestos indirectos, de permitir al contribuyente una menor flexibilidad a la hora de responder. Mientras que los cambios en los impuestos directos favorecen la ejecución de una acción específica, un impuesto indirecto podría proporcionar el mismo incentivo para invertir en eficiencia energética (aunque la inversión estaría encaminada a evitar el pago de un impuesto en lugar de a conseguir la obtención de una subvención), al mismo tiempo que ofrece a familias y empresas la alternativa de reducir su deuda tributaria de una manera distinta a invertir en energía eficiente, como por ejemplo, reduciendo su demanda global de energía.

La reforma de la estructura de la imposición indirecta con fines ambientales constituye una vía alternativa para introducir incentivos de mercado en el control de la contaminación, que permite hacer uso de los procedimientos y del aparato administrativo ya existentes. Más que gravar directamente cada unidad de contaminación emitida, el uso del sistema fiscal con fines ambientales supondría recurrir a incentivos indirectos que tuvieran en cuenta los vínculos entre las actividades contaminantes y las distintas transacciones que habitualmente están sujetas a gravamen. De esta forma, en lugar de gravar los gases de escape de los vehículos se podría cargar un impuesto adicional sobre la compra de gasolina, partiendo del supuesto de que toda la gasolina comprada se quema y que la contaminación es proporcional a la cantidad de gasolina consumida.

El hecho de que los impuestos indirectos graven las *transacciones* suscita una serie de cuestiones relativas al *vínculo* entre el tributo que se soporta y la contaminación que la política trata de controlar. El vínculo entre la transacción gravada (p. ej.: la compra de *inputs* industriales) y la contami-

nación puede ser impreciso y cambiar a lo largo del tiempo, por ejemplo, a medida que cambian las tecnologías de producción.

Los impuestos sobre los *inputs* productivos pueden desincentivar el uso de materiales contaminantes en la producción, pero no incentivan la depuración de los residuos ocasionados por el proceso. Un impuesto sobre los carbones sulfurados destinado a reducir la lluvia ácida puede reducir la cantidad de carbón utilizada; sin embargo, no incentivará a quienes lo sigan utilizando a hacerlo de un modo tal que minimice las emisiones contaminantes mediante la instalación de “depuradoras” (unidades de Desulfurización de Gases de Combustión) en las centrales térmicas, por ejemplo. Un impuesto sobre la gasolina puede disminuir el uso de automóviles, pero no favorecerá la instalación de catalizadores que reduzcan sustancialmente las emisiones contaminantes de los gases de escape. Esto sugiere que el uso de la imposición sobre *inputs* como instrumento de política ambiental es más apropiado cuando la relación entre el *input* utilizado y la contaminación es estable y en los casos en que las opciones técnicas básicas no incluyen la posibilidad de depurar las emisiones contaminantes. De esta manera, los impuestos ecológicos serán más apropiados para atajar el problema de las emisiones de dióxido de carbono en los casos en que la depuración de emisiones no es posible que cuando se trata de emisiones sulfuradas, para cuya depuración ya se dispone de una tecnología adecuada.

Además de la cuestión del vínculo tecnológico, existen otras consideraciones adicionales respecto a la mejor forma de vincular los incentivos fiscales con el valor de la disminución de la contaminación. Los instrumentos de mercado pueden resultar menos efectivos que la regulación cuando la reducción de la *concentración* de la polución en determinadas zonas o en ciertos períodos de tiempo constituye un objetivo importante de la política ambiental. Así, por ejemplo, ciertos niveles de vertido en los ríos pueden ser aceptables si se trata de un flujo constante que se diluye hasta ser relativamente inofensivo, pero que resultaría extremadamente tóxico si se vertiera de una sola vez. De la misma manera, cuatro compañías diferentes que vierten residuos en cuatro ríos distintos pueden considerarse como más o menos aceptables que una sola empresa que vierte la misma cantidad de residuos en un solo río. En estos casos, debe tenerse en cuenta la capacidad de *asimilación* del medio ambiente.

Los instrumentos de mercado necesarios para gestionar este tipo de problemas ambientales son mucho más complicados que para situaciones en las que la concentración de las emisiones es irrelevante. Un simple impuesto por unidad de residuo vertido (o más, en general, de contaminante emitido) no desincentivaría de manera adecuada las concentraciones geográficas o temporales de contaminación.

En el supuesto de que el gravamen se basara en cantidades de emisiones medidas, sería posible diseñar estructuras impositivas más complejas que

reflejaran el hecho de que la contaminación en lugares o períodos de tiempo determinados causa mayores daños. Normalmente, esto no es posible con los impuestos indirectos, que no guardan una relación directa con una determinada medida de contaminación. Cuando la distribución temporal o geográfica de la contaminación reviste cierta importancia, no podemos estar seguros de que los impuestos constituyan una alternativa al *menos* tan buena como la regulación, en el sentido de lograr un determinado nivel de reducción de la contaminación a un coste económico mínimo. Por otra parte, los instrumentos de mercado resultarían especialmente relevantes para solucionar algunos problemas ambientales de más acuciante actualidad. En el caso de los CFC o gases causantes del “efecto invernadero”, la *concentración* de las emisiones es irrelevante, lo que realmente importa es el *nivel total* de las mismas (4).

OPCIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA LOS IMPUESTOS ECOLÓGICOS

La principal conclusión de la argumentación anterior es que a menudo nos encontraremos ante una relación de intercambio entre la exactitud de las señales proporcionadas por un determinado instrumento de política ambiental y el coste administrativo de gestionar el sistema. La elección dependerá de la importancia de la precisión en relación con los costes administrativos probables de las distintas señales. De este modo, para cada circunstancia específica, habrá un diferente tipo de mecanismo de mercado que será más adecuado que los otros.

Los impuestos sobre emisiones que gravan directamente la cantidad de contaminante generado podrían resultar adecuados en algunas circunstancias. En los casos en que los vertidos a los ríos o las emisiones a la atmósfera son fácilmente observables y medibles, los gravámenes directos pueden contribuir significativamente al control de la contaminación. Los avances en la tecnología de medición han hecho posible y viable las mediciones continuas y precisas de gran número de problemas de vertido, así como que se puedan cargar impuestos en proporción directa a los daños ecológicos de cada fuente de contaminación. Sin embargo, a menudo puede ser útil tener en cuenta las alternativas a la imposición directa de las emisiones haciendo uso del sistema fiscal existente.

CAMBIOS EN EL IVA Y LOS IMPUESTOS ESPECIALES

En otros casos, los cambios en la estructura de los impuestos indirectos existentes (impuestos sobre las ventas e IVA) proporcionarán un modo más

(4) Algunos de los gases causantes del “efecto invernadero”, sobre todo el monóxido de carbono y los hidrocarburos, tienen efectos contaminantes localizados en los que la concentración es importante (p. ej.: la polución de las ciudades). Sin embargo, su contribución al calentamiento del globo terráqueo depende más del nivel de emisiones que de su concentración.

efectivo de introducir incentivos de mercado para el control de la contaminación. También es posible, con un coste relativamente menor, crear incentivos para reducir la contaminación introduciendo nuevos impuestos indirectos sobre productos dañinos para el medio ambiente (p. ej.: pilas o pesticidas).

Una ventaja potencial es que tales medidas pueden servirse o bien ampliar el aparato administrativo existente. Si bien esto podría dar lugar a un ahorro en costes administrativos, introducir una diferenciación en la estructura fiscal a fin de reflejar objetivos medioambientales complicaría aún más el sistema tributario, en especial allí donde la estructura de la imposición indirecta anterior se base en una estructura de tipos simple, y ello podría aumentar tanto los costes administrativos como los de cumplimiento.

Sin embargo, el uso de gravámenes sobre la producción o los *inputs* productivos tiene la desventaja de crear únicamente incentivos “aproximados” para reducir la contaminación. El impuesto a pagar no se calcula de acuerdo con el nivel real de las emisiones de contaminantes, sino que depende de la relación supuesta entre la base imponible y las emisiones. A veces, este vínculo supuesto entre la base imponible y la contaminación es más bien débil –por ejemplo, el incentivo fiscal estaría mal diseñado si se gravan los *inputs* cuando la opción principal de control de la contaminación es la depuración de las emisiones.

El margen para la introducción de cambios en los impuestos indirectos existentes con fines medioambientales es probablemente muy limitado; gravar las emisiones reales sería, en general, una medida más adecuada. Normalmente, el IVA no será un instrumento idóneo para crear incentivos ambientales, ya que los empresarios que lo pagan no perciben el impuesto sobre el valor añadido de los *inputs* como un coste. Además, el IVA se paga sobre el valor de los productos y el daño ecológico está ligado a las cantidades producidas; así pues, la relación puede resultar insuficiente. Por último, en muchos países, las consideraciones relativas a los costes administrativos y de cumplimiento limitarán de forma significativa el grado de complejidad que puede absorber la estructura de la imposición indirecta.

En vez de modificar el IVA, la mayoría de los impuestos sobre productos introducidos con fines ambientales ha tomado la forma de impuestos especiales sobre el consumo. De esta forma se han gravado los siguientes productos:

Fertilizantes.—Este producto agrícola es gravado en un cierto número de países, entre ellos Austria, Finlandia, Noruega y Suecia.

Pilas.—En Noruega y Suecia, las pilas perjudiciales para el medio ambiente soportan una mayor carga fiscal.

Bolsas de plástico.—En Italia existe un impuesto de 100 liras (cinco veces el coste de fabricación) sobre las bolsas de plástico no biodegradables.

Bebidas en envases no retornables.—Soportan impuestos ecológicos en Dinamarca, Finlandia y Suecia. En algunos países, dichos impuestos son reembolsables si el envase se recicla.

Pesticidas en cantidades pequeñas (es decir, para venta al por menor).—Están sujetos a impuestos en Dinamarca, al 20 por 100 del precio del productor.

Algunos gases utilizados como propulsores en aerosoles (por ejemplo, los CFC).—Están gravados por impuestos ecológicos en Dinamarca, Finlandia y Estados Unidos.

IMPUESTO SOBRE EL CARBONO

En la mayoría de los países, el modelo de imposición sobre las fuentes de energía difiere considerablemente entre las distintas formas de energía. Muy raras veces se ha intentado gravar todas las fuentes de energía con arreglo a una base coherente, y fruto de ello es la existencia de grandes diferencias en las tarifas impositivas que se aplican a los distintos tipos de energía, lo que refleja consideraciones de balanza de pagos, presiones de la política nacional (escasa imposición del carbón en algunos países) o el deseo de reducir la presión fiscal sobre combustibles utilizados predominantemente por la industria. La idea de gravar sistemáticamente los combustibles de acuerdo con sus características medioambientales es relativamente reciente y sigue siendo el centro de muchos debates actuales (5).

El impuesto sobre el carbono es la principal opción que muchos países han tenido en cuenta. Este impuesto sobre el contenido carbónico de las distintas fuentes de energía, trata de reflejar la contribución del uso de cada una de ellas a la emisión de dióxido de carbono, el principal gas causante del “efecto invernadero” o recalentamiento del globo terráqueo. Utilizar un impuesto especial para proporcionar el incentivo adecuado para reducir las emisiones de dióxido de carbono presenta algunas ventajas respecto a la imposición directa sobre la emisión: gravar emisiones medidas de dióxido de carbono es inviable, ya que existen múltiples fuentes. Por otra parte, la situación geográfica de las emisiones de gases “invernadero” es irrelevante, lo único que importa es la cantidad total de estos gases en la atmósfera, por lo que no hay ninguna razón para que el tipo impositivo sea distinto para los contribuyentes de localidades diferentes. El impuesto sobre el carbono se ajusta bien al vínculo tecnológico: no parece probable el desarrollo de tecnologías eficientes que eliminen este tipo de emisiones.

El tipo impositivo del impuesto sobre el carbono debería ser elevado para reducir lo más posible las emisiones de dióxido de carbono. De esta forma se obtendrían abundantes ingresos fiscales y, desde el punto de vista distributivo, el pago adicional de impuestos podría significar una carga fis-

(5) Véanse BARRETT (1991) y PEARSON y SMITH (1991).

cal muy gravosa para las familias con rentas bajas de algunos países, donde el combustible reviste las características de un “bien de primera necesidad”. Al igual que sucede con otros impuestos ecológicos, su introducción sería más factible como parte de un paquete global de medidas.

IMPOSICIÓN DEL TRANSPORTE POR CARRETERA

Existe una gran variedad de externalidades asociadas al transporte por carretera. Estas externalidades medioambientales comprenden ruidos, contaminación atmosférica y el impacto de la construcción de nuevas carreteras en el paisaje. Por otra parte, el uso de las carreteras conlleva externalidades por accidentes y atascos, además del desgaste que el uso de estas vías causa a la red de carreteras (por lo general, de dominio público). A medida que el volumen de tráfico aumenta, los costes externos se convierten en una preocupación creciente para los diseñadores de las políticas públicas y la búsqueda de medidas efectivas que mejoren la situación incluye, sin duda, la consideración del potencial de los instrumentos fiscales.

El transporte por carretera ya está sujeto a un gran número de impuestos en la mayoría de los países. En consecuencia, existe un amplio margen para que los objetivos medioambientales se reflejen mediante la reforma de los impuestos existentes sin necesidad de introducir gravámenes completamente nuevos.

Entre los impuestos existentes figuran los siguientes:

- 1) *Impuestos sobre la venta de vehículos de motor nuevos*, a menudo más elevados que los que gravan otros bienes, o adicionales al impuesto general sobre ventas. Así, por ejemplo, en el Reino Unido los automóviles están sujetos tanto al IVA, a su tarifa normal, como a un impuesto especial del 10 por 100 sobre una base imponible igual a 5/6 del precio de catálogo del coche nuevo (6).
- 2) *Impuestos anuales por matriculación* o uso de un vehículo de motor. Estos pueden ser un impuesto anual fijo [p. ej.: el impuesto especial sobre vehículos del Reino Unido (VED), de 100 libras al año] o bien estar relacionados con determinadas características del vehículo, tales como cilindrada del motor. En la mayoría de los países, los gravámenes anuales sobre los vehículos comerciales difieren de los devengados por los turismos privados; en el Reino Unido, el VED sobre vehículos de transporte comerciales es más elevado que el correspondiente a turismos y su importe está ligado al peso del vehículo. En algunos países, el impuesto de matriculación anual es un gravamen local en el sentido de que va a parar a las arcas locales o está determinado por las entidades locales.

(6) El impuesto especial sobre automóviles fue eliminado después de la redacción de este capítulo, como medida de fomento de la industria del automóvil. (*N. del Ed.*)

- 3) *Impuestos sobre carburantes para vehículos*. El carburante para éstos se grava normalmente a un tipo superior al de otros bienes y puede estar igualmente sujeto a impuestos específicos adicionales. En muchos casos, estos impuestos están relacionados con cantidades (es decir, son tributos específicos), en lugar de ser impuestos *ad valorem* ligados al precio. Los tipos aplicables a distintos carburantes pueden ser también diferentes. El gasóleo de automoción tiene un tipo impositivo diferente al de la gasolina (generalmente más bajo, por ser utilizado preferentemente por los vehículos comerciales) y algunos países ya han introducido un diferencial impositivo favorable para las gasolinas sin plomo^(*).

Existen posibilidades de modificación de cada uno de estos impuestos con fines ambientales:

- 1) Los impuestos sobre la gasolina podrían aumentar globalmente para reflejar la preocupación por el calentamiento del globo terráqueo y la congestión del tráfico –posiblemente como alternativa a los actuales impuestos sobre vehículos de motor, que resultan menos efectivos como desincentivadores del uso del automóvil–. En los Países Bajos, esta medida ha sido denominada “variabilización” de los costes automovilísticos.
- 2) Los impuestos sobre vehículos nuevos o el impuesto de matriculación podrían diferenciarse en función de los distintos atributos “ecológicos” de los automóviles. Podría introducirse un incentivo fiscal para los vehículos “limpios” (p. ej.: vehículos que cumplen con unos ciertos niveles de emisión o provistos de catalizadores), así como en función de la cilindrada del motor u otros factores que influyan en el consumo de carburante.
- 3) Los carburantes podrían gravarse de acuerdo con sus características ecológicas. Allí donde las gasolinas con y sin plomo están sujetas al mismo tipo impositivo, podrían introducirse descuentos. El diferencial entre gasolina y gasóleo podría fijarse en un nivel que refleje el impacto ambiental de ambos carburantes.

ESTRATEGIA DE APLICACIÓN

El uso de políticas medioambientales de corte fiscal exige una estrecha coordinación entre distintos departamentos de la Administración, a saber: los Departamentos de Hacienda y Medio Ambiente. Las políticas de este tipo tie-

(*) En España existen las tres categorías de tributos señaladas por el autor. Básicamente, en la primera se engloban el IVA y el Impuesto especial sobre Determinados Medios de Transporte; en la segunda, el Impuesto Municipal sobre Vehículos de Tracción Mecánica, y en la tercera, el Impuesto especial sobre Hidrocarburos. (*N. del T.*)

nen el potencial de mejorar tanto el sistema tributario como el medio ambiente, pero es poco probable que sean completamente eficaces sin una adecuada coordinación. Los beneficios ecológicos pueden resultar escasos si se permite que sean las consideraciones de recaudación las que dicten la elección de los tipos impositivos. Asimismo, si los impuestos ecológicos se introducen sin considerar sus implicaciones sobre el equilibrio global del sistema tributario, es posible que levanten una oposición política, que podría evitarse con una mejor coordinación o con otras medidas fiscales similares.

En el pasado, la falta de coordinación entre políticas fiscales y medioambientales puede haber dado lugar a muchos problemas que es preciso corregir. Un repaso general del potencial de las políticas ambientales de corte fiscal debe comenzar por plantearse si algunas de las provisiones “no ambientales” del sistema tributario existente puede haber tenido efectos negativos sobre el medio ambiente. El tratamiento fiscal de la agricultura, silvicultura, uso del suelo y transporte por carretera puede contener elementos perniciosos para el medio ambiente, y una valoración conjunta de dichas cuestiones por los departamentos competentes constituiría un buen punto de partida para la consideración de futuras políticas ambientales de carácter fiscal.

Los países más avanzados en la aplicación de políticas ambientales de corte fiscal lo han hecho generalmente así, en el contexto de una estrategia o programa más amplio de medidas. Ligar explícitamente la introducción de impuestos ecológicos a un paquete de medidas globales de recorte del gasto público y reducción de la presión fiscal, destinadas, por ejemplo, a estimular la inversión y el desarrollo de tecnologías de control de la contaminación o compensar los efectos redistributivos no deseados, contribuiría a vencer las reticencias políticas, las presiones de grupos específicos afectados por cada una de las medidas o el temor de la opinión pública de que los nuevos impuestos sólo sirvan para incrementar la presión fiscal global.

En la práctica, ha habido una tendencia generalizada en todos los países a afectar los recursos procedentes de impuestos ecológicos para gastos medioambientales concretos. Este hecho refleja las tensiones de la realidad política y de presentación de las medidas a la que se enfrentan los diseñadores de las políticas públicas. Por otra parte, en ciertas circunstancias, puede constituir un medio adecuado de organizar la provisión colectiva de medidas medioambientales, como por ejemplo la instalación de una planta de tratamiento de residuos en una localidad o sector específicos. Sin embargo, es necesario reconocer los peligros de esta afectación. En general, afectar los ingresos fiscales procedentes de impuestos diseñados para proporcionar incentivos para la reducción de la contaminación podría, a largo plazo, introducir una rigidez no deseada en el proceso de elaboración de los presupuestos del Estado; es posible que sean las necesidades de recaudación de recursos –en lugar de los costes medioambientales– las que dicten la elección de los tipos impositivos, mientras que el gasto en medio ambiente quedaría exclusivamente determinado por la disponibilidad de los ingresos fiscales afectados.

Existe una importante dimensión internacional en el diseño de las políticas medioambientales de corte fiscal. Muchos de los principales problemas de contaminación que los impuestos tratan de corregir no entienden de fronteras nacionales (el efecto invernadero, la lluvia ácida, la contaminación de los mares), mientras que las medidas de política ambiental adoptadas por gobiernos individuales afectan a su capacidad comercial y a su competitividad. Algunos países han visto la introducción de impuestos ecológicos como una demostración de su compromiso con los procesos de negociación internacional de dichos problemas. Sin embargo, cuando la interconexión internacional se hace relevante, es poco probable que los países quieran introducir impuestos ecológicos a un nivel eficiente hasta que se llegue a un acuerdo internacional sobre los objetivos de las políticas públicas.

CONCLUSIONES

En este capítulo hemos expuesto algunas de las áreas en las que la reforma del sistema tributario existente podría desempeñar un papel relevante en la política medioambiental, así como algunas limitaciones de este enfoque fiscal. La principal limitación sobre el uso del sistema de imposición indirecta, en lugar de gravámenes directos basados en mediciones de las emisiones, se refiere al vínculo entre la transacción gravada por el impuesto y la contaminación que la política trata de controlar. Cuando dicho vínculo es impreciso, la medida fiscal puede no favorecer siempre la reducción de la contaminación del modo más eficiente. En particular, cuando las opciones tecnológicas para el control de la contaminación incluyen tecnologías de depuración de emisiones (como en el caso de las emisiones sulfurosas que provocan la lluvia ácida) el gravamen de los inputs no proporcionará incentivo alguno para reducir la contaminación mediante la depuración de las emisiones.

Al igual que todos los instrumentos de mercado, los impuestos ecológicos constituyen el medio más eficaz cuando no se tiene en cuenta la localización ni la concentración de la contaminación. Esto sugiere que dichos impuestos son especialmente valiosos para tratar problemas ambientales no localizados, incluido el problema mundial asociado a los gases causantes del "efecto invernadero". Por otra parte, el estrecho vínculo entre el contenido carbónico de los distintos combustibles y las emisiones de dióxido de carbono resultantes del uso doméstico e industrial de los mismos (y la inexistencia de tecnologías adecuadas para depurar dichas emisiones) constituye una razón adicional para considerar la imposición del carbono como uno de los usos más apropiados de los instrumentos fiscales.

Tales gravámenes supondrán importantes desembolsos fiscales adicionales, tanto por parte de las empresas como de las familias. No obstante, el correspondiente aumento de los ingresos fiscales podría destinarse a paliar algunos efectos perversos sobre los beneficios empresariales y la competi-

vidad internacional (mediante la reducción de otros impuestos que soportan las empresas), sobre los precios (mediante la disminución de otros impuestos indirectos) o sobre el nivel de vida de grupos particulares de renta (introduciendo cambios compensatorios en el impuesto sobre la renta y las contribuciones a la Seguridad Social).

Aunque los impuestos “verdes”, como otros instrumentos de mercado, pueden reducir la contaminación con un coste inferior al de las medidas reglamentarias con efectos equivalentes, el paquete global de medidas a aplicar debe evaluarse como un todo. Una razón para ello es la posibilidad de usar los ingresos fiscales para compensar ciertos efectos adversos no deseados. Así pues, es precisa una coordinación efectiva entre los departamentos y organismos administrativos responsables de las políticas ambiental y fiscal.

Referencias y lecturas complementarias

- BARRET, S.: “Economic Instruments for Climate Change Policy”, en *Responding to Climate Change: Selected Economic Issues*, OECD, Paris, 1991.
- BECKERMAN, W.: “Pricing for Pollution”, *Hobart Paper* núm. 66, Institute of Economic Affairs, London, 1974.
- JOHANSSON, P. O.: “Valuing Environmental Damage”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 6, número 1, 1990.
- PEARCE, D.: “The Role of Carbon Taxes in Adjusting to Global Warming”, *The Economic Journal*, volumen 101, núm. 407, págs. 938-48, 1991.
- PEARSON, M., y S. SMITH: *The European Carbon Tax: An Assessment of the European Commission's Proposals*, Institute for Fiscal Studies, London, 1991.
- PIGOU, A. C.: *The Economics of Welfare*, Macmillan, London, 1920.
- SMITH, S.: “Taxation and the Environment: A Survey”, *Fiscal Studies*, vol. 13, núm. 4, noviembre 1992.

Capítulo 11

Perspectivas de política económica sobre tributación internacional

DONALD J. S. BREAN (*)

SUMARIO: Introducción.—Imposición indirecta. Barreras fiscales físicas.—Imposición directa.—Comentarios finales.—Referencias y lecturas complementarias.

INTRODUCCIÓN

Hasta hace poco tiempo, las cuestiones de tributación internacional preocupaban sobre todo a un grupo desconocido y relativamente pequeño de abogados y contables encargados de asesorar a empresas multinacionales sobre cómo minimizar su deuda tributaria total, es decir, sobre la denominada planificación fiscal internacional. La política tributaria, a diferencia de la práctica, no tenía una finalidad tan bien definida. La investigación de los aspectos internacionales de la política tributaria era escasa, y la que existía carecía de un enfoque concreto y de un contenido económico y práctico riguroso.

La situación está cambiando de manera espectacular a causa de la rápida integración económica mundial. El origen de esta nueva concepción de los aspectos internacionales de la tributación hay que buscarlo en la preo-

(*) *Professor* de Economía y Finanzas en la Facultad de Gestión de la Universidad de Toronto.

cupación por la competencia y en el creciente convencimiento de la capacidad de la política tributaria de un país para influir en el bienestar económico de otros países. En los últimos años, parte de la doctrina se viene ocupando de cuestiones de política internacional tributaria de carácter sustantivo, a la vez que aumenta constantemente la profundidad y la amplitud del análisis experimental.

Al igual que sucede con la política tributaria nacional, la dimensión internacional se centra en la asignación (o “eficiencia”), *la recaudación, la distribución* y la *administración*. Desde cualquier punto de vista que se consideren, los aspectos internacionales son más complejos que los nacionales. La interacción internacional de los sistemas tributarios nacionales como consecuencia de la apertura económica y la movilidad de los factores, junto a las limitaciones prácticas de la Administración tributaria, reducen los objetivos realistas y aumentan las restricciones de las políticas tributarias nacionales.

En este capítulo se presenta una visión de conjunto del desarrollo de los aspectos internacionales de la tributación. Su objetivo es resumir las cuestiones económicas y legales importantes y exponer algunos ejemplos seleccionados de medidas de política económica.

Un tema presente en todo el capítulo es el referente al procedimiento de diseño y puesta en marcha de la política tributaria internacional. Se examinan dos enfoques alternativos; el primero es el enfoque unilateral/bilateral, caracterizado por la extensión internacional de la legislación tributaria nacional, en conjunción con una red de convenios fiscales; el segundo, ilustrado por recientes acontecimientos en la Comunidad Europea, es multilateral. Este último planteamiento busca el consenso entre los distintos países y fomenta la convergencia.

COMERCIO, INVERSIÓN EXTERIOR Y TRIBUTACIÓN

Los impuestos adquieren una dimensión internacional en presencia del comercio y del movimiento internacional de factores, especialmente del capital. La tributación se convierte en una variable de la política económica cuando los países se esfuerzan por aumentar y captar las ganancias nacionales derivadas del comercio internacional y de la inversión extranjera. Por otra parte, los países son reacios, al mismo tiempo, a permitir que consideraciones de orden internacional comprometan sus objetivos fiscales internos.

Los instrumentos de política económica que los países utilizan para gestionar sus asuntos económicos internacionales han cambiado, en la época actual. Los aranceles son prácticamente un recuerdo del pasado. Las barreras explícitas a la inversión extranjera se han derrumbado. Como resultado de todo ello, el comercio y la inversión exteriores están ahora más expuestos relativamente a los impuestos que afectan al comercio internacional. En

el presente, las cuestiones relativas a cómo incide la tributación en el comercio internacional y en la inversión transfronteriza desempeñan un papel más relevante en los asuntos fiscales internacionales. Estas son las denominadas cuestiones de “asignación”.

Con respecto a las cuestiones de asignación, puede establecerse una distinción entre imposición *directa* e *indirecta*. Esta división corresponde a la distinción entre comercio internacional e inversión transfronteriza, y se reproduce en la estructura adoptada en las secciones siguientes.

IMPOSICIÓN INDIRECTA. BARRERAS FISCALES FÍSICAS

En un mundo de libre comercio, la piedra angular de la política tributaria –denominada el “principio de destino”– exige que bienes y servicios entren libres de impuestos en los mercados mundiales: los impuestos a la exportación son un anatema. En general, los países gravan con impuestos indirectos las importaciones, lo cual es, no obstante, coherente con la imposición sobre el consumo interno, además de compensar la ventaja potencial de su condición de bienes libres de impuestos en los mercados mundiales. Normalmente, los bienes y servicios importados se ven gravados con los mismos impuestos indirectos que se les aplicarían si los mismos fueran producidos en el país importador.

En los últimos años, tanto individual como colectivamente, los países han abordado con éxito muchos de los problemas originados por la repercusión de los impuestos indirectos en el comercio. En 1991, en un ejemplo de iniciativa unilateral, Canadá sustituyó su antiguo, y altamente distorsionador, impuesto sobre la venta de manufacturas, por un impuesto general sobre bienes y servicios. Entre otros motivos, este cambio fue impulsado por el hecho de que el citado impuesto sobre la venta de manufacturas penalizaba las exportaciones y favorecía las importaciones. Durante los últimos años, otros países, como Indonesia, Israel, México, Nueva Zelanda, Filipinas, Sudáfrica y Tailandia, renovaron y racionalizaron, también unilateralmente, sus sistemas de impuestos indirectos de una forma mucho más coherente con un comercio internacional eficiente.

No obstante, hay asimismo ejemplos de carácter opuesto. Estados Unidos, Japón y Australia tropezaron con una resistencia interna a la reforma del impuesto sobre ventas (o similar). Los motivos variaban según el país, desde la dificultad para alcanzar un acuerdo dentro de un sistema federal (especialmente en Estados Unidos), y la preocupación por el carácter regresivo de un impuesto sobre las ventas o el valor añadido (Australia), hasta el temor de que el incremento de los ingresos fiscales propiciara un crecimiento excesivo de la Administración (Japón). En estos países, los efectos negativos en el comercio del *status quo* tributario no pesaron lo suficiente frente otras consideraciones políticas y administrativas de orden interno.

Europa constituye un ejemplo de actuación colectiva en el ámbito de la imposición indirecta tendente a una mayor eficiencia. En 1957, Europa fijó su propio rumbo con la firma del Tratado de Roma, mediante el cual se creó la CEE. Este Tratado proporcionó una base jurídica clara para la armonización de los impuestos indirectos en aras del mercado común. Los impuestos sobre el volumen de ventas constituyeron un objetivo expresamente contemplado (art. 99). La iniciativa emprendida para reemplazar los impuestos “en cascada” condujo finalmente al establecimiento del actual sistema común de impuestos sobre el valor añadido, que incorpora una base imponible armonizada.

El propósito del artículo 99 se reproduce en el Acta Única Europea de 1986 –instauradora del “1992”–, que contiene el objetivo explícito de garantizar que la tributación y los consiguientes trámites administrativos no se conviertan en una razón residual para mantener los controles fronterizos. Este objetivo está al alcance de la mano. Entre 1957 y 1992, Europa ha pasado de una política minimizadora del perjuicio colectivo a otra que maximiza las ventajas colectivas –y la clave es el compromiso de la Comunidad con respecto al impuesto sobre el valor añadido.

Los objetivos comunes de la política fiscal sólo serán viables si los ajustes necesarios a nivel nacional son coherentes con los objetivos nacionales de los diferentes países. El IVA superó esta prueba, y se ha convertido en una fuente importante de ingresos fiscales, estrechamente ligada a los cambios en el consumo interno. Constituye una alternativa preferida al impuesto sobre ventas y podría sustituir, incluso, al impuesto sobre la renta. En cuanto a sus defectos, el IVA es generalmente criticado por razones de equidad, al ser a lo sumo proporcional, y en el peor de los casos, regresivo.

El procedimiento de decisión de la Comunidad Europea en el ámbito de la armonización tributaria requiere *unanimidad* respecto a cualquier cambio que afecte a todos los países miembros de la CEE. Aún existe cierto margen para la diversidad, en especial en la fijación de los tipos impositivos. En la actualidad, la Comunidad Europea ha aprobado tipos mínimos, adoptando la opinión de que las presiones competitivas tenderán a reducir el impulso hacia tipos más altos. El aspecto importante para la dimensión internacional es que, en el modelo europeo de integración económica, los efectos potencialmente disgregadores de la imposición indirecta se resuelven mediante acuerdos comunitarios que los Estados miembros encuentran saludables (y aceptables) por sí mismos y que, al mismo tiempo, son coherentes con el mercado interno de la CEE.

En el pasado, el impuesto sobre el valor añadido se asociaba exclusivamente con Europa, ahora, es un opción corriente en las reformas tributarias que se realizan en todo el mundo. Aunque la mayoría de los países que ha adoptado el IVA, no lo haya hecho fundamentalmente por consideraciones externas, sino más bien por razones internas de eficiencia, recaudación y

administración, la adopción generalizada del IVA se ha traducido, no obstante, en una reducción significativa de las distorsiones fiscales del comercio internacional (1).

Por otra parte, el desarrollo de este sistema impositivo es probable que consista en tratar más los aspectos internacionales. Las discusiones se centrarán en la coordinación en los mercados comunes y en los estados federales, en la estructura de tipos más apropiada y en la manera de incluir en la base imponible el comercio internacional de servicios, tales como banca y seguros. Cuando varios países emprenden una política concertada, como en el caso de la Comunidad Europea, los beneficios tanto en eficiencia como en administración son mucho mayores para cada país y, *a fortiori*, para el conjunto de los países.

No obstante, esta conclusión requiere una advertencia. La distribución de los ingresos fiscales y los efectos en el bienestar de la armonización tributaria del IVA dependen de forma crítica de los supuestos adoptados respecto a las diferencias –o semejanzas– internacionales del comportamiento económico. La propensión nacional al ahorro y la inversión, la composición del gasto, las elasticidades de las importaciones y exportaciones, así como la sustituibilidad de los factores de producción, influirán de forma determinante en la distribución internacional de las ganancias en la transición hacia una economía mundial más eficiente (Frenkel *et al.*, 1991). Algunos países se adaptan más fácil, extensa y productivamente que otros, y naturalmente, cuando algunos obtienen más beneficios que otros, pueden producirse conflictos.

IMPOSICIÓN DIRECTA

El mayor desafío en materia de imposición internacional se produce en el tema de los beneficios obtenidos sobre el capital móvil. El problema es atenuar los efectos perturbadores del impuesto sobre la inversión transfronteriza sin comprometer la integridad del sistema tributario nacional, sin excesivas pérdidas de ingresos fiscales, ni plantear exigencias excesivas a la Administración tributaria.

A la hora de tratar la inversiones transfronterizas, cada país defiende sus propios objetivos. La política tributaria elegida por un país tiene implicaciones sobre la eficiencia, la recaudación y la administración. Sin embargo, los objetivos nacionales ilimitados raramente afloran en las discusiones diplomáticas sobre política tributaria internacional. A decir verdad, en el caso de inversiones, por ejemplo, un país, individualmente considerado, no estaría interesado en suscribir acuerdos para obtener una asignación del capital eficiente a nivel

(1) Para un examen más detallado de la adopción generalizada del IVA y de los medios para garantizar la neutralidad en un IVA basado en el lugar de destino u origen, véase el capítulo 4 de este volumen.

internacional: a saber, la que se conseguiría si los rendimientos marginales del capital antes de impuestos fueran iguales en todos los países. Antes bien, cualquier país preferiría que los impuestos distorsionaran las inversiones en su propio beneficio. Del mismo modo, puesto que todo país prefiere recaudar más que menos, todos intentarían gravar tanto con arreglo al criterio de origen como al de residencia, según las circunstancias de cada caso.

Un país que no tuviera en cuenta el resto del mundo no permitiría desgravar a sus residentes los impuestos pagados en el extranjero sobre las rentas de origen exterior, aumentando de esta forma el coste de las exportaciones de capital. Tales países no tendrían ningún reparo en tratar los rendimientos del capital importado de forma privilegiada, o discriminatoria, según las necesidades nacionales de inversión o de recaudación tributaria.

Sin embargo, ningún país actúa tan a la ligera. En asuntos de tributación internacional, especialmente en lo que al capital se refiere, la política de cada país conlleva una cuidadosa consideración de las políticas de los demás países y tiene en cuenta el choque inevitable de los sistemas nacionales. El enfoque de un país respecto al tema de la imposición sobre el capital internacionalmente móvil refleja su posición sobre los méritos de la eficiencia económica –incluidas las ventajas que un país individual puede obtener de un mundo más eficiente–, junto a un respeto pragmático de la potestad tributaria de los demás países.

El riesgo de sufrir represalias conduce a la prudencia, si no a la cooperación. Los principios de tributación internacional, tal y como están establecidos, ponen generalmente de manifiesto posturas dispares entre los diferentes países, dentro de un mundo integrado y competitivo. Estos principios no han llovido del cielo, sino que probablemente habrán sido forjados en París o Bruselas. Los países conocen sobre todo el primer axioma de la incidencia tributaria: la mayor parte de la carga fiscal la soportan los factores menos móviles. Los factores móviles, como el capital, huyen de la tributación. A los factores inmóviles, como el trabajo y la tierra, no les queda más remedio que soportar la carga fiscal.

Desde un punto de vista práctico, la mayoría de los países está dispuesta a establecer un sistema tributario en virtud del cual las decisiones de inversión internacional, que supongan movimientos de capital tanto hacia el interior como hacia el exterior del país, no se tomen por consideraciones tributarias. Esto puede conseguirse –de nuevo, en principio– si desde la perspectiva de cada país, sus inversores están sujetos al mismo tipo impositivo, tanto en sus inversiones internas como exteriores. En tales circunstancias, el capital se moverá hacia la fuente con mayores rendimientos antes de impuestos y, en este sentido, se distribuirá de forma eficiente por todo el mundo.

El problema de la denominada doble imposición internacional, y la distorsión resultante de la inversión internacional, se origina cuando *ambos* países –el país (de origen) en el que se obtiene el rendimiento de la inversión

y el país de residencia del inversor— gravan las mismas rentas derivadas de la inversión. Es decir, una sola inversión da lugar a dos impuestos.

La interacción de dos sistemas tributarios puede hacerse compatible con una distribución más eficiente del capital a través de vías alternativas. Una solución obvia y sencilla de la “doble imposición” es que los países *no* graven los beneficios derivados de inversiones en el exterior. Por lo general, esta opción corresponde al país de residencia. Doce de los países miembros de la OCDE, entre ellos Canadá, Francia y Holanda, han adoptado este planteamiento “territorial” o de exención de los dividendos generados en el exterior.

Alternativamente, el país de residencia puede incluir los ingresos generados en el extranjero en la base imponible de sus residentes y luego conceder una deducción fiscal por los impuestos pagados en el extranjero. Once países de la OCDE, entre ellos Estados Unidos, el Reino Unido y Japón, gravan de esta forma las rentas obtenidas en todo el mundo por sus residentes, permitiendo al mismo tiempo “deducciones fiscales por impuestos pagados en el extranjero”.

En el cuadro 11.1 (véase pág. sig.) se proporciona un resumen del tratamiento fiscal de las rentas obtenidas en el extranjero por parte de los países miembros de la OCDE, en sus respectivos papeles como países de residencia.

La asignación eficiente del capital a nivel internacional constituye un objetivo ilusorio, que los economistas defienden por motivos similares a los que utilizan en apoyo del comercio libre, a saber: gracias al mismo, el mundo será más rico. Desafortunadamente, este objetivo tropieza con muchos obstáculos de orden práctico.

Quizá lo primero que se observa al analizar estos problemas, es que el capital internacional adopta varias formas. El sistema tributario hace una distinción fundamental entre “inversión en cartera” e “inversión extranjera directa”. Nuestra exposición también tiene en cuenta esta división.

INVERSIÓN EN CARTERA

La inversión en cartera hace referencia a emisiones de obligaciones extranjeras y participaciones accionariales no mayoritarias. Así pues, los rendimientos de las inversiones en cartera adquieren la forma de intereses y dividendos obtenidos en el exterior. La mayor parte de los rendimientos de la cartera de valores es obtenida por instituciones financieras, tales como bancos, compañías fiduciarias y de seguros y fondos de pensiones.

La inversión internacional en cartera no requiere la presencia de un establecimiento permanente de la sociedad extranjera. Las instituciones financieras pueden negociar con valores extranjeros y de esa forma gestionar una “cartera” internacional. Por otra parte, las instituciones financieras pueden operar a través de sucursales en el extranjero (y no mediante filiales). Los

beneficios de la sucursal extranjera se consolidan normalmente con los resultados obtenidos en el lugar de residencia y se gravan de la forma habitual.

CUADRO 11.1

Tratamiento de las rentas generadas en el extranjero por los países firmantes del Convenio ⁽¹⁾

País de residencia	Dividendos	Intereses
Australia	Exención ⁽²⁾	Imputación global
Austria	Exención	Imputación país a país
Bélgica	Exención del 90 por 100 dividendo bruto	Imputación global ⁽³⁾
Canadá	Exención	Imputación país a país
Dinamarca	Exención ⁽⁴⁾	Imputación país a país ⁽⁵⁾
Finlandia	Exención	Imputación país a país ⁽⁶⁾
Francia	Exención del 95 por 100 dividendo bruto	Imputación país a país
Alemania	Exención	Imputación país a país
Grecia	Imputación país a país	Imputación país a país
Islandia	Imputación global	Imputación global
Irlanda	Imputación país a país	Imputación país a país
Italia	Imputación país a país	Imputación país a país
Japón	Imputación global	Imputación global
Luxemburgo	Exención	Imputación país a país
Holanda	Exención	Imputación país a país
Nueva Zelanda	Imputación país a país	Imputación país a país
Noruega	Imputación país a país	Imputación país a país
Portugal	Imputación país a país	Imputación país a país
España	Imputación país a país ⁽⁷⁾	Imputación país a país ⁽⁸⁾
Suecia	Exención	Imputación país a país
Suiza	Exención ⁽⁹⁾	Imputación país a país
Turquía	Imputación país a país	Imputación país a país
Reino Unido	Imputación país a país	Imputación país a país
Estados Unidos	Imputación global ⁽¹⁰⁾	Imputación global

(1) Con base en una participación del 100 por 100 de la filial.
(2) Sólo para los países del Convenio con un tratamiento fiscal de las sociedades como el de Australia.
(3) Imputación global basada en una retención fiscal en origen del 15 por 100.
(4) Dividendo de una filial extrateja (participación mínima, 25 por 100 en una país con un impuesto sobre sociedades.
(5) Dinamarca exonera los pagos de intereses procedentes de Portugal y España.
(6) Finlandia exonera los pagos de intereses procedentes de España.
(7) España exonera los pagos de intereses procedentes de Suiza.
(8) España exonera los pagos de intereses procedentes de Portugal.
(9) Suiza carece, en rigor, de un sistema de exención. Sin embargo, los dividendos totales percibidos en el extranjero se dividen entre los ingresos totales, y la *ratio* resultante se utiliza para reducir el impuesto federal sobre la renta. El efecto neto es igual a la exención.
(10) Para algunas categorías de renta las deducciones (en una base mundial) se calculan por separado.

En la mayor parte de los países, los rendimientos del capital mobiliario, inmobiliario y las plusvalías procedentes de valores, se incluyen entre los rendimientos de las inversiones en cartera de origen extranjero. Por lo general, los pagos intra-empresariales de intereses y dividendos a precios distintos de los de mercado procedentes de rentas de negocios (p. ej.: dentro de las empresas multinacionales no financieras) *no* se consideran rendimientos de cartera.

El volumen *neto* de los flujos internacionales de capital representa el flujo financiero inverso de desequilibrios (comerciales) externos entre países. Los países que consumen más de lo que producen (o invierten más de lo que ahorran) tienen que importar capital de los países que producen más de lo que consumen (o ahorran más de lo que invierten).

La inversión internacional en cartera es la dimensión de la integración económica de los países que está conociendo un crecimiento más dinámico. Si bien los desequilibrios comerciales impulsan una inversión en cartera neta, un volumen bruto de flujos internacionales cada vez más importante es consecuencia de la política de diversificación de los inversores y de la búsqueda por parte de los especuladores de beneficios de arbitraje. El volumen bruto de préstamos internacionales ha pasado de 324 mil millones de dólares en 1981, a 7,5 billones de dólares en 1991. Con relación al PNB de la OCDE, el volumen de estos préstamos pasó en una década del 4 al 44 por 100. El volumen diario de operaciones cambiarias se cifra en 900 mil millones de dólares. Entre 1980 y 1990, sólo en títulos, el volumen de transacciones internacionales creció a una tasa agregada del 28 por 100 anual, pasando de 120 mil millones de dólares a 1,4 billones de dólares al año. Este aumento espectacular se ha visto favorecido por la sofisticación técnica de los mercados internacionales de títulos, así como por una red mundial de comunicaciones muy eficiente.

Los inversores internacionales comparan (e igualan) los rendimientos internacionales netos de impuestos. Cuando los rendimientos de la cartera de valores son gravados en un país, pero no en otro, el beneficio antes de impuestos de la inversión gravada, tiene que exceder del de la inversión libre de impuestos para que ambos rendimientos netos de impuestos sean iguales. Un cambio en el sistema fiscal, como pueda ser la eliminación de una exención, o la modificación de un tipo impositivo, rompe el equilibrio de los beneficios antes de impuestos, lo que a su vez provoca una redistribución internacional del capital, para restaurar dicho equilibrio basado en unos rendimientos (iguales) después de impuestos. Aunque las deducciones por impuestos pagados en el extranjero podrían mitigar los efectos, para los financieros internacionales, los impuestos en el origen son a menudo impuestos “definitivos”.

Estos aspectos financieros y técnicos repercuten directamente sobre la capacidad de un país de gravar los beneficios procedentes de la inversión

internacional en cartera. La gran sensibilidad de los movimientos de capital a los impuestos significa que el interés devengado por el capital móvil constituye una base tributaria evasiva y, en efecto, poco aconsejable.

No obstante, los países están ávidos por ejercer su derecho soberano a cometer errores en materia de tributación internacional. Una política especialmente peligrosa es la que implica una retención fiscal en origen sobre los intereses pagados. Un rápido examen de las experiencias de un amplio grupo de países pone de manifiesto los defectos existentes.

RETENCIONES FISCALES

Australia ha conocido un cambio radical en su política de retenciones fiscales en un período de tiempo notablemente corto. El ministro de Hacienda anunció la eliminación de las exenciones del impuesto sobre los intereses devengados por los bonos, en julio de 1986. A raíz de una protesta de los prestatarios, el ministro invirtió precipitadamente su posición en agosto. Quizá el titular del Ministerio de Hacienda temió una sacudida de los mercados financieros. Aparte de esto, se dio cuenta de que había subestimado el precio político de un aumento de los impuestos sobre el capital móvil.

En 1990, Bélgica redujo el porcentaje de una retención fiscal (el *pré-compte mobilier*) – del 25 al 10 por 100– sobre los intereses que perciben los belgas por su ahorro interno. Los extranjeros están exentos, así como los intereses obtenidos por los belgas en el extranjero. Tras la reducción del tipo impositivo, los bancos belgas perdieron interés en mantener el complicado entramado internacional (consistente en un flujo circular de los ahorros belgas hacia Luxemburgo y Holanda, para volver de nuevo a Bélgica) que permitía al ahorrador belga eludir la retención fiscal.

En 1987, Alemania anunció la introducción de una retención fiscal del 10 por 100 sobre los intereses devengados por los bonos alemanes emitidos en Alemania. Los bonos extranjeros emitidos en Alemania y los títulos alemanes emitidos en el exterior quedaban exentos. Después de esta medida, los tipos de interés alemanes subieron fuertemente y las emisiones nacionales de bonos disminuyeron, ya que las empresas alemanas se dirigieron hacia fuentes exteriores de financiación mediante bonos. El nuevo impuesto fue derogado en menos de dos años, y la rentabilidad y las pautas de financiación alemanas en seguida volvieron a su situación anterior.

En 1975, Canadá suprimió una retención fiscal que pesaba sobre los intereses pagados a los extranjeros. Como consecuencia, el coste del endeudamiento de las empresas canadienses cayó notablemente y las nuevas emisiones de bonos canadienses vendidos a los extranjeros crecieron de forma notable.

En 1984, Estados Unidos introdujo una modificación de su política de retenciones fiscales que afectó a un volumen muy considerable de financia-

ción internacional. Como parte de la Ley de Reducción del Déficit (*Deficit Reduction Act*), Estados Unidos derogó un impuesto del 30 por 100 sobre los intereses pagados a los extranjeros. Sin embargo, en congruencia con el hecho de que la financiación internacional fluye libremente, eludiendo los impuestos, este cambio tuvo un escaso impacto en los ingresos fiscales de EE. UU. o en el coste financiero del endeudamiento. El impuesto había sido casi enteramente evitado mediante la bien conocida ruta hacia los Euromercados a través de las Antillas Neerlandesas, que disfrutaban de unas relaciones tributarias especialmente favorables con Estados Unidos. La derogación de la retención fiscal tuvo el relativamente poco importante resultado de desplazar, de Aruba a Wall Street, el registro de un gran volumen de emisión de títulos estadounidenses.

Estos ejemplos de cambios de política y sus consecuencias conducen a ciertas conclusiones relativas a los efectos económicos, financieros y fiscales de las retenciones fiscales sobre las rentas del capital internacionalmente móvil:

- 1) Las retenciones fiscales, si se aplican con efectividad, incrementan el coste de la financiación mediante valores gravados (2).
- 2) Las retenciones fiscales producen distorsiones importantes en la composición de capital, nacional/extranjero, de la cartera de valores.
- 3) El ajuste financiero internacional de las retenciones fiscales atenúa sus efectos reales y reduce igualmente la recaudación que, en caso contrario, podrían generar.
- 4) Los ajustes financieros internacionales tienen lugar con rapidez.

Los últimos desarrollos de política económica a nivel mundial parecen reflejar un creciente convencimiento de que las retenciones fiscales sobre los pagos de intereses conllevan unos ingresos fiscales inciertos y una ineficiencia cierta. Los efectos negativos son tanto más elevados cuanto mayores sean los tipos impositivos aplicados y, en especial, cuando el tipo de un país excede sustancialmente de los aplicados en otros países. Entre los aspectos positivos, destacan la iniciativa paneuropea para armonizar todas las retenciones fiscales de la CE (a unos tipos cercanos a los tipos mínimos anteriores), y las correcciones unilaterales que hemos visto en los casos anteriormente señalados.

(2) Esto es así en el caso de economías abiertas de pequeño tamaño que actuando individualmente no influyen en los tipos de interés mundiales. Por otra parte, un país grande cuya demanda y oferta de capital constituyen fuerzas determinantes en los mercados internacionales de capital, tal y como pueda ser el caso, por ejemplo, de Estados Unidos, podría utilizar las retenciones fiscales de una forma estratégica para reducir su coste de capital extranjero. [Véase GOULDER (1990).]

Inversión directa es sinónimo de empresa multinacional. La empresa multinacional constituye un vehículo de transferencia tecnológica y es una fuerza impulsora de la internacionalización de la producción. Además, una parte sustancial del comercio internacional -más de la mitad de todo el comercio- tiene lugar dentro de la empresa multinacional. La organización industrial del mundo ha sido reestructurada por la empresa multinacional, y, en consecuencia, se han transformado los conceptos tradicionales sobre las distintas nacionalidades. Por ejemplo, ¿Cuál es la nacionalidad de IBM Japón? ¿Quién tiene derecho a gravar IBM Japón?

La imposición sobre la inversión directa exterior está estrechamente ligada a la imposición nacional sobre sociedades. En efecto, por lo general, la mayoría de los países extienden “el tratamiento nacional” a los inversores extranjeros, lo que esencialmente significa que las empresas de propiedad extranjera son consideradas como nacionales a efectos fiscales. Por supuesto, esto significa igualmente que los países del origen de los beneficios tienen la autoridad fiscal principal sobre las empresas multinacionales. Los países de residencia, con autoridad fiscal secundaria, hacen frente al formidable desafío de gravar las rentas obtenidas en el exterior por sus residentes -si optan por gravar con arreglo a un criterio mundial-. Tal y como se ha mencionado, el tema de la deducción fiscal por impuestos pagados en el extranjero también depende del país de residencia.

En general, la imposición sobre sociedades, aun sin considerar explícitamente las complejidades internacionales, encierra varios aspectos problemáticos, entre ellos los siguientes (3).

1) *Inversión*.—La tributación sobre sociedades influye en el nivel y la composición de los gastos de capital al introducir una cuña entre la tasa de rendimiento después de impuestos de los inversores y la tasa de rendimiento económica (o antes de impuestos) del capital. La inversión se distorsiona además por los efectos de las diferencias de tributación entre las distintas categorías de inversión. Las distorsiones fiscales se traducen directamente en pérdidas de eficiencia y en una producción menor.

2) *Finanzas*.—La imposición afecta las decisiones financieras empresariales favoreciendo la deuda sobre el capital social. La tributación afecta también al programa y al modelo de retención y distribución de beneficios de la empresa. Dichas repercusiones en las finanzas de la empresa distorsionan la distribución del riesgo entre el Estado y el sector privado y dentro de este último.

(3) En relación con cada uno de los siguientes puntos, la primera referencia que se incluye adopta una perspectiva general o nacional. La segunda referencia adopta una perspectiva internacional. Inversión: FELDSTEIN (1987) y OECD (1991); Finanzas: AUERBACH (1983) y ALWORTH (1988); Forma organizativa: GRAVELLE y KOTLIKOFF (1989) e *inter alia* OECD/BIAC (1990); Integración: McLURE (1979) y BIRD (1987); Inflación: JENKINS (1985) y SINN (1990).

3) *Forma organizativa.* –La imposición sobre sociedades (especialmente en relación con el gravamen de los negocios no constituidos como sociedades) afecta a la forma legal y organizativa del negocio y, de este modo, influye en los procesos de fusión, en la concentración de empresas, etc.

4) *Integración.* –Los impuestos recaen en última instancia sobre las personas y no sobre las sociedades. El solapamiento entre los impuestos sobre sociedades y los impuestos sobre las personas físicas tiene implicaciones sobre los tipos efectivos del gravamen y, en especial, sobre la equidad entre contribuyentes. La falta de una integración real de la imposición sobre empresas y personas crea un nuevo nivel de complejidad (de tipo económico) e introduce potencialmente una ulterior distorsión en la toma de decisiones sobre ahorro e inversión.

5) *Inflación.* –La inflación, por regla general, erosiona la recaudación tributaria e introduce variaciones en los tipos impositivos efectivos en un sistema de imposición sobre sociedades no indexado. La depreciación con base en el coste histórico aumenta el tipo impositivo efectivo del impuesto sobre sociedades, mientras que la posibilidad de deducir los intereses nominales (incluida la inflación) sobre el endeudamiento lo reduce.

Cualquier problema relativo a la imposición sobre las empresas o el capital se agudiza en el contexto internacional –donde la renta y el capital cruzan fácilmente las fronteras, donde la carga fiscal viene determinada por una compleja interacción de dos o más sistemas tributarios, donde los países se ven tentados por la competencia fiscal, y donde los costes de la administración tributaria crecen inevitablemente con la distancia.

Por otra parte, estos problemas plantean un claro desafío a la soberanía fiscal. De un lado, los países no pueden extender su campo de acción fiscal más allá de sus fronteras; de otro, la apertura económica compromete los objetivos fiscales nacionales. La presión de la integración económica internacional puede suponer, por ejemplo, que el impuesto sobre sociedades haya sido superado por los acontecimientos. La desaparición del impuesto de sociedades parece correr paralela a la desaparición del principio de residencia (Gordon, 1992).

Una jerga fiscal, especialmente internacional, ilustra la tensión entre las autoridades tributarias y la renta mundial elusiva y amorfa que constituye su objetivo. Expresiones tales como traslado de rentas, precios de transferencia, paraísos fiscales, aprovechamiento de ventajas concedidas por convenios con terceros países (*treaty shopping*), subcapitalización (*thin capitalization*), y arbitraje fiscal, hacen referencia a maniobras financieras o contables que afectan a la distribución internacional de la base imponible con absoluta independencia del lugar en que, de hecho, se realiza la producción.

No obstante, esto no significa que la estrategia de las multinacionales de reducir al mínimo sus cargas fiscales no implique decisiones relativas a la

localización de la producción. En ciertos tipos de negocios, la tributación puede ser un factor crucial para decidir dónde llevar a cabo la producción. La industria farmacéutica americana, por ejemplo, realiza la mayor parte de sus costosas actividades de investigación y desarrollo en Estados Unidos, donde las deducciones fiscales son más ventajosas. Pero, con frecuencia, la producción generadora de rentas se traslada a lugares con una menor presión fiscal, como Puerto Rico (4).

Las empresas multinacionales están en perfecta situación de sacar el mejor partido de las diferencias internacionales, por muy pequeñas que sean, que existan en las normas tributaria y en los tipos impositivos. La divergencia tributaria entre países está reñida con las fuerzas del mercado, la movilidad de los factores y la competencia mundial. Esto suscita la cuestión básica de si las soluciones a los problemas tributarios internacionales se abordan mejor mediante la coordinación –que inevitablemente conlleva una legislación compleja y unos retos administrativos formidables– o mediante la rendición a las fuerzas del mercado, que son la razón fundamental de la integración económica, y que pueden convertir ciertas bases imponibles en inapropiadas o inaccesibles.

DOS MODELOS DE POLÍTICA

A propósito de la tributación de las empresas multinacionales han surgido dos modelos de política fiscal. Ninguno de ellos es enteramente nuevo, pero ambos están infundidos de un nuevo vigor. La primera forma de afrontar el problema, dirigida por Estados Unidos, defiende el principio de la residencia, junto con el de la tributación de las rentas mundiales, la deducción de los impuestos pagados en el extranjero, etc. El segundo enfoque es inconfundiblemente europeo, respeta la soberanía fiscal, pero –de forma cooperativa– se centra en un procedimiento para identificar y subsanar las causas de la disparidad fiscal, sirviéndose de Directivas que emanan de un centro legislativo supranacional.

El sistema estadounidense es quizá un sistema que sólo Estados Unidos puede seguir. Este país tiene una razón muy poderosa para gravar las rentas de origen exterior de las sociedades residentes, y además es el único que cuenta con los medios administrativos suficientes para hacerlo. Los estadounidenses controlan el mayor volumen de inversión directa en el exterior y, desde el punto de vista de la recaudación, naturalmente, las ventajas de la tributación conforme al principio de residencia son mucho más evidentes. Para una imposición efectiva de las rentas de las empresas de origen exte-

(4) Los tribunales estadounidenses ven con malos ojos tales medidas. El precedente judicial, conocido como la sentencia “Eli Lilly”, exige que los beneficios brutos de las operaciones nacionales sean al menos tan importantes como los beneficios brutos de las operaciones exteriores.

rior es necesaria una administración tributaria con una gran sofisticación técnica, capaz de rastrear las rentas hasta su origen. Tal sofisticación técnica debe estar acompañada de un sistema fiscal capaz de crear y hacer cumplir leyes, de tal modo que las arbitrariedades inherentes a la contabilidad internacional no prevalezcan sobre los intereses del país de residencia. A pesar de la determinación de la Administración estadounidense, se cuestiona si los sistemas legal y tributario de EE. UU. (y con mayor razón, los de cualquier otro país) están a la altura de la tarea, tal y como veremos a continuación.

El sistema europeo, en particular el comunitario, es multilateral y cooperativo, y está dirigido desde el centro. La clave de este sistema es el recientemente adoptado "principio de subsidiariedad". Con arreglo a dicho principio, expresado en el artículo 3.º B del Tratado de la Unión Europea:

«La Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.»

El principio de subsidiariedad puede ser invocado en cualquier tipo de política comunitaria. En materia de imposición directa, subsidiariedad implica armonización, si es preciso, pero no necesariamente.

Comisaria Scrivener:

«La Comisión ha optado no por intervenir en todos y cada uno de los campos de la vida económica, sino sólo cuando sea necesario para alcanzar los objetivos específicos acordados por los Estados miembros... En todo lo demás, deben actuar las fuerzas del mercado» (5).

El enfoque unilateral y el planteamiento multilateral europeo suponen un contraste en el proceso de elaboración de la política tributaria en la dimensión internacional de la imposición. La forma, la estabilidad y las consecuencias económicas de cada uno de estos enfoques, incluyendo el grado en que la política es congruente con la evolución económica mundial (por ejemplo: la creciente movilidad del capital) pueden variar bajo los dos regímenes alternativos.

Asimismo, se plantea la cuestión de si la fiscalidad es un lazo que une. Europa está hoy más centralizada desde el punto de vista fiscal de lo que lo estuvo en el pasado. La Comunidad ha avanzado en esta dirección con cuidado. Europa se propone diseñar su grado de centralización fiscal, mientras que Estados Unidos y el resto del mundo están descentralizados por omisión.

En la sección siguiente se recogen las dificultades que enfrenta en la actualidad el imperturbable principio de la residencia. A continuación, se

(5) Christiane SCRIVENER (1990), pág. 207.

proporciona un breve resumen de las directivas que encauzan el planteamiento europeo. Parece que el sistema unilateral/bilateral no está consiguiendo todo lo que desearían la autoridades tributarias nacionales. Por otra parte, en Europa, donde está aún en construcción el marco para una política coordinada, se sabe poco de cómo funcionará esta política.

IMPOSICIÓN DE LA RENTA MUNDIAL DE LOS RESIDENTES

Un país que incluye la renta de origen exterior de las sociedades (residentes) en su base imponible, lo hace así por tres razones diferentes: eficiencia, equidad y protección de la base imponible nacional. Con respecto a la eficiencia, los países de residencia que apoyan la neutralidad de la exportación de capital (en donde los inversores residentes afrontan impuestos similares tanto sobre la inversión nacional como la exterior) deben reconciliar este objetivo con su potestad tributaria secundaria, mediante la inclusión de la renta de origen exterior en la base imponible nacional y la concesión de deducciones fiscales por impuestos pagados en el extranjero. La segunda razón de política económica, la equidad, reconoce que la renta de origen exterior debería estar incluida en una definición comprehensiva de la renta de los residentes. La tercera razón, la protección de la base imponible nacional, refleja una consideración práctica del riesgo de que la renta sea desviada hacia países con una menor presión fiscal.

La tributación de la renta mundial de los residentes, cuando los residentes son en su mayor parte empresas multinacionales, no logra cada uno de estos objetivos. Según la experiencia estadounidense, los países de residencia son generalmente incapaces de frenar las violaciones de la neutralidad de la exportación de capital, y obtienen muy pocos ingresos fiscales de las rentas de origen exterior de las multinacionales residentes. Tanto Estados Unidos como otros países han obtenido un éxito limitado en sus esfuerzos por apuntalar el sistema tributario nacional sobre sociedades, mediante el control de la erosión de la base imponible nacional ocasionada por el arbitraje fiscal internacional.

Los problemas a que se enfrentan los países de residencia se deben, en parte, al diseño de la política económica y, en parte, a la administración. Las dificultades se derivan de la posibilidad de diferimiento, de la existencia de un límite máximo a las deducciones por impuestos pagados en el extranjero, y de la fijación de precios de transferencia. El diferimiento significa que la renta de origen exterior sólo se grava, por lo general, tras su repatriación; es decir, no viene gravada en el momento de su generación. El límite máximo significa que el crédito fiscal por los impuestos pagados en el extranjero no excede generalmente del importe de la deuda tributaria que se habría liquidado en el país de residencia. Por último, mediante la fijación de precios de transferencia los inversores extranjeros disponen de una capacidad de maniobra importante para trasladar rentas de un país a otro a fin de eludir (o evadir) el pago de impuestos en el país de residencia.

La imposición basada en el lugar de residencia de la empresa multinacional, junto con el diferimiento, el crédito fiscal por los impuestos pagados en el extranjero y la limitación del mismo, está vinculada a varias consecuencias económicas y fiscales, con escaso contrapeso en los sistemas tributarios nacionales sobre sociedades. Estos efectos fiscales inciden en la neutralidad de la exportación de capital, así como en la división de la recaudación tributaria entre los países de origen y de residencia. Entre los puntos clave se encuentran los siguientes:

1) *Neutralidad en la exportación de capital (I)*.—La imposición en el lugar de residencia no garantiza generalmente la neutralidad en la exportación de capital. Las empresas multinacionales inversoras no ven sus inversiones nacionales e internacionales sometidas al mismo tipo impositivo real. Esto es así principalmente por dos razones. En primer lugar, si el tipo impositivo del país de origen es menor que el tipo impositivo del lugar de residencia, la empresa multinacional tiene un incentivo para diferir la repatriación, quizá por la vía de la reinversión, para evitar así el impuesto del lugar de residencia. De esta forma, el tipo impositivo del país de origen (más bajo), se convierte en el tipo impositivo relevante en las decisiones de inversión. En segundo lugar, si el tipo impositivo del país de origen es más alto que el tipo del lugar de residencia, la limitación del crédito fiscal por impuestos pagados en el extranjero se traduce en una desgravación incompleta del impuesto pagado en el extranjero y, por consiguiente, el tipo impositivo efectivo sobre la inversión exterior excede del tipo aplicable a la inversión nacional.

2) *Neutralidad en la exportación de capital (II)*.—Cuando la inversión directa exterior es financiada con los beneficios no distribuidos —como de hecho sucede con la mayor parte de estas inversiones— el impuesto del país de residencia sobre rentas originadas en el exterior no constituye un factor determinante en las decisiones de inversión. El impuesto del lugar de residencia sólo afecta a los beneficios repatriados, pero no al conjunto de los beneficios (Hartman, 1984, 1985).

3) *Fijación de precios de transferencia*.—Las empresas multinacionales se sirven de precios de transferencia y de otras operaciones financieras para minimizar su deuda tributaria global. La recaudación tributaria del país de origen se verá menos en peligro que la del país de residencia, especialmente cuando el tipo impositivo del país de origen es menor que el del país de residencia. Las empresas disponen de un margen de acción considerable para trasladar beneficios a paraísos fiscales (Hines y Rice, 1990). La planificación tributaria global determinará si las empresas multinacionales se endeudan en el mercado local o con la empresa matriz, así como la forma y el plazo de los pagos en el seno del grupo, incluidos los de dividendos, intereses, cánones y honorarios de administración (Scholes y Wolfson, 1991)

4) *Recaudación tributaria en el país de residencia*.—Además de lo expuesto en 3), los países de residencia recaudan una cantidad relativamente pequeña de ingresos fiscales sobre las rentas obtenidas fuera de su

territorio por compañías multinacionales residentes. Según la experiencia de EE. UU., las filiales extranjeras vinculan de forma efectiva el momento de la repatriación de los beneficios exteriores a la posibilidad de deducir los impuestos pagados en el extranjero, con el objeto de eliminar totalmente cualquier deuda tributaria (por residencia) residual estadounidense (Altshuler y Newlon, 1991).

5) *Inversión nacional y extranjera. ¿Sustitutivas o complementarias?* – Cuando una variación de la presión fiscal general sobre las empresas provoca un cambio en la inversión nacional, la inversión extranjera experimenta un cambio en la misma dirección. En Estados Unidos, por ejemplo, se ha estimado que un incremento de la inversión nacional de un dólar inducido fiscalmente atrajo entre ocho y veintisiete centavos de nueva inversión directa extranjera (Boskin, 1987). Se cuestiona si el aumento de la inversión nacional y la nueva inversión extranjera podría deberse a una reducción de la inversión directa en el exterior.

En resumen, parece que el propio sistema del lugar de residencia contiene los elementos que conducen a su destrucción. La imposición de las rentas obtenidas en todo el mundo, junto con la concesión de créditos fiscales por impuestos pagados en el extranjero, y el diferimiento, inducen modificaciones en la política fiscal de los países de origen (Bossons, 1987; Tanzi, 1987), así como ajustes financieros en las empresas multinacionales que obstaculizan los objetivos de la política fiscal basada en el principio de residencia. Los países de la fuente se ven incentivados para gravar los beneficios de las empresas extranjeras con un tipo impositivo igual o algo inferior al del lugar de residencia, puesto que el impuesto que recaudan puede deducirse en el país de residencia. Con un tipo impositivo inferior al del país de residencia, la empresa multinacional se ve incentivada a diferir la repatriación de los beneficios reinvertiendo en el exterior (6). El resultado global es, *de facto*, una tributación basada en el origen de la renta. (Devereux y Pearson, 1989). Así pues, el diferimiento es para siempre. Los países de residencia no recaudan prácticamente nada sobre los beneficios obtenidos en el extranjero por las empresas residentes.

El papel residual de la tributación mundial consiste en proteger la integridad del sistema tributario nacional. Si bien el principio de residencia pare-

(6) Los beneficios después de impuestos pueden reinvertirse en el país de origen o en otra parte. Como consecuencia, los países de origen se enfrentan a un complejo problema de optimización. Un tipo impositivo bajo del impuesto sobre sociedades reporta menores ingresos fiscales (en el país de origen) pero produce un mayor flujo de beneficios reinvertibles. No obstante, si los fondos después de impuestos salen del país de origen, con independencia de si van al país de residencia o a otro país, este pago del servicio de capital constituye de todas formas una salida de capital del país de origen. De otra forma podrían haberse convertido en ingresos fiscales. Surge entonces un argumento favorable a unos tipos impositivos bajos para el impuesto sobre sociedades junto con retenciones fiscales sobre los dividendos sociales que salen hacia el exterior y los intereses intrasocietarios.

ce no funcionar con respecto a los beneficios empresariales, podría desempeñar un papel importante con respecto a las rentas de las personas físicas. En efecto, tal y como sostiene McIntyre (1989a, 1989b), durante su ascenso al status de potencia económica internacional, Estados Unidos concluyó convenios tributarios y promulgó leyes en las que renunciaba de manera resuelta a la jurisdicción del origen sobre las empresas extranjeras con objeto de fortalecer la jurisdicción de la residencia sobre los estadounidenses.

Con independencia de todo ello, en el terreno del impuesto sobre sociedades, Estados Unidos palió las deficiencias de su sistema tributario basado en el principio de residencia con la Ley de Reforma Fiscal (Tax Reform Act) de 1986. Además de ampliar la base imponible del impuesto sobre sociedades y reducir los incentivos a la inversión, bajó el tipo del impuesto sobre sociedades, que pasó del 46 al 34 por 100. Asimismo, Estados Unidos endureció las normas relativas a los beneficios obtenidos en el extranjero. En la actualidad, Estados Unidos ejerce una mayor vigilancia con respecto a la fijación de precios de transferencia, el tratamiento fiscal de los bienes intangibles —especialmente investigación y desarrollo (Hines, 1991)— y la localización internacional de los gastos financieros. Estos acontecimientos son de una importancia relevante más allá de Estados Unidos, en la medida en que otros países imitan la política norteamericana o regulan, en tanto países anfitriones, las inversiones directas extranjeras procedentes de EE. UU.

EL ENFOQUE EUROPEO

En Europa, el principio de subsidiariedad ha tranquilizado la sensación de urgente necesidad de armonizar la fiscalidad entre los Estados miembros. Las autoridades tributarias nacionales y los eurócratas, pueden, invocando la subsidiariedad, volver atrás y preguntar si la armonización logra un mejor resultado que el que se alcanzaría de una forma menos centralizada. El principio de subsidiariedad no compromete el objetivo de la eficiencia económica interior. Por el contrario, en asuntos fiscales, al menos, la subsidiariedad reconcilia la eficiencia a nivel comunitario con la soberanía a nivel de los Estados miembros.

Europa puede apoyarse en la experiencia de la política fiscal del método tradicional menos cooperativo. Con un mejor conocimiento de las áreas más problemáticas de la tributación internacional, Europa puede identificar las razones específicas por las cuales las medidas descentralizadas conducen a distorsiones y a la ineficiencia. Cuando estos problemas interjurisdiccionales se resuelven de forma apropiada y eficaz, se reduce la necesidad de una mayor intervención central en materia fiscal (7). Este proceso es lo que distingue a Europa del resto del mundo.

(7) Varias "cuestiones tributarias europeas" y sus soluciones encuentran equivalentes en los acuerdos fiscales dentro de Estados federales, como por ejemplo Canadá. [Véase, por ejemplo, BOADWAY (1989).]

En los tres últimos años, la Comisión Europea ha elaborado una serie de directivas relativas a los aspectos intraeuropeos de la imposición sobre sociedades (8). El objetivo primordial de estas directivas es corregir los problemas fiscales que dificultan el establecimiento del mercado interno de la CE, en particular allí donde es poco probable que dichos problemas puedan ser resueltos mediante acciones individuales de los Estados miembros. Las directivas regulan la organización societaria en el seno de la CE, la potestad de gravar en el origen frente al lugar de residencia (especialmente con respecto a dividendos, intereses y cánones), el arbitraje de las disputas de doble imposición y el tratamiento de las pérdidas intracomunitarias dentro de un grupo empresarial.

En este repaso de los temas tributarios internacionales, las iniciativas de medidas europeas proporcionan un resumen útil y bien enfocado de áreas problemáticas clave, además de soluciones prometedoras.

Directiva sobre fusiones (9).—La finalidad de esta Directiva es eliminar, en la medida de lo posible, los costes fiscales de la reorganización transnacional de las empresas. Entre dichos costes pueden incluirse la imposición de las plusvalías cuando los activos son transferidos de un país a otro, el gravamen de las reservas o la denegación del traslado de pérdidas a ejercicios futuros. Dentro de los Estados miembros, por lo general, las consecuencias fiscales de estos tipos de transacciones son tratadas mediante disposiciones de diferimiento, en virtud de las cuales se traslada la deuda tributaria a la sociedad reorganizada.

En un mercado que funciona correctamente, las fusiones y las adquisiciones de empresas constituyen operaciones esenciales para el control de las empresas. A menudo, la reorganización empresarial forma parte de una ordenación más eficiente de la producción que permite obtener economías de escala o de alcance.

La Directiva sobre fusiones de la CE exige una desgravación de la tributación inmediata resultante de las operaciones de reorganización empresarial. Al mismo tiempo, se preserva la potestad tributaria de los Estados miembros en el caso de que posteriormente se enajenen los activos transferidos. En efecto, las plusvalías y la depreciación que pueden diferirse a nivel nacional a efectos fiscales, podrán ahora diferirse de unos países a otros dentro de la Comunidad Europea.

Directiva sobre sociedades matrices y filiales (10).—El objetivo de esta Directiva es eliminar la doble imposición sobre los dividendos que se trans-

(8) EASSON (1992) proporciona un examen y unos comentarios críticos excelentes sobre la evolución de la política europea de imposición directa, desde 1957 hasta el presente. La sinopsis siguiente de las Directivas comunitarias se basa de forma selectiva en Easson.

(9) Directiva del Consejo 90/434/CEE, de 23 de julio de 1990, DO 1990 L 225.

(10) Directiva del Consejo 90/435/CEE, de 23 de julio de 1990, DO 1990 L 225.

fieren de un país a otro dentro de Europa. Con esta finalidad, esta directiva establece, en primer lugar, la supresión de la retención fiscal sobre los pagos (al exterior) de dividendos por las sociedades filiales a las matrices, residentes en otros Estados miembros de la CE y, en segundo lugar, impone una exención del impuesto sobre los dividendos percibidos, o una tributación basada en el principio de residencia, con una deducción fiscal por impuestos pagados en el extranjero. La primera forma de desgravación, supresión de la retención fiscal, constituye la novedad más relevante de la política fiscal. La segunda forma de desgravación, la exención del impuesto en el país de residencia, o deducción del impuesto pagado en el extranjero, está ampliamente establecida bien por la legislación nacional o en virtud de los convenios fiscales (véase cuadro 11.1 anterior, pág. 258).

Convenio de arbitraje (11).—Este convenio trata una cuestión espinosa de la imposición internacional derivada de la arbitrariedad inherente a la asignación de beneficios dentro de una empresa multinacional. Todos los países se reservan el derecho de reasignar los beneficios de las empresas multi-jurisdiccionales, especialmente cuando la contabilización de dichos beneficios conlleva fijación de precios de transferencia entre empresas no independientes, como es el caso de una sociedad filial residente en otro país. Sin embargo, la asignación unilateral de beneficios imposables generalmente no provoca un ajuste correspondiente en el otro Estado miembro y, por consiguiente, en dichos casos, tales beneficios puede estar gravados en un país y seguir gravados en el otro —doble imposición—. El propósito del Convenio de Arbitraje es establecer los procedimientos de arbitraje entre los Estados miembros de la Comunidad Europea en tales casos.

Directiva sobre intereses y cánones (Propuesta) (12).—Esta Directiva complementa la Directiva sobre sociedades matrices y filiales, que exonera a los dividendos pagados al extranjero de la retención fiscal, ampliando la exención a los pagos intraempresariales de intereses y cánones. No obstante, hay una diferencia importante, ya que la exención se aplica a los pagos de intereses y cánones en ambas direcciones, de la matriz a las filiales y viceversa. De otro modo, los complejos préstamos mutuos y los derechos de propiedad dentro de las empresas multinacionales encontrarían posibles penalizaciones fiscales que no tienen contrapartida en el sistema impositivo de las empresas nacionales.

Al igual que los dividendos, los pagos internacionales de intereses y cánones entre empresas del mismo grupo corren el riesgo de la doble impo-

(11) Convenio 90/436/CEE, de 23 de julio de 1990, DO 1990 L 225, relativo a la supresión de la doble imposición en caso de corrección de los beneficios de empresas asociadas.

(12) Propuesta de Directiva del Consejo relativa al régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes, de 28 de noviembre de 1990, Doc. COM (90) 571 final, DO 1991 C 53/91.

sición. En el caso de los intereses, ello se debe en gran parte a que el impuesto se recauda sobre pagos brutos, mientras que la deducción fiscal por impuestos pagados en el extranjero está limitada generalmente a los intereses calculados sobre una base neta (la diferencia entre los pagos de intereses entre empresas del mismo grupo y los costes de endeudamiento). Por otra parte, a menudo, la legislación tributaria no permite la deducción de los impuestos pagados en el extranjero sobre los cánones.

Actualmente, aunque el país de origen conceda una exención de la retención fiscal en virtud de un convenio, normalmente se cobra el impuesto, por lo que luego debe reclamarse el reembolso del mismo. La supresión de la retención fiscal sobre los pagos de intereses y cánones significa que podrían desmantelarse estos engorrosos trámites administrativos.

Directiva sobre pérdidas intragrupo (Propuesta) (13).—En las cuentas consolidadas, las pérdidas incurridas por una división de una empresa compensan las ganancias de otra división. Ahora bien, cuando las divisiones de un grupo de sociedades están en diferentes países, por lo general, esta compensación de las pérdidas en el seno del grupo no es posible. Esto supone un obstáculo a la inversión directa en el exterior ya que, en particular, las operaciones de establecimiento en el extranjero suelen entrañar pérdidas.

La resolución de este problema acarrea inevitablemente alguna forma de “consolidación internacional”, de modo que las pérdidas de una empresa en un país conduzcan a una menor deuda tributaria en otro. Son escasos los incentivos para una solución unilateral, a pesar del hecho de que la necesaria redistribución de la renta se produce dentro del país que permite la deducción fiscal de las pérdidas de origen exterior, a saber, desde su Tesoro a la tesorería de las sociedades residentes en su territorio.

En el derecho convencional también tiende a prevalecer la postura contraria a la consolidación, en la medida en que las filiales (extranjeras) son entidades dotadas de personalidad jurídica propia. Generalmente, la sociedad matriz no viene gravada por las rentas obtenidas por la filial, sino únicamente por los beneficios procedentes de dicha filial. De forma paralela, la distinción legal impide la consolidación internacional y la compensación de pérdidas.

La propuesta de *Directiva sobre pérdidas intragrupo* sale al paso de la distinción legal entre la sociedad matriz y sus filiales y, en congruencia con un mercado interno eficiente, urge a los Estados miembros de la CE a adoptar una perspectiva económica sobre las empresas que supere las fronteras

(13) Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un régimen por el que las empresas asumen las pérdidas registradas por sus establecimientos permanentes y filiales situados en otros Estados miembros; 28 de noviembre de 1990, Doc. COM (90) 595 final. DO 1991 C595.

internas de la Comunidad Europea (14). El objetivo de la directiva es permitir a las sociedades matrices deducir las pérdidas en que incurran sus filiales en otros Estados miembros. Dichas rentas deben reincorporarse a las rentas imponibles de la sociedad matriz, en la cuantía de las pérdidas previamente deducidas, si y sólo cuando la filial genera rentas imponibles.

En su conjunto, las Directivas de la CE relativas a imposición sobre sociedades tratan de resolver problemas paneuropeos que los Estados miembros no podrían solucionar de forma individual. El objetivo es evitar que las consideraciones fiscales influyan en las decisiones de las empresas europeas en cuanto a si realizar operaciones en uno y otro Estado miembro de la Comunidad Europea. Las directivas no “armonizan” sustancialmente la imposición sobre sociedades, en el sentido de que no se ocupan directamente, por ejemplo, de los tipos impositivos o de las bases imponibles de los impuestos sobre sociedades de los diferentes Estados miembros. Las directivas se centran en los efectos adversos de la interacción sobre los sistemas de los Estados miembros.

Si se consigue el propósito que persiguen las directivas respecto a los problemas específicos que tratan de resolver, se pondrán más de manifiesto las diferencias en la imposición sobre sociedades existentes entre los Estados miembros de la CE. A partir de dicho momento, entrarán en juego las presiones para alcanzar una convergencia más fundamental, quedando en manos de los Estados miembros la prerrogativa del cambio. En realidad, puede que el proceso no haya hecho más que empezar.

COMENTARIOS FINALES

La potestad tributaria es un derecho soberano del Estado. Sin embargo, las fuerzas imparables de la integración económica internacional reducen significativamente el grado de libertad de cada país en materia tributaria.

Los países se perjudican a sí mismos cuando su política tributaria reduce o desvía las ganancias potenciales del comercio internacional y de la inversión extranjera o cuando sus ingresos fiscales se ven erosionados por el arbitraje fiscal internacional. Los países tienen que aprender a vivir con un espacio de la política fiscal que trasciende sus fronteras. Del mismo modo, todos los países deben ser conscientes de que la política de los demás países limita su propia política tributaria y puede afectar de forma crucial a sus propias reformas fiscales.

(14) La “perspectiva económica” reconoce que la empresa multinacional implica tecnología compartida, producción integrada, *marketing* coordinado, finanzas centralizadas y riesgo común. Cuanto mayor es la integración comunitaria de las empresas, tanto más difícil es asignar los costes o los ingresos (y por tanto, los beneficios) a uno u otro lugar.

Referencias y lecturas complementarias

- ALTSHULER, ROSEANNE, y T. SCOTT NEWLON: "The Effects of U.S. Tax Policy on the Income Repatriation Patterns of U.S. Multinational Corporations", *NBER WP* núm. 3.925; Cambridge, Massachusetts, 1991.
- ALTWORTH, J. S.: *The Financial, Investment and Taxation Decisions of Multinationals*, Blackwell, Oxford, 1988.
- AUERBACH, A. J.: "Taxation, Corporate Financial Policy and The Cost of Capital", *Journal of Economic Literature*, vol. 21 (3), págs. 905-40, septiembre, 1983.
- BIRD, R. M.: "Personal-Corporate Tax Integration", en S. Cnossen (ed.), *Tax Coordination in the European Community*, Kluwer, Holanda, 1987.
- BIRD, R. M., y O. OLDMAN (eds.): *Taxation In Developing Countries*, Johns Hopkins University Press (4.^a ed.), Baltimore, 1990.
- BOADWAY, R.: "Corporate Tax Harmonisation: Lessons From Canada", en M. Gammie y B. Robinson (eds.), *Beyond 1992: A European Tax System*, Institute For Fiscal Studies, London, 1989.
- BOSSONS, J. D.: "The Impact of The 1986 Tax Reform Act on Tax Reform in Canada", *National Tax Journal*, vol. 40 (3), 1987.
- BOSKIN, M. J.: "Tax policy and the International Location of Investment", en M. Feldstein (ed.), *Taxes and Capital Formation*, University of Chicago Press and NBER, Chicago, 1987.
- BREAN, D. J. S.: "Here or There? The Source and Residence Principles of International Taxation", en R. M. Bird y J. M. Mintz (eds.), *Taxation To The Year 2000 And Beyond*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1992.
- BREAN, D. J. S.; R. M. BIRD, y M. KRAUSS: *Taxation of International Portfolio Investment*, Institute for Research on Public Policy, Ottawa, 1991.
- DEVEREUX, M., y M. PEARSON: *Corporate Tax Harmonisation and Economic Efficiency*, IFS Report Series núm. 35, Institute for Fiscal Studies, London, 1989.
- EASSON, A.: "Harmonisation of Direct Taxation in the European Community: From Neumark to Ruding", *Canadian Tax Journal*, vol. 40 (3), págs. 600-38, 1992.
- FELDSTEIN, M. (ed.): *The Effects of Taxation on Capital Accumulation*, University of Chicago Press y NBER, Chicago, 1987.
- FRENKEL, J. A.; A. RAZIN y S. SYMANSKY: *International VAT Harmonisation: Economic Effects*, IMF Working Paper wfp/91/22, International Monetary Fund, Washington, 1991.
- GAMMIE, M., y B. ROBINSON (eds.): *Beyond 1992: A European Tax System*, Institute for Fiscal Studies, London.
- GORDON, R. H.: "Can Capital Income Taxes Survive In Open Economies?", *The Journal of Finance*, vol. 47 (3), págs. 1159-80, julio, 1992.
- GOULDER, L. H.: "U. S. Withholding Taxes on Foreign Interest Income", en L. H. Summers (ed.), *Tax Policy and the Economy*, MIT Press y NBER, Cambridge, Massachusetts, 1990.
- GRAVELLE, J. G., y L. J. KOTLIKOFF: "The Incidence and Efficiency Costs of Corporate Taxation When Corporate and Noncorporate Firms Produce The Same Good", *Journal of Political Economy*, vol. 97, págs. 749-81, 1989.
- HARTMAN, D. G.: "Tax Policy and Foreign Direct Investment in the United States", *National Tax Journal*, vol. 37, págs. 475-87, 1984.

- HARTMAN, D. G.: "Tax Policy and Foreign Direct Investment", *Journal of Public Economics*, volumen 26, págs. 107-21, 1985.
- HINES, J. R.: "On The Sensitivity of R & D To Delicate Tax Changes: The Behaviour of U.S. Multinationals in the 1980s", *NBER Working Paper* núm. 3.930, Cambridge, Massachusetts, 1991.
- HINES, J. R., y E. M. RICE: "Fiscal Paradise: Foreign Tax Havens and American Business", *NBER Working Paper* núm. 3.477, Cambridge, Massachusetts, 1990.
- JENKINS, G. P.: "The Impact of Inflation on Corporate Taxes and the Cash Flow of Business", *Canadian Tax Journal*, vol. 33, págs. 759-85, julio-agosto, 1985.
- MCINTYRE, M. J.: "A Critique of the Source Principle", *Tax Notes International*, págs. 261-2, septiembre, 1989.
- "The Demise of US-Source Jurisdiction", *Tax Notes International*, págs. 371-3, octubre, 1989.
- MCLURE, C. E.: *Must Corporate Income Be Taxed, Twice?* Brookings Institution, Washington, 1979.
- *The Value Added Tax: Key to Deficit Reduction?*, American Enterprise Institute, Washington, 1979.
- NEWBERY, D., y N. STERN (eds.): *The Theory of Taxation for Developing Countries*, Oxford University Press for The World Bank, Oxford, 1987.
- SINN, H. W.: "The Non-Neutrality of Inflation for International Capital Movements", *NBER Working Paper* núm. 3.219, Cambridge, Massachusetts, 1990.
- SCHOLLES, M. S., y M. A. WOLFSON: *Taxes and Business Strategy: A Global Planning Approach*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1991.
- SCRIVENER, C.: "Corporate Taxation in Europe and The Single Market", *Intertax*, vol. 4, págs. 207-8, 1990.
- TANZI, V.: "The Response of Other Industrial Countries to The U. S. Tax Reform Act.", *National Tax Journal*, vol. 40 (3), 1987.
- OECD/BIAC: "Obstacles to International Flows of Capital", *The International Bureau of Fiscal Documentation* (Boletín), IBDF, págs. 161-79, Amsterdam, abril, 1990.
- OECD: *Taxing Profits in a Global Economy: Domestic and International Issues*, Paris, 1991.

CUESTIONES CLAVE SOBRE LA REFORMA FISCAL

LA reestructuración en profundidad del sistema tributario (reforma fiscal) ha dominado la política económica de muchos países desde la década de los años ochenta. A escala mundial, existen diferencias significativas entre los países en términos de medidas, metodologías, énfasis y nivel de éxito alcanzado, pero la reforma fiscal se caracteriza fundamentalmente por sus elementos comunes: menores tipos impositivos marginales y menos tramos en la escala del impuesto sobre la renta, menores tipos impositivos en el impuesto sobre sociedades y una base imponible más amplia para los impuestos sobre la renta y sobre sociedades. Se da, con frecuencia, una tendencia a pasar de los impuestos sobre la renta a los impuestos sobre el gasto y del sistema clásico al de imputación en el impuesto sobre sociedades.

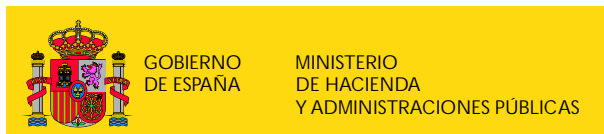
Este libro que hoy ofrece el Instituto de Estudios Fiscales en su versión española presenta algunas de las “cuestiones clave sobre la reforma fiscal”, desde la doble perspectiva de la investigación teórica y de la experiencia concreta de diversos países.

Por la acertada selección de los temas que incluye y por su tratamiento sencillo, aunque muy riguroso, se trata de una obra dirigida a un público muy amplio, desde el estudiante universitario –no sólo de las disciplinas relacionadas con la economía– hasta el administrador público o el investigador.

El contenido de la obra se divide en tres partes. En la primera se abordan algunas cuestiones de estructura fiscal, como el diseño del IVA y del impuesto sobre sociedades, la estructura de los tipos impositivos en el impuesto sobre la renta, la fiscalidad de las retribuciones extrasalariales y la reciente experiencia británica en materia de tributación local.

La segunda parte se ocupa de tres temas relacionados con la administración fiscal: el diseño de los impresos tributarios, la autoliquidación y los problemas de evasión y elusión fiscal.

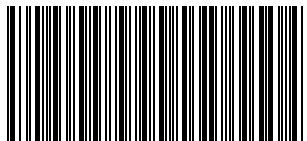
El libro concluye con tres capítulos de especial interés en la actualidad: la relación entre reforma fiscal e incentivos, el ámbito de los impuestos ecológicos y la dimensión internacional de la fiscalidad.



SECRETARÍA DE ESTADO
DE HACIENDA Y PRESUPUESTOS

INSTITUTO DE ESTUDIOS
FISCALES

ISBN: 84-476-0292-3



84-476-0292-3