Informe sobre los problemas de la desgravación fiscal a la exportación y la implementación del impuesto del el valor añadido en España

Leyenda: Informe en donde se exponen los problemas de la desgravación fiscal a la exportación y la implementación del impuesto del el valor añadido (IVA) en España.
El código antisubvenciones que se ha aprobado en el GATT y el acuerdo entre Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE) sobre el mismo pueden afectar las exportaciones españolas, puesto que, como consecuencia de estos acuerdos, EEUU y la CEE no aceptan el sistema español de desgravación fiscal a la exportación. Ante tal situación, este informe presenta cinco posibles escenarios: no ofrecer ninguna solución provisional; descender la desgravación fiscal; aumentar el Impuesto General de Tráfico de Empresas (ITE); establecer un IVA a un tipo bajo; o implantar el IVA.
Fuente: Secretaría de Estado para la Unión Europea, Madrid, 1016.1.III. ESP POL-COM 4a).
Copyright: (c) Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España
URL:
http://www.cvce.eu/obj/informe_sobre_los_problemas_de_la_desgravacion_fiscal_a_la_exportacion_y_la_implementacion_del_impuesto_del_el_valor_anadido_en_espana-es-cd115b9b-a2c2-4355-89d9-63652f3a7803.html
Publication date: 20/02/2014

20-15.210

INFORME SOBRE LOS PROBLEMAS DE LA DESGRAVACION FISCAL A LA EXPORTACION Y LA IMPLANTACION DEL IMPUESTO DE VALOR AÑADIDO EN ESPAÑA.

1016.1.III ESP POL COM 49)

1.- La aprobación del Código antisubvenciones en el GATT y el Acuerdo alcanzado entre los Estados Unidos y la CEE. en relación con el mismo, ha planteado una situación complicada y que puede llegar a ser grave para nuestra exportación.

En términos muy resumidos, el problema es el siguiente: el Código antisubvenciones pactado entre los Estados Unidos y la C.E.E. y aprobado en la Ronda Tokio, implica lo que puede denominarse una "deslegalización" del sistema de desgravación fiscal a la exportación seguido, entre otros países, en España y basado en la devolución de un impuesto en cascada, el ITE, incluso en la cuota correspondiente a los productos no físicamente incorporados a la mercancía exportada. No se trata sólo de que la Administración norteamericana o comunitaria discuta el nivel de un determinado tipo de desgravación fiscal a la exportación, sino de algo bastante más grave: se trata de que las Administraciones norteamericana y comunitaria no aceptan el sistema español de desgravación fiscal a la exportación en su, digamos, filosofía, lo que abre la posibilidad de que cualquier exportación en cualquier momento sea sometida a derechos compensatorios en los Estados Unidos y en la C.E.E.

En el curso de las negociaciones previas a la firma de los Acuerdos de la Ronda Tokio y en el curso de las negociaciones con la C.E.E., nuestro país se ha negado siempre a comprometer ninguna fecha o circunstancia para la implantación en España del Impuesto de Valor Añadido, implantación que, evidentemente, entrañaría el correspondiente cambio en el sistema de desgravación fiscal a la exportación. Repetidas veces a lo largo de los

munitaria a España, en efecto, un compromiso respecto a tál cambio de sistema; por otra parte, se ha considerado siempre que tál compromiso no podía o no debía asumirse por una serie de razones: no abandonar una baza negociadora con la C.E.E., problemas técnicos y económicos de la implantación del IVA en España, problemas de la aportación presupuestaria española a la C.E.E., etc.

En el momento actual, diversos países han iniciado la imposición de derechos compensatorios a exportaciones españolas: países comunitarios, Estados Unidos, algunos países iberoamericanos. Pero el problema que se plantea no es, debe insistirse porque esto es esencial, discutir si en algún producto nuestros -- clientes no aceptan un cierto tipo de la desgravación, sino que se rechaza nuestro sistema de desgravación en bloque. La inseguridad que ésto introduce y los problemas que crea a nuestro sector exportador, que es tanto como decir a nuestra economía, son grandes y necesitan un examen urgente y profundo.

2.- En realidad, las opciones que se plantean pueden resumirse en una alternativa, es decir, sólo hay dos opciones básicas: 1) asumir algún tipo de compromiso respecto al IVA, con o sin calendario, compromiso que resulte aceptable para Estados UNidos y la C.E.E. que nos permita suscribir o aceptar el Código antisubvenciones del GATT y que nos dé, a cambio, una especie de tregua comercial durante la cual los Estados Unidos y la C.E.E. acepten nuestro sistema de desgravación como solución transitoria o provisional.

Esta opción puede instrumentarse, evidentemente, de varias formas. Puede ofrecerse una fecha fija de implantación del IVA "definitivo", puede ofrecerse un plazo fijo a partir de la firma del Tratado con la C.E.E., puede ofrecerse alguna clase de implantación progresiva a partir de un tipo bajo

hasta alcanzar el tipo definitivo a lo largo de un Calendario.
2) No asumir ninguna clase de compromiso respecto a la implantación del IVA en España, opción que a sú vez presenta tres sub-opciones básicas: 2.1) Ofrecer a los Estados Unidos y la C.E.E. alguna solución fiscal transitoria que, elevando la fiscalidad indirecta en el interior, mantuviese invariable la desgravación de forma que pudiera sostenerse que tál incremento en la imposición indirecta, vía ITE, compensaba el elemento de subvención en base a los criterios del Código antisubvenciones; 2.2) Ofrecer una reducción de la desgravación fiscal a la exportación que compense el elemento de subvención que, en base al Código antisubvenciones tiene actualmente; 2.3) no ofrecer tál clase de solución provisional, limitándonos a resistir cada derecho compensatorio nuevo, tratando de disminuir o paliar los efectos de los mismos mediante negociaciones con Estados Unidos, la C.E.E. y los demás países que nos impongan derechos compensatorios.

1) Primera opción: Pasividad.

Podría tratarse en primer lugar por no ofrecer ninguna clase de solución provisional, en cuyo caso los países signatarios del GATT procederían con su política de imponer derechos compensatorios a nuestros productos. La única posibilidad de actuación española sería a través de contactos bilaterales con los Estados Unidos, la C.E.E. u otros países con objeto de limitar en lo posible la aplicación por estos de derechos compensatorios a nuestros productos.

Las principales ventajas de esta opción son las siguientes:

- La implantación del IVA en nuestro país se conserva como baza negociadora que jugar anta la C.E.E. Esta opción no precisa de la adopción de ningún tipo de medidas salvo el entablar negociaciones bilaterales cada vez que se presente la amena

za de unos nuevos derechos compensadores.

- En esta opción, contrariamente a lo que ocurre en las cuatro restantes, no se está sujeto a la aceptación por parte de otros países. Estos ya han manifestado claramente que la adopción de una opción de este tipo implica que seguirá aplicando derechos compensadores a nuestros productos.

Entre las desventajas de esta opción cabe citar las siguientes:

- La cadena de derechos compensatorios sobre nuestros productos que pueden introducir la C.E.E., Estados Unidos y otros países pueden tener consecuencias negativas y imposibles de evaluar, pero en cualquier caso graves. Nuestro comercio exterior se vería pues enfrentado a una situación de gran incertidumbre, y tropezaría cada vez con mayores obstáculos.

-Es necesario destacar también la presión que para un país supone la continua aplicación por parte de varios países de nuevos derechos compensadores sobre sus productos de exportación. De producirse una cadena similar cualquier producto español sería automaticamente sospechoso y ello podría conducir a un tratamiento discriminatorio contra nuestros productos, como ocurre actualmente con las exportaciones de algunos países asiáticos.

2) Segunda opción: Descenso de la desgravación fiscal.

Una segunda opción es la de disminuir los porcentajes de desgravación fiscal que actualmente se aplican a nuestras exportaciones, con objeto de reducir o eliminar el grado de subvención que, de acuerdo con el Código para las subvenciones, conlleva actualmente nuestra desgravación fiscal.

Las principales ventajas de esta opción son las siguientes:

- La interrupción del IVA y la desaparición del sistema de imposición indirecta en cascada continua siendo negociable frente a la C.E.E.

- Esta opción se ajusta al ofrecimiento enviado por el Gobierno español en sus cartas a las comunidades.

- Esta opción podría ser aceptable por los restantes países si la desgravación fiscal a la exportación disminuyese hasta el punto de eliminar la desgravación de los impuestos pagados por los imputs no fisicamente incorporados al producto exportado.

En contra de esta opción pueden oponerse los siguientes argumentos:

- La reducción de la desgravación fiscal supondría un golpe importante para nuestras exportaciones.

- El reducir la desgravación fiscal a la exportación supone el reconocimiento implícito de la inadecuación e imperfección de nuestro actual sistema de imposición indirecta, lo cual supone un serio cambio de postura.

- Un descenso genérico de la desgravación fiscal, por ejemplo al 50% de sus niveles actuales, si bien pudiera ser aceptable para los restantes países, no garantiza que estos no impongan derechos compensatorios sobre algunos productos en los que consideren que aún existe un componente de subvención a la desgravación fiscal aplicado. La imposibilidad de calcular el porcentaje de subvención para cada uno de los productos descarta la posibilidad de que, salvo unos pocos casos la reducción de la desgravación fiscal estuviese diferenciada por productos.

3) Tercera opción: Aumento del ITE:

Una tercera opción que puede sugerirse es el adoptar un recargo adicional de dos puntos porcentuales sobre los actuales tipos del Impuesto General de Tráfico de Empresas (ITE) manteniendo sin embargo los actuales tipos del Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores (ICGI) y los tipos aplicables a la desgravación fiscal a la exportación. Los dos puntos adicionales que las empresas satisfarían por el ITE se destinarían a una cuenta de activo fiscal a favor de estas empresas con cargo a la cual podrían reducir los pagos a la Seguridad Social resultantes de la aplicación de las cuotas empresariales.

Las principales ventajas que presenta esta opción serían:

- La instrumentación de esta opción es sumamente simple ya que se trata unicamente de la elevación del tipo de un impuesto ya existente.

- Se mantiene la implantación del IVA como baza negociadora ante la C.E.E.

- L recaudación que se generaría, suponiendo que el tipo más frecuentemente aplicado actualmente es 1,5% puede estimarse en torno a los 160.000 millones de pesetas (cifras de 1.979) que es lo que se recauda actualmente por el ITE. (Actualmente el ITE representa el 1,48% del PIB lo que implica, suponiendo un tipo medio del 1,5%, un elevado grado de evasión ya que al ser un impuesto en cascada el porcentaje sobre el PIB que representa su recaudación debería ser claramente superior a su tipo medio).

- El incremento de recaudación podría emplearse en reducir el coste que para las empresas representa la Seguridad So-

cial. No parece sin embargo oportuno el afectar los ingresos derivados del recargo al ITE a la reducción de los pagos empresariales por cuotas a la Seguridad Social a través del sistema de las cuentas de activo fiscal. Un sistema menos evidente pero igualmente efectivo para lograrlo sería reducir las cuotas empresariales a la Seguridad Social e incrementar la participación estatal en la financiación del sistema por la cuantía de los ingresos derivados de este recargo adicional. De hacerlo así, las cuotas empresariales a la Seguridad Social podrían reducirse de su actual nivel del 29,15% al 24,3% (suponiendo que la cuota obrera se mentiene en el 5,15%).

Los principales inconvenientes de esta opción son los siguientes:

- El recargo adicional sobre el ITE supone, de hecho, la aceptación y el reconocimiento de que nuestro sistema fiscal es imperfecto y de que la desgravación fiscal actualmente practicada conlleva un componente de subvención a la exportación.

- Esta opción no supone ningún paso hacia la adopción del IVA, lo cual la hace muy poco aceptable para los restantes países como contrapartidad a la renuncia a utilizar contra España el Código antisubvenciones. Tampoco supone un paso hacia el IVA desde un punto de vista interior ya que no prepara al país para la introducción del IVA, y favorece, en cambio, la ocultación de ventas y la integración vertical ficticia.

- La elevación del ITE cuando la futura adopción del IVA es ineludible es probable que aumente seriamente la incertidumbre de los exportadores.

- La elevación del ITE supone una desprotección a la industria si, como en este caso, no va acompañada de un aumento

nos comparativos con la situación actual, puesto que eleva el contenido de impuestos indirectos de la exportación sin que se modifique la desgravación fiscal a la exportación.

Desde el punto de vista de la aceptabilidad internacional de esta medida, en el sentido de que los países destinatarios de nuestra exportación suspendiesen la aplicación del Código antisubvenciones a nuestras exportaciones, es conveniente señalar que es precisamente el impuesto indirecto en cascada (el ITE) y el sistema que implica para la desgravación fiscal a la exportación y la compensación de gravámenes interiores a la importación lo que está dando lugar a que muchos países, amparados en el Código antisubvenciones, impongan o tengan la intención de imponer, derechos compensatorios a nuestras exportaciones. La manipulación del ITE que esta opción implica no es probable que sea aceptable para estos países como razón para suspender la aplicación del Código antisubvenciones. Incluso en el caso de que manifestasen una tibia aceptación, lo que no creemos probable, esta aceptación podría ser en términos generales, pero probablemente encontrarían justificaciones suficientes para imponer, pese a todo, derechos compensadores a algunos productos especialmente sensibles a aquellos.

4) Cuarta opción: Establecimiento de un IVA a un tipo bajo.

Una cuarta opción sería la introducción, simultánea al mantenimiento ITE, ICGI y desgravación fiscal actuales, de un IVA con un tipo impositivo bajo.

Para la simplicidad de su instrumentación, es imprescindible que el IVA que se adopte sea de tipo ~~común~~ CONSUMO, lo que elimina la complicación del cálculo de depreciaciones, e implica que el

IVA se calcula exactamente igual que el actual ITE con la única diferencia de que del IVA a satisfacer por las ventas se deduce el IVA satisfecho en la compra de los imputs precisos para producir el bien vendido.

Es asimismo necesario que el tipo del IVA sea superior al tipo más frecuente del ITE con objeto de que en las ventas entre empresas sea de mayor interés pagar ambos con objeto de poder deducir en la venta de productos finales el IVA satisfecho en la compra de imputs, que ocultar la venta para evadir el ITE.

En favor de esta opción pueden citarse lo siguiente:

- El establecimiento de un IVA pequeño, por ejemplo del 2,5%, supondría una recaudación de unos 158.000 millones de pesetas, neta de la desgravación fiscal a la exportación que conlleva el propio IVA. Esta cifra es muy similar a la recaudación que podría aportar la recarga del 2% en el ITE, y, además, el establecimiento de un IVA al tipo del 2,5% traería consigo un aumento de la recaudación por el propio ITE ya que en todas aquellas operaciones gravadas con un ITE inferior al 2,5% será ventajoso no ocultar la operación sino exigir factura con que poder deducir posteriormente el IVA satisfecho en dicha operación.

Esta recaudación adicional podría dedicarse, al igual que en la opción anterior, a aumentar la aportación del Estado a la Seguridad Social; reduciendo a cambio las cuotas empresariales a la misma.

- Esta opción tiene muchas más posibilidades que la anterior de ser aceptada por los restantes paíse como motivo suficiente para suspender la aplicación del Código antisubvenciones a las exportaciones españolas y ello principalmente porque no só

lo indica una clara voluntad por parte española de adoptar el IVA sino que implica su implantación efectiva a un nivel transitoriamente bajo. Por otra parte, puede también argumentarse que el incremento de recaudación por el ITE que lleva asociado contribuye a disminuir el grado de subvención que las autoridades extranjeras pudieran aducir que existe en la desgravación fiscal practicada en algunos productos de exportación.

- Una gran ventaja de esta opción desde el punto de vista de su aceptación internacional es que, si bien implanta de hecho el IVA, por lo que resulta sumamente convincente, permite una gran flexibilidad en cuanto al calendario para la desaparición definitiva del actual sistema de imposición en cascada, que continuará siendo una baza para la negociación con la C.E.E.

- Desde un punto de vista interno la adopción de un IVA con un tipo muy bajo permitiría un rodamiento sumamente saludable tanto a las empresas, que podrían practicar la tramitación de un IVA y tenderían a no ocultar las ventas entre ellas, como a la Hacienda Pública que podría familiarizarse con la gestión y vigilancia de un IVA, se beneficiaría de un incremento de recaudación por el ITE, y evitaría los vacios recaudatorios que suelen producirse en la sustitución de un impuesto por otro. Estas ventajas parecen suficientes para compensar los mayores costes de gestión que implica la existencia temporal de una estructura doble de la imposición indirecta.

Por último, como todo IVA en relación a un impuesto en cascada, un IVA a un tipo muy bajo:

- Es neutral respecto a las exportaciones e importaciones siempre que, como es práctica en todo el mundo, se aplique el principio de destino.

- Un IVA de tipo consumo, como el que se propone para

España estimula el ahorro (contrariamente al ITE) ya que recae unicamente sobre el consumo, y no penaliza la inversión (contrariamente también al ITE) ya que el IVA satisfecho en la adquisición de bienes de equipo se desgrava integramente.

- No introduce distorsiones en el grado de integración vertical de la economía.

- Añade transparencia al sistema fiscal y no fomenta la ocultación de ventas entre las empresas.

Las principales desventajas de esta opción son las siguientes:

- La existencia temporal de una doble estructura de imposición indirecta supone una cierta complicación que trae consigo unos costes, aunque la simplicidad de gestión de un IVA tipo consumo disminuye sustancialmente estos costes.

- Al igual que ocurre en las dos opciones anteriores, su calidad de opción está sujeta a que los principales clientes de nuestros productos acepten a cambio no aplicar el Código antisubvenciones.

5) Quinta opción:Implantación del IVA.

La adhesión de España a la C.E.E. implicará necesariamente la armonización fiscal con los países comunitarios, lo que incluye inevitablemente la adopción por España de un sistema de imposición indirecto basado en el IVA y el abandono del actual sistema en cascada. La C.E.E. y los Estados Unidos han manifestado ya que aceptarían no aplicar a nuestro país los derechos compensatorios a que les autoriza el Código antisubvenciones del GATT si nuestro país acepta el compromiso de adoptar un IVA y fi

jar un plazo razonable para su implantación. Esta sería la principal ventaja de esta opción, a la que se añade las ventajas de un IVA sobre un impuesto en cascada que ya mencionabamos en la opción anterior.

La principal desventaja de esta opción es que la implantación del IVA por nuestro país queda comprometida y por consiguiente no puede emplearse como baza en las negociaciones con la C.E.E.

Otra desventaja de esta opción es que la sustitución del ITE por el IVA puede implicar trastornos recaudatorios temporales. Pasados estos, sin embargo, la potencialidad recaudatoria del IVA es muy superior a la del ITE, y esta mayor recaudación puede emplearse de la misma forma en que se proponía en otras de las opciones planteadas: aumentar la contribución del Estado al presupuesto de la Seguridad Social disminuyendo a cambio las cuatas empresariales a la misma. La desaparición del elemento de subvención presente en nuestra actual desgravación fiscal, quedaría así compensada por el hecho de que la contribución que los empresarios hacen a la Seguridad Social indirectamente a través del IVA sería objeto de desgravación fiscal a la exportación.