La incidencia en el empleo del régimen de ventas libres de impuestos

PABLO ANTONIO MORENO VALERO*

La supresión de la ventas libres de impuestos puede ocasionar una serie de problemas, especialmente el que representa la posible pérdida de puestos de trabajo. El régimen de ventas libres de impuestos incide en el empleo no sólo dentro del propio sector, sino en el conjunto de la economía, pues genera un falseamiento de la competencia entre minoristas y entre distintos sistemas de transporte. El caso de las ventas libres de impuestos para los viajeros intracomunitarios va a permitir comprobar la determinación de la Unión Europea a combatir, mediante una coordinación tributaria, la competencia fiscal perniciosa y las subvenciones ocultas, que, al ejercer presión sobre los costes laborales, dificultan la creación del empleo.

Palabras clave: ventas libres de impuestos, empleo, costes laborales, falseamiento de la competencia, viajeros intracomunitarios, Unión Europea.

Clasificación JEL: H2, H24, H87.

1. Introducción

La supresión de las ventas libres de impuestos, puede ocasionar una serie de problemas, especialmente el que representa la posible pérdida de puestos de trabajo. La aplicación de una política coherente que imprima a los sistemas tributarios nacionales un sesgo más favorable al empleo constituye, actualmente, un objetivo declarado de los Estados miembros. No se puede analizar de manera aislada el régimen de ventas libres de impuestos. Su existencia incide en el empleo no sólo dentro del propio sector, sino en el conjunto de la economía, pues falsea la competencia entre minoristas y entre distintos sistemas de transporte. El régimen de las ventas libres de impuestos va a permitir comprobar la determinación de la Unión Europea a combatir, mediante una coordinación tributaria, la competencia fiscal perniciosa y las subvenciones ocultas, que, al ejercer presión sobre los costes laborales, hacen difícil la creación de empleo. Con la supresión de dichas ventas no se producirán a largo plazo importantes repercusiones negativas sobre el empleo. Cabe esperar que los efectos negativos a corto plazo se vean sobradamente compensados por las posibilidades de creación de empleo que se abren a largo plazo.

2. El significado del mercado único para el sector de las ventas libres de impuestos

La creación del mercado único supuso la supresión de las fronteras fiscales y la desaparición de los conceptos de importación y exportación en la Unión Europea. La consecuencia es que los ciudadanos comunitarios pueden adquirir bienes en el Estado miembro de su elección y pagar impuestos por los bienes adquiridos únicamente en el punto de com-

* Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Departamento de Economía y Hacienda Pública.

CUADRO 1
FRANQUICIAS APLICABLES EN LOS VIAJES REALIZADOS DENTRO DE LA UNIÓN EUROPEA

Bebidas alcohólicas	Labores del tabaco	Perfumes y aguas de tocador	Otros productos
1 litro de bebidas destiladas o espirituosas con un grado alcohólico superior a 22 por 100 vol.; o 2 litros de bebidas espirituosas con un grado alcohólico inferior o igual a 22 por 100 vol.; o 2 litros de vino encabezado y vino espumoso; y 2 litros de vino tranquilo	200 cigarrillos; o 100 cigarrillos; o 50 puros o 250 g. de tabaco para fumar	50 g. de perfume; y 250 ml de agua de tocador	Valor total de 90 de euros (1)

(1) Este importe se incrementó de 45 de euros a 90 de euros el 1 de abril de 1994.
Fuente: European Travel Research Foundation.

pra. A pesar de las innumerables ventajas que se derivaban del mercado único se comprobó que, a corto plazo, la supresión de las fronteras fiscales podía resultar perjudicial para determinados sectores. Las medidas específicas dirigidas a facilitar la adaptación de dichos sectores fueron las siguientes:

a) un programa de formación destinado a ayudar a las Administraciones nacionales, a reorganizar las actividades aduaneras y a favorecer el intercambio de funcionarios (programa Matthaeus);

b) un programa de acción, con un presupuesto de 30 millones de euros, destinado a facilitar la reconversión de los agentes de aduanas y permitió a los Estados miembros recurrir a los fondos estructurales comunitarios (Fondo Social Europeo e INTERREG I) con objeto de introducir medidas de acompañamiento; 63000 agentes de aduanas se han acogido a estos programas;

c) mediante las decisiones de 1991 (IVA) y 1992 (impuestos especiales), se instauró un régimen transitorio, que expiraba el 30 de junio de 1999, en virtud del cual se permitía a las tiendas libres de impuestos continuar vendiendo una cantidad determinada de bienes exentos de IVA y/o impuestos especiales bajo control del vendedor. Este régimen permitía a las empresas de venta libre de impuestos prepararse y adaptarse a un mercado interior sin fronteras fiscales.

La creación del mercado único y la supresión de las fronteras fiscales eliminó para todos los minoristas la posibilidad de reembolsar los impuestos pagados en un Estado miembro por bienes destinados a exportarse a otro Estado miembro o de exonerar dichos bienes del pago de impuestos. Sin embargo, a fin de atenuar las consecuencias de esta decisión para determinados minoristas se autorizó a los Estados miembros (1), con carácter transitorio, a exonerar el pago del IVA y/o de los impuestos especiales de los bienes adquiridos en ferries, aviones o aeropuertos (las terminales de acceso al túnel de la Mancha se añadieron posteriormente) por viajeros que se desplazaran en el interior de la Unión Europea. Todos los Estados miembros (con algunas limitaciones en el caso de Alemania y Luxemburgo) adoptaron esta medida. No se realizan ventas libres de impuestos en los trenes o autocares que circulan dentro de la Unión Europea. Cabe señalar que el importe y la cantidad de los bienes que pueden venderse libres de impuestos están sujetos a un límite (2). Con frecuencia, los consumidores ignoran que los bienes cuyo precio es muy elevado (superior a 90 de euros) no pueden venderse libres de impuestos.

3. Características del sector de las ventas libres de impuestos

En general, las tiendas libres de impuestos suelen estar situadas en lugares atractivos. Además, cuentan con un mercado relativamente fácil, lo que les confiere una ventaja competitiva natu-

(1) Artículo 28 duodécimo de la Directiva 91/680/CEE y artículo 28 de la Directiva 92/12/CEE, respectivamente.
(2) Véase Cuadro 1.

CUADRO 2
VOLUMEN DE NEGOCIOS GENERADO POR LAS VENTAS LIBRES DE IMPUESTOS DE ACUERDO CON EL SECTOR
(En miles de millones de euros)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total ventas libres de impuestos	3,6	3,9	4,5	4,7	5,4	5,9
Ventas libres de impuestos intra-UE	—	—	—	—	3,7	4,1

Fuente: European Travel Research Foundation.

ral. La exención de impuestos viene a añadir otra ventaja competitiva artificial frente a otros minoristas y operadores de transporte (por carretera o ferrocarril) que venden bienes sujetos a gravamen. Por consiguiente, las ventas libres de impuestos falsean la competencia no sólo entre comerciantes, sino sobre todo entre sistemas de transporte. La exención de que disfrutan las tiendas libres de impuestos les permite aplicar márgenes más amplios de lo que es habitual en el sector minorista. Varios estudios comparativos de precios (3) muestran que, con frecuencia, la ventaja para el consumidor viajero es relativamente exigua o incluso inexistente. De acuerdo con dichos estudios, los precios de las tiendas libres de impuestos son a menudo más elevados que los de los establecimientos normales. Incluso en el caso de los productos sujetos a impuestos especiales (alcohol y tabaco), en que las posibilidades de rebajar los precios son mayores debido al nivel de dichos impuestos —casi siempre superior al del IVA—, el ahorro para el consumidor no constituye, por lo general, sino una fracción de la exoneración fiscal. Para comprobarlo, basta comparar el precio antes de impuestos y el precio de venta al público (después de impuestos). Por tanto, la exención fiscal subvenciona, de hecho, los beneficios de las empresas de venta libre de impuestos, más que la demanda de los productos que dichas empresas venden. Este es un aspecto que deberá tenerse presente al examinar las posibles consecuencias de su abolición.

4. El sector de las ventas libres de impuestos en cifras

A tenor de los datos facilitados por el sector (4), el total de las ventas libres de impuestos efectuadas en las tiendas de la Unión Europea situadas en aeropuertos, así como a bordo de aviones y ferries, ascendió a 5800 millones de euros en 1996, frente a 3600 millones de euros en 1991. Las operaciones intracomunitarias representaron el 71 por 100 del total (4100 millones de euros), lo que equivale al 0,060 por 100 del PIB de la Unión Europea en 1996 (5). El aumento registrado demuestra que durante el período transitorio previsto para permitir a las empresas de venta libre de impuestos efectuar la oportuna adaptación, el sector ha incrementado su actividad.

Este tipo de operaciones se agrupan en tres categorías: las realizadas en aeropuertos, donde las ventas intracomunitarias libres de impuestos ascendieron a 1600 millones de euros (39 por 100), en ferries, con un total de ventas por valor de 2100 millones de euros (51 por 100), y a bordo de aviones, donde las ventas alcanzaron 400 millones de euros (10 por 100).

Los productos vendidos en las tiendas libres de impuestos se agrupan en cuatro categorías: vino y alcohol, tabaco, perfumes y cosméticos, y varios. Según las cifras facilitadas por el sector en relación con las ventas intracomunitarias libres de impuestos, la categoría «varios», con un volumen de negocios de 1200 millones de euros, representó el 29 por 100 de las ventas. La cuota correspondiente a los vinos y bebidas alcohólicas, con un volumen de ventas de 1100 millones de euros, fue del 27 por 100. El total de ventas de perfumes y cosméticos alcanzó un importe de 900 millones de euros, como también el de tabaco, lo que supone el 22 por 100 de las ventas en cada una de estas categorías. En total, los productos sujetos a

(3) Por ejemplo, los realizados por la Organización Europea de Consumidores.

(4) Veánse Cuadros 1, 2, 3 y 4.

(5) Cabe señalar que este indicador sobrestima el tamaño del sector, dado que las ventas (volumen de negocios) incluyen el valor de las adquisiciones a otros sectores (es decir, las mercancías). El valor añadido por la venta en sí puede estimarse en un 0,02 por 100 del PIB, aproximadamente.

CUADRO 3
VOLUMEN DE NEGOCIOS DEL SECTOR MINORISTA EN GENERAL Y DEL SECTOR DE VENTAS LIBRES DE IMPUESTOS EN PARTICULAR

	1993/95
Total sector minorista (miles de millones de euros) (1)	1.361,1
Sector libre de impuestos (miles de millones de euros)	4,1
Ventas libres de impuestos en % del comercio minorista total	0,3
Comercio minorista, ventas por empleado (miles de euros) (1)	146
Sector libre de impuestos, ventas por «empleo respaldado por ventas libres de impuestos» (miles de euros)	41
Ventas libres de impuestos en % del PIB	0,07

(1) Excluido el comercio de automóviles.
Fuente: Comisión, según datos de EUROSTAT: El comercio minorista en el Espacio Económico Europeo 1997.

CUADRO 4
VOLUMEN DE NEGOCIOS POR GRUPOS DE PRODUCTOS

Ventas intracomunitarias	Millones de euros	% del total
Alcohol (bebidas espirituosas y vino)	1.100	27
Tabaco	900	22
Perfumes y cosméticos	900	22
Varios	1.200	29

Fuente: European Travel Research Foundation.

impuestos especiales (esto es, las bebidas alcohólicas y las labores del tabaco) representaron el 49 por 100 del total de ventas intracomunitarias libres de impuestos.

De acuerdo con las estimaciones del propio sector (6), basadas en cifras relativas a 1996, las tiendas libres de impuestos y las actividades conexas proporcionan empleo a 140000 personas. Dado que el 70 por 100 de estas ventas corresponden a viajes intracomunitarios, cabe inferir que alrededor de 100000 de estos puestos de trabajo están vinculados a operaciones intracomunitarias, lo que equivale al 0,066 por 100 del total de puestos de trabajo.

COLABORACIONES

Como se indica en el Cuadro 3, las ventas por empleado en el comercio minorista ascienden a 146000 de euros. Sin embargo, de las cifras anteriormente citadas se desprende que el volumen de ventas por empleado en el sector de las ventas intracomunitarias libres de impuestos alcanza tan sólo 41000 de euros. De ello se deduce que bien el número de personas ocupadas en este sector es inferior o bien la cifra de 100000 empleados incluye puestos no directamente vinculados a la actividad de venta.

Resulta difícil desglosar los puestos de trabajo por categorías de productos. Dado que los productos sujetos a impuestos especiales (alcohol y tabaco) representan el 49 por 100 del total de ventas intracomunitarias libres de impuestos (7), serán las personas que trabajen en este ámbito las que puedan verse más afectadas por la supresión del régimen de exención. Por tanto, es probable que la venta de vinos, bebidas alcohólicas y tabaco dé empleo, proporcionalmente, a un menor número de personas que la de productos de la categoría «varios», que ocupan espacios comerciales más amplios y para los que se requiere un mayor número de vendedores.

5. Repercusiones en el empleo ante la decisión de suprimir las ventas intracomunitarias libres de impuestos

5.1. Desde la perspectiva del sector

La supresión de las ventas intracomunitarias libres de impuestos afectará directamente, según estimaciones del sector, a 50000 puestos de trabajo. Si se tienen en cuenta los posibles efectos indirectos, la cifra podría ascender, de acuerdo con los cálculos del sector, a 140000 puestos de trabajo (8). Ello obedece al descenso de las ventas y la disminución de los beneficios, que redundarán en un incremento de los precios del transporte, deprimiendo así la demanda y provocando la pérdida de puestos de trabajo en este sector. En último término, podrían verse afectados también los bienes intermedios o los bienes de equipo (por ejemplo, los astilleros). Estas estimaciones globales se basan en estudios realizados por cuenta del sector y en los que se ha recurrido a distintas metodologías y supuestos. Para obtener estos resultados se han agregado las cifras correspondientes a cada país, tomando en consideración todos los posibles factores negativos, pero sin atender a los efectos positivos sobre el empleo en los establecimientos

(6) *The European Research Foundation* (ETFR). La organización fue creada en 1995 por el propio sector. Esta tiene treinta miembros, que representan a operadores, productores y distribuidores del sector de ventas libres de impuestos.

(7) Véase Cuadro 4.

(8) *International Duty Free Confederation* (IDFC) y *Association Francaise de Commerce Hors-Taxes* (AFCOHT), *Contribution of Duty-& Tax-Free Sales to the EU and its citizens* («Contribución de las ventas libres de impuestos a la UE y a sus ciudadanos», septiembre de 1997.

minoristas no exentos. Como indican una serie de estudios independientes (9), esta metodología comporta una sobrestimación del número de puestos de trabajo afectados.

5.2. Desde la perspectiva de los Estados miembros

En enero de 1999, los Estados miembros facilitaron información acerca de los efectos previsibles sobre el empleo a raíz de la decisión del Consejo de suprimir las ventas intracomunitarias libres de impuestos. Dado que lo hicieron en distintas formas, y basándose en hipótesis diferentes, los datos no son totalmente comparables, pero sí ofrecen un panorama general. Tal como se desprende de las estimaciones que se ofrecen a continuación, la mayoría de las Administraciones nacionales prevén tan sólo una incidencia indirecta limitada en el empleo.

Bélgica

No se han facilitado estimaciones. La Administración belga ha señalado que la supresión de las ventas libres de impuestos tendrá con toda probabilidad una incidencia en el empleo.

(Fuente: Ministerio de Finanzas)

Dinamarca

Se prevé que 1800 puestos de trabajo se verán afectados en los sectores aéreo y marítimo, si bien los ingresos fiscales (unos mil millones de coronas danesas) que generará la supresión de la exención tributaria aplicable actualmente a tales ventas podría posibilitar la creación de 2200 empleos. Dinamarca hace, pues, referencia a la creación de 400 puestos de trabajo a largo plazo.

(Fuente: Informe del Ministerio de Hacienda - diciembre de 1997)

(9) Un estudio realizado por el instituto IFO sobre el mercado interior europeo y el régimen de las ventas libres de impuestos (IFO Financial Policy Studies 68) considerada que en la mayor parte de los estudios llevados a cabo por el sector de las ventas libres de impuestos, o por cuenta del mismo, se habían sobrestimado las repercusiones sobre el empleo.

CUADRO 5
CREDITOS AUN NO COMPROMETIDOS - SITUACION A 1 DE ENERO DE 1999 DE DETERMINADOS OBJETIVOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES COMUNITARIOS (FEC) E INICIATIVAS COMUNITARIAS (IC) (1)

Precios corrientes, 1999		Créditos aún no comprometidos (en millones de euros)
FEC	Objetivo 1	18.596
	Objetivo 2	4.336
	Objetivos 3 y 4	3.062
	Objetivo 5b	2.594
	Objetivo 6	210
Subtotal FEC		28.800
IC	INTERREG II.A	1.286
	PYME	418
	ADAPT	645
Subtotal IC		2.349
TOTAL		31.149

(1) Obtenida al deducir el total de créditos comprometidos a 1 de enero de 1999 de la dotación total del período 1994-1999 (tras las reasignaciones efectuadas en 1998).
Fuente; Comisión Europea.

Alemania

En el sector aéreo, 1350 puestos de trabajo se verán directamente afectados. En el sector marítimo estarían en juego 3000 puestos de trabajo, de un total de 5700 en el sector.

(Fuente: Análisis basado en estudios sectoriales realizados por cuenta del sector de las ventas libres de impuestos)

Grecia

El análisis global de la Administración no proporciona ninguna estimación. No obstante, se señala que las consecuencias para el empleo podrían ser significativas debido a la subida de los precios del transporte y al posible descenso del turismo.

(Fuente: Estudio de KPMG Peat Marwick para la European Travel Research Foundation [sector de las ventas libres de impuestos] - noviembre 1997)

España

Se indica una cifra global de 22046 puestos de trabajo perdidos. La supresión de estas ventas dará lugar a un aumento de las tarifas de transporte aéreo, así como a una disminución del turismo.

(Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda)

Francia

El análisis se centra esencialmente en el sector marítimo y varios sectores productivos.

Regiones del norte - zonas de Calais y Bretaña:

Compañías marítimas: pérdida prevista de 1500 puestos de trabajo. Puertos: 600 empleos afectados. Sectores comerciales: 2500 puestos de trabajo

Región de Cognac (producción y venta): 2500 puestos;

Otras zonas de producción de bebidas alcohólicas (producción y venta): 290 puestos;

Industria de perfumería (producción y venta): 1100 puestos;

Otras industrias (producción y venta): 900 puestos.

(Fuente: Ministerio de Economía, Finanzas e Industria - enero de 1999)

Irlanda

En el sector aéreo estarían en juego 466 puestos de trabajo.

En el marítimo, peligrarían 700 puestos.

Las pérdidas de empleo indirectas (producción, etcétera) no se han tenido en cuenta.

En el plano presupuestario, la supresión supondrá, de acuerdo con las estimaciones realizadas, un aumento de los ingresos del orden de 30 a 45 millones de libras irlandesas.

(Fuente: Estudio de KPMG por cuenta del Ministerio de Finanzas - marzo de 1998)

Italia

Italia no ha facilitado estimación alguna, pero prevé pérdidas considerables de puestos de trabajo en el sector aéreo, habida cuenta del importante volumen de negocios que generan las conexiones intracomunitarias (el 66 por 100 del volumen de negocio del sector en 1998).

(Fuente: Encuesta realizada específicamente por el Ministerio de Finanzas)

Luxemburgo

Sólo se verá afectado el sector aéreo: los posibles despidos se estiman en 6 a corto plazo y entre 4 y 6 a medio plazo).

(Fuente: Ministerio de Finanzas, a partir de información facilitada por el sector)

Países Bajos

Los Países Bajos consideran que las pérdidas de empleos directos podrían oscilar entre 681 (estimación sectorial realizada por la Asociación de Tiendas Libres de Impuestos del Benelux, julio de 1997) y 3258 (estimación sectorial de European Travel Research Foundation, octubre de 1998)

Por su parte, las pérdidas de empleos indirectos podrían fluctuar entre 362 (estimación del sector de julio de 1997) y 681 (estimación del sector de octubre de 1998). No obstante, habida cuenta de la fuente de esta información, la Administración nacional aconseja que las estimaciones se tomen con cautela.

(Fuente: Ministerio de Finanzas, a partir de las estimaciones facilitadas por el sector)

Austria

El sector aéreo podría verse afectado por la pérdida de 250 puestos de trabajo, de un total de 500 en el sector.

(Fuente: Ministerio de Finanzas)

Portugal

Las ventas libres de impuestos intracomunitarias representan casi el 70 por 100 del volumen de negocios total. Siendo pesimistas, la reducción de la actividad en este sector podría rondar el 57 por 100.

(Fuente: Ministerio de Finanzas, a partir de estimaciones facilitadas por el sector)

Finlandia

En el sector aéreo cabe temer la pérdida de 100 puestos de trabajo.

En el sector marítimo:

En el Báltico estarían en juego entre 2500 y 3000 empleos. No obstante, éstos dependerán de la estrategia comercial de los operadores en las conexiones a través de las Islas Aaland (fuera del territorio fiscal de la Comunidad);

En el Golfo de Bothnia cabe prever la pérdida de 300 puestos de trabajo. Sin embargo, se está

estudiando un programa nacional de ayuda estatal (debido a la obligación de prestar un servicio público);

La abolición de las ventas libres de impuestos podría también afectar a 200 empleos indirectos.

(Fuente: Ministerio de Finanazas)

Suecia

La respuesta de Suecia se basa en un estudio realizado por este país en marzo de 1998 y los efectos sobre el empleo se concentran en las actividades de los ferries, donde las pérdidas de puestos de trabajo podrían oscilar entre 500 y 1200. Asimismo, podrían peligrar otros 500 puestos de trabajo, si bien éstos dependerán de la estrategia comercial de los operadores en las conexiones a través de las Islas Aaland (fuera del territorio de la Comunidad).

En lo que respecta a los efectos indirectos, no se menciona ninguna repercusión estructural en el comercio minorista, se apunta una incidencia limitada en el turismo y un impacto marginal sobre el precio del transporte por camión. Se prevé que la subida de los precios de transporte de pasajeros por ferry será, aproximadamente, del 15 por 100.

(Fuente: Informe del Ministerio de Transportes y Comunicaciones - marzo de 1998)

Reino Unido

Se prevé que las pérdidas de empleos directos en las tiendas libres de impuestos de los aeropuertos y en las líneas aéreas, los ferries y Eurotunnel fluctuarán entre los 1300 y los 2700.

Las pérdidas de empleos indirectos en los ferries, los puertos y la economía local podrían situarse entre 780 y 915 puestos de trabajo.

Además, se destruirán también entre 580 y 1300 empleos indirectos, fundamentalmente en las industrias manufactureras (tabaco, alcohol y perfumes).

(Fuente: Estudio del Ministerio de Medio Ambiente, Transportes y Política Regional)

La información recabada de las Administraciones nacionales de todos los Estados miembros corrobora la impresión de que la abolición de las ventas intracomunitarias libres de impuestos no repercutirá, globalmente, en el empleo.

5.3. Evaluación

Los viajeros con destino a terceros países seguirán pudiendo efectuar compras libres de impuestos. La abolición de las ventas libres de impuestos intracomunitarias tampoco afectará a las disposiciones comunitarias aplicables a las tiendas existentes a bordo de embarcaciones, en virtud de las cuales los Estados miembros están facultados para exonerar del IVA y de los impuestos especiales las entregas de bienes para consumo a bordo. Este aspecto reviste particular importancia en el caso de las líneas de crucero. Los puestos de trabajo que aporta el sector de las ventas libres de impuestos se concentran, sobre todo, en el ámbito del transporte y otros afines, que dependen sólo en parte de dichas ventas. Es poco probable que la creciente demanda de servicios de transporte se vea seriamente afectada por la supresión de las citadas ventas, dado que la mayor parte de la gente viaja por necesidad. Unicamente en el sector marítimo cabe mencionar, además de los viajeros propiamente dichos, una categoría de personas que viajan con el objeto de comprar. Con todo, ni siquiera las excursiones de un día en ferry obedecen a menudo al deseo de efectuar compras libres de impuestos, sino a la posibilidad de adquirir bienes en Estados miembros en los que los impuestos especiales son menos elevados. Por otra parte, no debe olvidarse que las ventas libres de impuestos conllevan a menudo economías de diversificación, esto es, un mismo empleado desempeña a la vez las actividades normales vinculadas al transporte y la venta de productos libres de impuestos; de hecho, en algunos casos, como el del personal de cabina de los aviones, el número de empleados viene determinado por las normas de seguridad, no por la productividad de las ventas. Para la mayoría de los viajeros, la posibilidad de adquirir bienes libres de impuestos no constituye sino un aliciente añadido. Comprar es una de las actividades que mejor ayudan a pasar el tiempo durante las esperas en los aeropuertos

o las travesías en ferry, y con toda probabilidad seguirá siéndolo tras la supresión de las ventas libres de impuestos. Que esto es así lo demuestra la experiencia de los aeropuertos estadounidenses, donde nunca han estado autorizadas las ventas libres de impuestos a viajeros en vuelos internos y en los que, sin embargo, existe un enorme mercado, que sigue ampliándose. Prueba de ello es la expansión de las superficies comerciales normales en los aeropuertos en respuesta a la creciente demanda de los viajeros, que han atraído inversiones del exterior, entre otras las de empresas europeas de venta libre de impuestos.

Por los motivos señalados, la supresión de las ventas libres de impuestos no significará que se dejen de hacer compras, por lo que seguirán necesitándose vendedores, reponedores, etcétera. Un factor determinante, en lo que respecta a muchos de los productos que se venden libres de impuestos, es el emplazamiento excepcional de los establecimientos, ya que la diferencia entre los precios libres de impuestos y los no exentos es con frecuencia mínima. Esto refuerza la idea de que lo que mueve a los viajeros a comprar no son necesariamente los precios ventajosos sino, en gran medida, la ubicación relativamente favorable de las tiendas libres de impuestos o el atractivo del producto en sí (a título de ejemplo, los fumadores no dejarán de fumar simplemente porque dejen de poder comprar cigarrillos libres de impuestos). En consecuencia, no cabe esperar una fuerte incidencia en el total de ventas de los bienes considerados, ya que la demanda de los consumidores finales simplemente se desplazará hacia los establecimientos normales, sin que ello comporte una disminución del total (10). No es probable, por tanto, que la supresión del régimen libre de impuestos tenga efectos negativos apreciables sobre el empleo en las actividades de producción, ni tan siquiera a corto plazo. Hay que admitir, no obstante, que algunas líneas de ferry concretas podrían verse afectadas. No cabe duda de que los servicios de ferry dependen en mayor medida de los ingresos generados por las ventas libres de impuestos que los aeropuertos y las líneas aéreas. La abolición de las ventas libres de impuestos podría comportar una reducción o incluso el cierre de algunos servicios de ferry. Entre ellos podría citarse el enlace, durante todo el año, entre dos regiones INTERREG en la parte septentrional del Golfo de Bothnia, algunos trayectos de corta distancia entre Alemania y Dinamarca, y al menos un trayecto entre Irlanda y Francia. En estos tres casos concretos, la abolición de las ventas libres de impuestos podría provocar, según las estimaciones, la pérdida directa de hasta 100 puestos de trabajo. Aun cuando este dato dé pie a pensar que las repercusiones pueden ser considerables en otros trayectos de ferry, es probable que la incidencia global en el sector sea más limitada, puesto que la frecuencia de la mayor parte de los servicios de ferry no se verá sustancialmente afectada por la medida. Por el contrario, la reducción de puestos de trabajo en las tiendas libres de impuestos se verá contrarrestada por un incremento equivalente en los establecimientos normales.

Habida cuenta de la dificultad de calcular la magnitud exacta de los impuestos especiales en juego, aun partiendo de las estimaciones más prudentes, el importe de los impuestos no recaudados en 1996 habría ascendido, como mínimo, a 1000 millones de euros, cifra que, como es lógico, actualmente sería más elevada. Son en realidad los contribuyentes europeos quienes financian la exención de las ventas libres de impuestos. Si estos fondos se utilizaran para reducir los niveles de los impuestos indirectos aplicados en general, aumentaría el consumo y cabría esperar la creación neta de nuevos puestos de trabajo. El efecto positivo sería aún más apreciable si los citados ingresos para financiar una reducción de las cotizaciones a la seguridad social correspondientes a trabajadores relativamente poco cualificados y con

(10) Es cierto que, a lo largo de las últimas dos décadas, la demanda de estos bienes ha disminuido de manera sostenida al tiempo que aumentaba su precio después de impuestos. Sin embargo, el elevado nivel de los impuestos especiales no explica esta tendencia sino muy particularmente. La modificación de los gustos y hábitos sociales, de un lado, y una mayor preocupación por la salud, de otro, han sido los factores que más han contribuido a reducir la demanda de vinos, alcohol y tabaco.

salarios reducidos, con arreglo a la propuesta de Directrices para el empleo de 1999. De utilizarse los ingresos para reducir la carga fiscal sobre el trabajo, el desmantelamiento de las ventas libres de impuestos podría así llevar, a más largo plazo, a la creación neta de empleo. De experiencias anteriores se desprende que una reducción selectiva de los costes laborales no salariales del orden de 100 millones de euros podría permitir la creación neta de unos 20000 nuevos puestos de trabajo (11). Alternativamente, los Estados miembros podrían utilizar los referidos ingresos para consolidar su hacienda pública. Evidentemente, compete a cada uno de los Estados miembros decidir qué medida adoptar. No obstante, a largo plazo, la combinación de los efectos señalados —desplazamiento de la demanda de las tiendas libres de impuestos a establecimientos normales, sustitución de la exención fiscal por una reducción de los costes laborales no salariales, consolidación de la hacienda pública— compensará con creces la pérdida de puestos de trabajo a corto plazo. Finalmente, el análisis que precede da pie a pensar que el desempleo generado será de duración limitada y se circunscribirá a zonas geográficas y sectores económicos específicos, en tanto que, a medio plazo, cabe esperar un incremento neto del empleo.

6. Actuación de cara al futuro

6.1. Prórroga del período transitorio

La prórroga del período transitorio, con el consiguiente mantenimiento de las ventas intracomunitarias libres de impuestos más allá del pasado 30 de junio de 1999, podría adoptar diversas formas: una prórroga por un tiempo determinado, o limitada a ciertos sectores o limitada a determinados productos. Sin embargo, cabe formular una serie de observaciones que se aplican a todas estas variantes. El mantenimiento de las ventas libres de impuestos prolongaría la discriminación entre sistemas de transporte equiparables (es decir, las conexiones aéreas, marítimas y ferroviarias sin escalas entre Estados miembros). Las disposiciones en materia de ventas libres de impuestos únicamente se aplican al transporte aéreo y marítimo; el transporte ferroviario o por carretera quedan excluidos del régimen. Existe verdaderamente un riesgo de que los operadores que se vean perjudicados por el falseamiento de la competencia causado por las ventas libres de impuestos impugnen ante los tribunales la validez de toda resolución tendente a prorrogar el citado régimen. La posibilidad de vender bienes sin aplicar el IVA y el impuesto especial normalmente exigibles constituye una ventaja económica para los beneficiarios de este privilegio, que, en el caso que nos ocupa, englobarían a los operadores profesionales y las empresas de transporte. Por otra parte, la prórroga del régimen vigente podría estar en contradicción con la política de la Unión Europea en ámbitos tales como el de la salud pública, puesto que facilita el acceso a tabaco y alcohol por un precio módico. Cabe señalar que el alcohol y el tabaco representan más de la mitad del volumen de negocios generado por las ventas libres de impuestos. Finalmente, todas las alternativas tendentes a una prórroga tienen en común otra importante característica. Dentro del ámbito específico de la fiscalidad, peligraría la credibilidad de elementos importantes de la política comunitaria, uno de cuyos objetivos es reorientar el sistema impositivo en beneficio del empleo. En el caso concreto del Código de Conducta sobre fiscalidad de las empresas, que se fundamenta en el compromiso político de los Estados miembros de ir suprimiendo, en un plazo determinado, las medidas que el Consejo considera perniciosas, prorrogar nuevamente un plazo de aplicación que se fijó mediante un instrumento vinculante, como es una directiva, y que ya de por sí era mucho más largo (más de siete años), minaría por completo tal compromiso.

6.2. Resolución de los problemas específicos de empleo

Este enfoque presenta la gran ventaja de centrarse directamente en el problema fundamental

(11) OCDE: Fiscalidad y resusltados económicos en 1997.

señalado por el Consejo Europeo de Viena, esto es, las posibles repercusiones para el empleo de la supresión de las ventas intracomunitarias libres de impuestos. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión de 20 de noviembre de 1998 (SEC(1998)1994) define el marco general para la utilización de los instrumentos comunitarios en tales circunstancias Los instrumentos y procedimientos existentes permiten hallar respuestas adecuadas a los problemas de carácter local o regional. Tanto los estudios nacionales como los estudios independientes realizados señalan que la abolición de las ventas libres de impuestos no tendrá ningún impacto macroeconómico y que su posible incidencia a nivel microeconómico quedará limitada al ámbito local o regional. Sería, pues, lógico buscar una solución que se inscriba dentro de los objetivos perseguidos por las actuales políticas de la Comunidad y que permita resolver específicamente los problemas locales, regionales o sociales observados por los Estados miembros.

Fondos Estructurales

Los Fondos Estructurales pueden ayudar a aliviar los problemas económicos y sociales que se planteen en determinadas regiones a raíz de la supresión de las ventas libres de impuestos. Así, por ejemplo, el Fondo Social Europeo financia la formación profesional de personas que corren el peligro de perder su empleo en cualquier lugar de la Comunidad (objetivo 4). El período de programación en curso de los fondos estructurales expiró al término de 1999. Si se examina la situación a 1 de enero de 1999 de la programación financiera de todos los fondos estructurales durante el período en curso (1994-1999), se observa que los Estados miembros disponen aún de un margen de maniobra significativo para aplicar medidas que puedan contribuir a contrarrestar las posibles consecuencias de la citada supresión. Es posible que ese margen deba utilizarse, en parte, para medidas ya proyectadas dentro de los programas; no obstante, cabe esperar que pueda procederse en cierta medida a una reasignación de fondos en beneficio de actividades adicionales destinadas específicamente a neutralizar las repercusiones regionales y locales de la supresión de las ventas libres de impuestos (12). El próximo período de programación, que abarcará los años 2000 a 2006, permitirá a los Estados miembros y las regiones afectadas disponer de más tiempo para proponer medidas estructurales destinadas a aliviar las posibles dificultades socioeconómicas que surjan a nivel local o regional. Las medidas de este tipo podrán formar parte de la asistencia genérica (nuevos objetivos 1, 2 y 3) o integrarse en la iniciativa INTERREG III. Las autoridades nacionales podrán proponer que las regiones en las que la actividad económica dependa considerablemente de las ventas libres de impuestos, pero que no puedan recibir ayudas al amparo del objetivo 1, obtengan apoyo a través del objetivo 2.

Fondo de Cohesión

En lo que respecta al Fondo de Cohesión, los Estados miembros afectados podrían seleccionar proyectos de infraestructura portuaria y aeroportuaria que reúnan los requisitos necesarios para recibir financiación del Fondo.

Ayuda estatal

Tal como se ha señalado con anterioridad, los Estados miembros que deseen otorgar ayudas para hacer frente a problemas locales de empleo en el sector de las ventas libres de impuestos deben atenerse a las normas comunitarias en materia de ayudas estatales. No obstante, las ayudas en favor de las pequeñas y medianas empresas, el empleo y el desarrollo regional están sujetas a normas especiales. En lo que respecta al transporte, se ha recabado la atención de los Estados miembros sobre las Directrices comunitarias aplicables a las ayudas estatales en el sector del transporte aéreo y marítimo.

7. Conclusiones

Este análisis corrobora el impacto sobre el empleo de la supresión de las ventas intracomu-

(12) Véase Cuadro 5.

nitarias libres de impuestos. Dicho impacto no será probablemente sino temporal y limitado, tanto en lo que hace a las zonas como a los sectores afectados, siendo posiblemente las actividades marítimas (transporte y servicios portuarios) las más perjudicadas. Por otra parte, este análisis indica que el reciclaje de ingresos y la relocalización de las ventas podrían muy bien, a medio plazo, dar lugar a la creación neta de empleo. Se concede la máxima prioridad a la promoción del empleo y se considera que también deben tenerse en cuenta las repercusiones sobre los demás sectores (en particular, los demás sistemas de transporte y el comercio minorista normal). Además, el empleo debe estimularse mediante diversas medidas coherentes entre sí, entre las que se incluyen las destinadas a atajar la competencia fiscal perniciosa y dar así a los sistemas tributarios una orientación más favorable al empleo.

Por consiguiente, hay que considerar que la prórroga del régimen de ventas intracomunitarias libres de impuestos no resolvería adecuadamente los problemas específicos y limitados de empleo que se han identificado. Sería una respuesta demasiado amplia y, además, de un coste relativamente elevado, dado el reducido impacto de la supresión de las citadas ventas sobre el empleo en el conjunto de la economía europea. Por lo demás, la experiencia ha demostrado que el mantenimiento de las ventas libres de impuestos no estimula a los operadores comerciales a prepararse para una nueva situación. A fin de contrarrestar los efectos específicos y limitados que la supresión pueda tener sobre el empleo, lo apropiado es recurrir a los instrumentos comunitarios existentes que se han señalado con anterioridad. Por este motivo, se insta a los Estados miembros a que aprovechen plenamente las oportunidades que ofrecen los fondos estructurales, dentro del marco comunitario actual y futuro (2000-2006), presentando propuestas de financiación específicas. Con carácter complementario, existe la posibilidad de definir una nueva medida, para responder a los problemas limitados y específicos de empleo observados, que consistiría en una medida financiera comunitaria *ad hoc*.

SECTOR EXTERIOR

1999

COMERCIO MUNDIAL Y
TENDENCIAS DE POLÍTICA COMERCIAL

Evolución reciente y perspectivas
Inversión internacional
Tendencias de política comercial

EL SECTOR EXTERIOR EN ESPAÑA

Marco económico general
Sector exterior español en 1999
El turismo en 1999

ESTRUCTURA SECTORIAL
DEL COMERCIO EXTERIOR

Balanza comercial agraria
Balanza industrial

ESTRUCTURA GEOGRÁFICA DEL
SECTOR EXTERIOR

Distribución geográfica de nuestras exportaciones
e importaciones
Evolución de las cuotas de mercado
Perspectivas del comercio exterior por áreas geográficas

COMERCIO EXTERIOR POR COMUNIDADES
AUTÓNOMAS

LA POLÍTICA COMERCIAL ESPAÑOLA

Política comercial española multilateral
Política comercial española bilateral

Política de fomento financiero de la exportación

APÉNDICE ESTADÍSTICO
Evolución histórica
Comercio exterior por sectores
Comercio exterior por secciones arancelarias
Comercio exterior por capítulos arancelarios
Comercio exterior por áreas geográficas
Comercio exterior por países
Comercio exterior por Comunidades Autónomas
Turismo
Balanza de Pagos
Comercio internacional
Competitividad

Información y venta:
Ministerio de Economía
Paseo de la Castellana, 162-Vestíbulo
28071 Madrid
Teléf. 91 349 36 47