

Tendencias de reforma fiscal: hacia una fiscalidad europea (*) ()**

J. Ruiz-Huerta, A. Agúndez,
C. Garcimartín, J. López y J. Rodríguez

Documento de Trabajo 62/2011

(*) Las opiniones expresadas en el texto son las de los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial de la Comisión Europea ni de otras instituciones

(**) Queremos agradecer las observaciones y comentarios de J.L. Escario y N. Sartorius a un borrador previo del trabajo



Carlos Garcimartín Alférez

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor titular del Departamento de Economía Aplicada II de la Universidad Rey Juan Carlos. Ha sido también profesor en la Universidad de Salamanca y en la Universidad Complutense de Madrid. Entre sus áreas de especialización se encuentran la Economía Pública, la Economía Internacional y la Economía del Desarrollo. En estos ámbitos ha participado en diversos proyectos de investigación nacionales e internacionales, y es autor de numerosas publicaciones en libros y revistas científicas

Juan López Rodríguez

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y experto fiscal con más de quince años de experiencia en temas de tributación europea e internacional, es inspector de Hacienda del Estado y funcionario de las Comunidades Europeas.

Ana Agúndez García

Se licenció en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Extremadura y posteriormente obtuvo un máster y doctorado en Economía en la Universidad de York (Reino Unido). Funcionaria de la Comisión Europea desde 2003, donde ha trabajado en la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera, y actualmente trabaja en la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

Jesús Rodríguez Márquez

Doctor en Derecho, profesor titular de Derecho financiero y tributario. Ha impartido docencia en las Universidades de Córdoba (1993-1998) y Vigo (1999-2005). Posteriormente, ha sido coordinador de área en el Instituto de Estudios Fiscales (2005-2008) y letrado del Tribunal Supremo (2008). Desde 2009 ha sido, sucesivamente, subdirector general de Estudios Tributarios y director de Estudios del Instituto de Estudios Fiscales. Cuenta con un buen número de publicaciones en el ámbito jurídico tributario y presupuestario, destacando sus aportaciones en relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Ha sido profesor de las Universidades de Salamanca y Complutense de Madrid y director del Instituto de Estudios Fiscales. Trabaja en diversos ámbitos de la Hacienda Pública, como reformas fiscales, gastos e ingresos públicos, los efectos de las políticas públicas sobre la distribución de la renta y las cuestiones relacionadas con la descentralización financiera del sector público, campos en los que ha publicado múltiples trabajos.


Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Jesús Ruiz-Huerta Carbonell *et al.*

ISBN: 978-84-92957-80-4

Depósito Legal: M-42188-2011

Impreso en papel ecológico 



Índice

1. Introducción	5
2. Tendencias de los sistemas fiscales europeos	10
2.1 Presión fiscal	14
2.2 Estructura de los sistemas fiscales en la UE	17
2.3 Recursos fiscales según funciones económicas	
3. Problemas y perspectivas de la imposición directa	21
3.1 Imposición directa en la UE. Principales magnitudes	21
3.2 Los impuestos sobre la renta personal	26
3.3 Los impuestos sobre la renta de sociedades	31
3.4 Los impuestos sobre la riqueza	33
3.5 El futuro de la fiscalidad directa en la UE	34
4. Los problemas del IVA y los tributos indirectos	36
4.1 Imposición indirecta en la UE: especial referencia al IVA	36
4.2 El futuro del IVA	40
5. Los tributos medioambientales y su relación con otros instrumentos de mercado. El futuro de los impuestos especiales. Transformación de la imposición sobre la energía en un tributo medioambiental	52
5.1 Consideraciones generales	52
5.2 Viabilidad de la imposición sobre la energía y la contaminación. Su relación con el sistema de derechos de emisión	55
6. Gravámenes sobre la banca u operaciones financieras	61
6.1 Impuestos sobre las transacciones financieras	62
6.2 Impuesto sobre las instituciones financieras	67
6.3 Impuesto a las actividades financieras	70
6.4 Otras alternativas	71

7. Avances en el proceso de armonización y perspectivas de la fiscalidad europea	73
7.1 La armonización de los impuestos indirectos	74
7.2 La coordinación de los impuestos directos	75
7.3 La base consolidada en el Impuesto de Sociedades	79
7.4 Los obstáculos fiscales a la inversión internacional de la situación actual	80
7.5 La propuesta de la BICCIS	82
7.6 Los posibles efectos de la BICCIS	85
8. Dificultades para unos sistemas fiscales nacionales causadas por la falta de gobernanza internacional	88
8.1 Consideraciones sobre la competencia fiscal perjudicial	89
8.2 La internacionalización de las administraciones tributarias	93
8.3 Autonomía financiera de la UE: consideraciones sobre su financiación	95
9. Conclusiones: hacia una fiscalidad europea	100
Bibliografía	107
Índice de Gráficos	110

Siglas y abreviaturas

BICCIS	Base Imponible Consolidada Común del Impuesto sobre Sociedades
CCCTB	Common Consolidated Corporate Tax Base
FMI	Fondo Monetario Internacional
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto Interior Bruto
UE	Unión Europea

1. Introducción

La intensidad de la crisis económica y las soluciones puestas en marcha para hacerle frente han vuelto a traer al primer plano, con toda intensidad, el problema de la viabilidad del Estado de Bienestar en Europa. Desde diversas posiciones se señala que el sistema de bienestar mantenido hasta ahora no puede pervivir, ante el encarecimiento de los servicios, las dificultades para obtener los recursos necesarios y la extensión de una opinión pública crecientemente contraria a la acción del Estado.

No se puede obviar que una buena parte del debate sobre la viabilidad del Estado de Bienestar tiene un claro componente ideológico, centrado en la crítica a la acción del Estado, las propuestas permanentes de privatizaciones de actividades y servicios públicos, y el énfasis en la idea de que solo el sector económico empresarial y, en general, la actividad económica privada podrán sacar a la economía de la recesión. El peso de estas ideas no deja de sorprender cuando asistimos a una crisis económica de enorme gravedad y que, en buena medida, es consecuencia del mal funcionamiento del sector privado y del mercado, a juicio de muchos, deficientemente regulados.

Sin embargo, en nuestros días, más que centrar el debate sobre quién ha de ser titular de los servicios que benefician a los ciudadanos (discusión sobre la titularidad de la propiedad de bienes y servicios), parece que tiene más sentido intentar determinar qué agentes (privados o públicos) pueden gestionar más adecuadamente dichos servicios con la finalidad de garantizar mejor el bienestar de los ciudadanos, y cómo establecer las relaciones entre el sector público y el privado con la misma

finalidad. Ello implica una visión más equilibrada sobre el papel de los agentes económicos, y también el cuestionamiento de la presunción, con frecuencia convertida en un axioma, de que las cuestiones de eficiencia son patrimonio de la economía privada. Una perspectiva como la anterior nos obliga a reflexionar sobre lo que el Estado debe hacer en nuestros días y sobre qué tipo de relaciones debe establecer con el sector privado de la economía y con la sociedad civil.

Seguramente, como frecuentemente se ha señalado, lo que demandan las sociedades actuales no son estados grandes cuanto estados fuertes, con una cierta dimensión, capacidad de actuación en sus tareas de regulación, intervención y arbitraje, además de la adecuada provisión de servicios públicos fundamentales, y que cuenten con la aceptación y el respeto de los ciudadanos, como reconocimiento de que el estado no es un ente ajeno y externo a la sociedad, sino el instrumento propio del sistema democrático para intentar hacer efectivos los objetivos demandados por la sociedad.

Pese a que una buena parte del debate, como decíamos, es, en última instancia, ideológico, una de las consecuencias de la crisis actual es la adopción de medidas fiscales que se justifican como una exigencia coyuntural, como los aumentos del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) o de algunos impuestos especiales, la supresión de deducciones o de tipos especiales, o la creación de nuevas figuras tributarias, que se presentan como ineludibles. Estas medidas, que en principio deberían ser temporales, difícilmente serán objeto de reversión, de modo que en muchos países se están configurando sistemas tributarios con un peso creciente de la imposición indirecta. Por el contrario, los impuestos con clara capacidad redistributiva, como los que gravan la renta y el patrimonio, están teniendo un protagonismo mucho menor en las medidas de consolidación fiscal, al menos hasta la fecha. En suma, de forma contraria a lo que se planteaba al inicio de la crisis, cuando se hablaba por ejemplo de la necesidad de un mayor control de los paraísos fiscales, de un aumento de la imposición sobre el sector financiero o sobre los rendimientos del capital, lo que está teniendo lugar es un sesgo claro en las políticas tributarias derivadas de la crisis. Quizás no se plantea desde un punto de vista ideológico o desde pretendidos argumentos de eficiencia, pero este recurso a las razones de urgencia o inevitabilidad de este tipo de reformas está teniendo, en la práctica, las mismas consecuencias.

En todo caso, para realizar sus funciones, el Estado necesita recursos, que deben ser proporcionales a las actividades que debe desarrollar. El modelo europeo pone de manifiesto que los estándares de bienestar, cohesión y estabilidad social alcan-

zados, muy superiores a los existentes en otras áreas del mundo, solo han sido posibles gracias a la existencia de niveles de presión fiscal como mínimo superiores al 30% del Producto Interior Bruto (PIB). Podría decirse que el bienestar en Europa, sustentado sobre una visión ampliamente compartida de cohesión social, solo puede mantenerse mediante un volumen significativo de recursos impositivos, que podrían interpretarse, en este sentido, como el precio que los ciudadanos pagan por servicios públicos de calidad y el mantenimiento de la cohesión y el bienestar. Solo desde esta perspectiva se puede entender la aceptación, por parte de los ciudadanos de los países del norte de Europa, de unos niveles tan elevados de presión fiscal.

La búsqueda de los recursos necesarios para asegurar el bienestar en Europa nos lleva al campo de los sistemas fiscales, sus procesos de reforma y sus perspectivas en el horizonte inmediato, en un contexto marcado por la globalización y, en la Unión Europea (UE), por el proceso de integración, seguramente incentivado a raíz de la crisis económica. La crisis ha puesto en evidencia las debilidades de los sistemas fiscales actuales y las dificultades para asegurar el flujo de recursos necesarios en el próximo futuro. Por eso es especialmente importante analizar los problemas de la fiscalidad en el momento actual. También en el otro sentido, y aunque la crisis no haya sido ocasionada por cuestiones fiscales, conviene revisar los elementos específicos de los sistemas tributarios que pueden haber contribuido a la misma en algunos casos. Así, los elementos de los impuestos que favorecen el endeudamiento de familias y empresas (por ejemplo, el tratamiento más favorable al coste de la financiación ajena que a la propia en el Impuesto de Sociedades) pueden amplificar las consecuencias de las restricciones de liquidez cuando el ciclo económico entra en recesión por las dificultades de obtener créditos.

En esa dirección, es necesario reflexionar sobre las reformas fiscales necesarias en Europa que, ajustándose a los principios básicos de la imposición, permitan sufragar los servicios de calidad que exige el mantenimiento en líneas generales del Estado de Bienestar y sean a su vez favorecedoras del crecimiento. También en este ámbito el debate, en buena parte ideológico, está abierto, y parece conveniente intentar centrarlo para vislumbrar las mejores alternativas ante la incertidumbre actual.

La adopción de una moneda única por una parte de los Estados miembros de la UE¹ tiene también implicaciones para la configuración de los sistemas fiscales

1 Actualmente 17: Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Italia, Irlanda, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia, Malta, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia y Estonia.

Europeos. Este espacio requiere una serie de condiciones para ser óptimo². Así, los *shocks* económicos pueden tener efectos diferentes en sus distintas regiones como consecuencia de la existencia de estructuras socioeconómicas muy diversas, generando los correspondientes desequilibrios y las dificultades para la aplicación de políticas económicas uniformes. De esta manera, las diferencias en las prestaciones propias del Estado del Bienestar y en su forma de financiación pueden ser la causa de tales desequilibrios. Por otro lado, cualquiera que fuera su causa, en el caso de reacciones asimétricas ante una misma circunstancia o la disparidad en los *shocks* en las distintas regiones, una unión monetaria óptima debería disponer de transferencias fiscales para subsanarlos, lo que requiere un adecuado volumen de recursos y capacidad para reaccionar de la manera adecuada en cada zona particular.

La Estrategia Europa 2020³, que define las principales líneas políticas de la UE para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la próxima década, también se ocupa del papel de la política fiscal en dicho crecimiento. En el espíritu de favorecer el saneamiento presupuestario y la viabilidad financiera a largo plazo, la Estrategia reconoce que el apartado de ingresos del presupuesto reviste gran importancia, y se debería prestar una atención especial a la calidad del sistema impositivo. Así, determina que “en donde los impuestos tengan que aumentar, esto deberá hacerse, cuando sea posible, en conjunción con un enfoque fiscal que favorezca el crecimiento. Por ejemplo, debería evitarse aumentar los impuestos sobre el trabajo, como en el pasado, lo cual dio lugar a una gran pérdida de empleos. Los Estados miembros deberían más bien intentar desplazar la presión fiscal desde el trabajo a los impuestos sobre la energía y medioambientales como parte de un movimiento hacia unos regímenes fiscales ‘verdes’”.

Las consideraciones sobre reformas fiscales y tendencias de la fiscalidad que se recogen en las siguientes páginas pretenden ofrecer el panorama actual europeo, analizado desde la óptica de los principios que deben inspirar cualquier sistema fiscal moderno. Como más arriba se indicaba, hacen falta recursos (suficiencia), deben ser aplicados desde criterios de eficiencia y equidad, procurando acompañar y estimular el crecimiento económico, han de garantizar también la sostenibilidad de dicho crecimiento y, en consecuencia, incorporar hasta donde sea posible criterios medioambientales, y deben asegurar un equilibrado tratamiento de las fuentes de renta sometidas a gravamen. Por otra parte, los impuestos deben ser sencillos y

2 Baldwin, R., y Wyplosz, C. (2009:322, 326 y 327).

3 COM (2010).

visibles para los ciudadanos, tratando de limitar al máximo los comportamientos elusorios y combatir el fraude fiscal. Además, es conveniente que el sistema tenga flexibilidad de modo que pueda jugar un cierto papel compensador de los efectos más negativos de los ciclos económicos.

Teniendo en cuenta los principios mencionados, algunas de las preguntas que pretendemos afrontar en relación con los procesos de reforma fiscal son las siguientes: ¿cuál es el nivel de presión fiscal razonable en el momento actual?; ¿qué estructura del sistema tributario es la más adecuada?; ¿qué campo debe adjudicarse a la imposición directa respecto a la indirecta?; ¿cómo combatir el fraude fiscal?; ¿cómo hacer compatibles en el campo de la fiscalidad los principios de eficiencia y equidad?; o ¿hasta qué punto está justificada la competencia fiscal entre los sistemas tributarios de los diversos países y comunidades y qué papel corresponde a los instrumentos de coordinación fiscal?; ¿en qué situación se encuentra el proceso de armonización fiscal europeo?; ¿cuál debe ser el papel de los sistemas fiscales en una zona monetaria única?; ¿qué se puede decir sobre el sistema de financiación del presupuesto europeo?

En las páginas que siguen se analiza la situación actual de la fiscalidad en la UE. En una primera parte se estudian las principales características de los sistemas fiscales de la UE: composición global de los sistemas tributarios (Capítulo 2) y tendencias de los principales impuestos directos (Capítulo 3), indirectos (Capítulo 4), especiales y medioambientales (Capítulo 5) y gravámenes financieros (Capítulo 6). El análisis continúa con ciertas consideraciones sobre el proceso de armonización fiscal europea (Capítulo 7) y algunas cuestiones relativas a la Administración Tributaria y la lucha contra la evasión (Capítulo 8), para terminar con una serie de Conclusiones (Capítulo 9).

2. Tendencias de los sistemas fiscales europeos

2.1 Presión fiscal

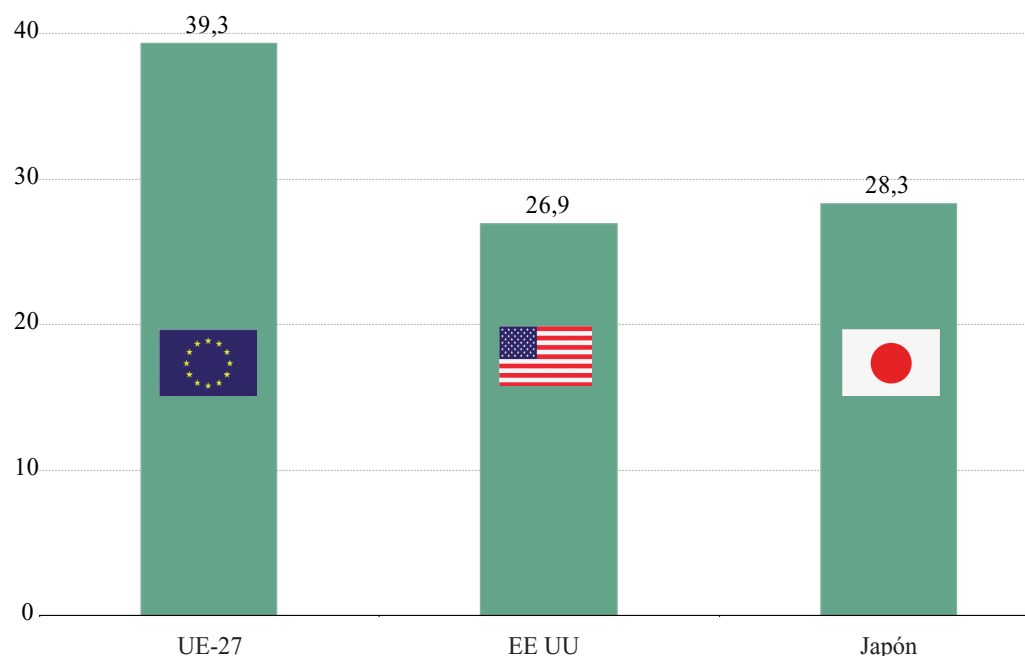
El nivel de presión fiscal en Europa, como es bien conocido, es el más alto del mundo. Solo así se puede justificar la importancia del Estado de Bienestar europeo. Como se ha reiterado, este concepto, el de Estado de Bienestar tiene su origen y principal fundamento en algunos países europeos al menos desde el final de los años cincuenta del siglo pasado, cuando decidieron asumir políticas de cohesión social mediante la financiación pública de pensiones y servicios de sanidad y educación destinados a todos los ciudadanos. En la actualidad, el alto nivel de recursos que requiere mantener estos servicios y la pérdida de peso relativo del continente europeo en el concierto económico mundial plantean la subsistencia de dicho modelo social en los términos en que lo conocemos.

Como se puede comprobar en el Gráfico 1, en la UE la presión fiscal es, aproximadamente, un 40% del PIB, esto es, un 30% mayor que la de Estados Unidos y la de Japón, como consecuencia de la necesidad de disponer de recursos cuantiosos para financiar las políticas antes mencionadas.

Pero respecto a los indicadores medios, en el seno de la UE se observa una gran heterogeneidad y diversidad de situaciones: en 2009⁴, la presión fiscal muestra una desviación de 21,5 puntos en términos de PIB entre los distintos Estados. Así, en Dinamarca, la presión fiscal es del 48,1%, frente a un 26,6% en Letonia. En general, la mayor presión fiscal se produce en los viejos Estados miembros, con la

4 Comisión Europea: Taxation Trends in the European Union, edición de 2011.

Gráfico 1. Impuestos y contribuciones a la Seguridad Social como porcentaje del PIB en la UE, Estados Unidos y Japón (2008)



Fuente: Comisión Europea (2010.b)

excepción de Portugal, Grecia, Irlanda y España, cuyos indicadores son algo más bajos. En el conjunto de la UE, trece Estados miembros mantienen ratios inferiores al 35% del PIB.

Las diferencias de presión fiscal dependen de las opciones de los distintos países en relación con los bienes y servicios públicos que financian, aunque los mecanismos de provisión pueden también variar, de modo que, en ocasiones, los indicadores de gastos más bajos pueden explicarse por el mayor peso del gasto fiscal en relación con los gastos directos. En todo caso, a lo largo de los últimos años parece observarse una evolución de los distintos países de la Unión hacia la convergencia de sus indicadores de presión fiscal.

En relación con la evolución de la presión fiscal, hacia finales del siglo pasado, con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, firmado para hacer posible el establecimiento de la moneda única, el euro, se inicia una etapa de control del déficit público con la finalidad de asegurar la sostenibilidad de esta moneda y, en consecuencia, se aplican políticas dirigidas a la consolidación fiscal en los Estados miembros de

la Unión a través de reducciones del gasto público, o bien por la vía de incrementar los impuestos. Hacia el final de la década, aprovechando el crecimiento económico y el aumento de la recaudación, se produce (en valores medios) una cierta reducción en las cargas fiscales, en particular del impuesto sobre la renta personal, las contribuciones a la seguridad social y también del impuesto sobre sociedades, lo que explicaría la disminución del indicador de presión fiscal en los primeros años del siglo actual. Los intensos efectos de la crisis, puestos de manifiesto a partir de 2008, se han traducido en una fuerte caída de los ingresos fiscales y, con ello, en una reducción significativa de la presión fiscal, especialmente en algunos países de la Unión.

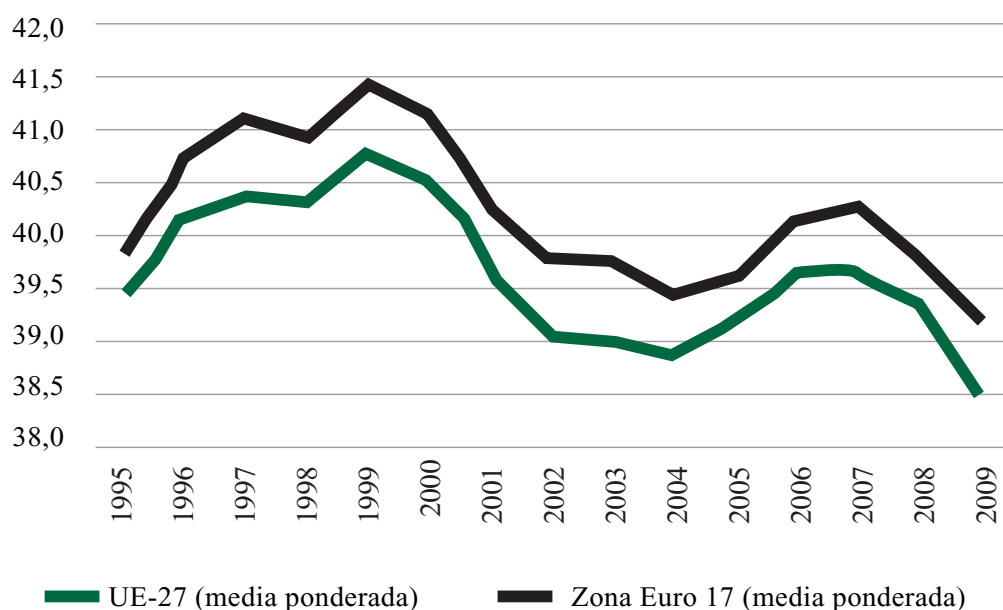
Como se comprueba en el Gráfico 2, tras alcanzar el nivel más bajo en el año 2004, después del valor máximo alcanzado en 1999, el indicador aumenta hasta el 2007, al calor del proceso de expansión. Desde ese año, se produce el cambio de tendencia a partir de 2008, como consecuencia de la recesión; la caída de la actividad económica ha llevado consigo una disminución significativa de la presión fiscal, tanto en la imposición directa como en la indirecta. Las informaciones de la Comisión en el año 2011 muestran que los niveles de presión fiscal están todavía por debajo de los correspondientes al año 2008, debido al mantenimiento de tasas bajas de crecimiento económico y, como consecuencia de ello, de la menor recaudación fiscal. Al mismo tiempo, los Gobiernos han intentado mantener condiciones favorables para la recuperación económica, utilizando el sistema fiscal para impulsar la actividad de forma expansiva y anticíclica; sin embargo, a medio plazo, el margen para mantener la política de recortes tributarios o de estímulo fiscal ha tendido a reducirse, ante la necesidad (imperiosa en algunos países) de consolidar las cuentas públicas y, por tanto, de limitar el incremento que se ha venido produciendo del gasto público.

Así lo recoge la información oficial de la Comisión Europea⁵, que se refiere a la necesidad de la consolidación fiscal para reducir los niveles de los déficits públicos a niveles sostenibles, lo que va a procurarse no solo a través de recortes de gasto, sino también mediante incrementos de impuestos. Se ha pasado así de políticas de estímulo fiscal a los planes de austeridad en un periodo de tiempo relativamente corto.

Este promedio en la evolución de la presión fiscal oculta un comportamiento muy diferenciado entre los Estados miembros de la UE. Las mayores disminuciones se han producido en dos países nuevos miembros de la Unión: Letonia y Polonia

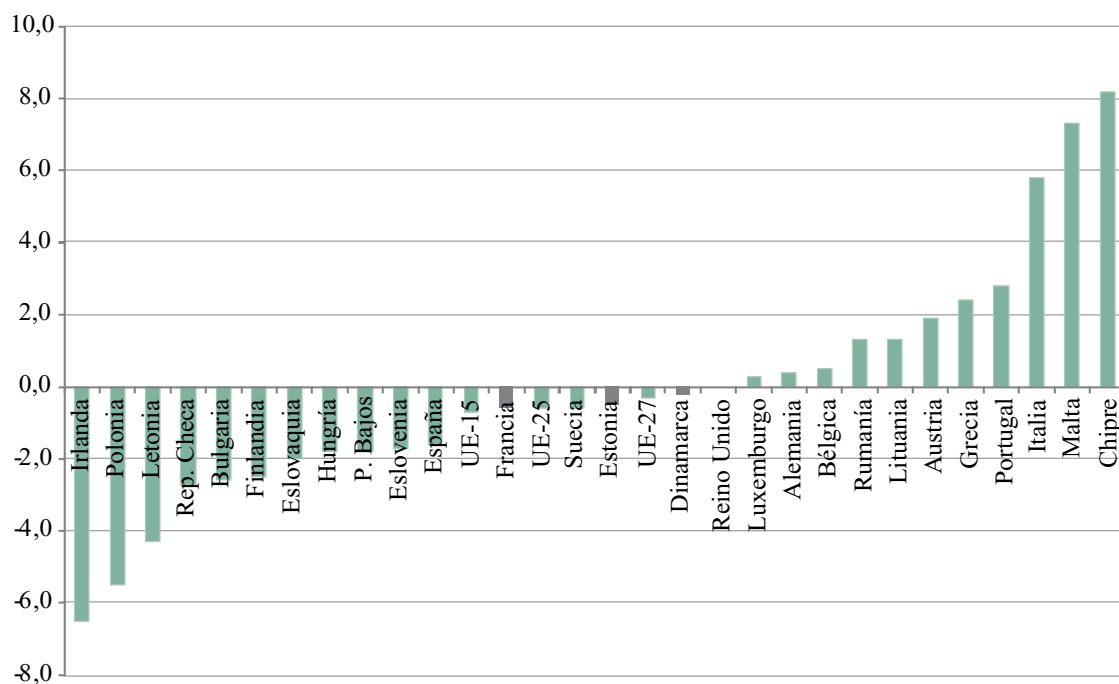
5 Comisión Europea (2011:24).

Gráfico 2. Presión fiscal como porcentaje del PIB ponderado



Fuente: Comisión Europea (2011b)

Gráfico 3. Ingresos impositivos totales (incluyendo contribuciones sociales, en porcentaje del PIB). Variación 1995-2009



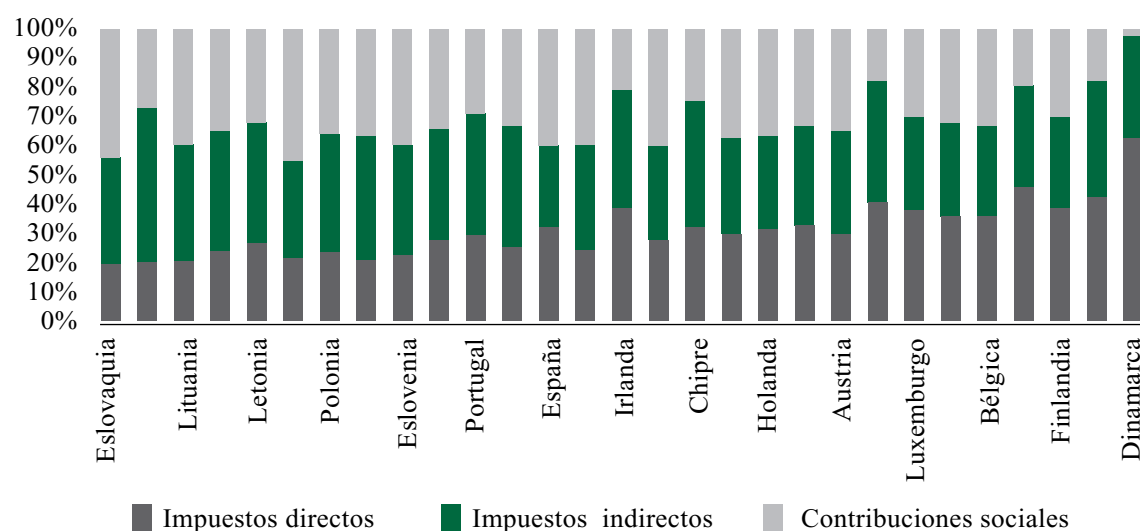
Fuente: Comisión Europea (2011b)

(Gráfico 3); en este grupo, también aparecen otros que mantenían niveles elevados de presión fiscal, como Finlandia, Países Bajos, Suecia y Dinamarca; finalmente, los efectos de la crisis se hicieron notar también en los indicadores de Irlanda y España. Por otra parte, no dejan de llamar la atención las subidas significativas que se producen en Chipre, Malta e Italia.

2.2 Estructura de los sistemas fiscales en la UE

Por lo que se refiere a la distribución de la carga fiscal por impuestos, la distribución de la estructura impositiva difiere entre los Estados miembros (Gráfico 4). En los viejos Estados miembros, la recaudación se reparte de forma equivalente entre impuestos directos, impuestos indirectos y contribuciones sociales. Sin embargo, en los que llamamos nuevos Estados miembros, salvo el caso de Malta, la recaudación por impuestos directos es menor. Así, en algunos países los impuestos directos apenas representan el 20% de la recaudación total. El bajo peso de los impuestos directos se explica por la aplicación de tipos moderados en renta personal y sociedades, o bien por el hecho de que en algunos de los nuevos Estados miembros se aplica un impuesto sobre la renta personal de tipo único (*flat tax*).

Gráfico 4. Distribución de la carga fiscal entre impuestos directos, indirectos y contribuciones sociales en la UE, 2009



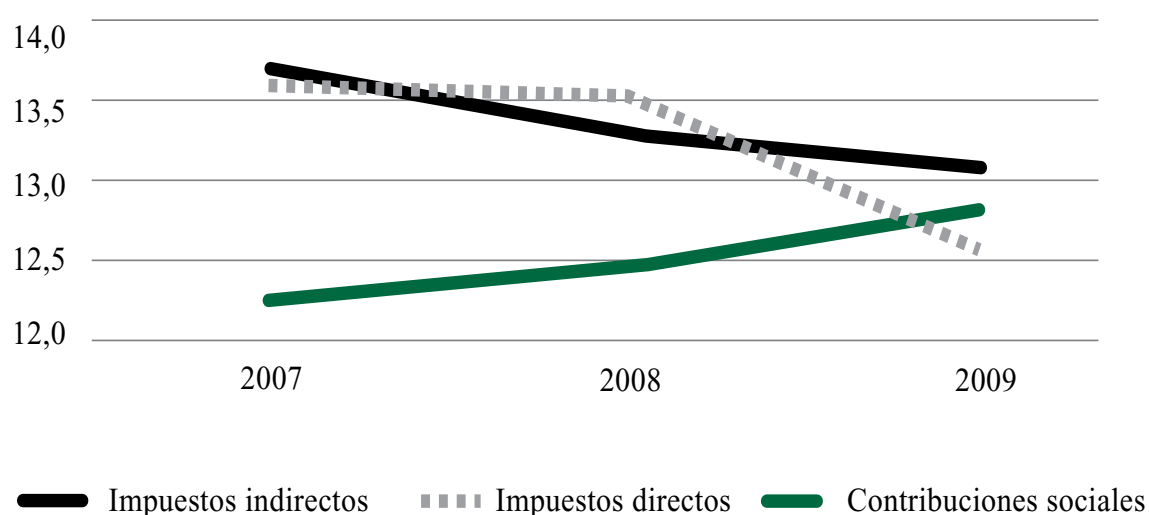
Fuente: Comisión Europea (2011b).

El Gráfico 5 muestra la evolución de los impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales en la UE desde el inicio de la crisis en 2007. Si bien tanto los impuestos directos como los indirectos han sufrido pérdidas recaudatorias, son los impuestos directos, generalmente considerados más sensibles al ciclo económico, los que han perdido mayor peso en el conjunto de la UE.

La evolución de los tipos de gravamen máximos en el impuesto sobre la renta desde el año 95 al 2009 muestra una clara tendencia de reducción; sin embargo, por primera vez en varios años, el tipo máximo subió en el año 2010, debido al aumento de dicho tipo máximo en varios Estados miembros y, en particular, el Reino Unido, con una nueva alícuota del 50%, así como en Grecia y Lituania, con la finalidad de aumentar la recaudación para atender a un mayor gasto asociado a la crisis económica. En 2011, pese a las subidas del tipo nominal máximo en España, Francia, Italia, Luxemburgo, Portugal y Finlandia, la media europea se ha reducido, en lo que ha podido influir no tanto la reducción de la alícuota a la mitad en Hungría por la introducción del tipo único y la minoración en Letonia de un punto, como la caída de la actividad económica.

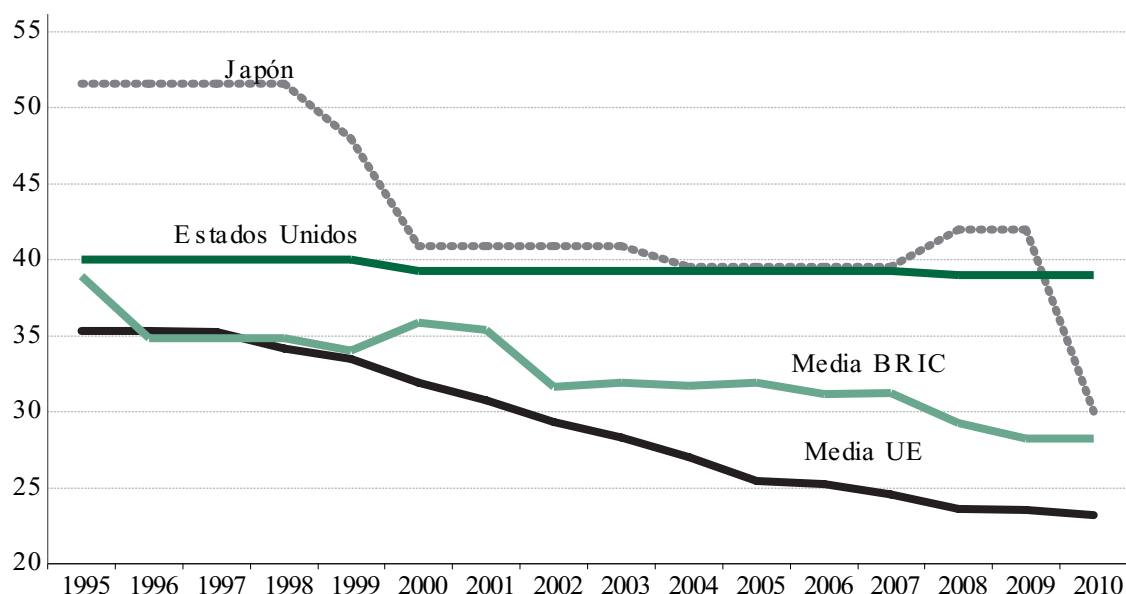
El Gráfico 6 recoge información sobre los tipos nominales de gravamen aplicados a la renta de sociedades. Se puede comprobar de nuevo una tendencia general a la

Gráfico 5. Impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales como porcentaje del PIB. UE-27, 2007-2009



Fuente: Comisión Europea (2011b)

Gráfico 6. Comparación de tipos en el Impuesto de Sociedades (1995-2010)



Fuente: Comisión Europea (2010b)

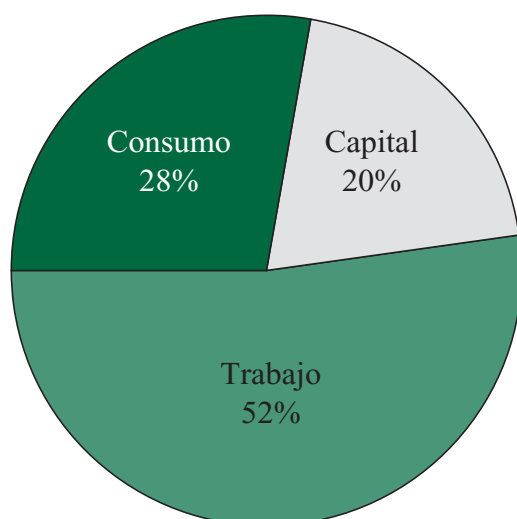
disminución de los tipos impositivos en las diversas áreas del mundo contempladas, quizás con la excepción de Estados Unidos, que muestra una cierta estabilidad en torno al tipo del 40%. La tendencia señalada se produce de manera clara en la UE, en donde se observa una disminución sistemática del tipo medio desde la mitad de los años noventa. El Gráfico es un claro exponente de los efectos de la competencia fiscal en un marco de creciente internacionalización de la economía mundial.

Por el contrario, en lo que se refiere al IVA, se observa una evolución de tipos nominales al alza desde el año 2000 al 2011 como consecuencia de la crisis. Se podría decir que esta subida de tipos pone de manifiesto la necesidad de disponer de recursos para financiar el mayor gasto público asociado a la crisis, además de una decisión de trasladar una parte de la carga fiscal desde el trabajo hacia la imposición sobre el consumo, así como a sectores energéticos o medioambientales. En cierto modo, dicha tendencia refleja una posición extendida entre los economistas que defiende un modelo de fiscalidad basado en mayor medida en el gravamen del consumo en sustitución de la imposición sobre el trabajo, con el objetivo de estimular el crecimiento económico.

2.3 Recursos fiscales según funciones económicas

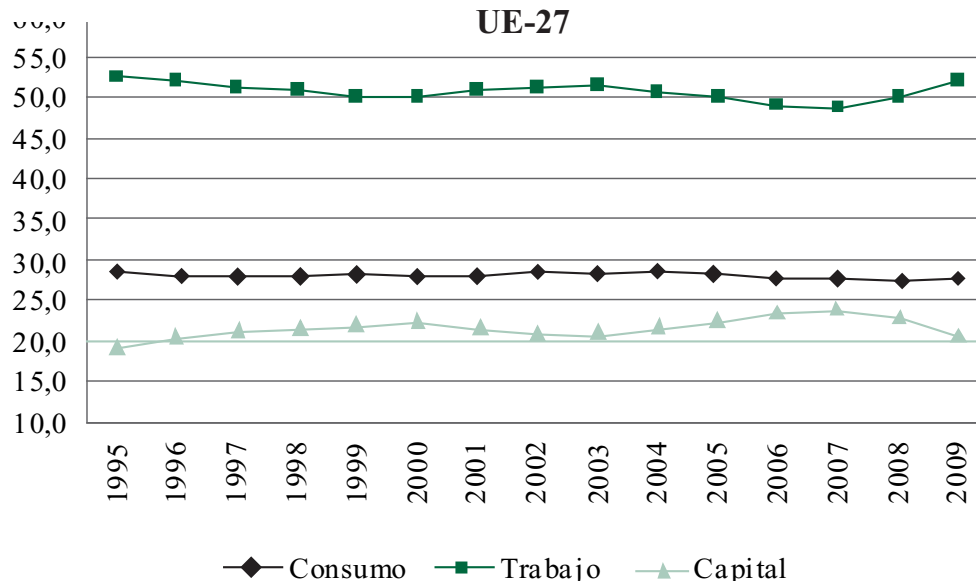
Si analizamos los ingresos fiscales según las principales funciones económicas, el Gráfico 7 muestra cómo el trabajo es, con diferencia, la principal fuente de recaudación (el 52% del total de ingresos fiscales en 2009). Aunque ha habido cierta tendencia a la baja en la imposición sobre el trabajo en la última década, esa tendencia se ha revertido en 2009, volviendo a los niveles máximos de imposición sobre el trabajo alcanzados hacia finales del siglo xx (Gráfico 8). Dentro de la imposición sobre el capital (el 20% del total de ingresos fiscales en 2009), en general, las rentas de sociedades son un componente mucho más importante que las derivadas de la riqueza, con la excepción de Francia, donde los impuestos sobre la riqueza son elevados. No obstante, existen diferencias muy significativas entre países. La imposición sobre el consumo (el 28% del total en 2009) es mayor en los nuevos Estados miembros que en los de la UE-15. Por su parte, los países donde mayor relevancia tienen los tributos sobre las rentas del trabajo son los nuevos Estados miembros, Alemania, Austria y Suecia, mientras que, en relación con las del capital, destacan Chipre, Malta, Gran Bretaña, Luxemburgo, España, Irlanda, Italia y Polonia, teniendo un peso menor en los nuevos Estados miembros, excepto en los mencionados anteriormente.

Gráfico 7. Ingresos fiscales según funciones económicas, UE-27, 2009



Fuente: Comisión Europea (2011b)

Gráfico 8. Evolución de los recursos fiscales según funciones económicas, UE-27



Fuente: Comisión Europea (2011b)

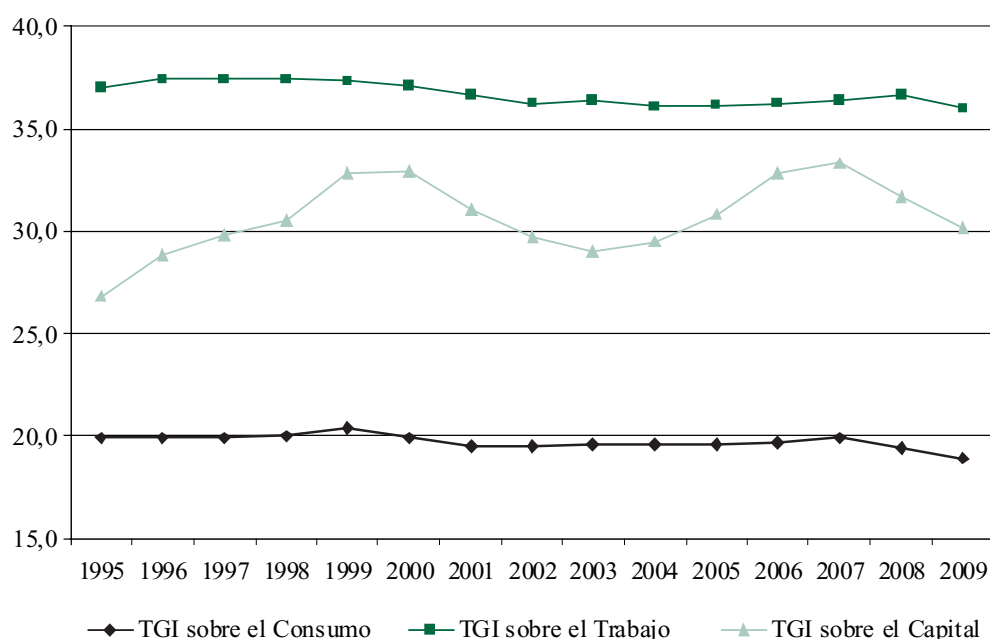
En el Gráfico 9 se recoge la evolución de los tipos de gravamen implícito⁶ sobre el trabajo, el capital y el consumo. Se puede comprobar en él de nuevo cómo el trabajo es, con diferencia, la actividad económica que soporta la presión tributaria más elevada. En todo caso, el Gráfico muestra una leve tendencia a la baja del tipo de gravamen implícito del trabajo a partir de los primeros años del siglo actual, que se invirtió levemente en 2008. Las primeras estimaciones para el año 2009 parecen recoger los efectos de la crisis sobre el empleo. En efecto, los mayores niveles de paro y la reducción de las retribuciones influyen en la caída de este índice⁷.

En lo que respecta a la composición del tipo de gravamen implícito sobre el trabajo, en la mayoría de Estados miembros el componente mayor corresponde a las contribuciones a la seguridad social, y en menor medida al impuesto sobre la renta personal. En 2009, esta variable ha bajado en veinte Estados miembros y subido solo en seis, de los cuales cinco son nuevos miembros (Estonia, Chipre, Letonia,

⁶ El tipo de gravamen implícito se obtiene al dividir los ingresos fiscales por diversos conceptos económicos, ya sea el consumo agregado de una economía (sobre el consumo), las retribuciones al trabajo dependiente, incluidas transferencias sociales y pensiones (sobre el trabajo), o el capital físico, intangibles, inversiones financieras y ahorro (sobre el capital), en función de las retribuciones totales obtenidas por dichos factores.

⁷ Comisión Europea (2011:11).

Gráfico 9. Evolución de los tipos de gravamen implícito según funciones, UE-27 (media ponderada)



Fuente: Comisión Europea (2011b)

Lituania y Malta). El valor medio ponderado del tipo de gravamen implícito en la UE es el 36%, cuando para la zona euro se sitúa en el 38,2%.

La evolución del tipo de gravamen implícito sobre el capital muestra un comportamiento oscilante, aunque con tendencia al alza. Esto se debe básicamente a que la recaudación por impuestos sobre la renta de las sociedades ha crecido de forma sostenida entre 2003 y 2007. No deja de llamar la atención la subida de este tipo de gravamen implícito sobre el capital hasta el año 2007, a pesar de los recortes de los tipos nominales del impuesto sobre sociedades, y su caída en 2008 y 2009. Las razones que pueden explicar este comportamiento son la evolución del ciclo económico, las medidas reguladoras dirigidas a ampliar las bases impositivas y las dirigidas a combatir la competencia fiscal perjudicial. Debe tenerse en cuenta también que los tipos de gravamen implícitos sobre el capital varían mucho entre los Estados miembros, desde el 43,8% en Dinamarca hasta el 10,3% en Letonia. Este rango de variación tan amplio deriva, en gran medida, de las sensibles diferencias del gravamen de capital sobre las entidades y sus patrimonios. Respecto a las previsiones, es difícil que se mantengan tipos de gravamen implícitos sobre el capital elevados, dada su gran sensibilidad en relación con el ciclo económico;

además, como se señalaba anteriormente, los tipos nominales del impuesto sobre sociedades se han recortado en varios países.

En la construcción del tipo de gravamen implícito sobre el consumo que aparece en el Gráfico 8, se toman en consideración tanto el IVA como los impuestos sobre consumos especiales. En la UE no es desdeñable el papel que desempeñan impuestos diferentes al IVA: los impuestos especiales sobre la energía, el tabaco y alcoholes alcanzan el 25% de estas formas de gravamen. El tipo de gravamen implícito sobre el consumo, sensiblemente inferior a los del capital y el trabajo, muestra una tendencia al alza desde los comienzos del siglo actual, con una caída brusca en el año 2008 y 2009: acumula 1,2 puntos porcentuales en términos de PIB como media en la UE. Dicha caída no se puede atribuir a la disminución de tipos en el IVA, sino que es una consecuencia de los efectos de la crisis sobre el consumo. En todo caso, la brusquedad de la caída debe imputarse a un conjunto de factores, entre ellos, los cambios inducidos en las tendencias de compras hacia bienes primarios sujetos a tipos reducidos de IVA o, desde otra perspectiva, la acumulación involuntaria de existencias, que ha dado lugar a importantes devoluciones fiscales.

No es fácil prever qué tipos de ingresos pueden ofrecerse en el próximo futuro como alternativas realistas a los tributos tradicionales. Aunque se examinarán con posterioridad algunas de las propuestas principales, parece difícil prever a medio plazo que se produzca una modificación sustancial del peso de las figuras principales en la financiación de los servicios públicos, es decir, de las cotizaciones sociales, de los impuestos sobre la renta (IRPF e Impuesto de Sociedades) y de los indirectos (IVA e Impuestos Especiales), o incluso una modificación sustancial del peso relativo de cada uno de estos bloques en el total de la carga fiscal.

3. Problemas y perspectivas de la imposición directa

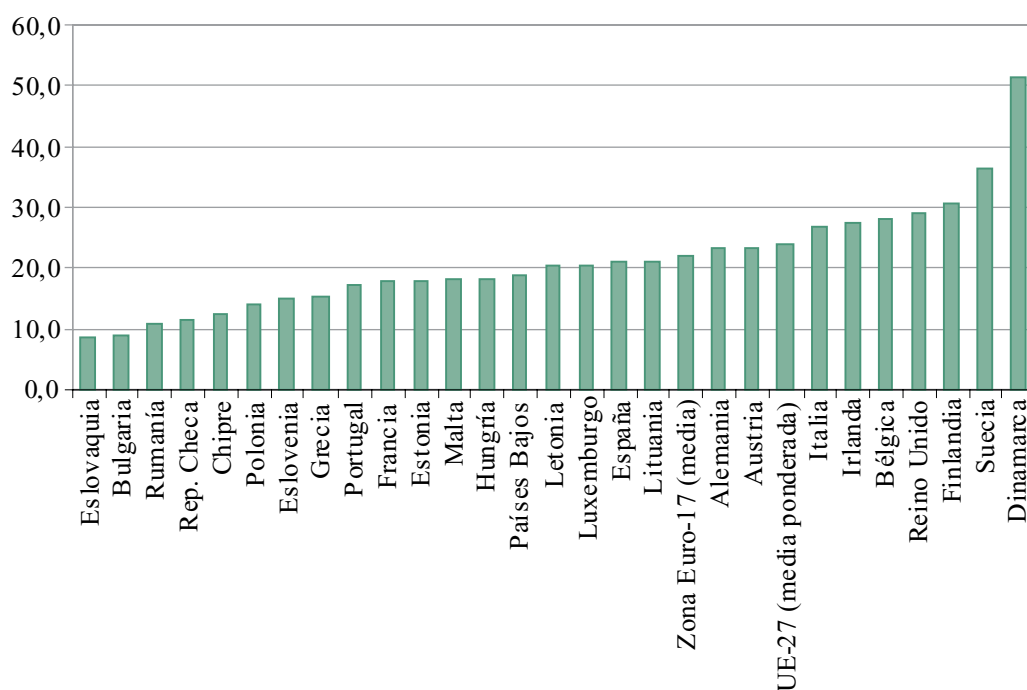
3.1 Imposición directa en la UE. Principales magnitudes

El Gráfico 10 muestra el peso del impuesto a la renta personal en los ingresos impositivos de los Estados miembros de la UE (promedio 2005/2008). Aunque existen excepciones, esta figura tiene un peso claramente menor en la estructura impositiva de los nuevos socios frente a los antiguos países miembros.

No obstante, en ambos grupos el peso de este impuesto ha caído desde finales del siglo pasado (Gráfico 11). En promedio, dicha caída asciende al 1,5% del total de los ingresos impositivos, con disminuciones superiores a los cinco puntos en Bulgaria, Rumania, Holanda, Suecia y Chipre. Las excepciones a esta tendencia general son la República Checa, Austria, Lituania y especialmente Francia, donde ha aumentado en casi seis puntos.

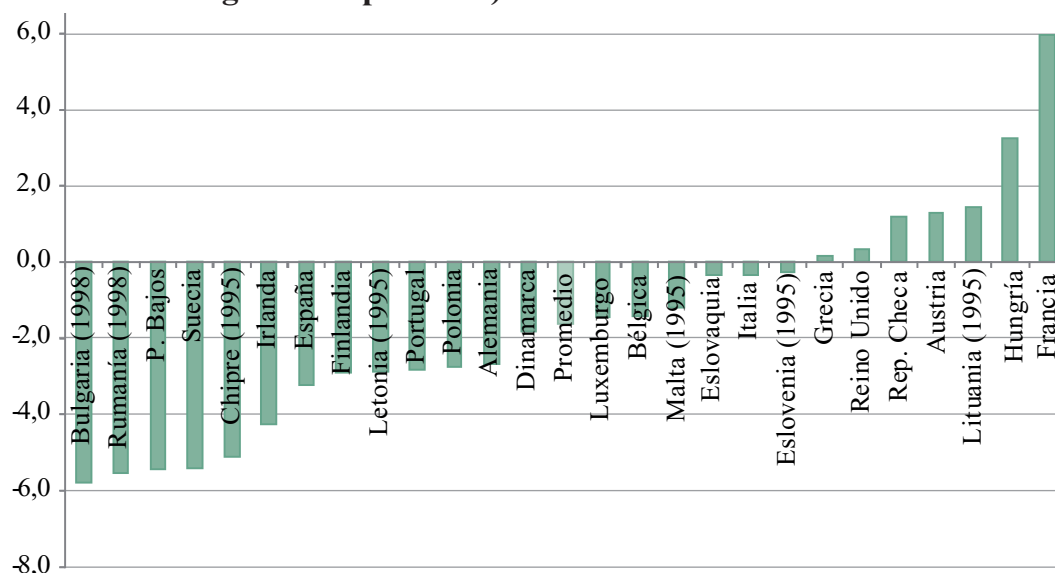
En cuanto a los tipos de gravamen nominales máximos del IRPF en los diversos países de la Unión, estos fluctúan entre el 56,4% que se aplica en Suecia y el 10% que rige en Bulgaria. El tipo máximo de gravamen como media es el 37,1%; la mediana viene determinada por lo que sucede en Luxemburgo, con un tipo del 42,1%. Como ya se ha dicho, hay que resaltar que ocho Estados aplican un tipo único (*flat tax*). Se trata de los siete países con tipos inferiores: Letonia (25%), Estonia (21%), Hungría (20,3%), Eslovaquia (19%), Rumania (16%), la República Checa (15%), Lituania (15%) y Bulgaria (10%); todos estos Estados, con tipos de gravamen único, muestran, así mismo, una recaudación sobre la renta inferior a la media.

Gráfico 10. Impuesto a la renta personal en la UE (porcentaje total de ingresos impositivos). Promedio 2005/09



Fuente: Comisión Europea (2011b)

Gráfico 11. Impuesto a la renta personal en la UE (porcentaje total de ingresos impositivos). Variación 2009-05/1994-90

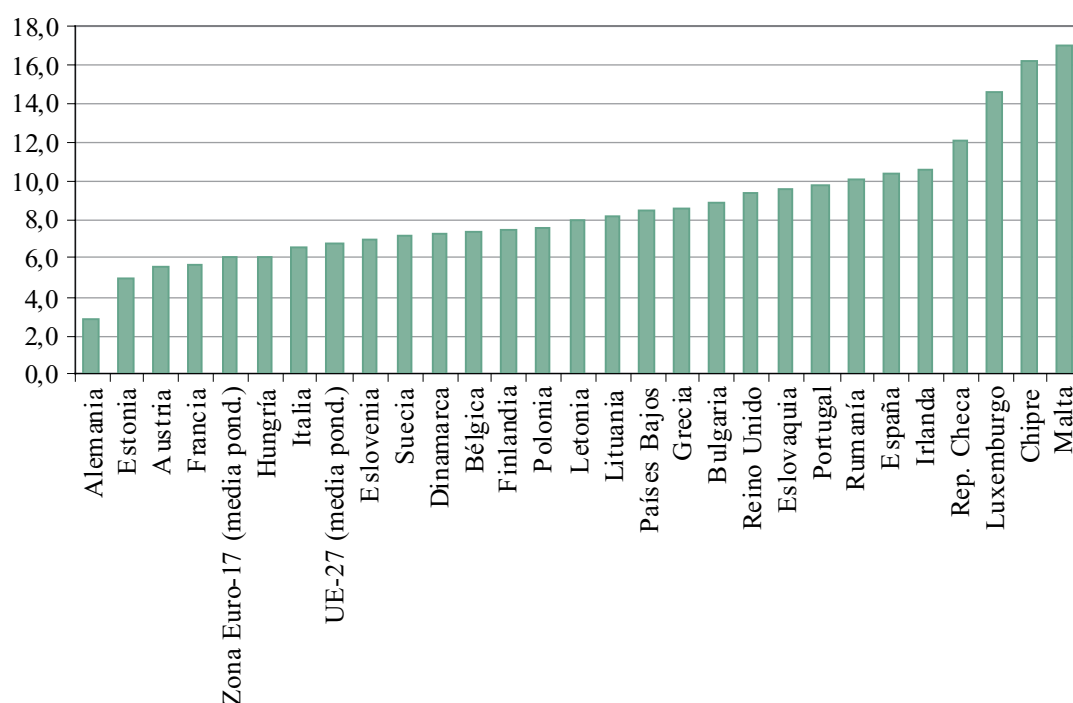


Fuente: OCDE excepto Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia Letonia, Lituania y Rumanía (Eurostat) (Estonia no disponible)

Respecto al impuesto a la renta empresarial, también existen diferencias significativas en su participación en los ingresos impositivos totales en la UE (Gráfico 12). Desde más del 12% en Luxemburgo o la República Checa, a menos del 6% en Francia, Alemania o Austria. En cuanto a su evolución (Gráfico 13), en promedio ha subido un punto porcentual en la UE desde principios de los años noventa, aunque existen notables excepciones, fundamentalmente en los nuevos Estados miembros, donde presenta caídas importantes.

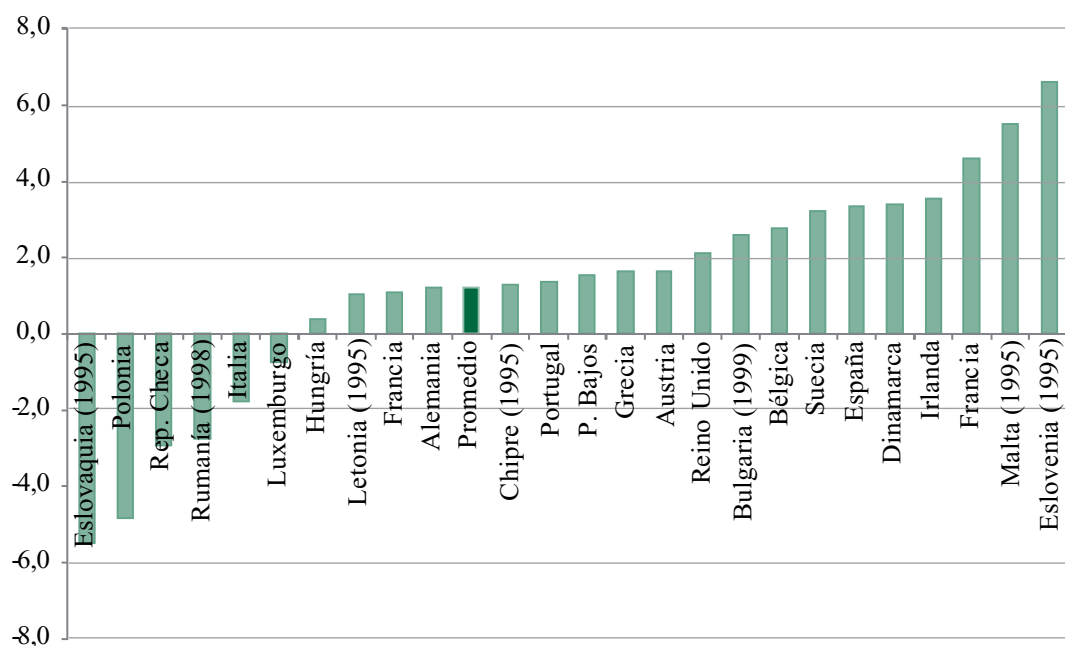
Respecto a los tipos nominales del Impuesto de Sociedades en el marco de la Unión, el valor medio de la UE-27 para 2011 se sitúa en el 23,1%, mientras que el correspondiente al área euro se eleva al 25,3%. También en este caso las variaciones entre países son importantes, entre el 35% de Malta (el 34,4% de Francia) y el 10% que se aplica en Chipre o en Bulgaria. En cualquier caso, los tipos de gravamen inferiores corresponden a los nuevos Estados miembros de la UE, que se han incorporado a partir del año 2004. A pesar de las diferencias, puede afirmarse, sin embargo, que la divergencia de tipos se ha venido reduciendo desde el año 1995. No hay que olvidar, por otro lado, que los tipos efectivos de gravamen suponen, en la generalidad de los casos, recortes sustanciales de los tipos nominales. Por otro

Gráfico 12. Impuesto a la renta empresarial (porcentaje total de ingresos impositivos). Promedio 2005/09



Fuente: Comisión Europea (2011b)

Gráfico 13. Impuesto a la renta empresarial (porcentaje total de ingresos impositivos). Variación 2009-05/1994-90



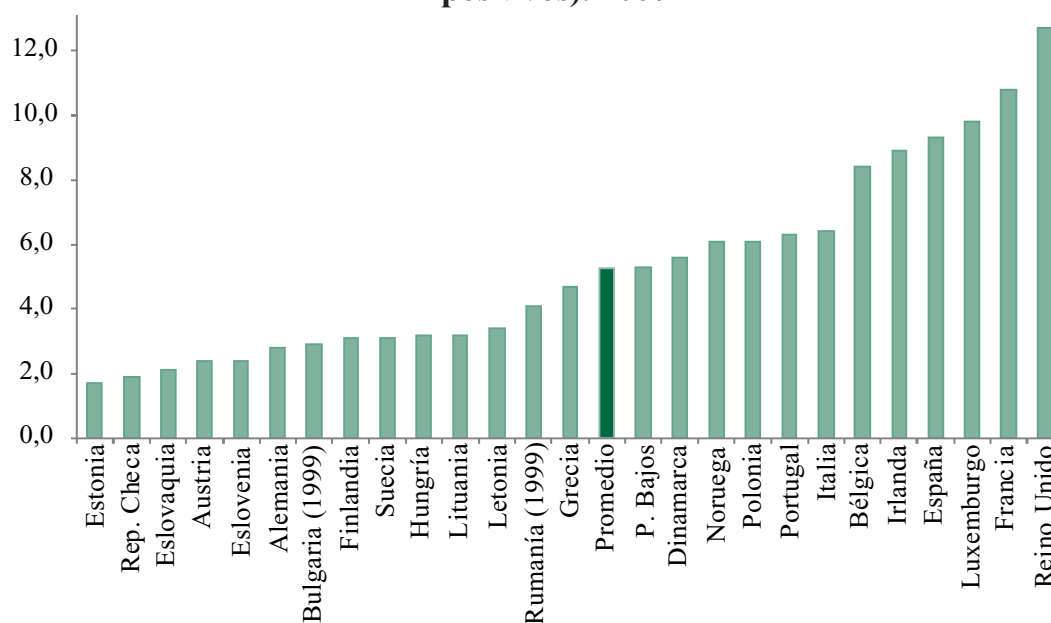
Fuente: OCDE excepto Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Letonia y Rumanía (Eurostat) (Estonia y Lituania no disponibles)

lado, el valor medio de los tipos nominales ha disminuido más de 12 puntos entre 1995 y 2011, lo que muestra la clara tendencia bajista de los tipos en la práctica totalidad de países, incluso durante los años de crisis.

En cuanto a los impuestos sobre la propiedad (Gráficos 14 y 15), en media suponen algo menos del 5% del total de ingresos impositivos, de nuevo existiendo diferencias significativas entre los Estados miembros: desde representar menos del 2% en la República Checa o Estonia a aproximadamente el 12,5% en el Reino Unido. Además, desde mediados de los años noventa su peso ha aumentado en promedio entre los países europeos alrededor de un 0,6%, con crecimientos significativos en las Islas Británicas y España, lo que, en buena medida, se debe a la aplicación de impuestos ligados a la propiedad inmobiliaria y al *boom* experimentado por este sector en dichos países⁸. Por el contrario, su peso ha disminuido notablemente en Italia, los países bálticos y Europa central.

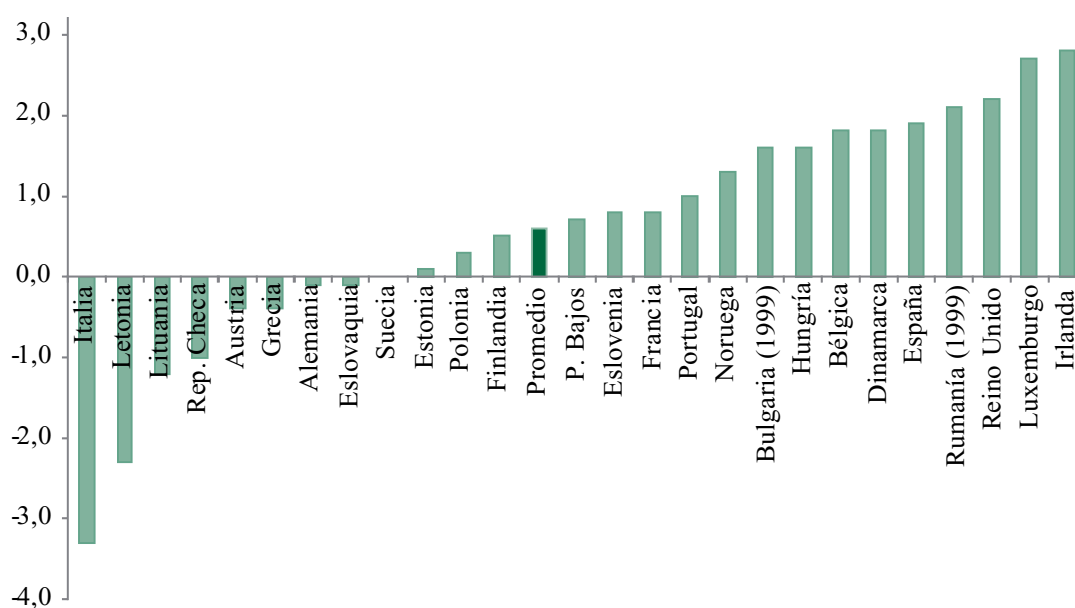
8 Desde el inicio de la crisis, sin embargo, se ha producido una intensa disminución de estos ingresos.

Gráfico 14. Impuestos a la riqueza (porcentaje total de ingresos impositivos). 2007



Fuente: OCDE excepto Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Letonia, Lituania y Rumanía (Eurostat)

Gráfico 15. Impuestos a la propiedad (porcentaje total de ingresos impositivos). Variación 2009-05/1994-90



Fuente: OCDE excepto Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Letonia, Lituania y Rumanía (Eurostat)

3.2 Los impuestos sobre la renta personal

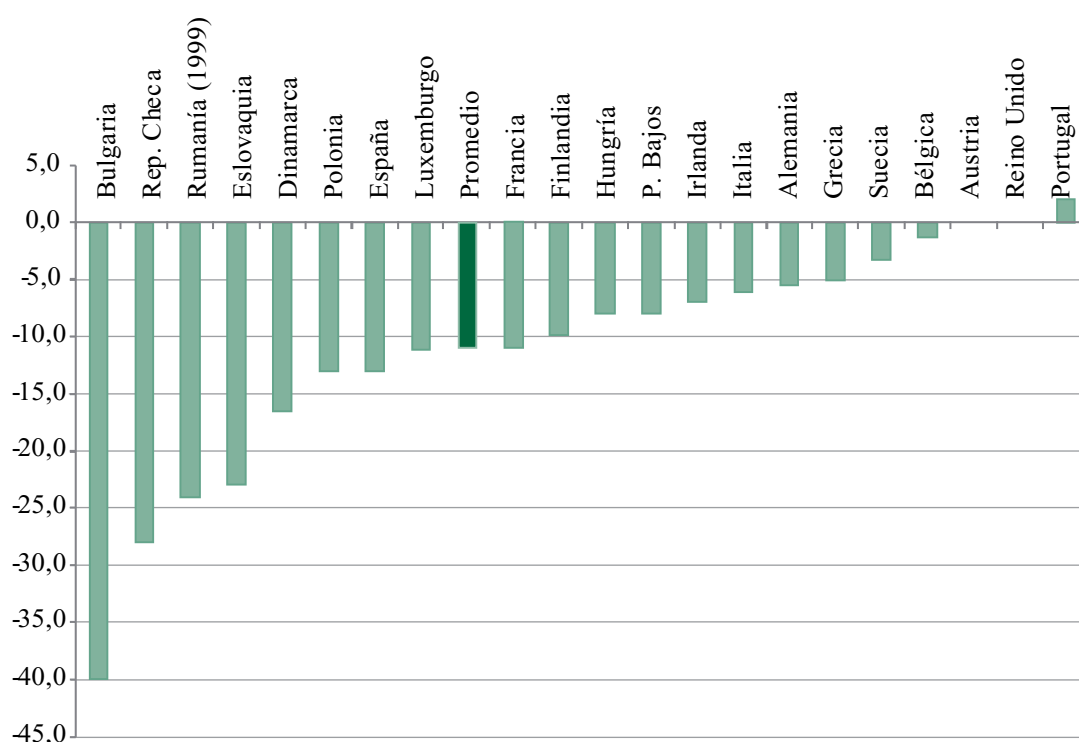
Como se ha señalado anteriormente, desde los años noventa el peso del impuesto a la renta personal, salvo algunas excepciones, ha experimentado una tendencia decreciente en la UE. En general, ello ha sido consecuencia de dos cambios opuestos: la ampliación de bases, debida a una reducción de bonificaciones fiscales, y la caída de tipos. En realidad, han tenido lugar reformas notables en el impuesto a la renta personal, de manera que esas dos tendencias se han traducido de forma distinta en los diversos países europeos.

Antes de que dichas reformas tuvieran lugar, los impuestos a la renta personal se caracterizaban por aplicar tipos marginales elevados, un gran número de tramos y bases relativamente estrechas, debido a la existencia de numerosos beneficios fiscales, que en ocasiones generaban distorsiones de eficiencia, una equidad real muy inferior a la nominal y elevados costes administrativos y de cumplimiento.

Además de tales distorsiones, el proceso de globalización y la correspondiente mayor movilidad de los factores de producción, así como una orientación intelectual dirigida a favorecer la asunción de riesgos, la capacidad emprendedora (OCDE, 2011) y, en ocasiones, meros comportamientos imitativos (FMI, 2007) impulsaron dichas reformas. Sus objetivos residían en aumentar la eficiencia, reducir la complejidad y acercar la progresividad real a la nominal. Para ello, como se ha indicado, se ha llevado a cabo una reducción generalizada del tipo marginal máximo del impuesto. En promedio, desde el año 1995 ha disminuido once puntos en la UE, con caídas más importantes en los nuevos Estados miembros (Bulgaria, 40 puntos; República Checa, 28; o Rumania, 24). No obstante, cabe señalar que, por primera vez en bastantes años, en 2010 el marginal máximo ha subido en algunos países (Reino Unido, Grecia y Letonia), básicamente como consecuencia de los problemas fiscales existentes en la crisis actual.

Junto con esta reducción de tipos, tramos y bonificaciones, otro cambio fundamental en la tributación a la renta ha sido la aparición de dos nuevos esquemas de imposición: el impuesto dual o semidual, y el impuesto lineal. El primero se ha desarrollado en los antiguos Estados miembros y, en particular, tiene su origen en los países nórdicos a comienzos de los años noventa. Como es bien sabido, este esquema dual consiste fundamentalmente en sustituir el tradicional enfoque sintético, donde toda la renta tributa de forma conjunta, por otro donde los ingresos de trabajo y capital se tratan de forma diferenciada. En particular, las características que

**Gráfico 16. Tasa marginal máxima del impuesto a la renta personal.
Variación 2010/1995**



Fuente: Eurostat (2011)

definen a un impuesto a la renta dual son⁹: a) la base se separa en dos componentes, uno formado por las rentas del trabajo (salarios, pensiones, seguro de desempleo), y otro que incluye a las rentas del capital; b) mientras que al primer componente se le aplica una tarifa progresiva, al segundo se le grava con un tipo único y uniforme para todas las rentas del capital; y c) este tipo fijo es igual al mínimo de las rentas del trabajo, igual, a su vez, al del Impuesto de Sociedades.

Se trata, por tanto, de un esquema que, en principio, parecería poco justificado desde el punto de vista de la equidad, debido al tratamiento más favorable de las rentas de capital frente a las rentas del trabajo. ¿Cómo es posible entonces que su uso se haya extendido en la UE (y fuera de ella)? Es más, ¿cómo es posible que tuviera su origen en unos países nórdicos donde tradicionalmente las cuestiones de equidad han tenido un gran protagonismo en la vida pública? La razón es que presenta una serie de ventajas no desdeñables frente a los esquemas sintéticos y, además, su menor progresividad no siempre es tal.

9 Zee (2004).

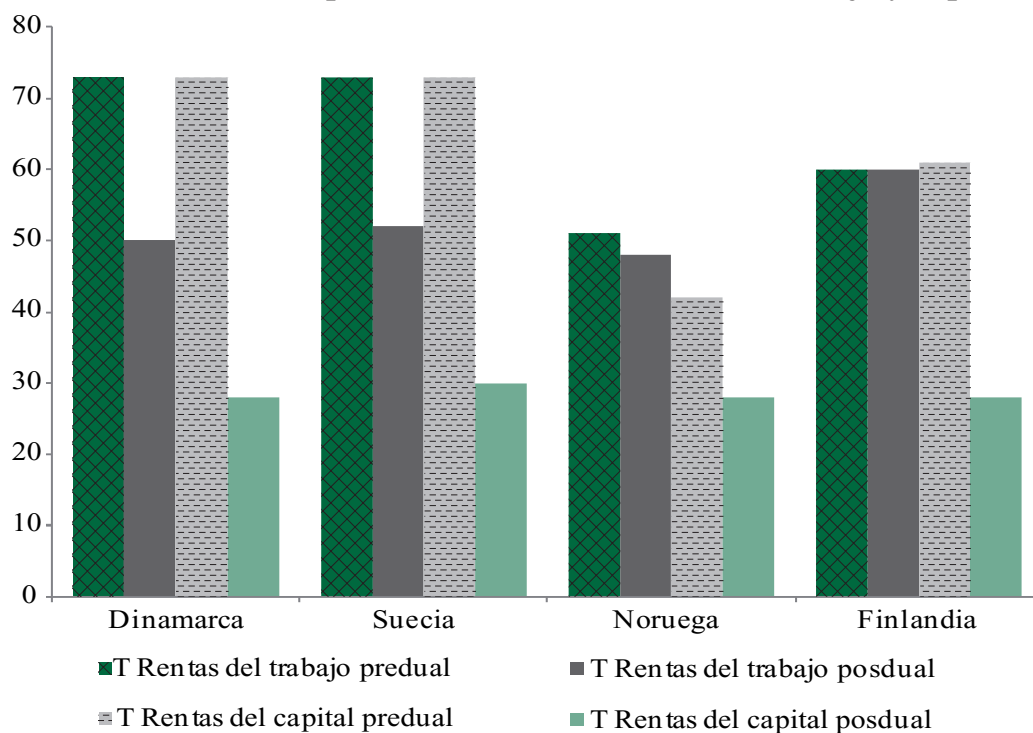
Así, se ha argumentado que, en realidad, para que exista equidad horizontal (ingresos de igual cuantía deben soportar la misma carga tributaria), las rentas del capital deben ser gravadas a tipos inferiores a las del trabajo, pues de ese modo se igualará su gravamen efectivo. Las causas de que el gravamen efectivo sea distinto ante tipos iguales son básicamente las siguientes: por un lado, si la base no se ajusta por inflación, los tipos efectivos serán mayores en el caso de las rentas del capital, ya que se aplican tanto a la parte real de los rendimientos como a la parte de estos que se debe únicamente a la inflación; por otro, desde una perspectiva del ciclo vital, gravar las rentas de capital discrimina el ahorro. Otra de las ventajas del sistema dual es la reducción de costes de administración y cumplimiento, ya que, al recaudar la imposición sobre rentas de capital mediante retenciones, los ajustes posteriores son innecesarios y resulta más sencillo el control del impuesto. Además, en el esquema dual se reduce la planificación fiscal, pues todas las modalidades de rentas del capital tributan por igual. Por último, se argumenta que el tratamiento favorable a las rentas de capital reduce el riesgo de salida de este tipo de ingreso a otras jurisdicciones, debido a la competencia fiscal, y, por tanto, favorece la recaudación.

Frente a ello, existen dos notables desventajas del esquema dual. En primer lugar, el posible arbitraje entre rentas de capital y trabajo; es decir, que las segundas se disfracen de ingresos de capital con objeto de reducir la carga impositiva. Este problema resulta muy claro en el caso de las rentas generadas de forma conjunta por ambas fuentes, como sería, por ejemplo, el caso de los trabajadores autónomos. Así, por ejemplo, en Noruega se define la parte de rentabilidad correspondiente al capital en este tipo de rentas mixtas el tipo de interés de los bonos a cinco años más un 4%, mientras que los beneficios totales menos dicha parte es asignada al trabajo (en Finlandia se sigue un esquema similar). El segundo problema relevante es que, pese a que sus efectos sobre la equidad del sistema puedan ser positivos, la percepción social de este enfoque puede ser la contraria.

Como se ha señalado, el impuesto dual tuvo su origen en los países nórdicos. En particular, Dinamarca fue el país pionero, introduciéndolo en 1987, con unos tipos sobre las rentas del trabajo que se situaban entre el 38,8% y el 47,9%, mientras que el gravamen sobre las de capital se fijaba en el 28%. Posteriormente, Suecia, Noruega y Finlandia lo introducirían en 1991, 1992 y 1993, respectivamente. Como puede observarse en los Gráficos 17 y 18, todo ello supuso una reducción muy importante de los tipos máximos aplicados a las rentas tanto de trabajo como del capital o de la renta empresarial.

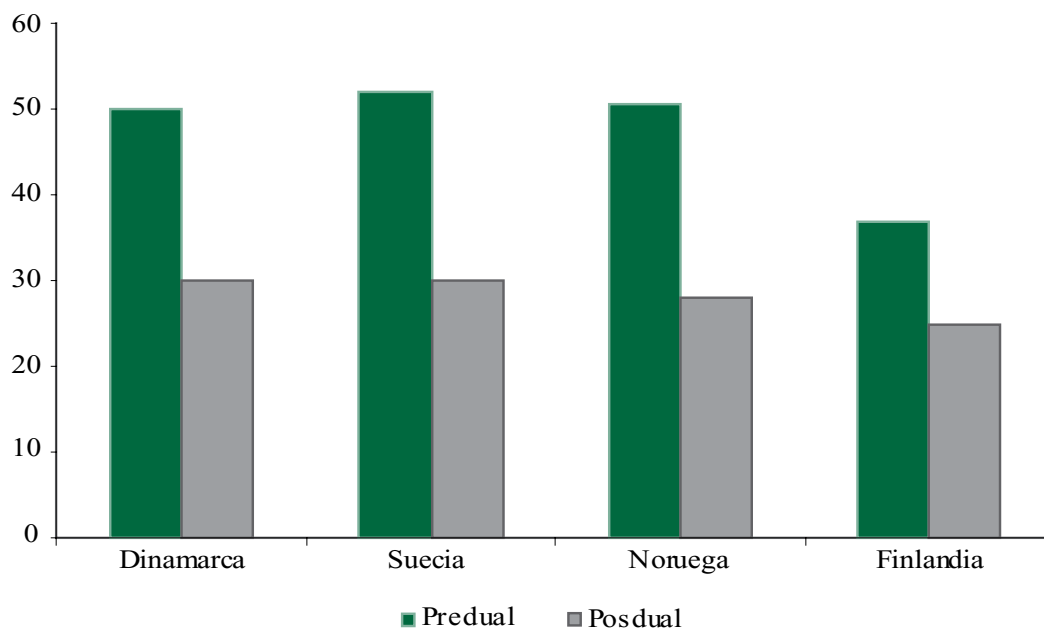
En realidad, la experiencia nórdica con el sistema dual no ha arrojado resultados concluyentes. Así, la propia Dinamarca, pionera en la aplicación de este sistema,

Gráfico 17. Tipos máximos de las rentas de trabajo y capital



Fuente: Picos (2003)

Gráfico 18. Tipos máximos de la renta empresarial



Fuente: Picos (2003)

renunció en buena medida al esquema dual apenas unos años más tarde, en 1994, limitando la tasa diferenciada a los dividendos. La causa de la renuncia fue la impopularidad del sistema. Por su parte, en Suecia, donde existían tratamientos muy diferenciados de las rentas del capital, se observó que el impuesto había perdido parte de su capacidad redistributiva tras la reforma (aunque quedó compensada por una mayor capacidad en el gasto), mientras que resultó neutral en términos de recaudación. Asimismo, aunque se redujeron los costes de cumplimiento para el contribuyente, ocurrió lo contrario en el caso de la administración, debido a los problemas originados por las rentas mixtas. Cabe señalar, no obstante, que en 2002 se creó una comisión encargada de analizar, entre otros aspectos del sistema tributario sueco, el sistema dual. La conclusión fue favorable al mismo. Respecto a Noruega, debe indicarse, en primer lugar, que en su implantación tuvo mucha importancia el hecho de que previamente se hubiera introducido en Dinamarca y Suecia, y que, como consecuencia de ello, se temía una fuerte salida de capitales hacia estos países. Según los análisis efectuados, la reforma resultó neutral en términos de equidad, mientras que tuvo efectos positivos en términos de costes administrativos y de cumplimiento. De hecho, al igual que en el caso sueco, en 2002 se designó un comité de expertos para analizar el efecto del sistema, recomendando su mantenimiento. Por último, en el caso de Finlandia, los resultados parecen haber sido similares a los de los otros países en cuanto a la neutralidad en términos distributivos¹⁰.

Tras la introducción del sistema dual en los países nórdicos, muchos otros países europeos han introducido esquemas semiduales, con un tratamiento diferenciado de las rentas de capital, pero no así de los rendimientos mixtos. Así, por ejemplo, Austria y Polonia aplicaron un tipo fijo para los rendimientos de capital, del 25% en el primer caso y del 19% en el segundo. Por su parte, Bélgica, Italia, Portugal, Alemania, Grecia, Francia o España también han adoptado tipos fijos para todos o algunos de los rendimientos de capital, aunque con valores diferenciados según la clase de rendimiento. Holanda incluso introdujo en 2001 una tasa del 30% sobre los rendimientos presuntos de intereses y dividendos, medidos como el 4% del valor de los activos. Aunque posteriormente, como consecuencia de la crisis actual, en algunos de estos países, como es el caso de España, se han introducido algunas modificaciones sobre el esquema dual, lo cierto es que este ha cobrado un gran protagonismo, ya sea en su versión más pura o con variaciones sobre esta, en la

10 Por otro lado, cabe señalar que, excepto en Dinamarca, una de las características de la introducción del impuesto dual en los países nórdicos es que se complementaba con un impuesto sobre la riqueza, con objeto de no penalizar la progresividad del sistema impositivo. Ello no ha ocurrido en otros países europeos que posteriormente han introducido impuestos con características duales. En las reformas correspondientes, la imposición sobre la riqueza no ha tenido apenas protagonismo en este sentido.

fiscalidad sobre la renta personal en Europa. El modelo sintético ha dado paso a un tratamiento diferenciado de las rentas del capital.

El otro cambio notable en cuanto al diseño del impuesto que ha tenido lugar en Europa es la introducción de un esquema lineal, en este caso exclusivamente en los nuevos Estados miembros de la UE. Este esquema supone aplicar un tipo igual para todas las fuentes y cuantías de renta, e igual también al tipo aplicado a la renta empresarial. Su ventaja fundamental radica en su sencillez: al hacer posible su instrumentación mediante retenciones liberatorias, se reducen los costes de cumplimiento y administración. Por su parte, el inconveniente más notable es su menor progresividad, lograda habitualmente mediante una deducción común a todos los contribuyentes.

Este sistema comenzó a aplicarse en el año 2000 en Rusia, teniendo lugar de forma paralela un fuerte aumento de la recaudación¹¹. Posteriormente, se han introducido esquemas lineales en los países bálticos, Eslovaquia, República Checa, Rumania, Bulgaria y Hungría. Aunque aún es pronto para realizar una valoración del sistema, los análisis efectuados parecen sugerir que los aumentos que se produjeron en los países pioneros en la introducción del impuesto lineal no fueron debidos a la reforma en el diseño del impuesto, sino a mejoras de gestión¹². Además, la mayoría de los países europeos que lo han adoptado han tenido que escoger una alícuota baja, situada en muchas ocasiones por debajo de los tipos mínimos propios de escalas progresivas del resto de miembros de la UE. La consecuencia sería no solo una menor capacidad recaudatoria y redistributiva, sino también un menor potencial como estabilizador automático en su papel de contribuir a la estabilidad económica.

3.3 Los impuestos sobre la renta de sociedades

De forma similar a lo ocurrido con la imposición a la renta personal, en Europa se ha producido una clara tendencia a la reducción de tipos, ampliación de bases y simplificación del impuesto en el caso de la renta de sociedades. Una tendencia que comenzó en los nuevos Estados miembros y a la que posteriormente se han incorporado los antiguos. Así, los tipos máximos se han reducido desde 1995 en casi

11 En gran medida, el aumento recaudatorio parece que se justificó sobre todo por las reformas introducidas en la administración tributaria en ese país. Sobre el impuesto lineal, véase Gorodnichenko y otros (2008).

12 En relación con esta cuestión, véase FMI (2007).

doce puntos, con caídas de más de 20 puntos en Bulgaria, Italia, Irlanda, Alemania, República Checa, Rumania, Polonia y Eslovaquia. De hecho, la UE se ha convertido en una zona de tipos bajos a nivel mundial¹³ (y, a diferencia de lo ocurrido con el impuesto a la renta personal, con la crisis no se ha interrumpido esta tendencia a reducir tipos; de hecho, ha continuado en países como la República Checa, Grecia, Lituania, Hungría o Eslovenia).

Sin embargo, esta caída de tipos no se ha traducido en pérdidas de recaudación, lo que obedece a dos factores. Por un lado, ha tenido lugar de forma paralela una reducción beneficios fiscales, que ha supuesto una ampliación de las bases. Por otro, y con mayor incidencia aún, se ha producido un proceso muy intenso de transformación de rentas personales en rentas empresariales por motivos fiscales¹⁴. Entre otras razones, porque tras las reformas efectuadas, ocurre, a menudo, que los tipos sobre la renta empresarial se encuentran por debajo de los máximos de IRPF.

Respecto a la modificación de las bases, en muchos países se han reducido exenciones y deducciones, y se han aplicado en algunos casos reglas de depreciación menos generosas. Por otro lado, algunos países han cambiado incluso el esquema del impuesto. Estonia, por ejemplo, desde el año 2000 no grava los beneficios retenidos, sino solo los distribuidos. Lituania siguió su ejemplo, aunque posteriormente dio marcha atrás. Bélgica ha disminuido significativamente la carga tributaria aplicando un sistema que intenta gravar únicamente los beneficios puros, mientras que Alemania y Dinamarca han dado pasos en la dirección contraria: en vez de tratar a los dividendos como intereses, optaron por tratar a los intereses como dividendos¹⁵. Así, en Dinamarca, los intereses que excedan los 20 millones de coronas (unos 2,6 millones de euros) son deducibles, con un límite del 6,5% del valor fiscal de los activos operacionales más el 20% del valor de las filiales en el extranjero, no pudiendo superar el máximo de deducción el 80% de los beneficios antes de impuestos. Por su parte, en Alemania, los intereses deducidos no pueden superar el 30% de la renta antes de intereses pagados y cobrados¹⁶.

En realidad, el impuesto de sociedades se encuentra en un momento delicado en la UE. Por un lado, la crisis ha supuesto una caída muy importante de la recaudación en buena parte de los países, siendo, además, previsible que continúe en los

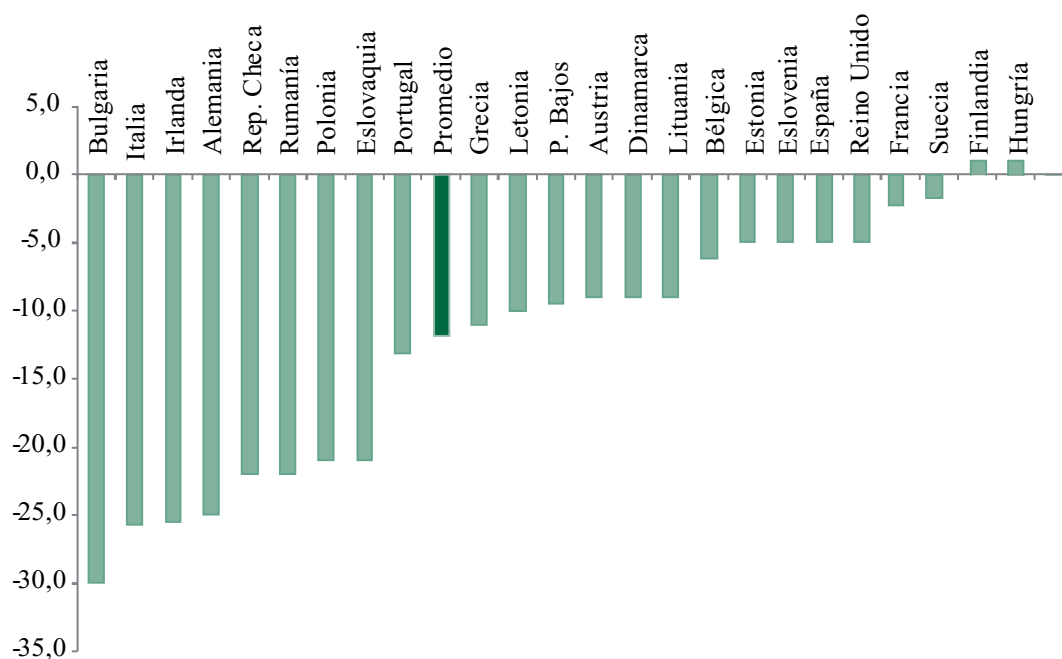
13 Comisión Europea (2009).

14 Véase Piotrowska y Vanborren (2008).

15 FMI (2007).

16 Aunque fuera del ámbito europeo, cabe señalar que Canadá también ha restringido parcialmente la deducción de intereses.

**Gráfico 19. Tasa marginal máxima del Impuesto a la renta de sociedades.
Variación 2010/1995**



Fuente: Comisión Europea (2010b)

próximos años por el efecto de la compensación de pérdidas¹⁷. Por otro, cada vez se plantea con mayor insistencia la necesidad de una mayor coordinación a nivel europeo.

3.4 Los impuestos sobre la riqueza

Los impuestos sobre la riqueza apenas suponen en la UE el 5% de los ingresos tributarios totales, aunque tradicionalmente hayan tenido mayor importancia en las Islas Británicas y Francia. Aunque existen numerosas modalidades, destacan tres tipos de impuestos sobre la riqueza: los que gravan el patrimonio, los que recaen sobre los bienes inmuebles y los que se aplican a las sucesiones y donaciones. Los argumentos que se han venido esgrimiendo para defender este tipo de impuestos están relacionados con la eficiencia (incentivan el uso productivo de la riqueza), la equidad (redistribución) y la gestión de los tributos (coordinación con la imposición a la renta personal).

¹⁷ Comisión Europea 2010.

Sin embargo, en los últimos años ha tenido lugar un intenso proceso de eliminación formal o *de facto* de estos tributos, en especial del Impuesto sobre el Patrimonio, que ya solo existe en Francia¹⁸. Este proceso de eliminación se ha defendido por sus efectos negativos sobre el ahorro, por sus problemas de evasión y por las dificultades de gestión. No obstante, más allá de las dudas que despiertan estos argumentos, la actual crisis ha puesto de manifiesto que la pérdida de recaudación que ha supuesto dicha supresión ha tenido un coste considerable en las arcas públicas, por lo que se está comenzando a plantear su reintroducción. Además, los impuestos sobre la riqueza desempeñan un papel relevante como mecanismo de cierre de los sistemas tributarios, tanto en la lucha contra el fraude como en su función redistributiva.

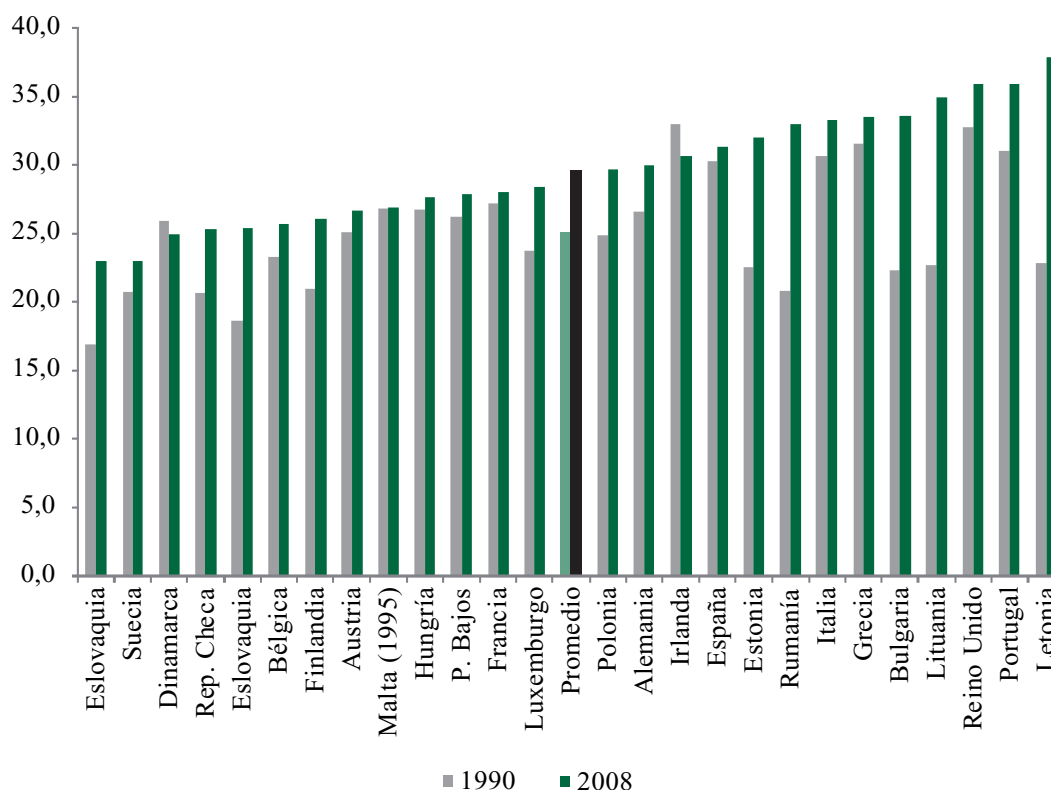
Finalmente, conviene recordar que la desigualdad en términos de riqueza es mayor que en términos de renta, y que estos impuestos también se justifican con el argumento de procurar garantizar una mayor igualdad de oportunidades. De hecho, en algunos países, especialmente en Estados Unidos, pero también en Francia o Alemania, determinados colectivos de altos ingresos han demandado una mayor imposición sobre la riqueza con estos argumentos.

3.5 El futuro de la fiscalidad directa en la UE

Como se ha podido comprobar, los impuestos directos en la UE han experimentado cambios importantes en los últimos años, que se han traducido en una pérdida de su importancia en el total de recaudación. Este hecho, unido a la introducción de nuevos esquemas que han mermado en algunos países su progresividad, ha supuesto una caída de la capacidad redistributiva de los sistemas fiscales. La actual crisis no ha hecho sino exacerbar esta tendencia. Como consecuencia de los problemas fiscales de buena parte de los países europeos, se han tomado medidas normativas fundamentalmente orientadas a aumentar la presión fiscal en los impuestos indirectos. Así, por ejemplo, entre 2009 y 2010 se han llevado a cabo reducciones en base o en tipos en el impuesto sobre la renta de sociedades en 19 países de la UE, mientras que en renta personal han disminuido la base o los tipos veinte países: por el contrario, en el ámbito del IVA, las alícuotas han subido en ocho países, mientras que los impuestos especiales se elevaban en catorce.

18 El Tribunal Constitucional alemán lo declaró incluso inconstitucional debido al diferente tratamiento en la valoración de los bienes.

Gráfico 20. Índice de Gini



Fuente: Solt (2010)

Todo este proceso de pérdida de protagonismo de los impuestos directos resulta más preocupante en un contexto donde, según la información disponible, la distribución de la renta ha empeorado notablemente en las dos últimas décadas. La desigualdad únicamente ha disminuido en Irlanda y Dinamarca. Por el contrario, en casi todos los nuevos Estados miembros del Este ha aumentado notablemente, y crecimientos muy parecidos se observan en Finlandia o Portugal. Todo ello, sin duda, plantea la necesidad de recuperar un mayor protagonismo de la imposición directa.

4. Los problemas del IVA y los tributos indirectos

4.1 Imposición indirecta en la UE: especial referencia al IVA

Como ya se indicó en el Capítulo 2, en general existen diferencias relevantes entre Estados miembros antiguos y nuevos en cuanto a la posición relativa que ocupa la imposición indirecta en los sistemas tributarios europeos. Así, los Estados miembros más antiguos tienen una distribución más o menos igualitaria entre impuestos directos indirectos y contribuciones sociales, mientras que los nuevos muestran una cuota mucho menor de los impuestos directos en el total: por ejemplo, en Bulgaria llega al 53,2% y en Chipre asciende al 43,6% del total de ingresos fiscales en 2009. España muestra un nivel bajo de imposición indirecta (29,5%), equilibrado en la directa (32,8%) y por encima de la media en las cotizaciones sociales (48,7%)¹⁹.

El tipo implícito sobre el consumo (como mostró el Gráfico 8 anterior) ha experimentado ciertas variaciones en el tiempo. Una primera fase de aumento, hasta 1999, vino seguida de una caída notable (en dos años se redujo en alrededor de tres cuartos de punto porcentual). De 2001 a 2007, el tipo volvió a aumentar constantemente cada año hasta alcanzar un 22,2% en 2007. En 2008 se registró una disminución significativa de alrededor de tres cuartos de punto. El tipo efectivo en el consumo es algo menor, en promedio, en la zona euro que en el conjunto de la UE.

Como puede observarse, la crisis económica que se puso en marcha en el año 2007

19 Comisión Europea (2011).

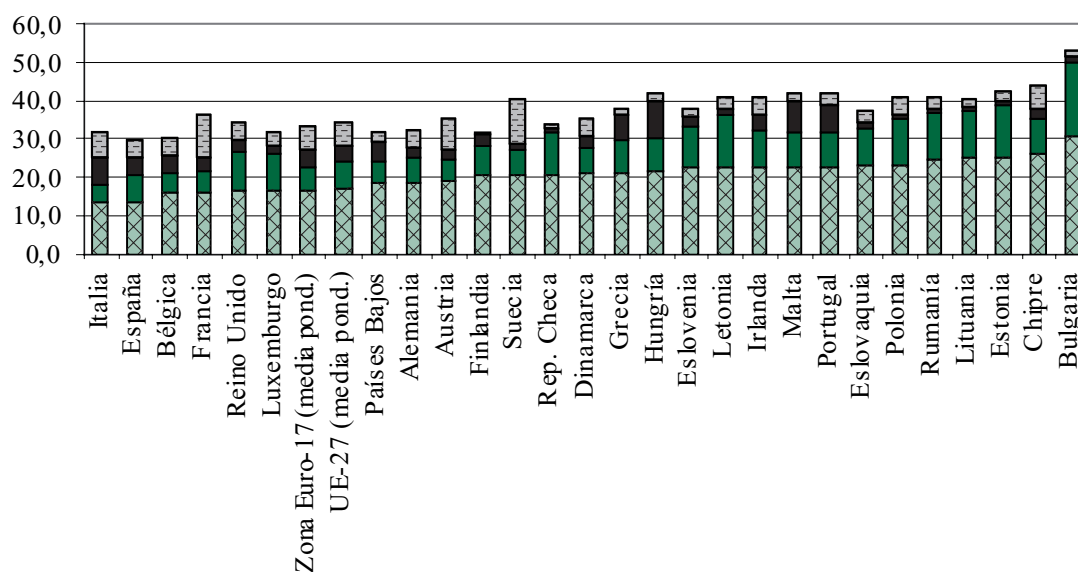
parece haber interrumpido la tendencia general hacia la imposición sobre el consumo. Así, el promedio del tipo efectivo en la UE-27 disminuyó en 0,7 puntos de 2007 a 2008. Mientras que el gasto final de los hogares en la UE ha aumentado un 1,2% entre 2007 y 2008, los ingresos de los impuestos al consumo han disminuido en un 1,3%. Ello puede ser la consecuencia de un cambio en los patrones de consumo hacia los bienes sujetos a tipos reducidos de IVA tras la crisis. En 2008, el tipo efectivo disminuyó en 22 países de la UE. Algunos países han experimentado grandes disminuciones en sus tipos efectivos en 2008, como Estonia (2,9 puntos) e Irlanda (2,7 puntos). Como resultado, 13 Estados miembros han experimentado caídas durante el período de referencia 2000-2008. Las más notables se encuentran en Eslovaquia (3,3 puntos porcentuales), Irlanda (2,8 puntos porcentuales), Finlandia (2,5 puntos porcentuales), Francia (1,8), España (1,6), Italia (1,5), Grecia y el Reino Unido (1,4), Letonia (1,2) y Dinamarca (1,0). Sin embargo, la mayoría de los nuevos Estados miembros muestra un incremento gradual de sus tipos efectivos en el consumo. En el período 2000-2008, el incremento más notable se registra en Chipre (7,8 puntos), Bulgaria (6,8 puntos), Malta (4,1 puntos) y Polonia (3,2 puntos). España es, en 2008, el país con un tipo efectivo más bajo, de un 14,1%, mientras que la media de la UE-27 se sitúa en el 21,5%.

Si buscamos una mayor desagregación en las cifras, debemos analizar cómo es la composición de la imposición indirecta, esto es, examinar cuál es el peso de cada uno de los tributos que la conforman, lo que se refleja en el Gráfico 21.

No es sorprendente que el IVA sea el componente más grande, representando aproximadamente un promedio del 17% del total de recaudación impositiva en la UE-27 (es decir, en torno a un 50% de la recaudación de indirectos). Sin embargo, el resto de elementos no son insignificantes, con una variación importante dependiendo de los países. Los impuestos especiales y otros impuestos sobre el consumo al margen del IVA representan desde un mínimo del 5% de la recaudación en Bélgica, Francia o Italia hasta casi el 19% en Bulgaria o un 14% en Estonia. Dado que el componente del IVA es el factor más relevante dentro de la imposición indirecta, cualquier análisis exige que pongamos la lupa en el comportamiento de este tributo, cuya evolución se representa en el Gráfico 22.

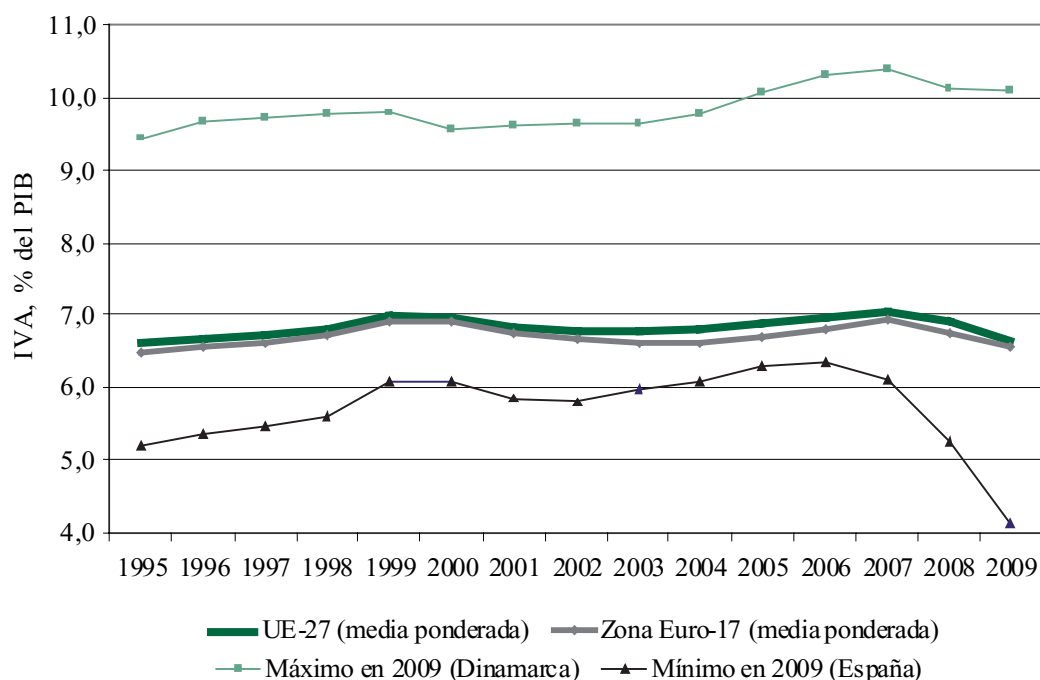
La tendencia al alza de la recaudación por IVA (como porcentaje del PIB), que pudo ser observada en el período 2003-2007, ha sido parcialmente revertida en 2008, y esto se aplica tanto a la media UE-27 y zona euro como a los extremos. En 2008, 16 Estados miembros experimentaron descensos en la recaudación por IVA respecto al PIB.

Gráfico 21. Peso de los distintos impuestos indirectos (en porcentaje del total de impuestos), 2009



Fuente: Comisión Europea (2011b)

Gráfico 22. Evolución de la recaudación por IVA como porcentaje del PIB, 1995-2009



Fuente: Comisión Europea (2011b)

Dada la ausencia de una reducción de los tipos del IVA, este resultado se puede explicar por varias causas:

- Un desplazamiento del consumo hacia bienes y servicios sujetos a tipos más bajos (alteración en la cesta de la compra de las familias).
- Problemas de recaudación (incluyendo un eventual aumento del fraude).
- Menor elasticidad de los consumos sujetos a impuestos especiales.

En lo que se refiere a las medidas adoptadas ante la situación de crisis económica, la práctica totalidad de los países de la UE han utilizado el IVA como instrumento de política económica general. En este sentido, pueden distinguirse cuatro tipos de actuaciones. En primer lugar, la de aquellos países que han aplicado subidas generales de los tipos, como es el caso de España –del 16% al 18% y del 7% al 8%–, pero también de otros muchos Estados. De hecho, estas subidas en diferentes países han provocado una clara tendencia de convergencia hacia un tipo nominal del 20%. Así, el tipo medio de la UE-27 se sitúa en un 20,2%. Si se comparan las principales economías –Francia, Italia, España, Reino Unido y Alemania–, los valores oscilan entre el 18% y el 20% a fecha de 1 de enero de 2010.

En segundo lugar, hay países que han introducido bajadas selectivas de tipo, relativas a algunos sectores muy ligados al consumo privado que pretendían fomentarse, como es el caso de la hostelería.

En tercer lugar, hay Estados que han llevado a cabo una política que puede calificarse como errática, con bajadas de tipos que luego se revierten o, incluso, se convierten en subidas. Un caso paradigmático es el del Reino Unido, que, primeramente, redujo el tipo general de IVA del 17,5% al 15% (desde el 1-12-2008 al 31-12-2009); posteriormente, se aprobó una subida al 17,5 y, finalmente, al 20.

Finalmente, hay países que han introducido medidas de apoyo a la tesorería de las empresas, como el caso de España, con la anticipación de las devoluciones –ahora mensuales– y con las mayores facilidades para modificar la base imponible en casos de impagos.

4.2 El futuro del IVA

A) El IVA y la recaudación tributaria

Como sabemos, el IVA es un tributo que presenta una base muy amplia, en la medida en que recae sobre el consumo y no sobre la renta. Asimismo, y como hemos visto anteriormente, se ha utilizado en la práctica totalidad de países de la UE como instrumento de política económica general para hacer frente a la crisis económica y tratar de obtener ingresos adicionales. Estas circunstancias determinan que se presente como un instrumento de largo recorrido para conseguir la consolidación fiscal.

Sin que podamos negar que las necesidades de recursos financieros puedan obligar a recurrir a este tributo como fuente de ingresos, ello no puede llevar a propugnar sistemas tributarios con un peso relativo excesivo del IVA. Y ello por varias razones, que pasamos a exponer. En primer lugar, deben tenerse en cuenta los efectos que producen las subidas de IVA sobre el consumo, el crecimiento y el empleo. Aunque es cierto que el IVA no perjudica a las exportaciones, en la medida en que nuestros bienes y servicios salen libres de carga tributaria por este impuesto, no sucede lo mismo en cuanto al consumo interno. Así, los incrementos de tipos de IVA se traducen, salvo en la parte que pueda ser absorbida por los productores y distribuidores, en subidas de precios al consumo final. Y ello incide negativamente en la demanda y, por tanto, en la producción, el crecimiento y el empleo.

En segundo lugar, un sistema que pivote en torno al IVA se hace muy vulnerable a situaciones de crisis, dado el efecto inmediato que producen las bajas de PIB sobre su recaudación. Ello es lógico, toda vez que la decisión de restringir el consumo o de cambiar las pautas hacia bienes sometidos a tipos reducidos es inmediata ante situaciones de incertidumbre económica.

En tercer lugar, y no menos importante, un sistema tributario cuya recaudación recaiga en gran medida sobre el IVA presenta serias deficiencias en términos de justicia. Dichas deficiencias se han puesto de manifiesto en numerosos estudios y simulaciones²⁰, que demuestran que el IVA **en su diseño** es proporcional, ya que no se exigen tipos diferenciados en función de la renta de los consumidores, pero

20 Véanse, por ejemplo, las simulaciones realizadas por el Instituto de Estudios Fiscales para el caso español.

en términos de **efectos** es regresivo, ya que su pago implica un mayor esfuerzo a medida que se consideran hogares más pobres; y ello es independiente del hecho de que paguen más en términos absolutos los más ricos que los más pobres, ya que los más ricos gastan más que los pobres, pero en menor proporción sobre la renta que tienen.

B) Algunos problemas técnicos en la configuración del IVA

En lo relativo a los aspectos técnicos de diseño del impuesto, la Comisión Europea abrió, a finales de 2010, un debate público acerca del futuro del IVA. Así, ha elaborado el denominado Libro Verde²¹ en el que formula determinadas preguntas, que se someten a un proceso de consulta pública, proceso finalizado el 31 de mayo de 2011. El documento se estructura en torno a dos cuestiones fundamentales. La primera es la relativa a los principios de imposición de las transacciones intracomunitarias, en un sistema adaptado al mercado único. La segunda afecta a aquellos aspectos que deberán abordarse con independencia de las decisiones que se adopten en relación con las operaciones intracomunitarias.

Por tanto, y en lo que se refiere al IVA, puede afirmarse que la propia Comisión ha realizado ya un diagnóstico de los problemas del impuesto, lo que nos va a servir como eje de nuestra exposición.

a) El futuro de las transacciones intracomunitarias en el IVA

Parece evidente que las actuales disposiciones relativas al comercio intra-UE suponen un obstáculo para el desarrollo del mercado único. Es más, nos atrevemos a afirmar que tal mercado no existe, verdaderamente, como consecuencia de tales disposiciones.

Como es sabido, la creación del mercado interior en el seno de la UE no solo supone la abolición de las fronteras fiscales y la supresión de los controles en frontera. Implica, asimismo, el establecimiento del principio de tributación en origen en el IVA para las operaciones intracomunitarias, aplicándose un tipo unificado en toda la Unión. De esta forma, las transacciones entre empresarios comunitarios deben someterse a gravamen como si de una operación interior se tratara, de forma que la repercusión la efectúe el sujeto que realiza la entrega, que tendría la obligación de ingresarlo en su Estado de residencia.

21 Comisión Europea (2010c).

Sin embargo, este objetivo último todavía no se ha logrado, por diversas razones, de entre las que podemos destacar dos. De un lado, las diferencias, todavía importantes, de tipos impositivos entre los distintos Estados. De otro, las discrepancias en torno al sistema de reparto de las cantidades recaudadas. Por ello, nos encontramos aún en el denominado régimen transitorio, que debería haber finalizado el 31 de diciembre de 1996, pero que, en estos momentos, según parece, tiene una vigencia indefinida.

Este régimen transitorio se caracteriza por el gravamen en destino de las entregas intracomunitarias realizadas entre empresarios. Ello implica que en el Estado de origen se aplique una exención —que no excluye ni limita el derecho a la deducción— y en el de destino se considere realizado un hecho imponible con motivo de la adquisición. Este hecho imponible es el que se denomina adquisición intracomunitaria de bienes, cuyo sujeto pasivo es el empresario adquirente, alterando así la regla general del impuesto. Para que la operación reciba el tratamiento descrito, es necesario que concurren cuatro requisitos. En primer lugar, que se trate de una entrega de bienes, no de una prestación de servicios. En estas últimas no cabe hablar, en sentido propio, de un tráfico internacional, ya que los servicios se localizan en uno de los dos Estados implicados: el de residencia del prestador o el del receptor. En segundo lugar, que los bienes sean objeto de transporte desde un Estado a otro. En tercer lugar, que la contratación de este último se efectúe por el vendedor, el comprador o por un tercero por cuenta de uno u otro. Por último, que el adquirente sea un empresario o persona jurídica que no actúe como empresario individual o profesional.

La regulación descrita está planteando no pocos problemas para todas las partes implicadas. En primer lugar, para las propias Administraciones tributarias, que se ven incapaces de detectar y reprimir el fraude organizado en esta clase de operaciones. En España, el fraude en las operaciones intracomunitarias se ha cifrado, recientemente, en 4.000 millones de euros anuales. La consecuencia ha sido que algunas fiscalías, como la de Madrid, estén reclamando medidas para atajar la actuación de estas tramas organizadas.

En segundo lugar, también se generan serios inconvenientes para los empresarios que efectúan la entrega intracomunitaria de bienes. Centrándonos ahora en la normativa española, el apartado primero del artículo 25 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, condiciona la aplicación de la exención al cumplimiento de dos requisitos. De un lado, que el adquirente sea empresario o profesional identificado a efectos del impuesto en un Estado miembro distinto del Reino de España. De otro, que los bienes objeto de entrega sean expe-

didados o transportados con destino a otro Estado miembro diferente de nuestro país. Y esta prueba no siempre es fácil de aportar, careciendo de total seguridad ante una posible actuación comprobadora de su Administración tributaria, que podrá liquidar el impuesto ante la ausencia de dicha prueba.

También debe mencionarse la existencia de hechos imponderables que no se justifican en el esquema de un mercado único, como el relativo a las transferencias de bienes, que no deja de ser un control sustitutivo al de las fronteras.

El sistema tampoco es idóneo para los empresarios que efectúan la adquisición intracomunitaria en el Estado de destino. Estos se encuentran obligados a ingresar el impuesto en su Hacienda y, en ocasiones, el cumplimiento de requisitos formales dificulta su derecho a la deducción simultánea de tales cuotas. Esta situación también se produce, en el ámbito de las relaciones internacionales, cuando se trata de prestaciones de servicios que, según las reglas de localización, se entienden prestados en el país de destino. En tales casos, si el adquirente de los servicios es un empresario o profesional, se produce la inversión del sujeto pasivo, con lo que los problemas de deducción de las cuotas ingresadas son muy similares a los que se suscitan en las adquisiciones intracomunitarias.

Además, existe un buen número de operaciones, las denominadas concatenadas –aproximadamente, el 30% de las transacciones intra-UE– con unas complejas reglas de localización, de sujeción/exención y de obligaciones formales, incompatibles con la cada vez más creciente agilidad que requiere el comercio en nuestros días.

Por otra parte, los costes indirectos vinculados al sistema no son nada desdeñables, al proliferar obligaciones de información que pretenden atajar los fenómenos de fraude.

A pesar de que todos los inconvenientes anteriores abogarían por la definitiva implantación de un sistema de tributación en origen, este parece inalcanzable en estos momentos. En particular, la actual situación de crisis económica ha puesto de manifiesto la necesidad de los Estados miembros de mantener importantes dosis de soberanía fiscal en cuanto a la fijación de los tipos de gravamen de IVA. De hecho, y como vimos, su modificación ha sido una de las medidas de política económica más usada por los diferentes gobiernos a lo largo de los años de crisis.

Así las cosas, no parece muy realista la aspiración de establecer un sistema de tributación en origen, ya que la divergencia de tipos de gravamen –o, al menos, el deseo de

los Estados de retener esta parcela de soberanía— lo hace imposible, por distorsiones evidentes en la competencia. Y no es menos importante la desconfianza hacia el sistema de reparto de la recaudación obtenida mediante la tributación en origen. En definitiva, no parece viable establecer un sistema propio de un impuesto europeo, pero regulado —parcialmente— y aplicado, en su totalidad, por las autoridades nacionales.

Centrados en este escenario, hay que examinar, por tanto, qué alternativas parecen más viables. En este sentido, debe advertirse que la tendencia generalizada en los últimos tiempos ha sido la de acudir a la técnica de inversión del sujeto pasivo, que ya se ha constituido en la regla general en las prestaciones de servicios intra-UE y que ha sido empleada para la lucha contra ciertas formas de fraude. Así ha sucedido en relación con el comercio de derechos de emisión o con la autorización concedida a las autoridades británicas para la lucha contra el fraude carrusel en componentes informáticos y telefonía móvil.

A nuestro juicio, la inversión del sujeto pasivo puede constituir, puntualmente, un remedio eficaz para garantizar el pago del IVA en las transacciones entre empresas. Ahora bien, también creemos que debe tratarse siempre de una medida transitoria y excepcional, ya que supone una alteración considerable en el mecanismo ordinario del impuesto, hasta tal punto que puede llegar a desnaturalizarlo. Así, corremos el riesgo de convertir el IVA en algo muy similar a un impuesto en fase minorista. Por tanto, no es una medida técnicamente admisible como fórmula general.

Por otra parte, no debe olvidarse que este mismo mecanismo, a través de la exención de las entregas intracomunitarias y la sujeción simultánea de las adquisiciones, es el que ha permitido la proliferación del fenómeno de fraude carrusel.

Finalmente, la inversión del sujeto pasivo generalizada, en su configuración práctica, exige la implementación de nuevas declaraciones informativas —relativas a operaciones con terceras personas—, lo que implicaría un aumento de los costes indirectos e ineficiencias.

Teniendo en cuenta lo anterior, creemos que el correcto funcionamiento del mercado interior, unido a las posibilidades reales de actuación, abogan por mantener la tributación en el Estado de destino, si bien aplicando las reglas de repercusión/ deducción y liquidación propias del sistema de tributación en origen. Esto es, se trata de mantener la normativa sustantiva del Estado de destino, atribuyéndole también la recaudación, pero liquidando el tributo en origen y con repercusión directa del tributo. Esta es, realmente, una de las opciones que propone el Libro Verde y

que nos parece la más adecuada. Entendemos que un sistema como éste debería basarse en los siguientes elementos:

1. El impuesto debe ser repercutido por el vendedor al comprador, tal y como sucede en las operaciones interiores.
2. No obstante, el impuesto debe exigirse con arreglo a la legislación del Estado de destino, en particular en lo relativo a tipos impositivos y exenciones.
3. La practicabilidad de las dos ideas anteriores exigiría la creación de una base de datos europea donde figuraran los tipos de gravamen, ordinarios y reducidos, por cada uno de los países y para cada producto, clasificado según la codificación NC.
4. A nadie se le escapa que el sistema que se propone resultaría de mucha más fácil aplicación si se redujeran las posibilidades de aplicación de tipos reducidos, lo que también forma parte de las propuestas contenidas en el Libro Verde, sobre la que volveremos más adelante.
5. También debería ir acompañado de la creación de un sistema de ventanilla única, de manera que el impuesto fuese declarado e ingresado por el proveedor en el Estado donde se encuentre establecido. La recaudación sería transferida por dicho Estado al de destino. También volveremos sobre esta cuestión más adelante.
6. Un sistema como el descrito permitiría suprimir las declaraciones de operaciones intracomunitarias, aunque exigiría alguna medida alternativa para limitar el fraude. En particular, el derecho a la deducción del adquirente de los bienes debería estar condicionado a la inclusión, en su declaración nacional, del NIF/IVA del proveedor de aquellos.
7. Incluso podría pensarse en la posibilidad de otorgarle una opción al adquirente, consistente en ingresar el impuesto directamente en la Hacienda en caso de que tenga sospechas acerca del incumplimiento –o, lo que es peor, la implicación en una trama de fraude– del vendedor.

En todo caso, como indica el propio documento de la Comisión que acompaña al Libro Verde, un sistema como el descrito debería ser introducido de forma gradual, aplicándose, inicialmente, a las mercancías más susceptibles de fraude o de más fácil seguimiento.

b) Los problemas derivados de la localización de los servicios internacionales en el Impuesto sobre el Valor Añadido: el caso particular de los servicios vinculados a las nuevas tecnologías

Otro foco de problemas en el impuesto que venimos analizando es el de la localización de los servicios cuando estos se prestan a nivel internacional. Sin lugar a dudas, la controversia se plantea en relación con aquellos nuevos servicios –comercio electrónico, telecomunicaciones, audiovisual– cuya localización, en operaciones internacionales, se produce, en todo caso, en destino. Tratándose de transacciones intra-UE, la recaudación del impuesto es sencilla. Así, si el destinatario es un empresario o profesional, rige la localización en destino con inversión del sujeto pasivo. En caso contrario, se aplica la localización en origen, siendo sujeto pasivo el empresario establecido en el Estado miembro en cuestión. Sin embargo, cuando se trata de la importación de esta clase de servicios, prestados pero no establecidos, la cuestión se hace más compleja. No existen tantos problemas si el destinatario es un empresario o profesional, ya que se aplica, de nuevo, la inversión del sujeto pasivo. Pero si se trata de particulares –usuarios masivos de estos nuevos “e-servicios”–, las posibilidades de elusión del impuesto son enormes, ya que su recaudación depende de que el empresario establecido fuera cumpla regularmente con sus obligaciones en el Estado que designe para la aplicación del régimen de ventanilla única.

Esta situación, además de perjudicar a las Haciendas europeas, coloca a nuestros empresarios en una situación de desventaja competitiva respecto de los establecidos fuera de nuestras fronteras.

Sin duda, la correcta aplicación del impuesto a esta clase de servicios exige una mayor cooperación entre Administraciones. En particular, se requeriría que la cooperación administrativa con países extracomunitarios fuese igual de estrecha que la prevista en la UE, a efectos e garantizar que el Estado de consumo tiene verdadera capacidad para inspeccionar estas transacciones.

En tanto no sea así, lo cierto es que los Estados miembros tienen escasas, por no decir nulas, posibilidades de control en aquellos casos en los que los servicios son prestados por operadores no comunitarios a consumidores finales residentes en la Unión. En estos supuestos resulta relativamente complejo que los operadores que, voluntariamente, quieran cumplir sus obligaciones, lo hagan. Si a ello unimos las reducidas posibilidades de controlar la propia existencia del consumo, fácilmente entenderemos que la mayor parte de aquellos opten por no liquidar e ingresar el impuesto.

Las consideraciones anteriores son, sin duda, las que motivaron, en su día, que las instituciones comunitarias concibieran este sistema, en principio, como meramen-

te provisional. Siendo ya un régimen definitivo, parece que deben añadirse previsiones de control adicionales.

Así, tal vez sea el momento de ir pensando en la introducción de otro tipo de sistemas, más toscos en su configuración técnica, pero que aseguren de mejor manera el pago del tributo. Nos estamos refiriendo a la solución, propuesta por parte de la doctrina española, consistente en designar como obligado al pago en los supuestos en que el adquirente es un consumidor final, a las entidades emisoras del instrumento de pago utilizado. Dichas entidades solucionarían el problema de la información acerca de la operación realizada, a la vez que suponen una importante garantía de cobro, al tratarse de multinacionales establecidas en la mayor parte de los Estados.

c) La lucha contra el fraude en el Impuesto sobre el Valor Añadido: hacia un modelo de gestión más eficaz

En las páginas anteriores hemos avanzado algunas ideas que permitirían mejorar la lucha contra el fraude en las operaciones intracomunitarias. En especial, nos referimos al sistema que hemos propuesto de tributación en destino pero mediante la aplicación de las reglas de origen. Ahora bien, parece que ello no es, ni mucho menos, suficiente para terminar con el fenómeno del fraude, tanto en las operaciones intracomunitarias como en las interiores. Parece que el mecanismo de gestión del IVA también puede contribuir, de manera significativa a limitar las posibilidades de fraude.

Consciente de esta situación, la Comisión, en el Libro Verde, ha puesto encima de la mesa las siguientes posibilidades o modelos de recaudación:

- El primer modelo consiste, básicamente, en la designación de las entidades financieras como sustitutos. Con arreglo a dicho modelo, el cliente daría instrucciones a su banco para pagar los bienes o servicios, y este dividiría el pago entre el precio de la operación, que pagaría al proveedor, y el importe del IVA, que se transfiere directamente a la Administración tributaria.
- El segundo de los modelos propuestos pasa por la creación de una base de datos central. Se pretende que todos los datos de cada factura se envíen en tiempo real a una base de datos central para el control del IVA. De esta manera, las autoridades tributarias obtendrían información mucho más rápidamente que ahora, y podrían suprimirse una serie de obligaciones existentes actualmente

en materia de IVA. Como es lógico, el sistema sería más eficaz si se realizara la facturación electrónica en todas las transacciones entre empresas.

- El tercer modelo puede denominarse como de “transferencia de archivos de IVA”. En este caso el sujeto pasivo transfiere a un archivo seguro de datos sobre el IVA, los relativos a las transacciones en que participa. Tal archivo se encontraría a disposición de la Administración tributaria, ya sea directamente o solicitándolo en un plazo muy breve.
- Por último, se propone un sistema de certificación de procedimientos del contribuyente. Se trata de una certificación expedida por la Administración tributaria por la que se acredita la adecuación de los procedimientos y controles internos establecidos por el sujeto pasivo para el cumplimiento de la normativa de IVA.

De los cuatro modelos propuestos, el primero supone un cambio estructural, con elevados costes de gestión para las entidades financieras, complejo de poner en funcionamiento, y con implicaciones para la tesorería del proveedor. Ahora bien, no puede dudarse de que se trata de un mecanismo muy eficaz de lucha contra el fraude, ya que, para las operaciones amparadas por el sistema, elimina absolutamente el riesgo del “operador desaparecido”. Así, la responsabilidad del pago del impuesto no recae sobre el empresario vendedor del bien o prestador del servicio, sino sobre la entidad financiera. Y esta será, normalmente, una empresa de gran dimensión, con solvencia y una implantación suficiente en el territorio del Estado acreedor.

No obstante esta indudable ventaja, lo cierto es que el recurso a figuras como la de la sustitución tributaria debe realizarse con extrema prudencia y como último recurso, en la medida en que supone imponer cargas a sujetos que no tienen la condición de contribuyente, que no realizan el hecho imponible del impuesto. Además, debe recordarse que no resuelve el problema para todas las operaciones, como son aquellas que se producen al margen del sistema bancario.

Las circunstancias anteriores hacen aconsejable contemplar este modelo como última ratio, a la que puede acudir si alguna de las otras posibilidades muestra su inoperancia. Por ello, creemos que, en un primer momento, debería acudir al segundo modelo, el de base de datos central para el control del IVA. Este es más equilibrado: combina eficiencia en las posibilidades de control administrativo y un moderado aumento de los costes de gestión a cargo de los obligados tributarios. Es cierto que no elimina el riesgo del “operador desaparecido”, pero permite un ma-

yor control fiscal sobre estos casos, al mismo tiempo que aumenta la capacidad de respuesta por parte de la Administración. Sin embargo, uno de los inconvenientes que plantea esta opción es la necesidad de que las empresas adopten la facturación electrónica, lo cual puede suponer un coste importante para algunas de ellas. En cualquier caso, si se optase por el mismo, sería conveniente acompañar este modelo con el establecimiento en un plazo razonable de tiempo de la facturación electrónica con carácter obligatorio, como ha sucedido recientemente en Corea del Sur.

A la hora de contemplar el fenómeno del fraude, no solo debemos tener en cuenta el interés recaudatorio de los Estados miembros, sino que tenemos que incorporar al debate la situación de riesgo en que se coloca a los operadores legales y cumplidores. Así, muchos países, como España, han introducido medidas nacionales para poder derivar la responsabilidad a los empresarios que sabían o deberían haber sabido que los bienes adquiridos procedían de tramas de fraude. En estas condiciones, la jurisprudencia comunitaria considera que los Estados pueden negar el derecho a la deducción a los adquirentes de tales bienes. Como puede fácilmente comprenderse, liberarse de esta responsabilidad exige que los empresarios realicen controles permanentes sobre sus proveedores, especialmente si son nuevos.

Para evitar estos inconvenientes, la Comisión se ha planteado un sistema que denomina de pago fraccionado opcional. Consiste en permitir que el adquirente de los bienes opte por pagar el impuesto directamente a la Administración tributaria y el precio de la operación a su proveedor. De esta manera, dicho adquirente queda a resguardo de una eventual responsabilidad y, además, evita los costes derivados de la realización de controles sobre sus proveedores. Por su parte, las Administraciones tributarias reducen el riesgo de fraude fiscal, a la vez que obtienen información adicional sobre los contribuyentes concretos y sobre las últimas prácticas en materia de fraude.

Pues bien, una opción muy interesante, en esta primera fase que proponemos, podría consistir en la combinación del modelo de base de datos central con este pago fraccionado opcional. De esta forma, no solo se gana en información y en el efecto disuasorio asociado a esta, sino que en muchas operaciones, las consideradas como de riesgo por los propios operadores legales, se elimina el riesgo del “operador desaparecido”.

La posibilidad de avanzar con una medida de este tipo –nos referimos ahora al pago fraccionado– solo sobre determinadas operaciones con carácter obligatorio –nichos de fraude– podría plantearse, si bien debería estudiarse con cuidado, y exigirse un umbral mínimo para quedar incluido en él.

d) El sistema de “autoridad única” para la gestión del IVA en operaciones transnacionales

Como hemos visto, algunas de las propuestas que hemos formulado –en particular, la relativa al comercio intracomunitario de bienes– exige la implantación de un sistema de “autoridad única” o de “ventanilla única”. A nuestro entender, es una medida muy adecuada para la simplificación que debe desarrollarse y aplicarse con carácter general, de forma que las diversas Administraciones tributarias se impliquen entre sí, trabajen unas para otras y faciliten a los operadores el cumplimiento de sus obligaciones. Por ello, al menos sobre el esquema ya implantado para las operaciones de comercio electrónico, o que habrá de implantarse a partir de 2015 para determinados servicios, o para la solicitud de devoluciones, debería impulsarse, de manera que se extienda con carácter más general y así los operadores pudieran ver facilitado el cumplimiento de sus obligaciones y minorado el coste formal de cumplimiento, lo que redundaría en el robustecimiento del mercado único. La extensión habría de comenzar con la aplicación a operaciones como las ventas a distancia o las entregas localizadas en otro Estado e ir perfeccionándose con su aplicación práctica. Se entiende que lo fundamental es su extensión y puesta en funcionamiento de la manera más inmediata posible sobre las experiencias ya conocidas.

En todo caso, debe resaltarse un problema del sistema que está pendiente de resolución. Se trata de la aplicación del Derecho interno de cada Estado y de su propia operativa. No existe problema si la “ventanilla única” se concibe como un buzón en el que se presentan las declaraciones, pero sí cuando se atribuyen al Estado en cuestión las funciones de comprobación y liquidación del tributo. En tal caso, no existen estímulos para que dicho Estado se implique a la hora de liquidar y recaudar un tributo que no va a nutrir su Hacienda, sino la de un Estado diferente. Esto es lo que sucedería con el sistema de “autoridad única” propuesto para las transacciones intracomunitarias, ya que el vendedor debería ingresar en su Estado de residencia –origen de la operación– y bajo este modelo, el impuesto adeudado en el Estado de destino de los bienes. Por tanto, las comprobaciones acerca de la regularidad de la declaración y pago del tributo deberían ser efectuadas por una Administración tributaria que no es la acreedora del mismo. En el futuro, estas funciones tal vez deberían ser realizadas por una incipiente Administración tributaria europea, pero este es un objetivo difícil de alcanzar. Mientras tanto, tal vez resulte necesario introducir algún tipo de estímulo –por ejemplo, un premio de cobranza– que haga más eficaz esta “gestión del tributo para otro”.

e) El problema de la diversidad de tipos de gravamen

Desde un punto de vista de la simplificación y de la neutralidad, tal vez debería abogarse por una lista muy corta de tipos reducidos o, incluso, por su supresión. Sin ir más lejos, ello facilitaría la implantación de sistemas de “ventanilla única” que antes hemos defendido. Por tanto, parece que, en una primera aproximación, nos encontramos ante un objetivo deseable.

No obstante, es preciso tener en cuenta que estamos ante un impuesto que genera efectos regresivos, que se ven atenuados, en buena medida, por la existencia de los tipos reducidos, dada la desigual distribución de la cesta de la compra entre los hogares que integran cada una de las decilas de renta. Por tanto, una reforma como la propuesta tendría efectos redistributivos negativos. En el caso de España, una reforma que eliminara los tipos reducidos permitiría bajar el general hasta el 12,7%. Ahora bien, un simple análisis demuestra que una supresión de tipos reducidos en el IVA genera proporcionalmente más “perdedores” entre las decilas de rentas más bajas que entre las más altas.

En consecuencia, una reforma como la que se propone resulta en la actualidad inviable. Ello no significa que se pueda limitar en parte la aplicación de los tipos reducidos, pero hay ciertos bienes para los que entendemos no se pueden suprimir. En especial, para aquellos que suponen el sustento básico de las familias.

5. Los tributos medioambientales y su relación con otros instrumentos de mercado. El futuro de los impuestos especiales. Transformación de la imposición sobre la energía en un tributo medioambiental

5.1 Consideraciones generales

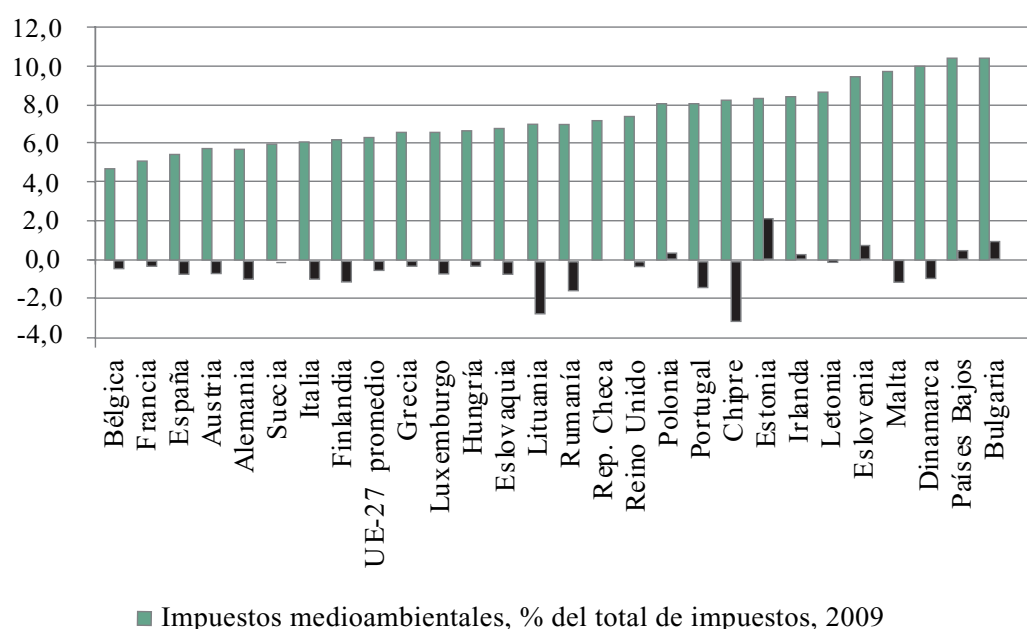
El desarrollo de la imposición medioambiental está sometido a fuerzas contrapuestas. De una parte, el desarrollo de principios políticos que quieren dar prioridad a la protección medio ambiental, con una tendencia a que se fortalezca el gravamen que va dirigido a proteger a la sociedad frente a la amenaza del deterioro medioambiental o del calentamiento global; ello plantea el problema del doble dividendo y la contradicción entre ambos objetivos. Desde el punto de vista de los objetivos políticos, el mejor impuesto medioambiental es el inexistente por innecesario. En cambio, como fuente de recursos, su desaparición podría implicar problemas graves en términos de financiación de servicios públicos.

Al mismo tiempo, se utilizan de forma creciente instrumentos diferentes a los impuestos para alcanzar los objetivos políticos mencionados, como, por ejemplo, los derechos de emisión. Adicionalmente, y también de forma contradictoria, cada vez es mayor la presión política para compensar los fuertes aumentos en el precio del petróleo, mediante la reducción de la imposición sobre la energía. Por último, dos factores que pueden condicionar las posibles reformas fiscales en este ámbito son el carácter regresivo de este tipo de impuestos, al afectar singularmente a productos de uso masivo, y, con frecuencia, objeto especial de consumo por parte de colectivos de ingresos bajos; y, adicionalmente, motivos de competencia fiscal internacional, que pueden dificultar la aplicación de cualquier medida tomada en esta dirección.

En la actualidad se calcula que en la UE-27, en promedio, un euro de cada 14 de recaudación fiscal procede de impuestos medioambientales. Sin embargo, hay que destacar que la tributación medioambiental (la vinculada a los impuestos especiales) ha disminuido poco a poco desde el año 2003, tanto en porcentaje sobre el PIB como sobre el total de impuestos (Gráfico 23). Su importancia es similar en los Estados miembros viejos y en los nuevos; en estos últimos, la intensidad en el uso de la energía compensa el hecho de que mantienen tipos bajos de gravamen. En general, no se puede concluir que la equivalencia de la recaudación de estos impuestos se corresponda con una aproximación de los tipos de gravamen. Así sucede con la imposición sobre la energía, que contribuye con tres cuartas partes de la renta fiscal medioambiental total.

En general, respecto a las expectativas creadas por este tipo de imposición en épocas anteriores, hoy se reconoce la dificultad de crear nuevas figuras con capacidad recaudatoria suficiente como para sustituir a alguno de los principales tributos de los sistemas fiscales actuales. Por eso, la creación de nuevas figuras, en campos como las emisiones o los residuos, se ha dado especialmente entre niveles de gobierno descentralizados como los municipios o, singularmente en España, las comunidades autónomas. Lo que en cambio se asume con carácter general es la necesidad

Gráfico 23. Impuestos medioambientales, porcentaje del total de impuestos, UE-27 y variación porcentual sobre impuestos totales (2003-2009)



Fuente: Comisión Europea (2011)

de “transversalizar” la tributación medioambiental, es decir, aplicar en las nuevas reformas tributarias criterios medioambientalistas hasta donde sea posible.

Los impuestos de mayor capacidad, sin duda, son los que afectan a la energía, especialmente en el marco de los tributos especiales sobre el consumo. Los esfuerzos llevados a cabo a lo largo de los últimos años se han dirigido, más que a la creación de nuevas figuras, a la discriminación de la carga tributaria en función del impacto medioambiental de los productos energéticos. Eso es lo que explica el aumento de los precios del fuel oil en relación con otras gasolinas en períodos recientes.

En relación con los impuestos que afectan al uso y consumo del agua, hay que recordar que la política de aguas actual persigue el objetivo básico de repercutir los costes derivados de su administración, gestión y explotación a los usuarios, incluidos los daños producidos en el medio ambiente y los derivados de la escasez, tal y como queda expresado en el texto de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Asimismo, resulta fundamental introducir mecanismos que permitan racionalizar su uso, tomando en consideración la capacidad disponible, las tarifas aplicables y, en su caso, la fiscalidad.

Ahora bien, esta normativa comunitaria no contempla de forma específica las figuras tributarias ni establece un régimen armonizado de la fiscalidad de este recurso. Su artículo 9.1 sí que establece que “... Los Estados miembros garantizarán, a más tardar en 2010, que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva...”

En definitiva, es necesario articular una política de precio del agua que contribuya a su uso eficiente y cumplir con objetivos medioambientales. Cabrían dos opciones en principio: confiar en un mercado cuyo objeto sea este recurso, donde se establezcan precios privados; o, por el contrario, considerar que las externalidades negativas que surgen por su uso no se internalizan a través de precios privados y establecer mecanismos públicos dirigidos a que las tarifas por el uso del agua los refleje. La doctrina económica especializada opta por esta segunda solución, dado que existen tales costes externos de naturaleza medioambiental y los vinculados a la escasez de agua que aconsejan utilizar tributos o tarifas públicas. La elección por figuras fiscales o precios públicos va a tener que ver con diversos factores: si dichos costes y en qué medida se pueden relacionar con servicios concretos, quiénes son los competentes para prestarlos y bajo qué régimen jurídico se prestan.

De esta manera, tal vez sería aconsejable disponer de un impuesto general sobre el agua que permitiera trasladar aquellos costes y externalidades derivados del uso de agua que no pueden o no se deben repercutir con ocasión de servicios individualizables. Junto con este, podrán exigirse tasas a los beneficiarios de la prestación de servicios públicos, que podrán alternativamente ser tarifas en determinados casos en que el servicio sea ejecutado en régimen de concesión por empresas públicas, mixtas o privadas²².

5.2 Viabilidad de la imposición sobre la energía y la contaminación. Su relación con el sistema de derechos de emisión

A partir de la década de los noventa del pasado siglo, junto con los tradicionales “instrumentos de regulación”, se empiezan a establecer una serie de instrumentos económicos que vienen a complementar la actuación de políticas públicas en materia de protección del medioambiente. Los más significativos son los derechos de emisión negociables y los impuestos ambientales.

En concreto, la UE, haciendo uso de uno de los instrumentos derivados del Protocolo de Kioto, aprobó la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad (en adelante, Directiva 2003/87/CE).

La Directiva 2003/87/CE contempla dos períodos temporales diferentes, de 1 de enero de 2005 a 31 de diciembre de 2007 y de 1 de enero de 2008 en adelante. Durante el primer período, las previsiones de la norma únicamente afectaban a uno de los gases de efecto invernadero, el dióxido de carbono. Asimismo, durante esta primera fase existe una limitación cuantitativa, en la medida en que la normativa solo afecta a las instalaciones de “actividades reguladas” que superen ciertos umbrales de emisión. En el segundo período, en el que ya nos encontramos, los Estados miembros pueden aplicar el régimen de comercio a otras instalaciones y gases de efecto invernadero, previa autorización de la Comisión. En el caso español, esto no ha sucedido.

22 Se denomina precio público a la contraprestación dineraria que el Estado recibe por la prestación de un servicio en igualdad de condiciones que el sector privado y en régimen de Derecho privado. Se diferencia de la tasa en que esta se paga por el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público. Es precio privado el determinado por las empresas en el mercado al entregar bienes o prestar servicios.

Por tanto, el régimen de comercio de emisiones de CO₂ tiene como agentes destinatarios las instalaciones de un número reducido de sectores productivos, por lo que otros tan contaminantes como el transporte quedan fuera. Lo mismo sucede con los particulares, generadores de emisiones y que no perciben en el precio de los carburantes que consumen el coste de aquellas. Incluso, existen industrias pertenecientes a los sectores afectados por este régimen que tampoco deben soportar coste alguno por sus emisiones, al no superar determinado umbral cuantitativo.

La situación descrita es la que origina la necesidad de implantar el segundo tipo de instrumentos económicos, esto es, los tributos ambientales y, en concreto, la creación de un impuesto sobre el CO₂. Su finalidad, claro está, sería gravar las emisiones de CO₂ producidas por aquellos sectores no incluidos en el sistema de comercio de derechos de emisión, básicamente, el transporte y los hogares. Ello implica la conveniencia de que ambos instrumentos se diseñen y apliquen de manera coordinada, no solo en cuanto a la necesidad de evitar duplicidades, sino también en lo relativo a su cuantía, que debe ser equivalente.

La armonización de la imposición medioambiental en la UE se aborda en dos directivas diferentes: la Directiva sobre imposición de los productos energéticos y de la electricidad, y la conocida como la Directiva de la euroviñeta²³. En principio, estas disposiciones deberían utilizar los tributos con el objeto de internalizar los costes medioambientales derivados del uso de las fuentes de energía y enviar señales vía precios a los consumidores con el objeto de fomentar su uso eficiente. En particular, deberían utilizarse para cumplir con los objetivos políticos en materia de ahorro de energía y cambio climático, recogidos tanto en la Estrategia Europa 2020 como en las conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2008, así como en otros compromisos internacionales.

En las líneas que siguen a continuación vamos a analizar, someramente, cuál es la situación de estos impuestos en el ámbito comunitario y, en concreto, examinaremos las propuestas que se están formulando en el seno de la UE para lograr un cierto grado de armonización en esta materia. Dichas propuestas pasan por la utilización de los impuestos sobre la energía con finalidad ambiental.

23 Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad, publicada en el DO L 283 de 31 de octubre de 2003, y Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras, DO L 187 de 20 de julio de 1999.

A) La propuesta de modificación de la Directiva 2003/96: la introducción de un componente ambiental

La Directiva 2003/96 sobre armonización de la imposición sobre los productos energéticos²⁴ vino a ampliar el marco comunitario de la imposición armonizada de la energía, anteriormente limitado a los hidrocarburos, con el objeto de extender sus previsiones a todos los productos energéticos, incluidos el carbón, el gas natural y la electricidad. Su objeto fue también incrementar los tipos mínimos de gravamen en este ámbito tributario. En particular, perseguía reducir las distorsiones a la competencia existentes dentro de la Unión como consecuencia de la divergencia de tipos, las existentes entre los productos sujetos a gravamen y aquellos que no lo estaban, incentivar el uso eficiente de la energía y atribuir a los Estados miembros la opción para que ofrecieran a las empresas incentivos por la reducción de sus emisiones.

La Comisión Europea creó un Grupo de Trabajo en 2008 para impulsar de nuevo la idea inicialmente concebida por la UE, esto es, considerar la imposición como un instrumento para reducir las emisiones de CO₂ en los sectores difusos. Por sectores difusos debemos entender aquellos que quedan fuera de los incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión por la Directiva 2003/87/CE.

Se trata, por tanto, de volver a la idea concebida en la década de los noventa, consistente en establecer a nivel comunitario un impuesto que grave el dióxido de carbono. Dicha idea se ha concretado en la Propuesta de Directiva del Consejo, que modifica la Directiva 2003/96/CE, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

La referida propuesta comienza por resaltar las deficiencias de la actual armonización de la fiscalidad de la energía, a saber:

- En primer lugar, se afirma que el sistema no garantiza la consistencia en el tratamiento de las fuentes de energía fósiles y la electricidad. Así, puede constatarse que ciertos productos se encuentran favorecidos respecto de otros; en especial, así sucede con el carbón, en contra de los objetivos energéticos y sobre el cambio climático. Y ello también implica un factor que distorsiona la competencia entre las empresas, dependiendo de cuál sea la fuente de energía que usen.

24 Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

- En segundo lugar, la señal vía precio que introduce la Directiva a través de los niveles mínimos de tributación no es adecuada para combatir el cambio climático. En particular, se cita expresamente el caso de los carburantes de automoción, donde un precio por las emisiones de CO₂, visible y soportado por los usuarios del transporte, parece muy necesario para la reducción de aquellas.
- En tercer lugar, el sistema de tipos mínimos previsto en la Directiva 2003/96 no brinda un tratamiento adecuado a los combustibles renovables, al no tomar en consideración su menor contenido energético, sus mayores costes de producción o la necesidad de proporcionarles una cierta ventaja competitiva. En concreto, el menor componente energético solo se tiene en cuenta, a opción de los Estados, mediante beneficios fiscales, por aplicación del artículo 16 de la Directiva 2003/96.
- Por último, no existe la debida coordinación entre la tributación armonizada de la energía y el sistema de derechos de emisión. Por ello, en unas ocasiones se superponen ambos instrumentos, mientras que en otras no está presente ninguno de ellos. Las situaciones mencionadas son indeseables desde el doble punto de vista del correcto funcionamiento del mercado interior y de la reducción de emisiones.

Teniendo en cuenta la situación descrita, se podría proponer la armonización de los tributos sobre la energía a partir de la creación de dos componentes diferenciados. Por un lado, un componente ambiental, cuya cuantía se calcula en función de las emisiones causadas por cada producto energético. En concreto, se postula cuantificar este componente acudiendo a la Decisión 2007/589/CE, de 18 de julio de 2007, por la que se establecen directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efectos invernadero de conformidad con la Directiva 2003/87/CE. Por otro, un componente fiscal, en función del contenido energético de cada producto.

El componente ambiental debería exigirse a todos los usos, salvo los sometidos al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (que se declaran sujetos, pero exentos). Como puede observarse, el tributo iría dirigido, en cuanto a este componente, a los que antes denominábamos sectores difusos.

También se prevén exenciones para los sectores sometidos a riesgo significativo de fuga de carbono, esto es, a la deslocalización de empresas hacia territorios que no

tengan un régimen equivalente. Estas últimas exenciones son transitorias, hasta 31 de diciembre de 2023.

El tipo de gravamen pretende estar armonizado con el precio de la tonelada en el mercado de derechos de emisión, cifrándose inicialmente en 20 euros/tonelada. Dicho tipo será objeto de actualización cada cinco años siguiendo la evolución de los precios en los mercados de emisiones.

La introducción de un impuesto como el descrito plantea algunas dificultades, relativas a la pérdida de competitividad de las empresas europeas, a los posibles efectos inflacionarios y a los argumentos de justicia o equidad social. Los dos últimos inconvenientes parece que pueden salvarse en estos momentos, aunque existe incertidumbre si esto será así con carácter permanente. De un lado, ya que no existen en la actualidad tensiones inflacionistas; de otro lado, ya que los contribuyentes de rentas más bajas pueden verse compensados por otras vías que muestran un claro carácter redistributivo, como la del gasto público. No obstante, el problema de la competitividad es de más difícil solución, lo que resulta especialmente grave en una situación de crisis económica como la actual.

No obstante, en la medida en que los impuestos sobre la energía promuevan los incentivos adecuados, pueden desempeñar un papel importante para cumplir con objetivos medioambientales. También cumplen con una función fiscal, en relación con el objetivo más amplio de la consolidación fiscal en el contexto de crisis económica y déficits presupuestarios actuales. Además, existe cierto consenso en la doctrina económica sobre la posibilidad de recurrir a estos tributos en el marco de reformas orientadas a una imposición más favorable al crecimiento: los ingresos adicionales que estos generan pueden utilizarse para reducir la carga fiscal del trabajo; también pueden destinarse a financiar la investigación y el desarrollo en materia medioambiental o a compensar su regresividad a través de subsidios a hogares de rentas bajas.

En todo caso, la coordinación, al menos a nivel europeo, resulta imprescindible no solo para evitar discriminaciones en relación con la garantía de las libertades europeas de circulación, sino también para prevenir distorsiones en el funcionamiento del mercado interior.

Este proceso de reflexión sobre la creación de un tributo específico sobre la energía no puede obviar los efectos derivados de la existencia de un sistema de comercio sobre los derechos de emisión. Es necesario coordinar los distintos instrumentos

económicos de que se dispone para disciplinar el uso de las distintas fuentes de emisiones contaminantes. La descoordinación entre la necesaria armonización de la fiscalidad energética y dicho sistema de derechos puede dar lugar a un doble gravamen o a la elusión de la responsabilidad por las emisiones. Al mismo tiempo, tendría como consecuencia que los Estados no puedan gravar las emisiones como querrían con el objeto de no situar a su industria en una posición de desventaja comparativa o provocar que los consumidores adquieran sus combustibles en países de baja tributación, con la consiguiente pérdida de ingresos fiscales. De hecho, la exposición de motivos de la iniciativa de la Comisión menciona específicamente que las diferencias entre soluciones nacionales están conduciendo a distorsiones y doble imposición en el mercado interior. Esta nueva propuesta europea va a contemplar específicamente los sectores situados fuera del sistema de derechos de emisión como el transporte, instalaciones industriales menores, agricultura y hogares, que suman entre todos la mitad de las emisiones de CO₂.

En cuanto a la Directiva relativa a los gravámenes sobre los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras, se debe destacar que su ámbito de aplicación queda limitado al transporte por carretera. Su fin no es establecer tipos mínimos, sino fórmulas dirigidas a coordinar el uso de impuestos específicos, gravámenes o peajes para financiar infraestructuras. La referencia a los costes medioambientales se limita a permitir que los Estados miembros, cuando recurran a tales fórmulas para financiar infraestructuras de transporte, puedan tener en cuenta los costes ecológicos. Por otra parte, parece claro que los tributos armonizados bajo la Directiva sobre productos energéticos no son objeto de tratamiento en esta última regulación, siendo ambos objetos plenamente compatibles.

6. Gravámenes sobre la banca u operaciones financieras

Recientemente, el presidente de la Comisión Europea ha propuesto ante el Parlamento Europeo la creación de un impuesto sobre las transacciones financieras como un instrumento propio de la Unión para contribuir a financiar su presupuesto²⁵. En realidad, desde que comenzó la actual crisis se ha apuntado desde diversos foros la necesidad de rediseñar algunos elementos del sistema financiero internacional, con objeto de reducir su inestabilidad y recuperar parte de las ayudas que los distintos Estados han otorgado al sector financiero. Dejando a un lado aquellas de carácter regulatorio, se trata de medidas de corte fiscal que persiguen, por tanto, un doble dividendo: dotar de mayor estabilidad al sistema financiero y obtener unos ingresos que permitan recuperar, al menos parcialmente, el coste de las ayudas al sector y poder hacer frente a posibles necesidades en el futuro.

Respecto al primer objetivo, se argumenta que la crisis no solo obedece a determinadas decisiones coyunturales, como unos tipos de interés demasiado bajos durante demasiado tiempo, sino que es la propia estructura del sistema financiero la que ha fallado. Se afirma que el proceso de liberalización de las décadas anteriores ha ido demasiado lejos, en unos mercados financieros que, por su naturaleza, se encuentran alejados del ideal de mercados sin fallos ni fricciones. Respecto al segundo objetivo, se calcula que solo el coste del apoyo directo a los sistemas financieros asciende al 2,8% del PIB en el G-20²⁶, doblándose esta cifra en los

25 Cabe señalar, no obstante, que en el seno de la propia Comisión se ha defendido un impuesto sobre las transacciones financieras en el ámbito global, cuyos ingresos estarían destinados no a financiar el presupuesto comunitario, sino a generar recursos para financiar bienes públicos globales, como el medioambiente o la ayuda al desarrollo.

26 Véase FMI (2010).

países más afectados. Y más allá de los costes directos, como es sabido, la crisis financiera ha generado una fuerte recesión en numerosos países, con notables aumentos del desempleo, el déficit y la deuda pública (en particular, se estima que esta ha aumentado como consecuencia de la crisis un 40% del PIB en los países más avanzados del G-20).

Las diversas propuestas que se están planteando en el ámbito internacional, algunas de las cuales ya se encuentran operativas en algunos países, aunque son de diverso tipo, tienen como rasgo común aumentar la imposición sobre el sector financiero, ya sea sobre las transacciones, los beneficios, los balances o las remuneraciones²⁷. En este sentido, resulta llamativo el cambio de discurso producido a raíz de la crisis por parte de algunos de los actuales defensores de estas propuestas, tanto desde el ámbito político como académico, o por parte de organismos internacionales. Así, países con gobiernos conservadores, como reino Unido, Francia o Alemania, han adoptado medidas en esta línea, y el propio Fondo Monetario Internacional se ha convertido en defensor de ampliar la imposición sobre el sector financiero. En marzo de 2010, el Parlamento Europeo adoptó una resolución solicitando a la Comisión una valoración de un impuesto a las transacciones financieras, que recientemente ha apoyado la propia Comisión y han defendido los gobiernos de Alemania y Francia. De hecho, la propuesta de la Comisión, aprobada en el pasado mes de septiembre, consiste en una tasa a las transacciones financieras del 0,1% sobre la compraventa de obligaciones y acciones y del 0,01% para los derivados, con la cual se esperan recaudar unos 57.000 millones de euros. En las páginas siguientes se analizan las principales propuestas existentes al respecto.

6.1 Impuestos sobre las transacciones financieras

Sin duda, la modalidad más debatida de un impuesto a las transacciones financieras es la llamada Tasa Tobin, planteada por primera vez en 1972 (aunque ya existían antecedentes en la teoría general de Keynes). Su objetivo inicial consistía en dotar de mayor autonomía a las autoridades monetarias, reduciendo la volatilidad de los mercados financieros internacionales. Para ello, se introduciría un impuesto a las transacciones cambiarias, cuya carga resultaría inversamente proporcional a la duración de la operación correspondiente. De este modo, se penalizaban las ope-

27 Existe una abundante documentación sobre esta cuestión. Una muestra puede verse en: [//ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm).

raciones a corto plazo, mientras que aquellas de más largo plazo, relacionadas con el comercio y la inversión, soportarían en menor medida el impuesto. En última instancia, lo que Tobin estaba poniendo en duda era que los mercados financieros funcionaran a partir de unas expectativas racionales sobre unos tipos de cambio de equilibrio basados en los fundamentos. Por el contrario, consideraba que se regían por unas expectativas no tan racionales sobre unos tipos de cambio cuyo equilibrio no estaba tan claro y con información imperfecta. Aunque la propuesta de Tobin no tuvo mucho eco en su momento, resurgió con fuerza en los años noventa, básicamente por dos razones. Por un lado, las crisis financieras de los mercados emergentes que tuvieron lugar en esa década (sudeste asiático, México o Rusia) y, por otro, el creciente interés por nuevos mecanismos de financiación de la comunidad internacional, entre los cuales se hallaría la Tasa Tobin.

Desde entonces, ha desempeñado un papel relevante en el debate público, discutiéndose en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo de 2002, en diversos parlamentos, como el francés, el belga, el canadiense o el alemán, y en organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo o el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Además, numerosos partidos políticos, sindicatos y organizaciones no gubernamentales en todo el mundo han expresado su apoyo a esta idea. Recientemente, incluso el Gobierno de Alemania está defendiendo la aplicación de un impuesto a las transacciones financieras a nivel europeo²⁸.

Como se ha señalado, el primer objetivo de un impuesto a las transacciones (ya sean solamente cambiarias o financieras en general)²⁹ es disminuir la volatilidad en los mercados, reduciendo las operaciones especulativas. Precisamente es en este aspecto donde comienzan las críticas a un impuesto de este tipo. Su capacidad para estabilizar los mercados financieros se basa en tres supuestos fundamentales: a) las operaciones a corto plazo son especulativas y desestabilizadoras; b) la tasa desincentiva la especulación; y c) la tasa conduce a los operadores a basar sus decisiones en mayor medida en los fundamentos. Pues bien, parte de las críticas a un impuesto a las transacciones financieras se ha centrado en cuestionar estos supuestos. Por un

28 A pesar de dichas posiciones y de la propuesta de la Comisión en favor de un impuesto sobre transacciones financieras, no existe una opinión unánime al respecto en la Unión Europea; por el contrario, algunos países, como el Reino Unido u Holanda, han mostrado su desacuerdo al respecto.

29 Se argumenta que un impuesto sobre las transacciones cambiarias es más fácil de aplicar que otro sobre el conjunto de transacciones financieras, porque el mercado está totalmente informatizado mediante los sistemas *Real Time Gross Settlement* (RTGS) y *Continuous Linked Settlement* (CLS). El pago se efectuaría de forma automática a los bancos centrales.

lado, se cuestiona que existan comportamientos claramente diferenciados de los agentes y cuyas consecuencias sean distintas. En primer lugar, se argumenta que, en realidad, las motivaciones de los diferentes operadores no se comprenden bien y, por tanto, no hay modo de gravar solo a aquellos que generan volatilidad; de hecho, podría tener el efecto contrario. En segundo lugar, se pone en duda que la tasa efectivamente penalice a los especuladores. En tercer lugar, se afirma que los operadores a corto plazo en realidad no son desestabilizadores, sino que una gran parte de las operaciones tiene como fin la protección del riesgo y no la especulación, de manera que el impuesto no desincentivaría las operaciones especulativas, sino las de cobertura de riesgos. La cuarta crítica se basa en el tipo impositivo: debe ser necesariamente muy reducido, pues, de lo contrario, obstaculizaría el normal funcionamiento de los mercados, pero si lo es, entonces, no sería efectivo para frenar los ataques especulativos.

Al margen de las dudas que existen sobre la capacidad de un impuesto a las transacciones financieras para alcanzar sus objetivos, también se han planteado una serie de objeciones en cuanto a sus posibilidades de aplicación real. En primer lugar, se ha señalado que, si no se adopta de forma generalizada, su pago podría evadirse, desplazando las operaciones a aquellos países donde no estuviera vigente. En realidad, el problema no es tanto la no universalidad, sino si es factible en el caso de que no adopten el impuesto países y centros financieros relevantes.

La siguiente cuestión relevante es decidir dónde se aplicaría el gravamen, existiendo al respecto tres posibilidades: el lugar donde se realizan las operaciones, que suelen ser los centros financieros, el lugar donde se registran, que habitualmente es la oficina central del operador correspondiente, y el lugar donde se llevan a cabo los pagos. Pues bien, cada una de estas alternativas presenta complicaciones³⁰.

Otro de los aspectos fundamentales lo constituye el tipo de operaciones que deberían ser gravadas. En principio, para evitar efectos distorsionantes, el impuesto debería aplicarse no solo a las operaciones al contado, sino también a las realizadas mediante el uso de derivados, pues, en caso contrario, podría evadirse el impuesto construyendo con ellos posiciones equivalentes. Sin embargo, la cuestión no es tan sencilla, pues si se grava el valor facial de los contratos de derivados, se penalizaría gravemente a estos mercados, que son de crucial importancia en las estrategias de cobertura de riesgos. Respecto al tipo impositivo, el dilema básico es, como se ha señalado, que si es demasiado bajo no sería eficaz a la hora de frenar las operaciones

30 Véanse Spahn (2002); Schmidt (2001:199-201) o Baker (2003).

especulativas, mientras que si es demasiado elevado, causaría un grave perjuicio al funcionamiento normal de los mercados. Finalmente, más allá de las dificultades técnicas, incluso los mayores defensores de su eficacia y factibilidad reconocen que se enfrentan a grandes obstáculos de corte político. Así, en primer lugar, a la oposición manifiesta de la Administración y el Congreso de Estados Unidos, razón por la cual se han planteado varias posibilidades de introducción regional del impuesto, como las comentadas anteriormente para la UE. Además, también debería superar la oposición del propio sector financiero objeto del impuesto. La segunda cuestión relevante al respecto es que, aunque, en principio, el impuesto puede ser recaudado por los distintos gobiernos, establecer y hacer cumplir la normativa correspondiente requiere una fuerte coordinación internacional. La tercera dificultad política importante se refiere al destino que debe darse a los fondos recaudados. Así, si el lugar de gravamen es aquel donde se realizan las operaciones, ello beneficiaría a las plazas financieras. En este sentido, piénsese, por ejemplo, en la reciente propuesta franco-alemana de aplicar un impuesto a las transacciones financieras en la UE o en la aprobada por la Comisión. Es difícil pensar que sea viable y tenga un alcance real sin contar con el apoyo del Reino Unido (que parece haberse opuesto a ambas propuestas), ya que este país concentra alrededor del 75% de las transacciones financieras que se producen en la UE.

No obstante, también conviene señalar que, pese a sus dificultades, existen impuestos sobre las transacciones financieras, tanto fuera de la UE (China, Brasil), como en algunos Estados miembros, aunque con alcance limitado. Estos incluyen, por ejemplo, los casos de Bélgica, Finlandia, Irlanda, Rumania, Polonia o el Reino Unido. Quizá este último país constituya el ejemplo más interesante al gravar, el llamado *stamp duty*, las transacciones de acciones de empresas registradas en el Reino Unido (no se aplica a otros títulos, como bonos o derivados). Italia, por su parte, acaba de aprobar un impuesto a las transacciones financieras del 0,15%.

De todos modos, la creciente popularidad de un impuesto a las transacciones financieras no obedece tanto a su capacidad para reducir la inestabilidad como a sus posibilidades para obtener recursos. Se ha argumentado que si los críticos con el potencial estabilizador del impuesto están en lo cierto y no reduce el volumen de operaciones, entonces se obtendría una gran recaudación, por lo que la tasa podría justificarse de este modo. Es decir, pondría de manifiesto que la demanda de transacciones es muy inelástica y que, por tanto, de acuerdo con los principios de la teoría impositiva, debe ser sometida a gravamen. Estimar el potencial recaudatorio es una tarea compleja, pues el resultado depende de los supuestos que se hagan sobre la cobertura del impuesto, el impacto sobre el vo-

lumen de transacciones, los tipos que se apliquen o la evasión impositiva. En el caso particular de la Tasa Tobin, la mayor parte de estimaciones realizadas muestran que el potencial recaudatorio de la Tasa es muy elevado. La más baja se sitúa en 17.000 millones de dólares anuales y las más elevadas en torno a los 290.000 millones. También se han realizado estimaciones para el caso de que la Tasa Tobin solo fuera introducida en la UE. Así, el Ministerio de Economía francés ha calculado que se recaudarían, con un tipo del 0,01%, entre 7.000 y 11.000 millones de euros anuales³¹. Por su parte, el Consejo Superior de Finanzas de Bélgica ha estimado, con el mismo tipo impositivo, una cifra de 9.000 millones³². Sobre un impuesto a las transacciones financieras en general, las estimaciones son más escasas, aunque cabe señalar la elaborada por Schulmeister *et al.* (2008), quienes calcularon que, con una tasa del 0,1%, se recaudaría entre el 0,8 y el 2% del PIB global (327.000-845.000 millones de euros). La mayor parte de la recaudación procedería de los derivados, que se gravarían por su valor nominal. Dado que existen serias dudas de que esto pueda llevarse a cabo, si se excluyen los derivados, la recaudación sería del 0,15-0,17% del PIB global (57.000-64.000 millones de euros). Una cantidad similar (57.000 millones de euros) es la estimada por la Comisión Europea en su reciente propuesta.

Tabla 1. Recaudación estimada de la Tasa Tobin

Estimación¹	Tipo impositivo (%)	Recaudación anual (mill. de dólares)
Felix y Sau (1996)	0,25	290.000
Felix y Sau (1996)	0,10	148.000-180.000
Felix y Sau (1996)	0,05	90.000-97.000
D'Orville y Najman (1995)	0,25	140.000
Frankel (1996)	0,10	176.000
Felix (2001)	0,10	186.000-241.000
Tobin (1996)	0,10	50.000-94.000
Nissanke (2003)	0,02	30.000-35.000
Nissanke (2003)	0,01	17.000-19.000
Schulmeister <i>et al.</i> (2008)	0,005	21.000

Fuente: Elaboración propia

31 Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (2000).

32 Conseil Supérieur des Finances (2003).

6.2 Impuesto sobre las instituciones financieras

Además de un gravamen sobre las transacciones financieras, una modalidad distinta que se debate y aplica en la actualidad es un impuesto específico sobre las propias empresas que operan en el sector. Los objetivos serían similares a los comentados anteriormente, reducir la inestabilidad, evitar crisis financieras y recaudar fondos, para cubrir tanto parte de los costes de la actual crisis como de posibles futuras. Los análisis sobre esta alternativa son menores, aunque existen precedentes de aplicación del impuesto con cierto arraigo.

La primera cuestión a dilucidar en un impuesto sobre las instituciones financieras sería a qué entidades afecta. En principio, parece adecuado que el impuesto se aplicara sobre un abanico amplio de entidades financieras, es decir, no solo sobre bancos, que por sus actividades o su tamaño pudieran provocar un mayor riesgo sistémico, sino también sobre otras entidades con menor capacidad para ello, como bancos de menor tamaño, compañías de seguros, etc. Ello es así por varios motivos (FMI, 2010). Primero, porque en caso contrario, puede existir la posibilidad de eludir el impuesto. Segundo, porque la estabilidad es un bien público del que también se benefician esas otras entidades. Finalmente, porque su exclusión podría crear problemas de riesgo de manipulación (*moral hazard*), ya que podría interpretarse como una señal de que las excluidas del impuesto tienen menos probabilidades de tener problemas.

En segundo lugar, debería definirse la base imponible y, en este sentido, la cuestión inmediata es si aquella debería establecerse sobre pasivos o sobre activos. Emplear estos últimos, ponderados por riesgo, tiene la ventaja de su mayor comparabilidad internacional, pero, al mismo tiempo, duplicaría los esfuerzos regulatorios sobre riesgo (FMI, 2010). En cuanto a emplear los pasivos, tiene la ventaja de que permite un tipo menor para una recaudación dada. A su vez, de los pasivos deberían excluirse algunas partidas, como el capital propio, las transacciones intragrupo y los depósitos asegurados. En cualquier caso, parece lógico que hubiera diferencias de base entre tipos de entidades según el riesgo que conllevan; por ejemplo, que fuera más pequeña para aseguradoras que bancos. Por otro lado, debería dilucidarse si la base se define sobre los balances previos o posteriores a la crisis. La primera opción parece preferible en términos de equidad respecto a aquellas instituciones que tuvieron un comportamiento adecuado. En cuanto al tipo impositivo, debería ser aquel que, aplicado sobre la base, cubriera el coste de posibles rescates y desincentivara el excesivo riesgo. Del mismo modo que sucedía con las bases, podrían existir diferencias de tipo impositivo entre entidades, de acuerdo a su riesgo sistémico, y quizá podría ser modificable para hacerlo menos procíclico (FMI, 2010).

Una cuestión relevante en un impuesto sobre las instituciones financieras es la necesidad de fuerte coordinación internacional para evitar, por un lado, problemas de competitividad y elusión del impuesto, y, por otro, doble imposición. En el caso de la UE, podría aplicarse mediante una institución paneuropea. Finalmente, una cuestión que se debate sobre este impuesto es si, dados sus objetivos, la recaudación obtenida debe formar parte del presupuesto general o de un fondo específico invertido en deuda pública. En principio, ambas alternativas serían equivalentes, mientras que en la práctica en el primer caso existe el riesgo de que se emplee para fines distintos a la reducción de deuda pública y, en el segundo, de que el fondo se utilice para objetivos distintos de la estabilidad financiera. Una alternativa posible consistiría en determinar una cantidad para dicho fondo y, una vez que la recaudación del impuesto la ha superado, destinar el exceso al presupuesto global.

Respecto a la existencia de impuestos sobre las instituciones financieras, los ejemplos son numerosos. Así, Suecia introdujo en 2008 un fondo de estabilidad financiera que se financia con un impuesto del 0,036% de los pasivos de las entidades bancarias, descontados el capital propio, las transacciones internas de deuda entre empresas que pagan la tasa y los pasivos garantizados por el estado. Se espera que recaude el 2,5% del PIB en 15 años. Una vez superada esta cifra, aún no se ha decidido si continuaran las aportaciones o no. Cabe señalar, además, que este fondo se fusiona con el de garantía de depósitos. Suecia propuso en el ECOFIN en enero de 2010 que se adoptara a nivel europeo el impuesto existente en este país, calculando que, si se aplicara a nivel europeo, se recaudarían entre 11.000 y 13.000 millones de euros anuales.

En el caso del Reino Unido, como consecuencia de la crisis se ha aprobado un impuesto sobre los bancos con sede en este país, así como sobre las filiales de grupos extranjeros que operan en él. El impuesto grava desde 2011 los pasivos, excluyendo capital, depósitos asegurados y algunas partidas de menor relevancia. Los tipos iniciales se sitúan entre el 0,025 y el 0,05%, según el plazo de los pasivos, y crecen durante el año, alcanzando a partir de 2012 el 0,039% y 0,078%, respectivamente. La recaudación esperada por este impuesto es de unos 2.400 millones de euros. Por último, cabe señalar que recientemente Cameron ha anunciado que podrían aprobarse nuevos impuestos a los bancos, si estos no contribuyen a mejorar el flujo de crédito a empresas y particulares, tal y como acordaron con el Gobierno en el marco del Proyecto Merlín. En este proyecto, los cuatro mayores bancos del país (Barclays, Royal Bank of Scotland, Lloyds Banking Group y HSBC) se comprometieron a aumentar el flujo de crédito, así como a reducir y dotar de mayor

transparencia al pago de bonos a sus ejecutivos y a pagar mayores impuestos³³. La concesión de créditos a pymes ha sido un 11% menor de lo estipulado.

Tras el anuncio de este impuesto efectuado por el Reino Unido, Alemania y Francia anunciaron que adoptarían medidas similares. Así, Alemania también ha aprobado un impuesto que afecta a los bancos alemanes y sus filiales que operan fuera de la UE, así como las filiales de bancos no comunitarios radicadas en Alemania, incluyendo cajas de ahorro y cooperativas de crédito. La cantidad que paga cada entidad se determina de acuerdo con su riesgo sistémico, calculado mediante una fórmula que incluye pasivos y derivados, mientras que excluye depósitos, capital propio y otros elementos. La cantidad, además, se calcula por entidad, sin existir consolidación de grupo, y es progresiva según el valor de la base de cálculo, existiendo mínimos y máximos por entidad. Lo recaudado se integra en un fondo de reestructuración. Por su parte, Francia anunció a finales de 2010 un impuesto del 0,25% del capital mínimo exigido por ley a los bancos nacionales (excluyendo las filiales en territorio comunitario) y a los no comunitarios que operan en Francia.

Portugal también ha introducido recientemente un impuesto sobre los bancos. Los tipos van desde el 0,01% al 0,05% para los pasivos (descontados capital y depósitos asegurados) y desde el 0,0001% al 0,0002% para el valor nominal de los derivados. En Austria este año ha entrado en vigor un impuesto a los activos y los derivados en los balances de los bancos con tipos del 0,055%-0,085% para los primeros y del 0,013 para los segundos. Otros países europeos donde recientemente se han introducido impuestos a los bancos similares a los anteriores son Chipre y Hungría.

En el caso de Estados Unidos, en principio se planteó un impuesto del 0,15% sobre el total de pasivo de las instituciones de mayor tamaño, excluyendo los depósitos asegurados y las reservas, mediante el que se recaudarían 90.000 millones de dólares. Actualmente, las pretensiones se han rebajado y se plantea un impuesto para 2012 (*Financial Crisis Responsibility Fee*), con un objetivo de recaudación de 30.000 millones de dólares en 10 años. Se trata de un 0,075% sobre los activos ponderados por riesgo, menos capital, depósitos asegurados y ciertos préstamos a pequeñas empresas, siendo deducible del impuesto de sociedades.

33 Santander Reino Unido se sumó al acuerdo, aunque únicamente en los aspectos ligados al aumento de los préstamos.

6.3 Impuesto a las actividades financieras

En 2010, el FMI publicó su informe a solicitud del G-20 sobre la imposición al sector financiero. En dicho informe, además de analizar diversas propuestas existentes, el Fondo proponía una alternativa distinta de las anteriores: un impuesto sobre las actividades financieras. Se trata de un impuesto a la suma de beneficios y remuneraciones. A su vez, distingue dos alternativas. En la primera se gravan el conjunto de beneficios y remuneraciones, mientras que en la segunda solo las que superen una cuantía “normal”. Por tanto, el primer caso es similar a un impuesto sobre el valor añadido, mientras que el segundo recae en el concepto económico de rentas. Los argumentos a favor de un impuesto sobre las actividades financieras son, aparte de los mencionados en los tributos anteriores, de diverso tipo. En primer lugar, compensaría el hecho de que el sector financiero se encuentra infragravado en el IVA, pues la mayor parte de sus operaciones están exentas por razones técnicas, aunque, al mismo tiempo, no puede deducirse el IVA soportado. En este sentido, surgen dos cuestiones. Por un lado, si, dado que el impuesto sobre las actividades financieras se asemeja a un impuesto sobre el valor añadido, el IVA soportado por las entidades financieras debería ser deducible. Sin embargo, no parece que debiera serlo, ya que el IVA soportado se deduce para que lo aportado por cada sector recoja su valor añadido, mientras que el impuesto sobre las actividades financieras ya se aplica al propio valor añadido del sector. Por otro lado, quedaría por decidir si, dada la posible traslación, al menos parcial, del impuesto, las empresas usuarias de servicios financieros podrían deducir lo pagado como IVA soportado. En este caso, la respuesta es más compleja. En principio sí, ya que en caso contrario se generaría un efecto cascada³⁴. Pero, en la práctica, es inviable, porque no se sabe con certeza lo trasladado en cada operación. Una posible solución a este problema consiste en fijar un tipo impositivo inferior al habitual del IVA.

Otros argumentos a favor de un el impuesto sobre las actividades financieras son que sería sencillo de aplicar, ya que está basado en prácticas establecidas, que genera menos incertidumbre sobre su impacto en la estructura de los mercados financieros y que tiene un potencial recaudatorio considerable. Así, con un tipo

34 En caso de que no sea posible deducir el impuesto como IVA soportado, las empresas usuarias de servicios financieros lo contemplarían como coste y, por tanto, quedaría afectado por el margen de beneficio aplicado. A su vez, el resto de empresas clientes de estas también integrarían como coste el impuesto indirectamente trasladado, el cual estaría de nuevo afectado por el margen de beneficios; y así sucesivamente. De este modo, la tasa original se multiplicaría al trasladarse de unas empresas a otras.

del 5% aplicado sobre beneficios y remuneraciones, se obtendría, en media de los países desarrollados del G-20, un 0,23% del PIB, aunque con notables diferencias entre países (FMI, 2010).

Finalmente, cabe señalar que se trata de un impuesto que aún no tiene muchos antecedentes reales, aunque existen. Por ejemplo, Israel y Quebec tienen un impuesto parecido, mientras que Francia tiene un impuesto sobre las remuneraciones en aquellos sectores infragravados por el IVA, como es el sector financiero.

6.4 Otras alternativas

Además de las anteriores, se están planteando y empleando otras alternativas para aumentar la imposición sobre el sector financiero. Entre ellas, destacan dos: impuestos sobre los bonos y una sobretasa sobre los beneficios. En el primer caso, puede citarse, en primer lugar, el ejemplo del Reino Unido, donde los bancos pagan un impuesto del 50% del exceso de bonos individuales por encima de 25.000 libras pagados entre el 9 de diciembre de 2009 y el 5 de abril de 2010, fecha a partir de la cual el impuesto quedó extinguido. Este impuesto, por el que se recaudaron más de 2.000 millones de libras (cerca de 2.300 millones de euros), fue sustituido por el impuesto sobre los bancos mencionado anteriormente (de carácter permanente).

Asimismo, en Francia se ha aprobado un impuesto del 50% sobre la cantidad de bonos y equivalentes pagados en el sector financiero por encima de 27.500 euros por empleado en 2009 (es decir, sobre pagos ya efectuados). Además, se ha obligado a los bancos a que los pagos de los bonos se distribuyan en varios años, con objeto de que los bonos se encuentren más relacionados con los resultados de largo plazo de las instituciones. La recaudación esperada asciende a 360 millones de euros. Por su parte, en Italia se ha introducido para 2011 un tipo adicional del 10% sobre ciertas remuneraciones (bonos y *stock options* por encima de tres veces la parte fija del salario) a ejecutivos y socios de empresas del sector financiero. La recaudación esperada es de 10 millones de euros al año. Grecia, Irlanda y Portugal también han introducido medidas de aumento de la imposición sobre las remuneraciones en el sector

En cuanto a la sobretasa sobre los beneficios bancarios, su gran ventaja es que descansa en algo que ya existe. En cuanto a los inconvenientes, al hacerlo solo en

instituciones financieras aumentaría la rentabilidad exigida *ex ante*, lo que podría llevar a más riesgo e inestabilidad. Asimismo, la diferencia de bases y tipos entre países podría aumentar los incentivos a la traslación de beneficios de unas jurisdicciones a otras. Cabe señalar que, por ejemplo, Brasil tiene un tipo superior en bancos que en el resto de empresas. Finalmente, existen otras alternativas en el impuesto de sociedades referidas a la base, como limitar determinadas deducciones o compensación de pérdidas.

Por último, conviene señalar que tanto en estas alternativas como en las expuestas anteriormente debe tenerse en cuenta la posible traslación del impuesto a los usuarios del sector financiero. Si esta traslación es muy intensa, las actividades de consumo e inversión podrían resentirse de manera importante.

7. Avances en el proceso de armonización y perspectivas de la fiscalidad europea

En la UE, las políticas fiscales son competencia de los Estados miembros y la acción europea en las exacciones fiscales y sociales es meramente subsidiaria. Es decir, no tiene por objeto uniformar los sistemas impositivos nacionales, sino hacerlos compatibles entre sí y con los objetivos del Tratado de la UE. Así, los Estados miembros son libres de diseñar los sistemas fiscales que mejor se adapten a las preferencias de sus ciudadanos, únicamente considerando si las medidas fiscales que decidan afectan a la libre circulación de mercancías, servicios y capitales y/o pueden falsear la competencia. La acción a nivel europeo solo existe cuando la intervención de los Estados miembros individuales no es efectiva.

En este contexto, la comunicación de la Comisión de 2001 *Política Fiscal en la UE-Prioridades para los próximos años*³⁵ estableció como prioridades para la política fiscal a nivel europeo la eliminación de las barreras fiscales para todas las formas de actividad económica transfronteriza (tanto para individuos como para empresas), la lucha contra la competencia fiscal perniciosa y la promoción de mayor cooperación entre administraciones fiscales en el control y lucha contra el fraude.

Las siguientes páginas describen brevemente los avances en el proceso de armonización y perspectivas de la fiscalidad europea (en concreto, elementos no tratados en capítulos anteriores).

35 COM(2001)260.

7.1 La armonización de los impuestos indirectos

El Tratado de la UE (art. 113) contempla de forma explícita determinada **armonización de las legislaciones nacionales en los impuestos indirectos** para asegurar el pleno funcionamiento del mercado único y evitar distorsiones en la competencia. Esto explica que en la práctica se hayan adoptado numerosas medidas al respecto: desde la adopción de un modelo estandarizado de IVA (que se ha convertido en condición *sine qua non* para la pertenencia a la UE), a los esfuerzos de armonización de las “accisas” o impuestos sobre consumos específicos (tabaco, alcohol, productos energéticos).

Respecto al **IVA**, el Capítulo 4 ya desarrolló un detallado análisis de la situación actual y de los principales desafíos del impuesto a nivel comunitario. Aquí solo cabe destacar el éxito del modelo europeo del impuesto, que se aplica ahora en 140 Estados. A pesar de que aún existen diferencias en los tipos impositivos del IVA entre los Estados miembros y los problemas derivados de la perpetuación del régimen de tributación en destino, son evidentes los avances, que prosiguen desde hace treinta años, en la estandarización de la base y la estructura del impuesto, la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude. Sin duda, el hecho de que la recaudación del IVA es uno de los elementos que financian el presupuesto comunitario ha influido para promover la sensibilidad hacia la armonización de este impuesto.

En cuanto a los **impuestos sobre consumos específicos**, el sistema comunitario implica normas³⁶ relativas a:

- Las estructuras de armonización de la imposición para un grupo específico de productos. Esto implica la definición de las categorías de productos, las unidades de medida que se utilizan para calcular los impuestos, posibles exenciones, etc.

36 Directiva 92/83/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la armonización de las estructuras de los impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas; Directiva 92/84/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aproximación de los tipos del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas; Directiva 2011/64/UE, de 21 de junio de 2011, relativa a la estructura y los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco; Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad; Directiva 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales, y por la que se deroga la Directiva 92/12/CEE.

- Los tipos mínimos comunes (para cada tipo de producto) para todos los Estados miembros, que tienen margen para fijar libremente sus tipos por encima de los mínimos.
- Provisiones generales relativas a la producción, tenencia y circulación entre Estados miembros de los productos sujetos a impuestos especiales sobre el consumo.

Los impuestos sobre consumos específicos más comunes recaen sobre las bebidas alcohólicas, las labores del tabaco y los productos energéticos (carburantes y combustibles para calefacción, tales como gasolina, electricidad, gas natural y carbón). Todos los Estados miembros aplican impuestos sobre estas tres categorías de productos, y a ellos corresponde enteramente su recaudación.

7.2 La coordinación de los impuestos directos

Al contrario que los impuestos indirectos, la armonización de los impuestos directos no está considerada explícitamente dentro del Tratado. Al mismo tiempo, sin embargo, se reconoce la necesidad de coordinación a nivel europeo en materia de fiscalidad directa en algunos casos para salvaguardar las libertades fundamentales del Tratado y eliminar barreras fiscales en las actividades económicas transfronterizas de individuos o empresas. La Comisión también menciona la necesidad de coordinar los impuestos a la renta personal y de sociedades para eliminar la doble imposición (o no imposición) y afrontar la evasión fiscal.

En cuanto a la **imposición a la renta personal**, el Tribunal Europeo de Justicia ha mantenido en repetidas ocasiones que los impuestos sobre la renta personal son competencia de los Estados miembros, pero deben respetar los principios fundamentales de libertad de movimientos de trabajadores, servicios y capitales, y la libertad de establecimiento. En concreto, no pueden existir discriminaciones, directas o indirectas, en función de la nacionalidad, ni puede haber restricciones injustificadas a las cuatro libertades.

Con objeto de reforzar el ámbito de la imposición directa en el seno de la Unión, recurrentemente surge la cuestión de la mayor necesidad de reforzar la coordinación entre los países europeos, pues si bien es cierto que en la imposición indirecta se han logrado avances, en los impuestos directos estos son mucho menores. En

el caso del impuesto sobre la renta personal, uno de los avances más llamativos es la llamada Directiva del ahorro³⁷. Las rentas del capital son una de las bases imponibles más móviles que existen y, por tanto, objeto de competencia fiscal. Para asegurar un funcionamiento adecuado del mercado interior y afrontar el problema de la posible evasión fiscal de estas rentas, la Directiva sobre el ahorro garantiza una mínima imposición efectiva de las rentas del ahorro en forma de intereses, mediante una retención en origen y un mecanismo de intercambio de información. La Directiva solo se aplica a los intereses pagados a personas físicas residentes en un Estado miembro distinto a aquel en el que se pagan los intereses. En noviembre de 2008, la Comisión adoptó una propuesta de reforma de la Directiva con el fin de cerrar ciertas lagunas jurídicas y prevenir mejor la evasión fiscal.

En su aplicación inicial, la Directiva del ahorro establecía un mecanismo de intercambio de información entre los Estados miembros, excepto en los casos de Austria, Luxemburgo y Bélgica, a los que se aplicó un régimen transitorio (hoy solo vigente en los dos primeros) mediante el cual realizan una retención cuyos ingresos se distribuyen entre el estado de la fuente (25%) y el de residencia del perceptor de la renta (75%). A partir de julio del presente año (2011), esta retención ha aumentado hasta el 35%. Además, se ha conseguido un acuerdo para que estos principios de tributación del ahorro se apliquen en otros cinco países europeos: Andorra, Liechtenstein, Mónaco, San Marino y Suiza. Pese al avance que ha supuesto, se ha argumentado que la Directiva tiene también notables deficiencias³⁸; en especial, que solo se aplica a personas físicas, por lo que es posible sortearla empleando intermediarios jurídicos, y que solo se refiere a rendimientos en forma de intereses.

En lo que respecta a la imposición a la renta de trabajadores transfronterizos, debe decirse que no existen normas fiscales a nivel europeo que definan quiénes se consideran trabajadores transfronterizos, o que establezcan la división de derechos de imposición entre los Estados miembros relevantes o las reglas fiscales aplicables. Únicamente los Estados miembros vecinos con numerosos casos de nacionales que trabajan al otro lado de la frontera suelen acordar reglas específicas para estos trabajadores en sus convenciones bilaterales de doble imposición.

La imposición sobre la renta de sociedades, por su parte, ha recibido siempre una gran atención a nivel comunitario como elemento importante para el estable-

37 Directiva 2003/48/CE del Consejo, de 3 de junio de 2003, en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses.

38 Klautke y Weichenrieder (2008).

cimiento y desarrollo del mercado interior. Ya en 1962, el informe Neumark, y en 1970, el Informe Tempel fueron seguidos de iniciativas con el fin de lograr un cierto grado de armonización en este impuesto. Así, en 1975, la Comisión propuso un mínimo y un máximo de tipos, y más tarde, en los años ochenta, hubo propuestas para facilitar la compensación de pérdidas transfronterizas. Todas estas propuestas fueron rechazadas, a menudo argumentando que no tenía sentido sin una armonización de bases. Posteriormente, en 1988, la Comisión definió un borrador de propuesta de armonización de bases, y en 1992, un informe del Comité Ruding sobre el impuesto de sociedades³⁹ examinaba cómo las diferencias en los impuestos sobre sociedades causaban distorsiones en el mercado interior, particularmente al afectar las decisiones de inversión y la competencia, y recomendaba una serie de pasos hacia la armonización de los elementos claves del impuesto: bases, tipos y sistemas administrativos para su percepción. Todas estas tentativas de progresar en la armonización de los sistemas nacionales de imposición sobre la renta de sociedades fracasaron hasta ese momento. Actualmente, el debate ha cobrado un renovado protagonismo y en este terreno se describe más abajo con detalle, puesto que es la propuesta más ambiciosa en lo relativo a la armonización de la fiscalidad directa y foco del debate político, la base común consolidada del Impuesto de Sociedades.

Antes cabe recordar otros avances que sí ha habido en la coordinación de la **fiscalidad de los grupos** corporativos a escala comunitaria. En ese sentido, se reconoce que el mayor escollo fiscal para que las empresas aprovechen las ventajas del mercado único son los obstáculos a la cooperación económica transfronteriza entre empresas establecidas dentro del mercado único. Así, se han ido adoptando varias medidas para eliminar estos obstáculos:

- La llamada Directiva 90/434/CEE de fusiones⁴⁰, cuyo objetivo es eliminar los obstáculos fiscales a la reorganización, reagrupación y reestructuración de sociedades establecidas en distintos Estados miembros. La Directiva incluye una lista de las formas jurídicas a las que se aplica. Las sociedades deben estar sujetas al impuesto de sociedades, sin estar exentas, y deben ser residentes fiscales en un Estado miembro. Esta Directiva ha sido posteriormente modificada por la Directiva 2005/19/CE⁴¹, que, entre otras disposiciones, añade

39 Comisión Europea (1992).

40 Directiva 90/434/CEE del Consejo, de 23 de julio de 1990, relativa al régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canjes de acciones realizados entre sociedades de diferentes Estados miembros.

41 Directiva 2005/19/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, por la que se modifica la Directiva

nuevas entidades legales a la lista de entidades que se pueden beneficiar de las medidas y extiende la cobertura a nuevos tipos de transacciones.

- La Directiva 90/435/CEE de sociedades matrices y filiales, posteriormente modificada por la Directiva 2003/123/CE⁴². La Directiva de 1990 se diseñó para eliminar la doble imposición de beneficios distribuidos entre sociedades de un Estado miembro y sus filiales en otro Estado. La Directiva de 2003 amplía el alcance de la Directiva anterior, actualizando la lista de sociedades cubiertas, relajando las condiciones para eximir los dividendos de la retención en origen y eliminando la doble imposición para filiales de filiales.
- La Directiva de 2003/49/CE de intereses y cánones⁴³. Las retenciones en origen sobre intereses y cánones entre sociedades de un mismo grupo establecidas en distintos Estados miembros constituyen obstáculos para estos agentes económicos, pues conllevan trámites largos, pérdidas de tesorería y doble imposición. Esta Directiva está diseñada para eliminar estos obstáculos mediante la abolición de dichas retenciones en origen en los pagos de intereses y cánones entre empresas del mismo grupo.

Además de estas medidas legislativas, la fiscalidad de sociedades está también influida a nivel comunitario por otras medidas de carácter no legislativo que se han venido desarrollando en los últimos años. Entre ellas, las medidas relativas a precios de transferencia y el Código de Conducta para eliminar regímenes fiscales de las sociedades perniciosos.

Los precios de transferencia son los precios que se determinan para las transacciones de empresas asociadas establecidas en países diferentes. Puesto que son precios que se determinan por empresas que no son independientes, pueden no reflejar el precio de mercado entre terceras partes, lo cual preocupa a las autoridades fiscales en tanto en cuanto estos precios de transferencia pueden manipularse en las transacciones transfronterizas para trasladar las bases imponibles hacia las jurisdicciones fiscalmente más

90/434/CEE, relativa al régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canjes de acciones realizados entre sociedades de diferentes Estados miembros.

42 Directiva 290/435/CEE del Consejo, de 23 de julio de 1990, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes, y Directiva 2003/123/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 2003, por la que se modifica la Directiva 90/435/CEE, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes.

43 Directiva 2003/49/CE del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros.

favorables. Esto ha llevado a un aumento importante de normas para cumplir la aplicación de precios de transferencia correctos, lo que ha llevado a un importante aumento de los costes de cumplimiento para las empresas que operan con otras asociadas en el mercado interior. Entre las soluciones propuestas se encuentra el Foro Conjunto de Precios de Transferencia⁴⁴, que es un grupo de expertos, creado a iniciativa de la Comisión Europea en 2002, para reducir los altos costes de cumplimiento y evitar (o facilitar la eliminación de) la doble imposición que surge a menudo en el caso de operaciones transfronterizas intragrupo. También el Convenio de Arbitraje 90/436/CEE⁴⁵ introduce un procedimiento de arbitraje para evitar la doble imposición en caso de corrección de los beneficios de empresas asociadas de Estados miembros distintos.

El Código de Conducta⁴⁶, establecido en las Conclusiones del ECOFIN de 1 de diciembre de 1997, es un instrumento jurídicamente no vinculante, pero que compromete políticamente a los Estados miembros a respetar sus principios. Al adoptar este Código, los Estados miembros se comprometieron a eliminar las actuales medidas fiscales que constituyen competencia fiscal perniciosa y a no introducir nuevas medidas con carácter pernicioso. El Consejo, cuando acordó este Código, reconoció los efectos de la competencia leal, que pueden ser beneficiosos. Consciente de ello, el Código fue específicamente diseñado para detectar solo las medidas que afectan indebidamente a la localización de las actividades empresariales en la Unión, porque están dirigidas exclusivamente a no residentes y les dan un tratamiento fiscal más favorable que el que existe en el Estado miembro correspondiente. Para identificar tales medidas perniciosas, el Código establece los criterios con los que evaluar las medidas (pueden verse más detalles en el Capítulo 8).

7.3 La base consolidada en el Impuesto de Sociedades

En marzo de 2011, la Comisión Europea propuso un sistema común para calcular la base tributaria de las empresas que operen en la UE: la llamada Base Imponible Consolidada Común del Impuesto sobre Sociedades (BICCIS o más conocida por sus siglas en inglés CCCTB, *Common Consolidated Corporate Tax Base*)⁴⁷. Como siguiente paso, la propuesta debe ahora ser debatida y consensuada por los Estados

44 Véase, http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/transfer_pricing/forum/index_en.htm.

45 Convenio 90/436/CEE, de 23 de julio de 1990, relativo a la supresión de la doble imposición en caso de corrección de los beneficios de empresas asociadas.

46 Véase, http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm.

47 Comisión Europea (2011d).

miembros en el Consejo, una vez que el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social hayan emitido su dictamen.

Esta propuesta es el resultado de iniciativas que se remontan a hace más de una década, cuando en 1999 el Consejo de Ministros requirió a la Comisión Europea la realización de un estudio sobre la situación de la fiscalidad de sociedades en la UE. Como resultado de este mandato, en 2001 se publicó el estudio *Fiscalidad de Sociedades en el Mercado Único*⁴⁸, y una comunicación⁴⁹ relacionada. El estudio presentaba una doble estrategia con la que afrontar los obstáculos e ineficiencias creados por la imposición de sociedades en el mercado interior: además de varias medidas específicas en el corto plazo (como la mejora de las reglas relativas a precios de transferencia o disposiciones para facilitar la compensación de pérdidas transfronterizas), se presentaba la posibilidad de utilizar medidas más globales en el largo plazo. En el proceso de consultas que se inició a continuación⁵⁰, la BIC-CIS se consideró, en general, la solución más adecuada. Así, desde ese momento la Comisión concentró sus trabajos en esta iniciativa, especialmente mediante un grupo de trabajo (el CCCTB WG, establecido en noviembre de 2004) encargado de revisar y analizar cada uno de los elementos de la base y mediante la realización de diversos estudios para valorar el impacto económico que tendría la propuesta⁵¹.

7.4 Los obstáculos fiscales a la inversión internacional de la situación actual

La propuesta de la BICCIS pretende abordar de forma global la mayoría de obstáculos fiscales creados por el actual sistema de fiscalidad de sociedades en la UE, que, en particular con respecto al tratamiento de los negocios internacionales, se caracteriza por:

- La coexistencia de 27 códigos fiscales diferentes para el cálculo de las bases fiscales nacionales de las empresas establecidas en cada Estado miembro.

48 SEC (2001) 1681.

49 “Hacia un Mercado Interno sin obstáculos fiscales: una estrategia destinada a dotar a las empresas de una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades para sus actividades a escala comunitaria”, COM (2011) 582.

50 Por ejemplo, las Conferencias Europeas sobre Fiscalidad de Sociedades celebradas en Bruselas en abril de 2002 y en Roma en diciembre de 2003.

51 Véase http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/index_en.htm#practical y http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm.

Estos códigos fiscales son heterogéneos, cambiantes y a menudo complejos, en particular porque se han ido desarrollando añadiendo nuevas reglas con las que adaptarse a la creciente movilidad de las bases como resultado de la globalización. Además, no solo cada Estado miembro tiene sus propias reglas para determinar los beneficios fiscales, sino también sus propias normas para la recaudación y administración de impuestos (por ejemplo, distintas reglas y plazos para presentar las declaraciones, distintos procedimientos para tratar con las autoridades fiscales, etc.) y su propio elenco de tratados. Por tanto, para las empresas que operan en un entorno internacional dentro del mercado interior, el nivel de complejidad es importante, puesto que se enfrentan a regímenes fiscales múltiples y sujetos a cambios frecuentes. Este panorama fiscal fragmentado se traduce en importantes costes de cumplimiento, que van en aumento con la creciente movilidad de las inversiones.

- La distribución entre jurisdicciones fiscales de los beneficios gravables de los grupos multinacionales se realiza mediante el modelo llamado de “contabilidad separada”. Este modelo se basa en el principio de que todas las transacciones intragrupo deben valorarse según precios de mercado, como si la operación se hubiera realizado con una tercera parte independiente. Tratar de fraccionar, por país, la renta generada por un grupo internacional de empresas que realizan actividades económicas integradas –como trata de hacer el sistema de “contabilidad separada”– ha demostrado ser una tarea compleja, costosa e incluso cuestionable conceptualmente⁵². Así, el sistema entraña numerosas dificultades relacionadas con los precios de transferencia, que conllevan rigurosas obligaciones para los contribuyentes, son a menudo difíciles de aplicar (por ejemplo, cuando se trata de encontrar comparables a los intangibles de alto rendimiento específicos de cada empresa), costosos de controlar por las administraciones, proclives a generar doble imposición y, además, ofrecen oportunidades para la evasión fiscal y la transferencia de los beneficios hacia los países de fiscalidad más reducida mediante su ajuste estratégico dentro del grupo controlado. En suma, determinar la factura fiscal en cada jurisdicción aplicando el sistema de “contabilidad separada” añade aún más complejidad a la operatividad de los negocios internacionales y la pérdida de eficiencia resultante es significativa a nivel global, dado el gran y creciente porcentaje del mercado internacional que representan las operaciones de transferencias de bienes, intangibles y servicios dentro de empresas multinacionales.

52 Véase, por ejemplo, Hellerstein (2005).

- Reconocimiento inadecuado por los sistemas nacionales de fiscalidad de sociedades de las situaciones transfronterizas, en particular en el área de la compensación de pérdidas transfronterizas dentro de un grupo multinacional de empresas. Así, solo algunos Estados miembros permiten alguna forma de compensación de pérdidas transfronterizas dentro de un grupo de empresas multinacionales, mientras que la mayoría de países permite la compensación de pérdidas domésticas dentro de un grupo de empresas en el mismo país.

Como resultado de la situación actual, brevemente descrita en los puntos anteriores, las empresas siguen enfrentándose a una serie de obstáculos fiscales en sus operaciones transfronterizas dentro de la UE⁵³, en particular: costes de cumplimiento suplementarios, doble imposición y tributación excesiva, que tiene lugar cuando las actividades transfronterizas generan una deuda tributaria que no se produciría en un contexto puramente nacional. Esto hace que las decisiones de las empresas entre inversiones domésticas o internacionales sean no neutrales a las condiciones fiscales y, por lo tanto, que existan distorsiones en la asignación de inversiones dentro del mercado interior, inducidas por el funcionamiento de los sistemas fiscales nacionales. En conjunto, el actual sistema fiscal fragmentado supone un obstáculo para las empresas que compiten en los mercados internacionales. Además, las pequeñas y medianas empresas sufren particularmente estos obstáculos fiscales cuando intentan crecer fuera de su mercado nacional.

7.5 La propuesta de la BICCIS

La BICCIS tiene por objeto solucionar estos problemas ofreciendo a las empresas un único conjunto de normas para el cálculo de sus beneficios imponibles y la posibilidad de presentar una única declaración fiscal consolidada a una sola administración por su actividad entera dentro de la UE. Partiendo de esta declaración fiscal única, la base tributaria de la empresa se repartiría entre los Estados miembros en que operase, según una fórmula específica, que tendrá en cuenta los activos, mano de obra y ventas (en destino). Una vez desglosada la base tributaria, los Estados miembros podrán gravar su parte de acuerdo con su propio tipo del impuesto de sociedades que seguirán fijando como consideren oportuno. La BICCIS sería facultativa para las empresas, lo que supone que las que crean que el régimen armonizado

53 Para más detalles, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión “Evaluación de Impacto” que acompaña a la propuesta (SEC(2011)316).

de la UE las beneficia podrían decidir acogerse a él, mientras que otras empresas (por ejemplo, empresas nacionales sin intención de expansión internacional) podrían seguir aplicando sus correspondientes regímenes nacionales.

En más detalle, el significado de los diversos elementos que componen la BICCIS es el siguiente:

Base imponible común: cualquier sociedad o grupo de sociedades que aplique la BICCIS tendría que atenerse a un único conjunto de normas para computar su renta imponible en la UE (por ejemplo, reglas comunes de amortización, de gastos deducibles, etc.), en lugar de aplicar normas distintas en cada Estado miembro en el que opere. Según las estimaciones de la Comisión, para la mayor parte de los Estados miembros la BICCIS sería más amplia que la actual base imponible nacional. En promedio, la base imponible común es un 7,9% más amplia (antes de la consolidación)⁵⁴.

Consolidación: la consolidación supone que se agreguen todos los beneficios y las pérdidas que generen una sociedad o un grupo de sociedades en los distintos Estados miembros en los que opera, a fin de calcular el beneficio neto o la pérdida neta correspondiente al conjunto de su actividad en la UE⁵⁵. Este es un aspecto crucial de la BICCIS, ya que comporta el pleno reconocimiento de la actividad transfronteriza realizada por una sociedad o grupo de sociedades dentro de la UE, permite que la sociedad o el grupo tributen por el beneficio neto obtenido en el conjunto de su actividad a escala comunitaria y se refleje así el verdadero espíritu de un mercado único. La consolidación elimina, además, el complejo sistema de precios de transferencia, respecto de las operaciones realizadas entre quienes se integren en la consolidación, que actualmente se aplica a las ventas intragrupo transfronterizas y que genera importantes cargas y gastos a contribuyentes y administraciones.

En el marco de la BICCIS, una vez determinada la base imponible consolidada de la sociedad o grupo de sociedades, esta se distribuye entre todos los Estados miembros en los que la sociedad opera con arreglo a una fórmula fija de distri-

54 Véase Study on the impact of reforms of corporate income taxation systems at the EU level on the size of the tax bases of the EU companies, using the model *European Tax Analyzer*, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/ccctb/eta.pdf.

55 En el sistema actual, por el contrario, aunque las pérdidas de un grupo en un Estado miembro sean mayores que sus beneficios en todo el resto de la UE (es decir, que el resultado sea una pérdida neta), el grupo sigue teniendo que tributar en los Estados miembros en los que haya generado algún beneficio.

bución. Esta fórmula se basará en tres factores, ponderados a partes iguales (un tercio cada uno):

- **Activos:** engloban todo el inmovilizado material (no comprende el intangible), incluidas construcciones, aeronaves y maquinaria. Se integrarán también los gastos de I+D, *marketing* y publicidad en los seis años anteriores a la entrada de la sociedad en el régimen BICCIS, como valor representativo del inmovilizado intangible durante cinco años.
- **Mano de obra:** para el cómputo de este factor de reparto se tomarán en consideración dos factores a partes iguales, el número de asalariados y el valor de los salarios.
- **Ventas:** calculadas en destino, es decir, es el lugar al que se expidan o se destinen las mercancías transportadas, al que se le asignará una parte de la base imponible consolidada de la sociedad o grupo correspondiente. Cuando se trate de servicios, será el lugar en el que se presten materialmente.

Esta fórmula de reparto representa, por tanto, los factores generadores de la renta gravable de la sociedad, tanto desde el lado de la oferta (capital y trabajo) como de la demanda (ventas en destino). Las normas específicas para la valoración y localización de cada factor han tratado de crear una fórmula basada en datos fácilmente disponibles y difícilmente manipulables, con objeto de que los grupos no puedan transferir artificialmente sus factores y, por tanto, sus beneficios, de un Estado miembro a otro, con el fin único de reducir su carga fiscal.

Tipos impositivos: la BICCIS se refiere exclusivamente a una armonización de la base imponible, y no al tipo impositivo, es decir, cada Estado miembro seguirá decidiendo su propio tipo de gravamen sobre la renta que se le atribuya tras aplicar la fórmula de reparto. Además, el tipo aplicado a las sociedades que hagan uso de la BICCIS no tiene por qué ser necesariamente el mismo tipo impositivo previsto en el régimen nacional. Así, un Estado miembro podría optar por aplicar a la BICCIS un tipo impositivo diferente, si su propia base imponible nacional es muy distinta y desea mantener el mismo tipo efectivo. Por ejemplo, si la BICCIS es más amplia que la base nacional, el Estado miembro puede decidir fijar un tipo impositivo más bajo para la primera, a fin de mantener el mismo tipo impositivo efectivo en su territorio.

Administración: con arreglo a la BICCIS, las sociedades que operen en varios Estados miembros de la UE se verían únicamente obligadas a presentar una sola declaración fiscal en relación con el conjunto de su actividad en la UE. Todo ello se haría a través de las autoridades tributarias del principal Estado miembro de la sociedad (es decir, mediante un sistema de “ventanilla única”), y este mismo sería responsable de coordinar los oportunos controles y medidas de seguimiento de las declaraciones. La Directiva propuesta establece normas procedimentales sobre la presentación por dichas sociedades de sus declaraciones fiscales y la coordinación de las auditorías.

Facultativa: está previsto que la BICCIS sea facultativa, es decir, las sociedades que consideren que este régimen armonizado les va a beneficiar pueden optar por acogerse a él; las demás sociedades podrán seguir estando sujetas a sus regímenes nacionales. Este planteamiento implica que aquellas sociedades puramente domésticas que no tengan intención de desarrollar actividades internacionales y que, por tanto, tendrían que cumplir con un solo régimen, no deberán cambiar de régimen tributario⁵⁶. La condición para optar por el régimen BICCIS es que las sociedades tendrían que acogerse al mismo por un mínimo de cinco años (a fin de evitar que lo adopten y lo abandonen por motivos de planificación fiscal). Asimismo, en un anexo de la propuesta, se enumeran diversos requisitos que una sociedad debe cumplir para poder optar por el régimen BICCIS (por ejemplo, tipo de normas en materia de impuesto de sociedades a las que ha de estar sujeta en la actualidad, forma societaria, etc.).

7.6 Los posibles efectos de la BICCIS

La principal ventaja de la BICCIS es la simplificación que introduce en la fiscalidad de sociedades para las empresas que realizan operaciones transfronterizas dentro del mercado interior, lo que conllevaría una importante disminución de costes de cumplimiento. La Comisión estima que los actuales costes de cumplimiento podrían reducirse en un 7%, lo que equivale a un ahorro de 700 millones de euros en toda la UE.

56 La Comisión estima que una BICCIS obligatoria no se ajustaría al principio de subsidiariedad, ya que supondría la adopción de medidas de la UE para regular actividades, no solo a escala de la UE, sino también de ámbito puramente nacional.

El nuevo régimen aportaría también ventajas concretas a las sociedades que deseen expandir su actividad a otros Estados miembros. El estudio de la Comisión sobre la valoración del impacto de la BICCIS estima que el coste de abrir una nueva filial en otro Estado miembro (actualmente, 140.000 euros para grandes empresas y 127.000 euros para pymes, en gastos de carácter fiscal exclusivamente) se reduciría en un 62% para una empresa de grandes dimensiones y en un 67% para las pymes. Aun suponiendo que tan solo el 5% de las pymes decidieran expandir así su actividad, se obtendría un ahorro global del orden de 1.000 millones de euros en concepto de reducción de los costes de expansión transfronteriza.

Además, al permitir a las empresas compensar inmediatamente, a efectos fiscales, las pérdidas sufridas en un Estado miembro con beneficios registrados en otro lugar de la UE (consolidación), la propuesta podría generar un ahorro adicional para las sociedades de 1.300 millones de euros en el conjunto de la UE.

En cuanto a la competencia fiscal, la BICCIS podría tener efectos en distintas direcciones. Por un lado, al crear una base uniforme, la BICCIS ofrecerá mayor transparencia y garantizará que la competencia gire en torno al tipo impositivo efectivo, y no en torno a elementos que pueden quedar ocultos en las diferentes bases, propiciando una competencia fiscal más leal en la UE. Por otra parte, el sistema puede intensificar la competencia fiscal para atraer los factores productivos móviles de la fórmula, que las empresas podrían transferir entre países para sacar mayor partido a la fórmula, reduciendo su carga tributaria. Desde el punto de vista económico, la movilidad de los factores de la fórmula en busca de una fiscalidad más reducida podría crear nuevas ineficiencias, en tanto en cuanto la localización de factores (especialmente capital y trabajo) se deba a razones fiscales. El resultado es que, según los estudios de la Comisión⁵⁷, los efectos de la propuesta BICCIS sobre la producción, el empleo y la inversión son prácticamente nulos a nivel agregado; sin embargo, podría tener efectos más o menos significativos en distintas variables según los Estados miembros individuales.

Desde el punto de vista de los ingresos por impuesto de sociedades, se ha argumentado que el hecho de que la BICCIS sea facultativa implica que las sociedades solo optarán por ella cuando les beneficie fiscalmente y, por tanto, se reducirá el total de la recaudación respecto a la que proporcionan actualmente los regímenes

57 Véase “The economic effects of EU reforms in corporate income tax systems” en http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/ccctb/cortax.pdf.

nacionales⁵⁸. Esta posición, sin embargo, no tiene en cuenta los potenciales efectos dinámicos de la reforma, relacionados con el posible incremento de la inversión transfronteriza dentro de la UE, procedentes de una mayor expansión de las multinacionales europeas y de terceros países dentro del mercado interior y de la posible mayor inversión nueva de empresas puramente domésticas en otros Estados miembros, favorecidas por el nuevo régimen simplificado.

58 Devereux y Loretz (2008:1-33).

8. Dificultades para unos sistemas fiscales nacionales causadas por la falta de gobernanza internacional

La liberalización de los movimientos de capitales y los avances tecnológicos, tanto en los medios de comunicación como en los sistemas de transporte, que tuvieron lugar durante la década de los ochenta del siglo pasado, contribuyeron a acelerar el proceso de globalización económica. Frente a la mayor capacidad de movimiento de las empresas y las inversiones, las Administraciones fiscales mantienen limitada su capacidad gestora, restringida por el ámbito territorial de sus potestades. Los acuerdos para la cooperación administrativa internacional ofrecen algunos métodos para incrementar las posibilidades de actuación; sin embargo, su funcionamiento rígido y la limitación de su operativa a relaciones bilaterales⁵⁹ ponen de manifiesto su obsolescencia para hacer frente al nuevo contexto y ofrecer las herramientas requeridas para una gestión tributaria eficaz.

Esta situación produce dos consecuencias inmediatas. En primer lugar, se condiciona en gran medida la política tributaria: los inversores reducen su factura fiscal, desviando sus recursos para disfrutar de regímenes fiscales preferenciales, lo que condiciona las cargas tributarias exigibles en el origen para evitar la deslocalización. Por otra parte, surgen cada vez más dificultades para gestionar el sistema fiscal. Se observan diversas fórmulas de evasión y un fraude internacional masivo e, incluso, organizado. Esta situación tiene mayor incidencia donde los procesos de integración supranacional son más intensos, como en el caso de la UE.

59 En la Comunidad Europea estaba ya vigente la Directiva de asistencia mutua, aplicable a las relaciones entre Estados miembros. Sin embargo, la construcción de sus herramientas, basada en la experiencia de las relaciones entre países OCDE, se apoyaba en el carácter bilateral de las relaciones, de tal manera que la puesta en práctica de actuaciones multilaterales se antojaba compleja y, de hecho, no ha servido para actuaciones conjuntas de forma habitual.

Debe añadirse que en Europa se plantea una nueva inquietud: la necesidad de disponer de la suficiente autonomía financiera para agilizar la capacidad de decisión de sus instituciones.

8.1 Consideraciones sobre la competencia fiscal perjudicial

A) Origen y primera reacción ante la competencia fiscal perjudicial

Los papeles de trabajo de la entonces Comunidad Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) comienzan en los años noventa a referirse a los regímenes fiscales perjudiciales en razón de la competencia fiscal desleal que suponían⁶⁰: sus efectos se cifraban en la erosión de bases imponibles y en reestructuraciones de los sistemas tributarios nocivas para la economía. Se mencionaba el incremento de la carga impositiva que pesaba sobre el trabajo y los costes que suponía, en términos de gastos laborales, o las dificultades para el proceso de creación de puestos de trabajo y su desvío a la economía sumergida.

Es difícil identificar la competencia fiscal desleal, esto es, establecer una relación directa entre un régimen tributario concreto y las consiguientes decisiones de deslocalización. La UE y la OCDE buscaron una serie de criterios flexibles que debían concurrir con mayor o menor intensidad, para permitir hacer una valoración aproximada sobre el carácter pernicioso de las medidas objeto de valoración.

El Código de Conducta de la fiscalidad de las empresas adoptado por el Consejo ECOFIN⁶¹ se refería a “las medidas fiscales que impliquen un nivel impositivo efectivo considerablemente inferior, incluido el tipo cero, al aplicado habitualmente en el Estado miembro de que se trate. Dicho nivel impositivo puede derivarse del tipo impositivo nominal, de la base imponible o de cualquier otro factor pertinente”. Para el análisis se establecieron cinco criterios: si las ventajas se otorgaban solo a no residentes, o solo con respecto a las operaciones realizadas con no residentes; si estaban totalmente aisladas de la economía nacional; si se otorgaban aun cuando no existiera ninguna actividad económica real ni presencia económica sustancial dentro del Estado miembro que ofrezca dichas ventajas fiscales; si las normas para determinar los beneficios derivados de las actividades internas de los grupos de em-

60 Véase Comisión Europea (1996) u OCDE (1998).

61 DOCE serie C n° 2, de 6 de enero de 1998.

presas multinacionales no se ajustaban al principio de valor de mercado; finalmente, si las medidas carecían de transparencia. El procedimiento de valoración estuvo protagonizado por representantes de Estados miembros, incluidos los afectados por la censura de sus propias medidas. De aquí resultó un proceso dominado por la negociación multilateral y una cierta flexibilidad argumentativa que acabaron en una relectura de las pretensiones iniciales con resultados algo inciertos⁶².

La OCDE se vio menos constreñida, porque sus trabajos los protagonizó en mayor medida el secretariado; el hecho de que no fuera necesario un voto unánime de sus Estados miembros redujo los márgenes de negociación; adicionalmente, el resultado no tenía incidencia obligatoria y directa sobre las políticas tributarias nacionales, lo que desdramatizaba el proceso. Su informe sobre Competencia Fiscal Perjudicial⁶³ distingue entre paraísos fiscales y jurisdicciones con medidas fiscales potencialmente dañinas. Los primeros se identificarían sobre la base de la inexistencia de impuestos o la existencia de impuestos nominales; la inexistencia de intercambio efectivo de información –secreto bancario–, la ausencia de transparencia en las prácticas administrativas o de requisitos que exijan actividades sustanciales para disfrutar de sus regímenes tributarios. Para determinar qué medidas fiscales específicas eran potencialmente dañinas, se atendía a diversos factores: tipos de gravamen efectivos bajos o tipo cero; medidas aisladas de la economía nacional; la ausencia de transparencia, lo que incluiría la aplicación favorable del régimen o la capacidad para negociar su contenido; y la ausencia de intercambio de información efectivo.

B) Resultados iniciales frente a la competencia fiscal perjudicial

El Consejo ECOFIN de la UE aprobó el que se denominó Informe Primarolo, en el que se identificaron 66 regímenes fiscales preferenciales de sus Estados miembros causantes de competencia fiscal perjudicial. Los Estados miembros procedieron a su derogación o reforma con el objeto de adaptarlos a los criterios adoptados comúnmente. En los dos procesos posteriores de ampliación de la UE se reiteró el ejercicio y se identificaron hasta otros 38 regímenes preferenciales. El Grupo sigue

62 Así se colige de las Conclusiones del Consejo ECOFIN de la sesión n° 2312, celebrada los días 26 y 27 de noviembre de 2000, donde se recoge una guía que reinterpreta el alcance de los criterios inicialmente utilizados. El Informe Primarolo (Informe que el Grupo del Código de Conducta rindió al Consejo ECOFIN de 29 de noviembre de 1999) recoge los resultados iniciales del análisis del Grupo Código de Conducta. En diversas notas a pie de página hay comentarios de Estados miembros en las que manifiestan su desacuerdo con las valoraciones efectuadas. Sobre las deficiencias y la falta de transparencia de los trabajos, se puede consultar Schon (2002).

63 OCDE (1998).

con sus trabajos de control de nuevos regímenes y estudia diversas prácticas fiscales con el objeto de valorar su capacidad para generar competencia fiscal perjudicial.

Las recomendaciones del informe de la OCDE se podrían agrupar así:

a) Medidas de política tributaria para proteger las bases imponibles nacionales

Introducción de normas de transparencia fiscal internacional y de subcapitalización, no eximir las rentas de capital cuando la entidad participada disfruta de regímenes fiscales preferenciales; aplicar las normas sobre precios de transferencia; excluir de los convenios de doble imposición a quienes disfrutaban de regímenes preferenciales; clarificar la aplicación de normas antiabuso; denunciar los convenios fiscales con paraísos fiscales; restringir las deducciones o imponer retenciones respecto de los pagos efectuados a paraísos fiscales; controlar la determinación de la residencia fiscal.

b) Medidas dirigidas a incrementar las fuentes de información tributaria y la cooperación administrativa internacional

Introducción de obligaciones de información sobre operaciones transfronterizas o financieras; intensificar el intercambio de información sobre operaciones en paraísos fiscales o acogidas a regímenes fiscales preferenciales; conducir comprobaciones coordinadas a nivel internacional; y reforzar la cooperación para la recaudación fiscal internacional.

c) Medidas para la transparencia y la coordinación de las políticas nacionales

Hacer públicas las condiciones para la aplicación de regímenes tributarios específicos; elaborar listas de paraísos fiscales; verificar que las relaciones con paraísos fiscales no contribuyen a la competencia fiscal perjudicial; promover principios de buena gobernanza fiscal; asociar al proyecto a países no miembros de la OCDE; y establecer un foro sobre prácticas de competencia fiscal perjudicial con el objeto de aplicar los criterios y recomendaciones anteriores.

C) Evolución de los proyectos sobre competencia perjudicial en el contexto derivado de la crisis de 2008

En la crisis económica actual, la eficiencia de los sistemas fiscales y el sellado de las fisuras por las que se pierden ingresos son claves para atender a las necesidades

de mayores recursos públicos⁶⁴. Los documentos de la Comisión Europea sobre gobernanza fiscal⁶⁵ insisten en la necesidad de proteger las fuentes de renta ante una competencia fiscal desenfrenada que mina los ingresos fiscales, los objetivos políticos y sociales, y genera tensiones en las relaciones internacionales. Se pretende garantizar mayor estabilidad en las finanzas públicas, mayor capacidad de predicción y una recaudación fiscal eficiente y justa. Se resalta la necesidad de respetar la soberanía tributaria; no se persigue la armonización, sino la cooperación basada en la transparencia y el intercambio de información. Así, los Estados diseñarían sus sistemas fiscales y obtendrían la recaudación que justamente correspondiera.

La UE ofrece como modelo su propia experiencia⁶⁶ y plantea la inclusión de cláusulas de buen gobierno fiscal en acuerdos internacionales con países terceros (Filipinas, Corea del Sur, Mongolia...). Por otra parte, se pretende la coordinación de las políticas de ayuda al desarrollo con las de gobernanza fiscal⁶⁷: reorientar la ayuda al desarrollo para promover los principios de buen gobierno fiscal; reorientar la asistencia técnica para contribuir al diseño de sistemas fiscales eficientes que permitan a los Estados movilizar mejor sus recursos y reforzar sus administraciones fiscales, para que puedan cooperar; coordinar a los países donantes; e introducir mayor relación entre elegibilidad para las ayudas y buen gobierno fiscal.

Sin embargo, no hay todavía resultados concretos. Si bien es verdad que los Estados de la UE han suscrito acuerdos de intercambio de información, todavía no se dispone de sistemas automáticos de cooperación como los de las Directivas europeas del ahorro o de asistencia mutua. Tampoco se han puesto en práctica las medidas del Código de Conducta de fiscalidad de la empresa en relación con países terceros.

La OCDE aconseja, por una parte, adoptar normas antiabuso unilaterales. Por otro lado, impulsa políticas para presionar a las jurisdicciones no cooperantes con el objeto de que asuman unos estándares de transparencia e intercambio de información. Se ha elaborado un modelo de convenio para el intercambio de información y se ha auspiciado su extensión global. Estos trabajos se han encauzado a través del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales, donde se integran países miembros y no miembros de la OCDE.

64 Véase Comisión Europea (2010d:142) y G-20 (2009).

65 Comisión Europea (2009).

66 Código de Conducta sobre fiscalidad de la empresa, Directiva 2011/16/EU, de 15 de febrero de 2011, de cooperación administrativa en el ámbito tributario, y Directiva 2003/48/CE del Consejo, de 3 de junio de 2003.

67 Véase Comisión Europea (2010).

Se han producido avances en los instrumentos disponibles para obtener mayor información fiscal de los paraísos fiscales⁶⁸. Se critica, sin embargo, la calidad de estos mecanismos: muchos de estos recientes acuerdos de cooperación se han celebrado entre jurisdicciones opacas; asimismo, se pone en duda que estas tengan una voluntad real o una capacidad material para ponerlos en práctica.

8.2 La internacionalización de las administraciones tributarias

La escasez de recursos financieros públicos y el alto nivel de endeudamiento público derivados de la crisis económica global iniciada en 2007 intensifican la necesidad de mejorar la gestión de los sistemas tributarios con el objeto de reducir las posibilidades de fraude fiscal. Existen estudios diversos sobre el volumen de economía sumergida y las rentas no declaradas al fisco⁶⁹. Con independencia de la capacidad real para estimar actividades sobre las que no existe información directa y plenamente fidedigna, en todos destaca que se trata de cuantías significativas. Este contexto ha supuesto una mayor implicación de la clase política: se ha considerado fundamental luchar contra la elusión fiscal como medio de obtener mayores recursos. Todos estos análisis destacan también como algo esencial el aspecto internacional de las fórmulas dirigidas a evadir impuestos de forma masiva.

El fraude fiscal se produce en formas muy variadas que requieren actuaciones diversificadas y especializadas. Se suele abusar del mero hecho de la inexistencia de cooperación internacional para no declarar rentas obtenidas. También se detectan formas de fraude masivo a través de tramas organizadas que explotan las limitadas capacidades públicas de gestión tributaria. El uso doméstico e internacional de facturas falsas, expedidas sin que se produzca la adquisición real de bienes o servicios, pero que permite reducir las cargas fiscales de sus destinatarios, es una práctica muy extendida. La propia descoordinación fiscal está facilitando el fraude en carrusel en el IVA: el uso fraudulento de números de identificación fiscal expedidos a testaferros en otros países de la UE frente a proveedores de determinados bienes permite su entrega sin que se exija un impuesto en origen, para luego ser repercutido por el falso intermediario en destino sin que este nunca lo ingrese, lo que no impide al adquirente final solicitar su deducción o devolución de otras administraciones fiscales.

68 Véase G-20 (2011).

69 Véase Escario (2011: 18).

También se ocultan contribuyentes y sus rentas mediante el recurso a institutos jurídicos propios de sistemas legales foráneos de imposible o difícil calificación bajo las normas de origen o, cuando lo son, su imposición no está coordinada entre las jurisdicciones interesadas. El objetivo es dificultar la atribución de la propiedad de bienes o valores mobiliarios, de forma que no es posible saber quién es el verdadero beneficiario de determinadas rentas o quién es el titular de determinadas manifestaciones de riqueza sujetas a tributación.

Las empresas multinacionales pueden reducir artificialmente sus obligaciones tributarias al amparo de valoraciones complejas de activos y de operaciones. Se trataría de celebrar transacciones entre sociedades que se encuentran bajo la misma dirección, cuyos precios suben o bajan de forma que el beneficio derivado de ellas se sitúe en jurisdicciones de baja o nula imposición. Se trata de precios de transferencia, cuyo uso es cada vez más extenso en relación con operaciones muy específicas, propias de la organización corporativa interna y difícilmente comparables a las transacciones que celebran normalmente entidades independientes. La valoración justa y adecuada de intangibles es otra área en que se detecta el uso abusivo de estas prácticas.

Los medios necesarios para la lucha contra la evasión y el fraude fiscal deben acondicionarse en atención a los métodos que los amparan. En ocasiones, será necesario reforzar los instrumentos jurídicos que permitan una actuación más eficaz de los órganos de gestión tributaria, en particular en la esfera internacional; en otras, se trata del modelo organizativo y de la debida planificación de las actividades de control, que pueden requerir el recurso a técnicas policiales; finalmente, se debe disponer de los medios humanos y materiales más adecuados según el tipo de defraudación perseguida.

En el ámbito de la UE, la reciente modificación de la Directiva sobre cooperación administrativa⁷⁰ ha supuesto una modernización fundamental de los instrumentos de control tributario y contiene herramientas esenciales para internacionalizar el ejercicio de las potestades de gestión de las Administraciones fiscales en el ámbito de la UE. En particular, ha introducido:

- El intercambio automático de información de determinadas categorías de rentas, referidas a las derivadas del trabajo, dietas de directores, pensiones, las derivadas de seguros de vida y las procedentes de bienes inmuebles.

70 Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga parcialmente la Directiva 77/799/CEE (DOCE serie L n° 64, de 11 de marzo de 2011).

- Plazos para cumplir con las obligaciones de información.
- La posibilidad de la presencia de autoridades del Estado requirente en el desarrollo de las actuaciones de obtención de información en el Estado requerido, lo que debería permitir agilizar e incrementar la eficacia de estos procedimientos.
- La posibilidad de desarrollar controles simultáneos en relación con contribuyentes cuya presencia internacional haga confluir intereses de diversas Administraciones fiscales.
- La obligación de suministrar información relevante a efectos fiscales a disposición de entidades financieras, lo que supone en la práctica la desaparición del secreto bancario.
- Como hemos indicado anteriormente, la OCDE viene haciendo importantes esfuerzos para la implantación internacional de unos estándares de cooperación administrativa a través del Foro sobre Transparencia e Intercambio de Información.⁷¹

8.3 Autonomía financiera de la UE: consideraciones sobre su financiación

A) Valoración del vigente sistema de recursos propios y de la política presupuestaria a través de las perspectivas financieras

El nivel de integración de la UE demanda una mayor capacidad de actuación de sus instituciones. El Gobierno europeo requiere recursos financieros propios y suficientes. Históricamente, su financiación estaba condicionada básicamente por dos factores: la necesidad de atender a sus fines específicos, con la consiguiente aspiración a su autonomía financiera; y el hecho de que sus relaciones se entablasen con los Estados y más indirectamente con los ciudadanos. Estas dos premisas re-

71 El Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información fue auspiciado por la OCDE para la generalización de unos estándares mínimos sobre transparencia e intercambio de información relevante para la gestión tributaria y auspiciar la celebración de acuerdos internacionales de intercambio de información sobre la base de un modelo elaborado por dicha organización. Más recientemente, la agenda del Foro se ha extendido para llevar a cabo la monitorización y revisión por pares de la implementación de estos estándares y desarrollar instrumentos multilaterales que permitan acelerar las negociaciones con tales fines.

sultaron en la evolución de un sistema de contribuciones nacionales hacia fórmulas basadas en recursos propios, si bien, salvo los derechos de aduana, se descartan exacciones directas sobre contribuyentes europeos. En los últimos años, la financiación ha evolucionado desde un sistema basado en los recursos propios tradicionales y el recurso IVA a otro cada vez más sustentado en el recurso PNB. A pesar de múltiples propuestas, no es fácil encontrar otras vías financieras, especialmente dada la reticencia de algunos países a aceptar el fortalecimiento de la Hacienda europea. No obstante, habrá dificultades para salir de la crisis económica sin otorgar mayor margen de actuación fiscal a la UE.

Este contexto obliga a dos reflexiones básicas: si existe verdadera autonomía financiera y si el modelo escogido sirve para cumplir con los objetivos de la Unión.

a) Descripción del sistema de recursos propios de la UE

El sistema de financiación se compone de tres recursos. En primer lugar, los derechos de aduanas y las cotizaciones del azúcar, que se exigen directamente de los contribuyentes y alcanzan actualmente el 14,1% del total, destinándose el 25% de su cuantía a cubrir costes nacionales de recaudación. En segundo lugar, los Estados transfieren un 0,3% de una base armonizada teórica de IVA que resulta de cálculos estadísticos de consumo y alcanza al 11% del total de recursos. Para el periodo 2007-2013, se introdujeron reducciones en el tipo para Alemania (0,15%), Austria (0,225%), Países Bajos (0,1%) y Suecia (0,1%). Este recurso plantea su regresividad cuando el consumo es alto en relación con la renta nacional. Así, se recoge un techo: si la base IVA excede el 50% del PIB, el tipo se aplica sobre este último límite que, en 2011, disfrutaban Chipre, Eslovenia, Irlanda, Luxemburgo, Malta y Portugal. Finalmente, se aplica un tipo uniforme al PIB de cada Estado miembro, calculado de modo que se atienda al total de gastos no cubiertos con el resto de recursos. Existen reducciones para Suecia y Países Bajos. Supone el 70% del total de los ingresos.

El Consejo de Fontainebleau de junio de 1984 estableció la corrección a favor del Reino Unido (cheque británico): entonces, el 69% del presupuesto financiaba la política agrícola, cuando este sector británico era muy pequeño. Este Estado recibía muy poco por este concepto, cuando contribuía relativamente mucho a la UE, dada la amplitud de su base del IVA; tampoco era un país tan próspero como otros contribuyentes netos. Se produce un desequilibrio que el mecanismo corrector compensa: se le devuelve el 66% de la diferencia entre su contribución y lo que recibe.

b) Cuestiones sobre la verdadera propiedad de los recursos y la autonomía financiera de la UE

Este sistema plantea dudas sobre su capacidad para cumplir con los principios que deberían inspirarlo. La autonomía financiera queda comprometida al establecerse un volumen financiero global cada siete años y topes relacionados con la marcha de las economías nacionales. El proceso presupuestario no resulta de valorar qué políticas hay que financiar, ponderando con posterioridad la capacidad para generar recursos, sino que se determina la cantidad a comprometer como punto de partida. En el *iter* posterior de asignación de partidas influyen los intereses nacionales. De hecho, el recurso IVA y la contribución sobre el PIB nacional, los de mayor capacidad, se basan en agregados estadísticos sin relación con las prioridades de la UE. Debe añadirse que, al tratarse de transferencias desde los presupuestos nacionales, se perciben por los políticos locales como gastos propios, lo que genera tensiones que dificultan los debates⁷² y se subordinan las políticas con mayor valor añadido europeo⁷³.

Por otra parte, el sistema es complejo. No se percibe con claridad quién soporta el coste, y algunas de las correcciones se consideran injustas, en particular cuando responden a condiciones económicas del pasado; el techo de la contribución por IVA no es proporcional a la renta del país; finalmente, la reducción del 25% por gastos de recaudación es excesiva. Todo esto limita el control democrático del sistema.

B) El sistema de recursos de la UE en el nuevo contexto de la política fiscal. Sistema fiscal europeo o impuesto específico de la UE

El modelo financiero de la UE debe servir para financiar las acciones dirigidas a cumplir con sus fines y construirse sobre los instrumentos de gestión de que dispone. Como premisas, el Tratado de Funcionamiento de la UE establece el carácter anual y equilibrado del presupuesto. También proclama su autonomía financiera –“se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos”– y una financiación “íntegramente con cargo a los recursos propios”. El modelo se perfila con las Decisiones del Consejo sobre los recursos de la UE, resultando de la última

72 Exposición de motivos de la propuesta para una Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea, COM (2011) 510.

73 Véase sección 3.3 de Comisión Europea (2011).

adoptada⁷⁴ un techo de recursos para créditos de pago anuales fijado en el 1,23% del PIB nacional y un límite anual para asumir compromiso del 1,29%. También se pueden sacar conclusiones de lo que no prescribe: no se atribuye potestad tributaria general a las instituciones y el Parlamento Europeo no tiene competencias para aprobar tributos.

Se suscitan dos cuestiones: la incidencia de la contribución de los Estados miembros sobre sus obligaciones de consolidación fiscal y el papel de la UE en la coordinación de las políticas económicas de sus miembros. Los análisis del sistema de recursos abogan por su cambio, porque las transferencias desde los presupuestos estatales condicionan su equilibrio⁷⁵; así, se plantea dotar a la UE de verdaderos recursos propios con la introducción de nuevos tributos. Por otra parte, la unión monetaria supone importantes restricciones a las políticas nacionales: se limita la política monetaria –medidas sobre la masa monetaria, sobre el tipo de interés y sobre el tipo de cambio– y se reducen las posibilidades ofrecidas por la política fiscal. ¿Cabría que la UE hiciera política fiscal anticíclica? El artículo 3 del Tratado de la UE establece unos fines económicos y sociales generales que implicarían una amplia capacidad de intervención cuando los Estados miembros no fueran capaces de atender por sí mismos a su cumplimiento, si bien no se establece tal opción de forma explícita, y la obligación de presupuesto anual equilibrado lo limita enormemente. Es posible pensar en el uso de los fondos estructurales y de cohesión para transferir rentas a los territorios que mayor impulso económico requieran. Sin embargo, las disponibilidades financieras reales diluyen la capacidad para revertir el ciclo económico.

El gasto público medio de los Estados miembros en 2010 ha estado situado en el 51% del PIB⁷⁶ y el de la UE no alcanza al 1%. Los Estados financian sus gastos de política general, redistribuyen la renta y contribuyen a la estabilidad económica. ¿Qué papel le corresponde a la UE? No una cuestión tan estrechamente ligada al papel actual de los Estados como la redistribución de la renta. Por otra parte, hacer políticas fiscales a nivel confederal requeriría acciones por un valor que oscila, según las estimaciones, entre el 2% y el 7% del PIB⁷⁷. Junto con ello, habría que financiar las actividades por las competencias que viene ejerciendo.

74 Véase artículos 310 y 311 del TRUE y artículo 3 de la Decisión del Consejo de 7 de junio de 2007 sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas, DOUE n° L 163, de 23 de junio de 2007.

75 Véase Comisión Europea (2011: notas al pie 3 y 4).

76 Véase Comisión Europea (2010d:18, cuadro 1.1.5).

77 Véase Vega Mocoeroa (2005:280).

En fin, el mayor volumen de gasto corresponde a los Estados. Así, el esquema financiero se basaría en los sistemas fiscales nacionales, de donde se obtendrían recursos cuya titularidad se atribuiría a la UE, aunque cabría introducir algún tributo nuevo armonizado cuya titularidad correspondiera a la Unión. La determinación de cuáles fueran estos dependería del nivel de recursos generados, de su relación con las actividades de ámbito continental y de la eficiencia derivada de su armonización. En cuanto a la gestión tributaria, el modelo aduanero podría ser una interesante referencia. No parece fácil a corto plazo poner en marcha una Administración europea, aunque pueda plantearse como objetivo, sin perjuicio de que sea necesario intensificar y mejorar la coordinación y la cooperación entre las nacionales.

9. Conclusiones: hacia una fiscalidad europea

1. La situación de intensa crisis económica mantenida a lo largo de los últimos cuatro años en Europa ha puesto en cuestión el mantenimiento de los servicios públicos característicos del Estado de Bienestar europeo. En buena medida, las dificultades para obtener ingresos públicos suficientes destinados a garantizar los servicios de bienestar se están utilizando para atacar los fundamentos del Estado de Bienestar, olvidando su papel como una de las señas de identidad europeas, factor de cohesión social y garantía de un modelo inexistente en otras partes del mundo.
2. La defensa del Estado de Bienestar no puede ser una excusa para justificar la ineficiencia, los despilfarros y la corrupción que se puedan producir en el marco de las instituciones públicas. Por el contrario, hay un margen de actuación para mejorar servicios universales y mecanismos de transferencias de ingresos destinados a garantizar el bienestar de los ciudadanos. Aunque el análisis de los servicios públicos no es objeto de este trabajo, entendemos que impuestos y gastos están estrechamente conectados y que la mejor defensa del Estado de Bienestar es asegurar servicios públicos eficaces y de calidad. La defensa mencionada exige llevar a cabo un análisis cuidadoso de las mejoras en eficiencia y eficacia necesarias, y asegurar en todo caso el funcionamiento adecuado de los servicios públicos esenciales.
3. Desde una perspectiva europea, la crisis económico-financiera, con los últimos episodios de la crisis de la deuda soberana, obligan a replantear el alcance de

una UE sin capacidad de actuación en política económica. Seguramente la única salida realista de los países que integran la UE a medio plazo no es otra que la de profundizar en la integración e incrementar hasta donde sea posible el gobierno económico de Europa.

4. La profundización del proceso de integración exige una mayor coordinación de las políticas fiscales, más presupuesto de la Unión y, para conseguirlo, más recursos propios, además de su obligada reestructuración, más armonización y coordinación fiscal, así como el reforzamiento de la institucionalidad europea y su mayor visibilidad entre los ciudadanos europeos.
5. Desde la perspectiva de los sistemas fiscales nacionales y del propio sistema fiscal de la Unión, es importante no olvidar la necesidad de coherencia y racionalidad a partir de principios impositivos que pongan el acento en la cobertura adecuada de los servicios públicos, la equidad, la sencillez y la eficiencia. En esa dirección, parece obligado buscar sistemas fiscales equilibrados, que mantengan una proporción razonable de impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales.
6. Los impuestos directos, en especial el que afecta a la renta personal, deben ser defendidos, procurando ajustar y reformar los elementos que peor funcionan en ellos. En términos del IRPF, hay que asegurar también el equilibrio entre el tratamiento de las rentas de trabajo y las que proceden del capital, garantizando, en todo caso, la competitividad de nuestra economía, factor esencial en un contexto como el actual caracterizado por la globalización de los mercados. Sin embargo, la búsqueda de la competitividad no puede ser una excusa para justificar la desgravación de una parte sustancial de las rentas del capital. Del mismo modo, no parece que pueda justificarse que, como consecuencia de un deficiente diseño del sistema, las personas que obtienen mayoritariamente rentas de capital y rentas mixtas queden en la práctica exoneradas de una parte de sus obligaciones tributarias. El mantenimiento de esta situación genera un serio problema de inequidad e injusticia que se ve agravado cuando determinados servicios y prestaciones se vinculan a percepciones de ingresos bajos en función de las declaraciones del IRPF.
7. El impuesto sobre la renta personal es el tributo que mejor simboliza la condición de ciudadanía, al hacer visible el compromiso de cada ciudadano con los que comparten con él los bienes y servicios que se proveen en la sociedad en la

que viven. A pesar de sus dificultades actuales, el impuesto debe ser objeto de especial protección y defensa, así como de explicación sobre sus características y el destino que se da a los ingresos que de él se obtienen.

8. Aunque la división entre rentas de trabajo y rentas de capital no es igual hoy que la existente en siglo XIX y en buena parte del XX, y las rentas de trabajo pueden ser muy diferentes para unos u otros ciudadanos, por ejemplo en términos de la capacidad para transformarlas en rentas de capital con el objeto de evitar impuestos más elevados, parece razonable defender que el sistema impositivo no castigue o someta a un exceso de tributación a las rentas del trabajo.
9. No hay que olvidar, por otra parte, que una parte de las críticas que se hacen al sistema fiscal se refieren al peso de las cotizaciones sociales, entendidas como tributos sobre el esfuerzo laboral y la contratación. Pero hay que recordar que un sistema de seguridad social basado en el reparto, como el que existe mayoritariamente en Europa, implica la garantía de pensiones a quienes salen del mercado laboral y la realización de un esfuerzo redistributivo de gran calado que se ha convertido en una de las piezas esenciales de la cohesión social europea. Las contribuciones pueden ser así entendidas como un salario diferido y su regulación, acompañada con la correspondiente a las cuantías de las pensiones, permite introducir mecanismos de compensación y reequilibrio interpersonal de las rentas.
10. Respecto a los impuestos de sociedades, entendemos que buena parte de su quiebra actual, en alguna medida explicada por la crisis económica, está conectada a las posibilidades que las empresas tienen para desplazar sus beneficios en función de la presión fiscal diferencial de los países en un mundo cada vez más globalizado. No hay que olvidar que en muchos países europeos, y especialmente en España, los tipos efectivos de las grandes empresas y grupos de sociedades son inferiores a los que han de pagar las empresas medianas y pequeñas. Desde nuestro punto de vista, la armonización y la coordinación fiscal internacional, en especial en relación con la base común consolidada, se convierten en factores claves para poder garantizar la existencia de este impuesto como uno de los elementos de financiación esencial. La revisión de los actuales beneficios fiscales, no siempre justificados, y la tendencia a que el tipo nominal y el efectivo coincidan son también medidas para aumentar la capacidad recaudatoria de este impuesto.

11. La imposición sobre la riqueza (impuestos sobre el patrimonio, sucesiones...), a nuestro juicio, no debe ser descalificada por motivos de su limitada existencia en el contexto internacional. Este tipo de tributos, además de justificarse desde una óptica de equidad, especialmente si tenemos en cuenta que la distribución de la riqueza tiende a ser sensiblemente más desigual que la de la renta, tiene su razón de ser en motivos de recaudación y de control de ingresos de los sujetos pasivos en el IRPF. Más allá de la anécdota, las propuestas de grupos de personas detentadores de grandes fortunas de contribuir más a los servicios públicos en una situación como la actual está poniendo de manifiesto la ineficiencia del sistema fiscal para gravar a esos colectivos que, por obvias razones, deben contribuir de forma especial en la cobertura de los servicios y el aseguramiento de la cohesión social. En esta dirección tiene todo el sentido mantener o, en su caso, reimplantar tributos sobre grandes patrimonios, fortunas o herencias.

12. En el caso de la imposición indirecta, el camino andado por la UE es largo y la dinámica actual parece orientarse en la dirección de fortalecer esta imposición, singularmente en el ámbito del IVA, intentando evitar sus principales problemas, sobre todo en lo que se refiere a la libre circulación de bienes y servicios en el territorio de la Unión. Los mayores inconvenientes de la imposición indirecta (opacidad, efectos regresivos...) pueden ser parcialmente evitados y la capacidad recaudatoria de estos tributos debe servir para financiar servicios públicos adecuados y transferencias de carácter redistributivo. En todo caso, a la vista de las características señaladas de este tipo de tributos, es conveniente limitar su alcance y evitar la tendencia actual a incrementar su peso en la estructura tributaria. Por otro lado, buena parte de los impuestos especiales puede desempeñar un papel cada vez más claro en la defensa de objetivos medioambientales, orientando una parte del sistema fiscal en esa dirección, con la finalidad de conseguir sendas de crecimiento respetuosas con el medio ambiente y los recursos naturales. La perspectiva medioambiental es tan importante hoy que debería convertirse en un elemento clave a la hora de proponer cualquier reforma y ser introducida de forma transversal en todas las figuras del sistema tributario.

13. Dejando a un lado las expectativas que se abren en el campo de la imposición medioambiental, que debería establecerse a nivel europeo, otras figuras, como los impuestos que afecten a determinados sectores de la economía, como el sistema financiero u otros, se justifican, pero es difícil pensar que puedan tener

la capacidad para sustituir la recaudación de las figuras tradicionales. Eso no impide que deba defenderse e implantarse alguna de tales figuras, por motivos recaudatorios o bien para intentar garantizar que quienes se han beneficiado de transferencias públicas en momentos de adversidad las repongan de manera razonable en beneficio de la sociedad.

14. El aumento del presupuesto de la Unión es una exigencia de una mejor gobernanza económica de la misma y un elemento clave para consolidar la Unión Monetaria. En el caso concreto de la financiación del presupuesto comunitario, sí puede justificarse la búsqueda de figuras que se conviertan en una pieza importante de financiación de los servicios y transferencias de la UE. En todo caso, habrá que determinar la fórmula más adecuada y realista entre las distintas alternativas presentes, como son el impuesto sobre las transacciones financieras internacionales, sobre los pasivos o activos financieros, los beneficios bancarios, etc., como ha quedado reflejado en este informe.
15. La estrategia de lucha contra el fraude fiscal es otro de los elementos claves para conseguir sistemas fiscales coherentes y facilitar el propio proceso de integración. En el momento actual, el énfasis que desde hace años se está poniendo en garantizar el imprescindible intercambio de información está dando algunos frutos, y la mayoría de las administraciones tributarias son conscientes de que en un mundo tan interrelacionado como el actual, es imposible dar una respuesta contundente al fraude sin adoptar también una perspectiva global de enfrentamiento decidido contra las prácticas delictivas que pretenden vaciar de contenido algunas figuras tributarias. Por eso, la profundización en la coordinación fiscal entre administraciones tributarias y la persecución del fraude mediante medidas e instrumentos también europeos es otro elemento esencial de los sistemas fiscales en el inmediato futuro.
16. Por otra parte, el fortalecimiento de la Unión implica también la necesidad de asumir un papel protagonista en la mejora del escenario internacional y la gobernanza, especialmente en lo que se refiere al correcto funcionamiento de los sistemas fiscales. En relación con la falta de gobernanza global, puede decirse que no parece que los resultados de las estrategias paralelas de la OCDE y la UE sean muy esperanzadores. La eficacia de las normas antiabuso y reactivas ante operaciones de los contribuyentes en paraísos fiscales queda condicionada por los controles fiscales que requieren, como se acaba de señalar, cooperación administrativa, cuya eficacia real no parece evidente todavía, a pesar de los avances observados en años

recientes. Esto exigiría intensificar la asistencia operativa real y capacitar a las autoridades fiscales, dotándolas de medios personales y materiales pertinentes. En esta dirección, y como primera medida, debería quedar prohibida la existencia de paraísos fiscales en el territorio de soberanía de países de la Unión.

17. Desde otra perspectiva, pero muy vinculada a los puntos anteriores, las políticas de cooperación al desarrollo y las relaciones económicas internacionales deben orientarse con el objeto de contribuir al esfuerzo de coordinación fiscal internacional y el máximo suministro de información, tal y como señalan reiteradamente los documentos oficiales de la UE. En esa dirección, las iniciativas europeas para aplicar de manera efectiva un código de conducta han limitado su ámbito a sus Estados miembros. Al mismo tiempo, el ejercicio ha servido para saber qué medidas son aceptables y bajo qué condiciones, de manera que ha sido posible encontrar disposiciones y normas que, ajustándose a los criterios utilizados, pueden ser generadoras de competencia perjudicial. Queda un camino por recorrer en relación con la capacidad de las instituciones europeas para introducir una verdadera disciplina fiscal en el comportamiento de los ciudadanos y las empresas de los países socios de la Unión.

18. El análisis de la evolución de las estructuras fiscales de los países de la UE efectuado en capítulos anteriores permite hacer también algunas reflexiones sobre la incidencia de la competencia fiscal sobre los sistemas y estructuras tributarios de los países miembros. Desde nuestro punto de vista, la competencia fiscal no ha provocado una disminución general del peso de la fiscalidad. La presión fiscal de los Estados miembros ha estado seriamente condicionada a lo largo de los últimos años por la necesidad de atender a los compromisos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo, las respuestas individuales de los países han sido o bien reducir el gasto público, o bien incrementar la recaudación fiscal⁷⁸. No parece que durante los años de la crisis se haya producido un cambio sustancial del peso e importancia del sector público, medido a partir de los datos de presión fiscal, debido a la competencia fiscal internacional.

Sí se observa, en cambio, una cierta tendencia hacia una nueva estructura fiscal más sustentada en impuestos indirectos, defendidos desde postulados de eficiencia y su menor efecto distorsionador, así como por su mayor capacidad para producir mejores rendimientos recaudatorios con menores costes para el crecimiento eco-

78 Véase *Taxation trends...*, op. cit., págs. 3 y 4 del documento resumen *Main Results*.

nómico y el empleo. En esa dirección, al menos hasta las primeras manifestaciones de la crisis, ha sido frecuente apostar por la disminución de los tipos de gravamen nominales en el IRPF y en el impuesto sobre sociedades, y por el aumento de los tipos de los impuestos indirectos. Tales decisiones se han producido en un contexto de fuerte competencia internacional. Ahora bien, estas reducciones no parecen haber consolidado una inicial tendencia a la baja del tipo implícito sobre el factor trabajo ni tampoco parecen haber generado un aumento sustancial de la eficiencia del sistema.

Bibliografía

- Baker, D. (2003), "Tobin Taxes: Are They Enforceable?" en Weaver, J., Dodd, R., y Baker, J. (eds.), *Debating the Tobin Tax*. New Rules for Global Finance Coalition. Washington, DC.
- Baldwin, R., y Wyplosz, C. (2009), *The Economics of European Integration*. 3ª ed. Mc Graw-Hill.
- Comisión Europea (1992), *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation (the Ruding Report)*.
- Comisión Europea (1996), *La fiscalidad en la Unión Europea*. SEC (96) 487.
- Comisión Europea (2001a), *Comunicación de la Comisión Europea: Política Fiscal en la Unión Europea- Prioridades para los próximos años*, COM(2001) 260 final.
- Comisión Europea (2001b), *Comunicación de la Comisión Europea: hacia un Mercado Interno sin obstáculos fiscales: una estrategia destinada a dotar a las empresas de una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades para sus actividades a escala comunitaria*. COM (2001) 582.
- Comisión Europea (2001c), *Fiscalidad de sociedades en el Mercado Único*, Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión. SEC(2001), 1681.
- Comisión Europea (2009), *Comunicación de 28 de abril de 2009 de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo-Fomento de la Buena Gobernanza en el Ámbito Fiscal*. COM(2009) 201.
- Comisión Europea (2010a), *Comunicación de la Comisión: EUROPA 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM (2010) 2020.
- Comisión Europea (2010b), *Taxation Trends in the European Union*.
- Comisión Europea (2010c), *Green Paper on the future of VAT. Towards a simpler, more robust and efficient VAT system*. COM(2010) 695 final.
- Comisión Europea (2010d), *Public Finances in EMU-2010*. *European Economy* 4/2010.

- Comisión Europea (2010e): Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010-Tax policy after the crisis. *European Economy* 6/2010.
- Comisión Europea (2010f), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo-Fiscalidad y desarrollo. Cooperación con países en desarrollo para promover la buena gobernanza en asuntos fiscales. COM (2010)163.
- Comisión Europea (2011a), Financiando el presupuesto de la Unión Europea: Informe sobre el Funcionamiento del Sistema de Recursos Propios. SEC (2011) 876.
- Comisión Europea (2011b), Taxation Trends in the European Union.
- Comisión Europea (2011c), Public Finances in EMU-2011. *European Economy* 3/2011.
- Comisión Europea (2011d), Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCSIS). COM(2011) 121.
- Comisión Europea (2011e), Evaluación de impacto que acompaña a la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCSIS), Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión. SEC(2011) 315.
- Conseil Supérieur des Finances (2003), Avis relatif à l'instauration éventuelle d'une taxe de type "Tobin". Bruselas.
- Devereux, M.P., y Loretz, S. (2008a), The Effects of EU Formula Apportionment on Corporate Tax Revenues. *Fiscal Studies* 29.1.
- D'Orville, H., y Najman, D. (1995), Towards a New Multilateralism: Funding Global Priorities. New York, United Nations.
- Escario, J. L. (2011), Paraísos fiscales. Los agujeros negros de la economía globalizada. Fundación Alternativas-Catarata.
- Félix, D. (2001), Annual Revenue from a Global Tobin Tax under Alternative Tax Rates, paper presented at a Conference on Taxing Currency Transactions, Vancouver, Canada, October 4-6, 2001.
- Félix, D., y Sau, R. (1996), "On the Revenue Potential and Phasing In of the Tobin Tax", en Ul Haq, M., Kaul, I., y Grunberg, I. (eds.). *The Tobin Tax: Coping with Financial Viability*. Oxford University Press, New York.
- FMI (2007), Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges, IMF Working Paper, WP/07/274.
- FMI (2010), A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector, Final Report for the G-20, Washington.
- Frankel J. (1996), "How Well do Foreign Exchange Markets Work: Might a Tobin Tax Help?" en Ul Haq, M., Kaul, I., y Grunberg, I. (eds.). *The Tobin Tax: Coping with Financial Viability*. Oxford University Press, New York.
- G-20 (2009), The Global Plan for Recovery and Reform, de 2 de abril de 2009, adoptado en la reunión del G-20 (2009) celebrada en Londres.
- G-20 (2011), Informe Interino sobre las Acciones Económicas y Financieras de las Cumbres del G-20 de Londres, Washington y Pittsburg, preparado por la presidencia de Corea.

- Gorodnichenko, Y., Martínez-Vázquez, J., y Sabirianova Peter, K. (2007), Myth and reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion, Response and Welfare Effects in Russia. International Studies Program; Working Paper 07-20. Andrew Young School. Georgia State University.
- Hellerstein, W. (2005), Income Allocation in the 21st century: The End of Transfer Pricing? The Case for Formulary Apportionment. *International Transfer Pricing Journal* Vol. 3.
- Klautke, T., y Weichenrieder, A. (2008), Interest Income, Tax Evasion, the EU Savings Directive, and Capital Market Effects. CESifo Working Paper, 2300.
- Martínez Sánchez, C. (2011), La imposición sobre el patrimonio como instrumento para una distribución equitativa de la riqueza. Estudios de Progreso 58/2011. Fundación Alternativas.
- Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (2000), Rapport sur la taxation des opérations de change. Paris.
- Nissanke, M. (2003), Revenue Potential of the Currency Transaction Tax for Development Finance. A Critical Appraisal. WIDER Discussion Paper No. 2003/81.
- OCDE (1998), Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue.
- Picos, F. (2003), Quince años de modelo dual de IRPF: Experiencias y efectos. IEF, Documento de trabajo 12/03.
- Piotrowska, J., y Vanborren, W. (2008), The corporate income tax revenue paradox: Evidence in the EU, European Commission. *Taxation Papers* 12-2007.
- Solt, F. (2010), Standardizing the World Income Inequality Database. *Social Science Quarterly* 90(2):231-42. SWIID Version 3.0, July.
- Schmidt, R. (2001), Efficient Capital Controls. *Journal of Economic Studies*. Vol. 28, No. 3.
- Schon (2002), Tax Competition in Europe-General Report, Conferencia Anual de la Asociación Europea de Profesores de Derecho Financiero, junio de 2002.
- Schulmeister, S., Schratzenstaller, M., y Picek, O. (2008), A General Financial Transaction Tax. Motives, Revenues, Feasibility and Effects. Research Study, Austrian Institute of Economic Research.
- Spahn, P. B. (2002), On the Feasibility of a Tax on Foreign Exchange Transactions. Report commissioned by the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Bonn.
- Tobin, J. (1996), Prologue, en, Ul Haq, M., Kaul, I., y Grunberg, I. (eds.). *The Tobin Tax: Coping with Financial Viability*, Oxford University Press, New York.
- Vega Mocoeroa, I. (2005), "Autonomía financiera en la Unión Europea: nuevas propuestas para el sistema de recursos propios" en obra colectiva coordinada por ella, Logros, iniciativas y retos institucionales y económicos: la Unión Europea del siglo XXI. Lex Nova, Valladolid.
- Weaver, J., Dodd, R., y Baker, J. (eds.) (2003), *Debating the Tobin Tax. New Rules for Global Finance Coalition*. Washington, DC.
- Zee (2004), World Trends in Tax Policy: An Economic Perspective. Keynote Address, 4th World Tax Conference, Sydney, Australia.

Índice de Tablas y Gráficos

Tablas

Tabla 1. Recaudación estimada de la Tasa Tobin	66
--	----

Gráficos

Gráfico 1. Impuestos y contribuciones a la Seguridad Social como porcentaje del PIB en la UE, Estados Unidos y Japón (2008)	11
Gráfico 2. Presión fiscal como porcentaje del PIB ponderado	13
Gráfico 3. Ingresos impositivos totales (incluyendo contribuciones sociales, en porcentaje del PIB). Variación 1995-2009	13
Gráfico 4. Distribución de la carga fiscal entre impuestos directos, indirectos y contribuciones sociales en la UE, 2009	14
Gráfico 5. Impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales como porcentaje del PIB. UE-27, 2007-2009	15
Gráfico 6. Comparación de tipos en el Impuesto de Sociedades (1995-2010)	16
Gráfico 7. Ingresos fiscales según funciones económicas, UE-27, 2009	17
Gráfico 8. Evolución de los recursos fiscales según funciones económicas, UE-27	18

Gráfico 9. Evolución de los tipos de gravamen implícito según funciones, UE-27 (media ponderada)	19
Gráfico 10. Impuesto a la renta personal en la UE (porcentaje total de ingresos impositivos). Promedio 2005/09	22
Gráfico 11. Impuesto a la renta personal en la UE (porcentaje total de ingresos impositivos). Variación 2009-05/1994-90	22
Gráfico 12. Impuesto a la renta empresarial (porcentaje total de ingresos impositivos). Promedio 2005/09	23
Gráfico 13. Impuesto a la renta empresarial (porcentaje total de ingresos impositivos). Variación 2009-05/1994-90	24
Gráfico 14. Impuestos a la riqueza (porcentaje total de ingresos impositivos). 2007	25
Gráfico 15. Impuestos a la propiedad (porcentaje total de ingresos impositivos). Variación 2009-05/1994-90	25
Gráfico 16. Tasa marginal máxima del Impuesto a la renta personal. Variación 2010/1995	27
Gráfico 17. Tipos máximos de las rentas de trabajo y capital	29
Gráfico 18. Tipos máximos de la renta empresarial	29
Gráfico 19. Tasa marginal máxima del Impuesto a la renta de sociedades. Variación 2010/1995	33
Gráfico 20. Índice de Gini	35
Gráfico 21. Peso de los distintos impuestos indirectos (en porcentaje del total de impuestos), 2009	38
Gráfico 22. Evolución de la recaudación por IVA como porcentaje del PIB, 1995-2009	38
Gráfico 23. Impuestos medioambientales, porcentaje del total de impuestos, UE-27 y variación porcentual sobre impuestos totales (2003-2009)	53

Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscózabal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irarrázabal.
- 25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
- 26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
- 27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.
- 28/2008. **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.** Eduard Soler i Lecha.
- 28*/2008. **Barcelona Process: Union for the Mediterranean.** Eduard Soler i Lecha.
- 29/2008. **Cooperación al desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana.** José Manuel Albares.
- 30/2008. **El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior.** Borja Lasheras.
- 31/2008. **Informe-País: Nigeria ¿Por qué es importante la estabilidad de Nigeria para España?** Panel África Subsahariana de Opex.
- 32/2008. **La regulación del pañuelo islámico en el espacio público español. Alternativas a legislar.** Eva Francés Bruno.
- 33/2008. **Protección civil y fuerzas armadas: la unidad militar de emergencias.** María Gómez Escarda y Enrique Vega Fernández.

- 34/2008. **Los biocombustibles en el marco de la crisis alimentaria, energética y ambiental. Reflexiones y propuestas para España.** José Luis Vivero Pol y Carmen Porras Gómez.
- 35/2008. **Integración económica en Centroamérica: retos, oportunidades y escenarios para España.** Fernando Rueda Junquera y Diego Sánchez Ancochea.
- 36/2009. **El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África Subsahariana en el contexto de los EPA.** Ainhoa Marín Egoscozabal (Dir.), Carmen Lafuente Ibáñez y Patricia Garrido Llamas.
- 37/2009. **La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España.** Xira Ruiz Campillo y Francisco Salvador Barroso Cortés.
- 38/2009. **A Future Agenda for the European Security and Defence Policy (ESDP).** Borja Lasheras, Enrique Ayala, Jean-Pierre Maulny, Fabio Liberti, Christos Katsioulis y Sven Biscop.
- 39/2009. **Las relaciones de Rusia con la Unión Europea: desafíos y propuestas.** Javier Morales Hernández.
- 40/2009. **La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España.** Raúl Compés López y José María García Álvarez-Coque.
- 41/2009. **Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010.** Cristina Churruca Muguza y Beatriz Pérez de las Heras.
- 42/2009. **Las medidas de apoyo a las familias de los militares desplegados en misiones internacionales.** María Gómez Escarda.
- 43/2009. **Realidades y espejismos del "Socialismo del siglo XXI" en Venezuela.** Manuel Hidalgo Trenado.
- 44/2009. **La Presidencia Española de la Unión Europea ante la Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 2010.** Inmaculada Marrero Rocha.
- 45/2010. **México: quince años del TLCAN. 1994-2009: entre la crisis del efecto tequila y la crisis global.** Ciro Murayama.
- 46/2010. **El Servicio de Acción Exterior Europeo: Implicaciones para la Reforma del Servicio Diplomático Español.** Clara Portela.
- 47/2010. **Las consecuencias institucionales más relevantes de la ratificación del Tratado de Lisboa.** Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal.
- 48/2010. **Presidencia española de la Unión Europea 2010. Prioridades para el cambio climático y una economía baja en carbono.** Joaquín Nieto y Domingo Jiménez.
- 49/2010. **El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: una aportación española.** Enrique Muñoz García y Antonio Ortiz.
- 50/2010. **Propuesta para un área eurolatinoamericana de comercio justo, fondos de convergencia y cohesión social.** Juan de Dios Izquierdo Collado, Rubén Darío Torres Kumbrián.
- 51/2010. **La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad.** María Fernández Carcedo y Carmen Sánchez-Miranda Gallego.
- 52/2010. **¿Es todavía viable un Estado palestino? Trabas y alternativas al proceso de paz.** Ignacio Álvarez-Ossorio.
- 53/2010. **Coordinación de la cooperación española al desarrollo entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legislatura: nuevas oportunidades y viejos retos.** Carlos Hernández Ferreiro y Angustias María Hombrado Martos.
- 54/2010. **El futuro de la Unión Económica y Monetaria Europea: ¿qué ha fallado y qué reformas se requieren?** Manuel de la Rocha Vázquez.
- 55/2011. **Pobreza, inestabilidad y conflictos en África Occidental. Riesgos para la seguridad en España y Europa.** Paulina Correa Burrows.
- 56/2011. **España ante el reto de la seguridad energética.** Soledad Segoviano Monterrubio.
- 57/2011. **Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea.** Dolores Rubio García.
- 58/2011. **La Unión Europea frente a las catástrofes. ¿Es factible una unidad multinacional europea para emergencias?** Enrique Vega Fernández.
- 59/2011. **The fight against tax havens and tax evasion. Progress since the London G20 summit and the challenges ahead.** José Luis Escario Díaz-Berrio.
- 60/2011. **Situación de los derechos laborales en China: implicaciones políticas y económicas.** Mario Esteban Rodríguez.
- 61/2011. **La cooperación europea al desarrollo: oportunidades de coordinación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.** Elena Muñoz Gálvez.

