

Teodoro Cordón Ezquerro*

LA IMPOSICIÓN, LA EFICIENCIA Y LA EQUIDAD: UNA REFLEXIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

En este artículo se analiza, en primer lugar, la relación existente entre eficiencia y recaudación y, en segundo lugar, que la existencia de diferentes tipos nominales y efectivos entre los países que integran la UE produce costes de eficiencia y distorsiones económicas que afectan a la asignación eficiente del capital y, por tanto, al bienestar general.

Palabras clave: política fiscal, imposición, equidad, eficacia, Unión Europea.

Clasificación JEL: H2, H87, K34.

1. Introducción

La relación entre eficiencia y equidad forma parte de la historia de las haciendas públicas. Ahora bien, en economías cerradas la equidad ha sido un objetivo más fácilmente predicable y perseguible en el diseño y aplicación de los sistemas impositivos, mientras que la eficiencia ha ido ganando peso a medida que las economías se han abierto y se ha producido el fenómeno de la globalización e internacionalización de la actividad económica de las empresas, pues la competitividad es creciente tanto entre las empresas como entre los países.

Los costes de eficiencia de la aplicación de los impuestos ya fueron tenidos en cuenta por Adam Smith en su obra clásica *La riqueza de las Naciones* (1776), donde ya establecía como uno de los objetivos deseables

de cualquier sistema impositivo el hecho de que «no fuese costosa la recaudación de los impuestos y, que además, no desincentivara la actividad económica», objetivos largamente perseguidos pero que, como demuestra la historia, no siempre han sido alcanzados. Por no desincentivar la actividad entendemos que los impuestos no deben distorsionar las decisiones económicas de los individuos sujetos a gravamen.

Siguiendo al profesor Fuentes Quintana (1961) podemos definir la distorsión fiscal como «la existencia de una discriminación de origen fiscal que altera las condiciones de concurrencia de un mercado, de tal suerte que se provocan modificaciones apreciables en las corrientes normales del tráfico». En un mercado común las distorsiones fiscales que se pueden provocar en la movilidad del factor capital, como consecuencia de diferentes sistemas de impuestos sobre Sociedades, deben analizarse, como señala Lagares Calvo (1970), desde dos hipótesis. Así, si suponemos que el tributo no se traslada a los precios, un

* Inspector de Hacienda del Estado.

gravamen excesivo sobre las rentas de las sociedades por parte de uno de los Estados miembros puede provocar graves efectos sobre la oferta de capital, al originar una desviación de las inversiones hacia otros países donde el gravamen sea menor. Por el contrario, si el tributo se traslada a los precios de los bienes, su influencia sobre los intercambios internacionales provocará, al igual que la imposición indirecta, distorsiones en la competencia. Sin entrar en el estudio sobre la incidencia del tributo, lo que sí se puede deducir es que en cualquier caso se producen distorsiones indeseables que tienen su causa en la diferente imposición directa sobre el capital.

Referidos al ámbito de la Unión Europea podemos destacar cómo el Informe Spaak (1956) ya señaló que un obstáculo a la libre circulación de capitales es la existencia de divergencias en los sistemas tributarios nacionales que modifican profundamente la rentabilidad de las inversiones de capital.

En la misma línea, la Comisión de las Comunidades Europeas (1990) declaró que la imposición sobre sociedades provoca distorsiones económicas en cuanto afecta a las decisiones sobre la localización de la inversión, en la medida en que se introduce un sesgo en la relación entre la rentabilidad económica de un proyecto de inversión y la tasa de rendimiento después de impuestos para el inversor.

El Informe Ruding (1992), entre otras cuestiones, constató que, aunque se ha producido un grado de convergencia espontáneo de las legislaciones fiscales comunitarias en cuanto a los sistemas de Impuestos sobre Sociedades, que ha mejorado la neutralidad fiscal y no hay indicios de una competencia fiscal desenfadada por captar capitales, persisten diferencias importantes en los sistemas fiscales que, en algunos casos, afectarían al funcionamiento del Mercado Interior.

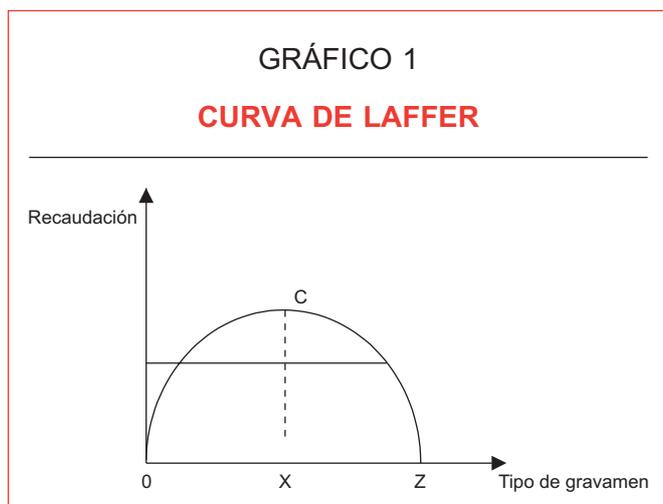
En la teoría de la Hacienda Pública la ineficiencia de la imposición se puede analizar a través del llamado «exceso de gravamen» como cuantificación de la pérdida de utilidad que genera un impuesto distorsionante por comparación con un impuesto de suma fija o capitación, en el que no se tiene en cuenta la capacidad económica. El exceso

de gravamen surge porque la pérdida de bienestar total que genera el impuesto en el individuo con la modificación en su comportamiento es superior a la mera pérdida de bienestar producida por la disminución de la renta disponible que conlleva el pago del impuesto. El valor del exceso de gravamen que se genera por el efecto sustitución es mayor cuanto mayor sea el tipo impositivo y la elasticidad (Musgrave, 1986). Por ello, la relación de intercambio entre eficiencia y equidad no resulta tan sencilla para los gobiernos a la hora de diseñar su política fiscal.

El objetivo de equidad se puede intentar conseguir tanto a través de la política de ingresos como de gastos públicos, o mediante una combinación de ambas, razón por la que la valoración de la equidad hay que realizarla teniendo en cuenta la política de ingresos y gastos públicos, pues intentar conseguir la equidad exclusivamente por medio de los ingresos públicos, con tipos elevados, puede generar elevados costes de eficiencia económica al incrementarse el exceso de gravamen. Así, aquellos gobiernos que estén dispuestos a sacrificar eficiencia a favor de una mejor distribución de la renta optarán, sin duda, por sistemas impositivos más progresivos, mientras que aquellos que prefieran una mayor eficiencia o neutralidad lo harán por tipos más reducidos, dando un mayor protagonismo al gasto público. En definitiva, la equidad es un concepto de muy difícil valoración, pues la misma se puede referir a un momento determinado o a un período temporal más dilatado, pues determinados gastos-inversiones, como la sanidad y la educación requieren un período de tiempo para que puedan valorarse sus efectos.

En este breve documento intentaremos analizar, en primer lugar, la relación existente entre eficiencia y recaudación, a partir de la idea de aceptación de los impuestos por los ciudadanos, la incidencia que la actuación pública en términos de transparencia, eficiencia y equidad tiene sobre esa aceptación, así como que es posible una reducción de impuestos con un incremento de la recaudación. A continuación analizaremos cómo en el ámbito de mercados únicos, caso de la Unión Europea, dentro del contexto de globalización e integración económica, la diferente tributación que soportan las rentas del capital, sea en el im-

GRÁFICO 1
CURVA DE LAFFER



puesto sobre sociedades o en el de las personas físicas, al existir diferentes tipos nominales y efectivos entre los países que la integran, se producen costes de eficiencia y distorsiones económicas que afectan a la asignación eficiente del capital y, por tanto, al bienestar general. Valorar la eficiencia de un impuesto cuando existe competencia fiscal entre los Estados y libertad de movimiento de capitales dentro de ese Mercado Único es tarea arriesgada, pues la competitividad influye en los niveles de equidad y eficiencia.

2. Eficiencia y recaudación

La existencia de distorsiones provocadas por los impuestos afecta al nivel de ingresos públicos que los diferentes niveles de gobierno pueden obtener de sus sistemas impositivos. Sin embargo, estas distorsiones, en gran medida, ya están previstas en el diseño de los propios impuestos por lo que su coste recaudatorio ya está descontado. Ahora bien, cuando se trate de reformas de gran calado su incidencia, en términos de distorsiones, va a estar condicionada por su efecto en la asignación de factores productivos, trabajo y capital, así como las alteraciones que se generen en las preferencias entre consumo-ahorro.

En el caso concreto del impuesto personal sobre la renta, la relación entre la recaudación obtenida y el nivel del tipo impositivo fue formulada por Laffer (1974) mediante una sencilla representación gráfica.

Como se aprecia en el Gráfico 1 la recaudación aumenta a medida que se eleva el tipo de gravamen, zona normal, de 0 hasta X, pero de X a Z (zona prohibida) a medida que se aumenta el tipo, la recaudación descende, como consecuencia de los fuertes efectos sustitución que produce el incremento de tipos y los excesos de gravamen.

Por tanto, un mismo nivel de recaudación se puede obtener con un tipo menor o mayor, con las consecuencias que esto conlleva para el diseño de la política tributaria de un gobierno. Como por ejemplo, que se decida una elevación de tipos de tal forma que la ventaja que obtiene el contribuyente por el incumplimiento de sus obligaciones tributarias sea tanta que asuma el riesgo de no cumplirlas, al valorar que las posibilidades de ser descubierto por la Administración tributaria son escasas.

Así, una elevación de tipos impositivos sin la dotación adecuada de medios materiales y humanos en la Administración puede motivar que la curva se sitúe rápidamente en la zona descendente. Por ello es muy importante que cuando se plantean reformas fiscales en profundidad se tengan en cuenta los medios de que dispone la Administración tributaria encargada de su gestión.

La existencia de ambas zonas se puede explicar, en Calvo y Galindo (1992), por dos factores diferentes:

- a) Efecto aritmético: permaneciendo la base imponible constante, cualquier aumento en los tipos genera un aumento en la recaudación.
- b) Efecto económico: cuando se incrementa el tipo de un factor productivo, trabajo, por ejemplo, se produce un desincentivo para dicho factor, abaratándose el ocio; así como un incentivo para el uso del otro factor productivo, el capital, al haberse alterado el precio relativo de los factores productivos, al encarecerse el uso del trabajo.

Por tanto, cuando se decide incrementar el tipo el resultado será el de la zona normal o el de la prohibitiva, según que el efecto dominante sea el aritmético o el económico. Si domina el efecto aritmético el aumento del tipo se traducirá en un aumento de la recaudación. Si por el contrario predomina el efecto económico el au-

mento del tipo generará una menor recaudación al situarse en la zona prohibitiva.

El punto *X* no supone un tipo de gravamen del 50 por 100, no está relacionado con la confiscatoriedad del derecho constitucional alemán, sino que es el punto de máxima relación de intercambio entre los bienes privados dejados de consumir, incluido el ahorro, medidos por el coste pagado por el impuesto y el beneficio de los servicios públicos que recibe a cambio.

Cuando nos desplazamos a lo largo de la línea OC el ciudadano está dispuesto a pagar más impuestos a cambio de mayor cantidad de servicios públicos, mientras que al desplazarnos de *C* a *Z* no acepta una mayor carga fiscal por los servicios públicos que recibe.

En consecuencia, la relación de intercambio entre impuestos y servicios públicos, en este sencillo análisis, vendrá determinada por la utilización más o menos eficaz y eficiente que haga el Estado de los recursos públicos detraídos vía impuestos y devueltos en forma de gastos públicos. Cuanto más y mejores sean los servicios públicos existirá una mayor tolerancia a subidas de tipos. Esta conexión determina una reflexión muy importante para nuestro análisis: el Estado debe ser eficaz y eficiente tanto en la obtención de los ingresos, como en la realización del gasto.

La pendiente de la curva, OCZ, y el nivel del tipo máximo, OX, puede variar significativamente de un país a otro por factores tan diversos como:

1. Nivel de prestación de servicios públicos, tipos y calidad.
2. Grado de apertura de la economía a nivel internacional e integración económica internacional: posibilidades de deslocalización.
3. Coherencia del sistema impositivo y organización territorial del Estado.
4. Transparencia y eficiencia del Estado y de las Administraciones tributarias. Nivel de evasión fiscal.
5. La mayor o menor elasticidad del bien o servicio gravado o del factor de producción, trabajo o capital.

Además, para algunos autores la forma de la curva, pendiente y nivel de tipo máximo es diferente en el corto que en el largo plazo. Así, en el corto plazo, las subidas

de tipos se pueden traducir de una manera más inmediata en incrementos de recaudación, ya que los ciudadanos no han tenido tiempo suficiente para adaptarse en sus comportamientos individuales a la mayor presión fiscal; mientras que por el contrario, en el largo plazo, los ajustes se habrán realizado, determinando por ello que la pendiente de la curva a corto plazo sea más elevada que la de largo plazo. Cada ciudadano tiene su propia curva que será cambiante en el tiempo según sus propias circunstancias.

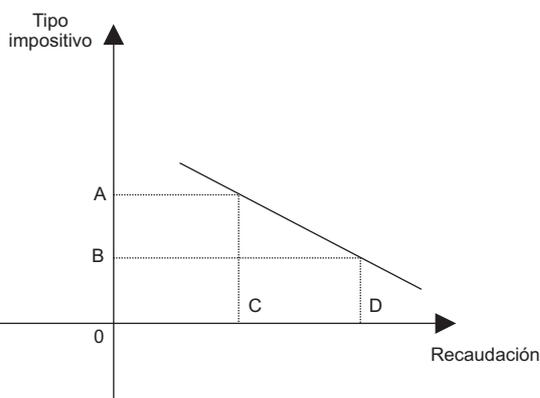
Generalmente los gobiernos tienen horizontes temporales en el corto plazo, vinculados a los procesos electorales, mientras que el ciudadano los tiene más lejanos, vinculados al uso que se hace de los ingresos públicos y los servicios públicos que recibe.

En definitiva, la famosa curva de Laffer nos sirve para suscitar una reflexión sobre la mayor o menor aceptación de los sistemas impositivos en los diferentes países dentro de lo que es el debate por la relación entre eficiencia y equidad en el diseño de los impuestos.

En el caso español, las dos recientes reformas del IRPF (Ley 40/1998) de 1999 y (Ley 46/2002) de 2003 han puesto de manifiesto que es posible una bajada de la carga impositiva individual con un incremento de la recaudación general del impuesto, vía mejora de la actividad económica y creación de empleo, siendo la primera vez que en democracia se produce en el IRPF una rebaja fiscal. (La reforma de 1999 tuvo un coste estimado de 5.000 millones de euros y la de 2003 de 4.000 millones de euros.) Al incrementarse el número de contribuyentes todos pagan menos pero el resultado final es un ingreso mayor. También se ha constatado que al reducirse el gravamen de las plusvalías se aumenta el número de operaciones generadoras de las mismas consiguiéndose una recaudación mayor. A su vez, la nueva propuesta de reforma del IRPF del actual Gobierno socialista, con efectos a partir de 2007, también plantea una reducción fiscal por importe de 2.000 millones de euros, en el IRPF, acompañada de otros 3.250 millones de euros de reducción en el impuesto sobre sociedades por la minoración del tipo del 35 por 100 al 30 por 100.

GRÁFICO 2

EFFECTOS DE LA REFORMA



Sin embargo, si tenemos en cuenta el impuesto adicional que supone la inflación no corregida, via deflatación insuficiente de la tarifa, su importe en 2005 y 2006 anula la reducción estimada. Es decir, no existe coste recaudatorio vinculado a la reforma.

Tanto la reforma de 1999, como la de 2003, han tratado de favorecer la actividad económica, la eficiencia y la equidad, por lo que han optado por una reducción de los tipos nominales máximos y mínimos de la tarifa progresiva, pasando así el tipo marginal máximo del 56 por 100 al 48 por 100 desde 1999 (Ley 40/1998) y al 45 por 100 (Ley 46/2002), desde 2003.

Tipos nominales elevados con tipos efectivos reducidos pueden encubrir políticas tributarias complejas y, a veces, poco transparentes. La política tributaria puede ser el reflejo de procesos negociadores complejos con defensa de intereses legítimos, ahora bien, en cualquier caso se debe mantener la coherencia de cada impuesto y del conjunto del sistema impositivo. Las leyes tributarias deben servir además de para recaudar, también para vertebrar la sociedad.

En el caso español, los beneficios fiscales cuantificados en los Presupuestos Generales del Estado de cada año, como expresión de tratamientos diferenciadores beneficiosos para determinadas rentas y

contribuyentes, tienen una gran importancia cuantitativa y cualitativa, pues se sabe cuándo se incorporan al ordenamiento de un impuesto, pero su salida del mismo resulta muy difícil, sobre todo cuando afecta a un gran número de contribuyentes, caso de la deducción por adquisición de vivienda en el IRPF y la deducción por reinversión de beneficios extraordinarios en el Impuesto sobre Sociedades.

En el Cuadro 1 podemos ver la importancia del presupuesto de beneficios fiscales para el año 2006.

De este cuadro queremos destacar, en el caso del IRPF, la importancia de la deducción por inversión en vivienda habitual, tanto cuantitativa, más de 3.000 millones de euros, como cualitativa, ya que afecta a más de 5.000.000 de contribuyentes, lo que hace políticamente imposible su supresión, a pesar de que existe una presión constante de la demanda de viviendas con fuertes subidas de precios. Como han demostrado diversos estudios el incentivo fiscal a la compra se traslada vía precio al vendedor. A pesar de ello, en ninguna de las tres reformas recientes del IRPF se ha sido capaz de eliminar el incentivo, aunque en la de 1999 sí se produjo una importante reducción de los incentivos fiscales para la adquisición de vivienda habitual.

En cuanto a la reducción por la aportación a sistemas de previsión social privados en la última reforma se ha suscitado el debate sobre si se debe incentivar fiscalmente o no tales sistemas privados complementarios de los de Seguridad Social.

En el Impuesto sobre Sociedades también se ha planteado la reducción de tipos del 35 por 100 al 30 por 100, en el tipo general, y del 30 por 100 al 25 por 100 para las empresas de reducida dimensión, pero con la supresión de los beneficios fiscales. La reacción empresarial ha sido contundente, pues tal política tributaria supondría una elevación de los tipos efectivos de gravamen como analizaremos a continuación.

En efecto, los beneficios fiscales crecen más que los ingresos efectivos esperados y, además, son una parte significativa de los mismos. En consecuencia, los tipos efectivos de gravamen se reducen de manera importante respecto de los nominales, como se deduce del Cuadro 3.

CUADRO 1

BENEFICIOS FISCALES

Conceptos	2005 (1)	2006 (2)	Δ (%) (2)/(1)
<i>Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas</i>	14.719,53	17.065,16	15,94
Deducción por inversión en la vivienda habitual.	3.076,34	3.332,83	8,34
Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social . .	1.356,32	1.529,53	12,77
Gravamen único sobre la base liquidable especial.	456,65	799,19	75,01
<i>Impuesto sobre Sociedades</i>	4.220,42	6.533,74	54,81
Deducción por reinversión de beneficios extraordinarios	1.253,04	2.667,09	112,85
Tipo de gravamen reducido para Pymes.	558,69	756,64	35,43

CUADRO 2

INGRESOS FISCALES

Capítulos	2005 Total (*)	2006 (2)
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	53.436	58.536
Impuesto sobre Sociedades	28.793	31.681
Otros.	2.189	2.183
1. <i>Impuestos directos</i>	84.418	92.580
Impuesto sobre el Valor Añadido.	47.743	50.045
Otros.	2.767	2.961
2. <i>Impuestos indirectos</i>	68.782	72.296
1 a 2. <i>Ingresos impositivos</i>	153.200	164.876

FUENTE: Presentación Presupuestos Generales del Estado 2006. Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO 3

IRPF*

Ejercicio	Cuota íntegra		Ejercicio	Cuota resultante de la autoliquidación	
	Tipo medio			Tipo efectivo	
	s/base liquidable (%)	s/renta declarada (%)		s/base liquidable (%)	s/renta declarada (%)
1999	26,52	14,90	1999	23,15	13,01
2000	26,44	15,45	2000	23,10	13,50
2001	26,79	16,04	2001	23,42	14,02
2002	26,83	16,33	2002	23,51	14,31

NOTAS: * Tipo mínimo 18%; tipo máximo 48%.

La renta declarada es igual al importe de la base imponible incrementada con el mínimo personal y familiar y con la reducción general en los rendimientos del trabajo.

CUADRO 4
IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES*

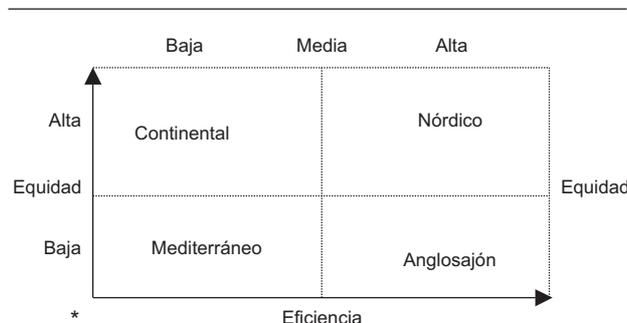
Cuota líquida Período 1992-2002	
Ejercicio	Tipo efectivo (%)
1999	23,25
2000	23,73
2001	22,77
2002	24,13

NOTA: * Tipo general 35% y tipo 30% para pequeñas empresas.
FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, 2005.
Dirección General de Tributos.

Uno de los factores que hemos destacado que influye en la mayor o menor tolerancia de la presión fiscal es el nivel de transparencia y eficiencia de la actuación pública en general y de la Administración tributaria, en particular. Así, creemos que cuanto mayor es la transparencia —entendida como existencia de baja corrupción y adecuación de la actuación pública a la oferta electoral como forma de cumplimiento de los compromisos contraídos—, mayor será la eficiencia de la actividad pública, —entendida, a su vez, como el cumplimiento de los objetivos perseguidos al menor coste posible—, y mayor será la equidad conseguida a través de la actividad pública. En consecuencia, mayor será la tolerancia a una mayor presión fiscal. Es decir, en la curva de Laffer el punto OX se encontrará mas alejado del origen y mayor será la zona de tolerancia para incrementar la carga fiscal.

También podemos entender dentro del concepto de transparencia, referida al ámbito tributario, el hecho de que los impuestos sean claros, de fácil aplicación y gestión, coherentes, estables y que incorporen seguridad jurídica en su aplicación, pues sólo así el importe que cada uno está obligado a pagar será más cierto y habrá mayor seguridad jurídica para el ciudadano y para la Administración. Facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales así como reducir el coste indirecto derivado del cumplimiento de las mismas incide en la transparencia.

ESQUEMA 1
MODELOS DE EFICIENCIA



NOTAS:
Nórdico: Suecia, Finlandia, Dinamarca.
Continental: Alemania, Francia, Holanda.
Anglosajón: Reino Unido, Irlanda.
Mediterráneo: Italia, España, Grecia, Portugal.

El nivel de fraude en el sistema impositivo afecta directamente a la equidad del mismo, cuanto mayor sea el fraude menor equidad se conseguirá.

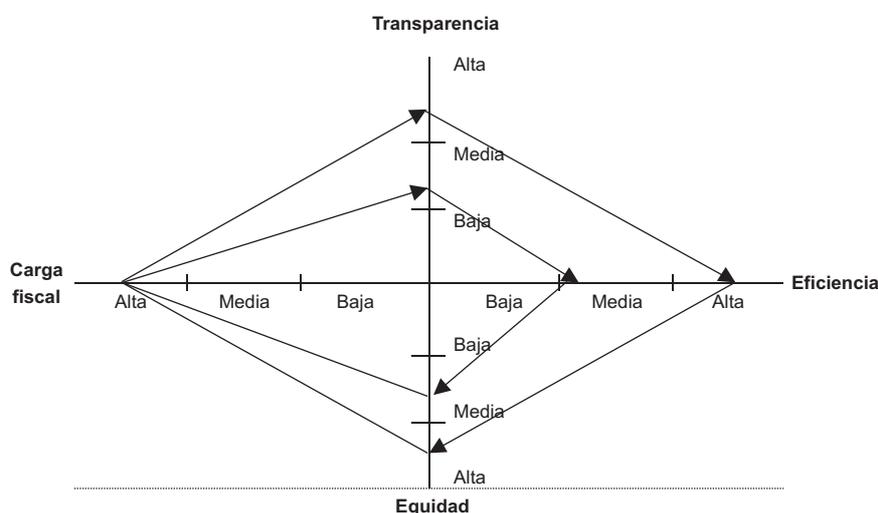
En este sentido conviene recordar a los profesores Richard y Peggy Musgrave (1986) que incluyen dentro de su análisis del exceso de gravamen y la eficacia los costes de la Administración tributaria y de cumplimiento de las obligaciones tributarias para los contribuyentes, como un tema generalmente olvidado, pero que ellos destacan por su importancia real, señalando, a su vez, que el coste de cumplimiento de dichas obligaciones es sustancialmente superior que el coste de administración.

Por el contrario, cuando existe poca transparencia el nivel de eficiencia también será bajo, se alcanzará poca equidad y la tolerancia será escasa, por lo que un incremento del tipo de gravamen puede situarse enseguida en la zona prohibida, sin que se haya conseguido, por otra parte, un nivel de presión fiscal elevado.

Siguiendo a Sapir (2005) podemos establecer cuatro modelos de actuación pública teniendo en cuenta los niveles de eficiencia y equidad. Como se aprecia en el cuadro siguiente a mayor eficiencia es más fácil conseguir altos niveles de equidad, caso de los países nórdicos. En el extremo opuesto se encontrarían los países del Mediterráneo, con menor eficiencia y equidad (véase Esquema 1).

ESQUEMA 2

INTERRELACIÓN ENTRE PRESIÓN FISCAL, TRANSPARENCIA, EFICIENCIA Y EQUIDAD



FUENTE: Elaboración propia.

Evidentemente, aunque exista un alto nivel de transparencia, eficiencia y equidad, si la presión fiscal es muy elevada, por ejemplo, entre el 40 por 100/50 por 100, en economías integradas, abiertas, con posibilidades de deslocalización y altas elasticidades, la tolerancia a un incremento de los tipos va ser muy difícil. Un ejemplo paradigmático son los países nórdicos, con elevadas cargas fiscales para el trabajo, con tipos marginales próximos en el IRPF, en torno al 50 por 100, pero con pocas posibilidades de deslocalización y con un tipo mucho más reducido para las rentas del capital, 25 por 100/30 por 100, para las personas físicas y jurídicas, al tener el capital mucho más fácil la deslocalización (véase Esquema 2).

En esta representación gráfica podemos ver cómo para un mismo nivel de presión fiscal con diferentes niveles de transparencia se pueden conseguir eficiencias y equidades distintas, mayores cuanto mayores sean los niveles de transparencia. Es difícil imaginar una actuación pública poco transparente que alcance una gran eficiencia y equidad.

También podemos observar que cuanto menor sea la transparencia, eficiencia y equidad menor será el nivel de

presión fiscal que se está dispuesto a aceptar, alcanzándose enseguida el tope máximo de tolerancia fiscal. En definitiva, todas las variables están interrelacionadas entre sí al ser los impuestos una relación de intercambio económico y social; se está dispuesto a pagar a cambio de algo.

Siguiendo con nuestro análisis por modelos de países, como se ve a continuación, podemos establecer cinco grupos diferentes, que reflejan el centro del debate sobre la imposición, la eficiencia y la equidad. Debate centrado en juicios de valor sobre el modelo de organización social, política y económica que cada país libremente debe elegir, teniendo en cuenta el escenario en el que compete.

Como vemos, teniendo en cuenta la diferente presión fiscal, cada país actúa de acuerdo con sus circunstancias políticas, sociales y económicas, pero que en un contexto de globalización e integración económica sus márgenes de autonomía se reducen al depender cada vez más de las decisiones de terceros países. De entre estos modelos, el modelo anglosajón parece más fácilmente adaptable a las condiciones de competencia fiscal y económica que plantea la globalización y la integración, mientras que el modelo nórdico con un mayor compromiso social, sin

CUADRO 5

TIPOLOGÍA DE PAÍSES

1. Modelo Nórdico (Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca)

Características			
Económicas		Sector Público	
– Igualitarios	****	+ 50% PIB	
– Flexibles	****	– Transparente	****
– Abiertos	****	– Eficiente	****
– Competitivos	****		

2. Modelo continental europeo (Francia, Alemania, Holanda)

Características			
Económicas		Sector Público	
– Igualitarios	**	40%/50% PIB	
– Flexibles	**	– Transparente	**
– Abiertos	**	– Eficiente	**
– Competitivos	**		

3. Modelo anglosajón (Estados Unidos, Reino Unido, Irlanda)

Características			
Económicas		Sector Público	
– Igualitarios	**	30%/40% PIB	
– Flexibles	****	– Transparente	**
– Abiertos	****	– Eficiente	**
– Competitivos	****		

4. Modelo países mediterráneos (Italia, España, Grecia y Portugal)

Características			
Económicas		Sector Público	
– Igualitarios	**	35%/45% PIB	
– Flexibles	**	– Transparente	**
– Abiertos	**	– Eficiente	**
– Competitivos	**		

5. Países en desarrollo

Características			
Económicas		Sector Público	
– Igualitarios		20%/30% PIB	
– Flexibles	*	– Transparente	
– Abiertos	*	– Eficiente	
– Competitivos	**		

NOTA: (Mayor número de * indican mayor nivel).

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 6

 PRESIÓN FISCAL EN LA UE-25, 2004
 (Ingresos fiscales en % del PIB)

País	1995	2003	2004
UE-25	39,7	39,5	39,3
Eurozona	39,9	40,0	39,7
Suecia	49,0	50,2	50,5
Dinamarca	48,8	47,6	48,8
Bélgica	43,8	44,9	45,2
Finlandia	45,6	44,6	44,3
Francia	42,7	43,1	43,4
Austria	41,3	43,0	42,6
Italia	40,1	41,5	40,6
Luxemburgo	42,4	40,9	40,1
Eslovenia	40,2	39,4	39,7
Hungría	41,6	39,0	39,1
Alemania	39,8	39,6	38,7
Países Bajos	40,5	37,5	37,8
República Checa	36,2	36,0	36,6
Reino Unido	35,4	35,5	36,0
Grecia	32,6	36,4	35,1
Malta	27,6	32,2	35,1
España	32,7	34,0	34,6
Portugal	31,9	35,1	34,5
Chipre	26,9	33,3	34,1
Polonia	38,5	33,3	32,9
Estonia	37,9	32,9	32,6
Eslovaquia	40,5	31,3	30,3
Irlanda	33,1	29,0	30,2
Letonia	33,6	28,5	28,6
Lituania	28,6	28,2	28,4

FUENTE: EUROSTAT 2006.

una buena gestión pública y política resulta más difícil, teniendo en cuenta las exigencias competitivas de dicha globalización. Dos ejemplos muy ilustrativos de existencia de alternativas y posibilidades lo plantean la experiencia de Irlanda en la Unión Europea y Chile en Iberoamérica con crecimientos económicos sostenidos.

En cualquier caso, no existe una única solución. Aho-
ra bien, cualquiera que sea la importancia del sector pú-
blico el mismo debe ser eficiente y transparente pues
solo así se conseguirán los objetivos perseguidos. A su

CUADRO 7
PERFIL DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES
(Evolución de los tipos impositivos de sociedades)

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Diferencia 2005-1995
Alemania	56,8	56,7	56,7	56,0	51,6	51,6	38,3	38,3	39,6	38,3	38,6	-18,2
Italia	52,2	53,2	53,2	41,3	41,3	41,3	40,3	40,3	38,3	37,3	37,3	-15,0
España	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	0,0
Belgica	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	34,0	34,0	34,0	-6,2
Francia	36,7	36,7	36,7	41,7	40,0	36,7	36,4	35,4	35,4	35,4	33,8	-2,8
Grecia	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	37,5	35,0	35,0	35,0	32,0	-8,0
Holanda	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	34,5	34,5	34,5	31,5	-3,5
Luxemburgo	40,9	40,9	39,3	37,5	37,5	37,5	37,5	30,4	30,4	30,4	30,4	-10,5
Dinamarca	34,0	34,0	34,0	34,0	32,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	-4,0
Portugal	39,6	39,6	39,6	37,4	37,4	35,2	35,2	33,0	33,0	27,5	27,5	-12,1
Austria	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	25,0	-9,0
Irlanda	40,0	38,0	36,0	32,0	28,0	24,0	20,0	16,0	12,0	12,5	12,5	-27,5
UE-25	35,0	35,0	34,7	33,9	33,3	32,1	31,1	29,7	28,7	27,4	26,3	-8,8
UE-15	38,0	38,1	37,8	36,7	35,9	35,3	33,8	32,6	31,9	31,4	30,1	-7,9
UE-NMS-10	30,6	30,4	30,2	29,6	29,4	27,4	27,1	25,5	23,8	21,5	20,6	-10,0

FUENTE: EUROSTAT 2006.

vez, el sistema fiscal debe ser eficiente y equitativo, para lo que necesitará contar con una Administración eficaz y eficiente para ayudar a conseguir los objetivos de la política económica general.

3. Los impuestos sobre sociedades en la Unión Europea: convergencia, armonización y competencia

En la Unión Europea (Barroso y Rubio, 2004) se parte de una realidad política como es que cada uno de los Estados conserva la soberanía nacional respecto de los impuestos directos, como es el caso del Impuesto sobre Sociedades.

En consecuencia, cada país establece la política tributaria que considera conveniente intentando respetar el marco jurídico de la Unión.

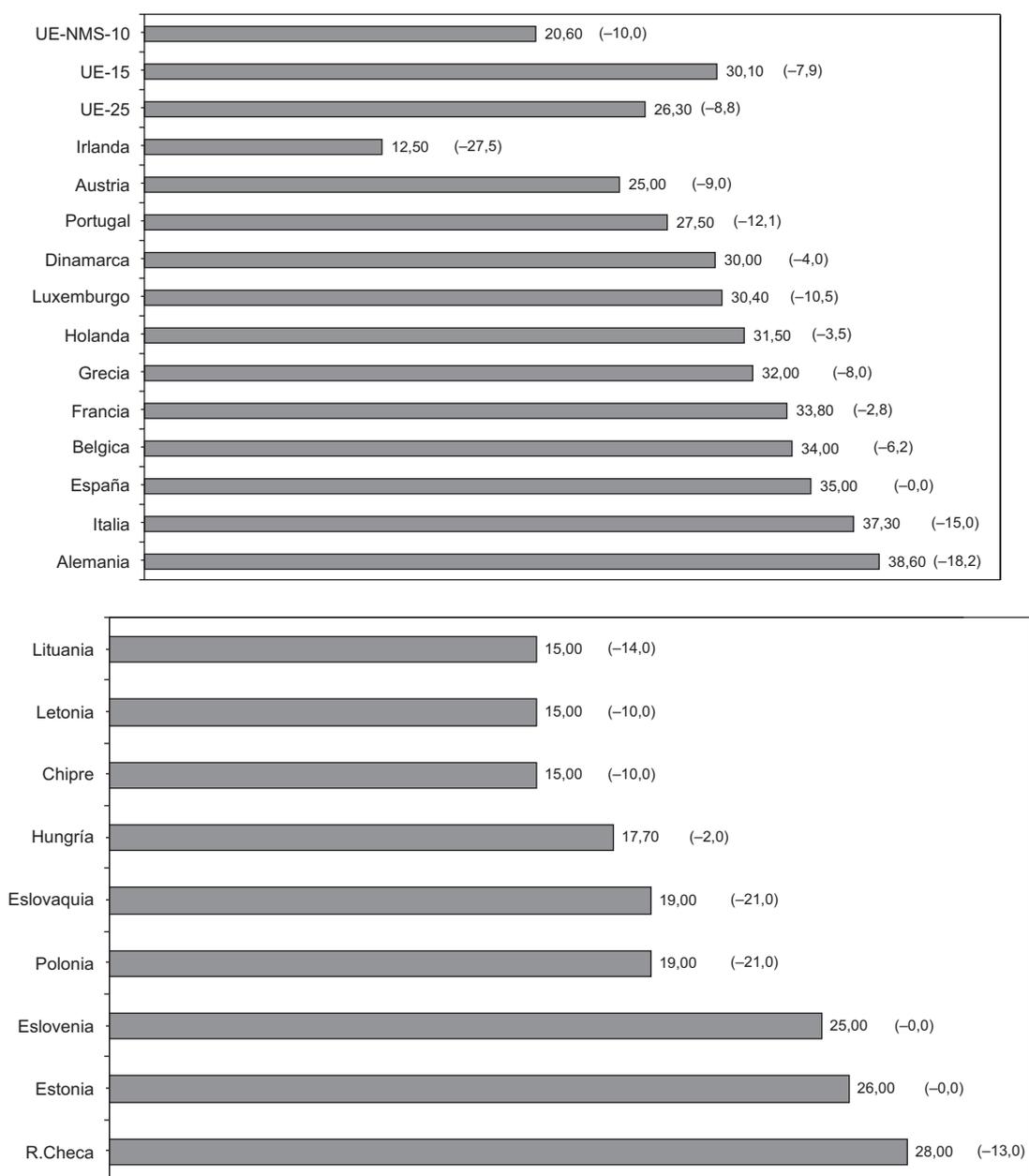
En relación con los años ochenta el informe Ruding ya destacaba que la reducción de tipos se realizó en el

ámbito de una competencia y convergencia fiscal de los mismos, pero subsistiendo importantes diferencias en los sistemas de impuestos sobre sociedades que hicieron que la tributación efectiva entre países presentase mayores diferencias que las derivadas exclusivamente de los tipos impositivos.

Así, en los siguientes cuadros podemos ver cómo el tipo nominal de los impuestos sobre sociedades existentes en los diferentes países de la Unión ha sufrido también importantes reducciones desde 1995 hasta el 2005, con la excepción significativa de España dentro del grupo de los 15 países anteriores a la ampliación. Además, conviene tener presente en este análisis el tipo tan reducido de Irlanda, por el efecto multiplicador que dicha política tributaria ha tenido sobre la economía irlandesa en la última década. En cualquier caso, para Sanz *et al.* (2004), la carga fiscal efectiva depende de los tipos nominales, de la configuración de la base imponible y las deducciones en cuota.

GRÁFICO 3

**PERFIL DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES
(Evolución de los tipos impositivos de sociedades)**



NOTA: Entre paréntesis diferencia 2005-1995.

FUENTE: EUROSTAT 2006.

Estas diferencias siempre han constituido una preocupación política, económica y académica, por lo que se han realizado diferentes estudios como el Informe Neumark, publicado en 1962, que tenía el mandato de examinar si las divergencias entre los sistemas fiscales de los diferentes Estados miembros relativos a la tributación de los beneficios de las empresas obstaculizaban el establecimiento del mercado común y, si esto fuera así, proponer las pertinentes soluciones.

Al Informe Neumark siguieron el Informe Van der Tempel (1970), un conjunto de propuestas de Directivas armonizadoras de ciertos aspectos del Impuesto sobre Sociedades (tipo de gravamen y atenuación de la doble imposición, 1975; ciertos elementos de la base imponible, 1975; eliminación de la doble imposición en el caso de corrección de beneficios entre empresas asociadas, 1976; y compensación de pérdidas 1984), la aprobación de la Directiva 434/1990/CEE, de fusiones y operaciones asimiladas y de la Directiva 435/1990/CEE, Matriz-Filial, así como el Convenio 90/436/CEE, para la supresión de la doble imposición en caso de corrección de los beneficios de las empresas asociadas, el Informe Ruding (1992), el denominado paquete fiscal del comisario Monti (1997) y, finalmente, el Informe relativo a la tributación de las sociedades en el mercado interior o Informe Bolkestein (SEC (2001) 1681) que es el soporte técnico de la estrategia de la Comisión en materia de imposición sobre los beneficios de las empresas, concretada en la Comunicación que, sobre el particular, la Comisión ha dirigido al Consejo, al Parlamento Europeo y al Consejo Económico y Social (COM (2001) 582). Esta estrategia consiste, fundamentalmente, en definir una tributación apoyada en una base imponible común consolidada para los grupos de sociedades europeos.

El Informe Bolkestein y las diferencias en los tipos nominales y efectivos de los Impuestos sobre Sociedades

El Informe Bolkestein es la respuesta al mandato otorgado por el Consejo a la Comisión para que ésta pre-

sentase «... un estudio analítico de la tributación de las sociedades en la Unión Europea... enfatizando la necesidad de combatir la competencia fiscal perjudicial, pero considerando que la cooperación en materia fiscal no persigue la uniformidad de los tipos de gravamen y no es contraria a la competencia fiscal sana... poniendo de manifiesto las diferencias existentes en la tributación efectiva de los beneficios de las entidades... y los obstáculos fiscales a las actividades económicas transfronterizas en el mercado interior...».

Dicho Informe, Sanz Gadea (2003), constata apreciables divergencias normativas entre los países y diferencias entre los tipos efectivos de gravamen sobre las rentas de las inversiones, tanto locales como transfronterizas, así como que ciertos elementos de los sistemas de tributación sobre los beneficios perturban las inversiones y actividades internacionales como en los siguientes supuestos:

1. Tributación de los dividendos de fuente extranjera.
2. Fiscalidad de las operaciones de reestructuración transfronterizas.
3. Compensación de pérdidas sufridas por sociedades filiales residentes en el extranjero o establecimientos permanentes.
4. Determinación de los precios de transferencia.
5. Insuficiencias de los convenios para evitar la doble imposición internacional.

La dispersión de tipos efectivos de gravamen y la existencia de obstáculos fiscales a las inversiones y actividades transfronterizas son de tal entidad que, a juicio del Informe Bolkestein, pueden perjudicar el buen funcionamiento del mercado interior.

La dispersión de tipos efectivos de gravamen determina que las empresas se hallen sometidas a diferente carga fiscal según cuál sea el Estado miembro en que residan, y ello aunque operen en el mismo mercado, esto es, el mercado interior europeo. También determina que cuando operan en varios Estados miembros a través de sociedades filiales o establecimientos permanentes, se enfrenten a una pluralidad de cargas fiscales efectivas. El primer efecto de la dispersión de los tipos efectivos de gravamen consiste en menguar la competitividad de las entidades re-

sidentes en países con elevado tipo efectivo. El segundo efecto desvirtúa la elección de la sede de las sociedades filiales o establecimientos permanentes, que se verá distorsionado por motivos puramente fiscales.

Esta dispersión de tipos efectivos de gravamen entre los diferentes países introduce un elemento fiscal en la adopción de decisiones económicas, inconveniente desde el punto de vista del mercado interior y de la eficiencia económica, que afecta a la asignación eficiente de los recursos en dicho mercado único.

Para el Informe Bolkestein el tipo nominal de gravamen es el causante decisivo de las diferencias entre los tipos efectivos de gravamen, de manera tal que la adopción de un tipo nominal de gravamen común tendría un impacto en la superación de la distorsión fiscal de amplio alcance, aun sin contar con una armonización de la base imponible o de los principales elementos de la misma. Incluso la armonización de la base imponible, o la adopción de una base imponible común, tendería a aumentar la dispersión en los tipos de gravamen efectivos supuesto que los nominales permanecieran constantes.

El Informe Bolkestein no es consecuente con las conclusiones de los análisis cuantitativo y cualitativo porque no avanza una propuesta armonizadora en materia del tipo nominal de gravamen, a diferencia de lo que en su día propuso el Informe Ruding (1992), ya que el Comité Ruding recomendó que la Comisión preparase un proyecto de Directiva que estableciera un tipo de gravamen mínimo del impuesto sobre sociedades del 30 por 100 en todos los Estados miembros, se hubieran repartido o no los beneficios.

Muy probablemente la ausencia de una propuesta en el sentido de homogeneizar el tipo nominal de gravamen se deba a una consideración de naturaleza exclusivamente política, como ya en su día se valoró en el informe de la Comisión respecto de la propuesta del Comité Ruding, pues el tipo mínimo podría tener un efecto anuncio para terceros países en la competencia fiscal. Así, para el Informe Bolkestein «... la fiscalidad implica una elección política y puede entrañar un compromiso entre la pura eficiencia económica y otros objetivos y preferencias de la política

nacional. El objetivo de neutralidad de los sistemas fiscales dentro del mercado interior tiene, por eso, que ser contemplado en el contexto de la autonomía nacional en el campo de la tributación...».

En consecuencia se debe respetar la soberanía nacional sobre la imposición directa y solamente se debe actuar bajo la regla de subsidiaridad. Prima por tanto el respeto al reparto de competencias acordado como marco de referencia para solucionar las distorsiones o ineficiencias que aparezcan en la aplicación de los impuestos directos.

En definitiva, en un mercado único con libertad de movimiento de capitales la eficiencia de un impuesto respecto de su mercado nacional debe ser objeto de revisión al tener que analizar obligatoriamente su posición relativa respecto de los impuestos de los demás países miembros, que pueden afectar a las decisiones de en qué invertir, dónde invertir, qué estructura jurídica, financiera y reparto de actividades adoptar y la política de dividendos a seguir. Ello sin olvidar las oportunidades de países terceros.

Para el Informe Bolkestein los obstáculos fiscales respecto de las actividades, operaciones e inversiones internacionales son contrarios al mercado interior y por ello también al Tratado constitutivo, pero aunque tales obstáculos fiscales sean superados, si el tipo de gravamen es utilizado por algunos Estados miembros competitivamente, las elecciones concernientes a la ubicación de actividades económicas estarán distorsionadas por factores fiscales, perdiéndose eficiencia y bienestar general.

La imposición sobre los beneficios de las empresas, dispar en los diferentes Estados miembros en cuanto a presión fiscal efectiva, genera una distorsión económica incompatible con el mercado interior. La ubicación de las inversiones no se realizará por motivos estrictamente económicos sino también fiscales, de manera tal que las ventajas de la libertad de movimiento de capitales quedarán disminuidas.

Ante esta situación el Informe Bolkestein plantea lo que podemos denominar soluciones de carácter global o sistemas globales, proponiendo, a tal efecto, cuatro:

- *Home State Taxation.*
- *Common Consolidated Tax Base.*

CUADRO 8

**TIPO EFECTIVO MEDIO SOBRE
LOS BENEFICIOS EMPRESARIALES, 2005
(En %)**

	2005
España	36,1
Alemania	36,0
Francia	34,8
Malta	32,8
Italia	32,0
Bélgica	29,7
Gran Bretaña	28,9
Países Bajos	28,5
Grecia	28,0
Luxemburgo	26,7
Dinamarca	25,2
Suecia	24,8
Portugal	24,7
Finlandia	24,6
Austria	23,1
República Checa	22,9
Estonia	21,8
Eslovenia	21,6
Hungría	17,9
Polonia	17,0
República Eslovaca	16,7
Irlanda	14,7
Letonia	14,4
Lituania	12,8
Chipre	9,7

NOTA: Se han tenido en cuenta los tipos nominales y la configuración de la base imponible.

FUENTE: INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS, 2006.

— *European Unión Company Income Tax.*

— *Single Compulsory Harmonised Tax Base.*

Las cuatro soluciones tienen en común que tratan de resolver los problemas que la actual tributación sobre los beneficios de los diferentes Estados miembros genera sobre el mercado interior de una manera global, es decir, se trata de que el sistema de tributación que cada una de ellas propone ha de tener una estructura que, por sí misma, supere las distorsiones fiscales respecto del mercado interior.

Los cuatro sistemas propuestos o debatidos son reducidos a dos en el Informe: los que se fundamentan en el mutuo reconocimiento (*Home State Taxation*) y los que se fundamentan en una vía armonizadora, que son los tres restantes. Así, el Informe Bolkestein, apoyándose en esta distinción, analiza la utilidad de los referidos sistemas globales en orden a superar los obstáculos fiscales relativos a la tributación sobre los beneficios respecto del mercado interior, poniendo de manifiesto su preferencia por los que se fundamentan en la vía armonizadora, en detrimento del mutuo reconocimiento.

La posición de la Comisión frente a este estudio de la tributación sobre los beneficios en el mercado interior está expuesta en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social titulada «Hacia un mercado interior sin obstáculos fiscales» [COM (2001) 582].

Esta posición de la Comisión presenta una doble vertiente. De una parte, anuncia un abanico de iniciativas tendentes a la aprobación de medidas que puedan dar solución a los problemas detectados por el Informe Bolkestein, y de otra, y esto es lo más relevante, apuesta decididamente por una solución de carácter global, pues aunque las soluciones específicas permitan avanzar en la supresión de los obstáculos fiscales, no se solucionarían el problema subyacente de los sistemas fiscales distintos. A juicio de la Comisión, solamente una base imponible consolidada del Impuesto sobre Sociedades para las actividades de las empresas multinacionales a escala comunitaria, mediante un sistema común de imposición sobre los beneficios de las sociedades, podrá sistemáticamente abordar y superar la mayoría de los obstáculos fiscales que dificultan la realización de actividades económicas transfronterizas en el mercado interior. En consecuencia, respecto de las empresas con actividades transfronterizas e internacionales propone:

- a) Calcular los beneficios del grupo de sociedades en función de un único conjunto de normas.
- b) Establecer cuentas consolidadas a efectos fiscales.

c) La base imponible consolidada se distribuirá entre los Estados miembros por medio de un sistema de reparto aprobado de común acuerdo.

d) Los Estados miembros conservarían la facultad de aprobar el tipo de gravamen y, aunque nada se dice respecto de los beneficios fiscales, no parece que existan obstáculos para que también los Estados miembros puedan establecerlos.

La soberanía fiscal nacional y la competencia fiscal

El mantenimiento del principio sagrado de la soberanía fiscal nacional en relación con los impuestos directos en el seno de la Unión Europea, motiva que se desarrolle una competencia fiscal entre los Estados miembros, aunque no sea más que como una manifestación real de esa soberanía fiscal. En este sentido, hay que tener en cuenta que los límites a dicha soberanía vienen establecidos por varios factores.

Así, en primer lugar destacaríamos el respeto al principio de no discriminación y a las libertades fundamentales del Tratado de la Unión: establecimiento, prestación de servicios y de movimiento de capitales y de personas. A continuación, estarían los acuerdos de mínimos conseguidos por vía de Directivas para evitar la doble imposición, una vez superadas para la aprobación de tales Directivas las reglas de la unanimidad y el principio de subsidiariedad. Estas Directivas son:

1. La Directiva 90/435/CE del Consejo, de 23 de julio, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales, que ha sido modificada por la Directiva 2003/123/CE del Consejo, de 23 de diciembre de 2003, por la que se rebaja de forma gradual el umbral de participación necesario para que exista una relación matriz-filial, que pasa del 25 por 100 al 10 por 100 en 2009. Con esta Directiva se pretende eliminar la doble imposición económica de los dividendos, así como el *withholding tax* en los países de origen de los mismos.

2. La Directiva 90/343/CE del Consejo, de 23 de julio de 1990, relativa al régimen fiscal de fusiones, escisiones,

aportaciones de activos y canjes de acciones realizadas entre sociedades de diferentes Estados miembros con el fin de establecer en el ámbito de la Unión Europea un régimen fiscal común para las operaciones transfronterizas de reestructuración empresarial, instrumentado a través de un régimen fiscal de diferimiento fiscal.

3. La Directiva 2003/49/CE, de régimen fiscal común a los pagos de intereses y cánones, que tiene como finalidad suprimir las retenciones en origen para los pagos de intereses y cánones, a fin de evitar obstáculos en este tipo de rentas.

4. La Directiva 2003/48/CE, sobre fiscalidad de ahorro, que tiene como objetivo garantizar una imposición mínima del ahorro para las personas físicas, materializado en forma de intereses. No se incluyen las plusvalías ni los dividendos.

Se parte, para ello, de la tributación en el país de residencia a partir de la información suministrada por el país de la fuente. Hay tres países con un régimen especial transitorio como son Austria, Bélgica y Luxemburgo, que practican retención no liberatoria en vez de suministrar información, como consecuencia del proceso de desmantelamiento de su secreto bancario. Razón por la que se han logrado acuerdos con otros territorios dentro de Europa como son Suiza, Andorra, San Marino, Mónaco y Liechtenstein, para aplicar retenciones o cláusulas de intercambio de información.

5. Reglamento (CE) número 1725/2003, de 27 de septiembre, por el que se adoptan Normas Internacionales de Contabilidad, con el fin de lograr una mayor uniformidad de las Normas contables de los Estados miembros.

Simultáneamente a estas Directivas, ante la dificultad de aprobación de las mismas, la Comisión ha dictado Recomendaciones y Comunicaciones que se integran dentro de los que doctrinalmente se conoce como *softlaw* o derecho blando, pero que logran incidir sobre la política tributaria nacional de los diferentes Estados miembros.

En cuanto a las Recomendaciones, la primera es la Recomendación 94/79/CE, de 21 de diciembre de 1993, que sugiere a los Estados miembros que permitan la opción de tributar en calidad de contribuyentes por el IRPF

del país en el que hayan obtenido durante el ejercicio la mayor parte de su renta, para las personas físicas residentes en otro Estado miembro. Muchos países como España han incorporado esta opción.

La segunda es la Recomendación 94/390/CE, relativa al régimen fiscal de las pequeñas y medianas empresas. Esta sugerencia ha sido incorporada también en nuestro Impuesto sobre Sociedades con el régimen fiscal de las PYME, así como en el Impuesto sobre el Patrimonio.

La primera Comunicación denominada «La eliminación de los obstáculos fiscales a las prestaciones por pensiones transfronterizas de los sistemas de empleo» de 2001, que persigue facilitar el movimiento de las personas, así como la segunda Comunicación de 2003, relativa a «La imposición de dividendos percibidos por personas físicas en el mercado interior» que intenta eliminar la doble imposición económica de los dividendos transfronterizos obtenidos por los residentes de un Estado miembro en otro Estado miembro, han tenido incidencia en las normativas nacionales.

En esta labor de delimitación de la soberanía fiscal nacional, junto al Derecho derivado europeo, las Directivas señaladas, así como el *softlaw*, de las Recomendaciones y Comunicaciones que constituyen el conjunto de la «armonización positiva», debemos señalar también la «armonización negativa» que por vía jurisprudencial está desarrollando el Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

Ahora bien, con estos límites, ¿cuál es el alcance de la soberanía fiscal nacional?

En economías globalizadas e integradas, con empresas cada vez más internacionalizadas en su actividad económica, si un Estado decide elevar su presión fiscal para incrementar la prestación de sus servicios públicos, la elevación de los costes para las empresas terminará por producirles, en el largo plazo, un ajuste en su nivel de competitividad internacional. Ahora bien, para la mayoría de los Estados de la Unión Europea, en cuanto a la imposición directa, el camino ha sido más bien al contrario, es decir, los Estados han ajustado a la baja los impuestos directos que gravan el factor más móvil, como es el capital.

Algunos Estados han sido más agresivos, caso de Irlanda y, otros, han seguido una política tributaria internacional más selectiva, caso de España con el régimen fiscal de las *holding* y fondo de comercio financiero. En cualquier caso, los Estados han ejercido su soberanía fiscal con procesos permanentes de reforma, generalmente a la baja, en los que las variables de referencia respecto al resto de los Estados siempre están cambiando, por lo que la eficiencia de cada reforma depende no sólo de sí misma sino, también, de la respuesta de los demás Estados miembros. En este sentido, para darle contenido a dicha soberanía nacional, no toda competencia fiscal debe ser calificada como perjudicial. Así, entendemos que, en su conjunto, en las últimas décadas se ha producido una competencia fiscal sana entre los diferentes Estados, respetando las necesidades financieras de las sociedades democráticas y las reglas del mercado. Pues se ha materializado un proceso de eliminación de ineficiencias y aumento de la neutralidad de los sistemas impositivos, efectuados con el fin de evitar que la fiscalidad sea un obstáculo en el desarrollo de las actividades económicas. A través del modelo de «renta extensiva» iniciado en los años ochenta por USA y Reino Unido, se han tratado de reducir distorsiones para ganar en eficiencia y competitividad. Este tipo de competencia ya lo valoraba positivamente el propio Informe Ruding.

El ejercicio simultáneo de la armonización y de la competencia, Córdón y Gutiérrez (2006), está produciendo un proceso de convergencia real entre los sistemas de impuestos directos, lo cual no significa una uniformidad total.

Las diferencias impositivas se irán reduciendo al igual que en los estándares de prestaciones públicas de servicios.

La presión constante de demanda de mayores y mejores servicios públicos en sociedades democráticas, junto con la presión a la baja de la carga fiscal que impone el mercado, introduce la necesidad de una mayor eficiencia en la gestión de los servicios públicos y de los sistemas impositivos.

Sin embargo, cuando en el ejercicio de esa soberanía fiscal se reducen los impuestos, el problema surge en la

delimitación de lo que debe entenderse por competencia fiscal «sana» y cuando se pasa la raya hacia la competencia fiscal «perjudicial».

Así por competencia fiscal perjudicial entendemos el ejercicio de aquella soberanía fiscal nacional tendente a atraer capitales y actividades económicas en los que la variable fiscal actúa como principal factor de atracción o de ventaja competitiva, junto con la necesaria opacidad informativa y discriminación respecto a otros sectores o actividades. En definitiva, se produce desde el punto de vista de la eficiencia económica una distorsión económica por razones exclusivamente fiscales que, incluso, pueden reducir el nivel de eficiencia y bienestar general del mercado único.

Esta competencia fiscal perjudicial, que tiene un elevado coste recaudatorio para los Estados, ha sido ampliamente estudiada por la OCDE pudiéndose destacar el estudio de 1998 «Competencia fiscal perjudicial: Una cuestión global emergente». La OCDE a través de diferentes grupos de trabajo ha abordado el tema de los paraísos fiscales y los regímenes fiscales de los Estados miembros, a partir de los criterios de transparencia e intercambio de información se han logrado avances en cuanto a la lista de paraísos fiscales, pero que, en su conjunto, por la posición de algunos países miembros, caso de Suiza y Luxemburgo se ha producido un cierto estancamiento.

Simultáneamente, en la Unión Europea se ha trabajado también en relación con la erradicación de dicha competencia. Para ello en 1997 se aprueba el Código de Conducta, que no es sino un «pacto de caballeros» ante las dificultades de lograr otros acuerdos vía Directivas, que realiza, en base al Grupo del Código, un trabajo de análisis permanente y constante de todas las medidas existentes, habiéndose estudiado 284 medidas o regímenes previos y todas las nuevas que se aprueben deben pasar su filtro de calidad. A pesar de la lentitud del proceso de desmantelamiento de las medidas consideradas abusivas, caso de Gibraltar, la revisión permanente de las medidas perjudiciales introduce un límite al ejercicio de las soberanías fiscales nacionales.

4. Los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas en la Unión Europea: la tributación de las rentas del capital y el modelo dual

En los últimos 20 años no sólo se han producido reformas fiscales en los impuestos sobre sociedades de la Unión Europea, más bien podríamos decir que toda la imposición directa se ha visto afectada por esos procesos de cambios en los sistemas fiscales que tratan de adaptarse a las nuevas realidades económicas que la globalización ha ido imponiendo.

En el caso de las personas físicas el IRPF es el principal impuesto de los sistemas impositivos de los diferentes países de la Unión Europea. Ello es así por dos razones fundamentales. La primera por su extraordinaria capacidad recaudatoria, es el impuesto que más recauda, y la segunda porque es el impuesto que afecta a mayor número de contribuyentes, a unos 17 millones en España, lo que le convierte en el impuesto de la democracia y le da un alcance más político en su análisis. En efecto, en casi todos los procesos electorales se realizan ofertas de reforma fiscal lo que origina un proceso de cambio permanente sometido a tres parámetros delimitadores: la restricción presupuestaria, las demandas sociales y la realidad de los mercados. En este escenario en casi todos los países se han producido caídas de los tipos marginales máximos pero, sobre todo, también se han realizado cambios, teniendo en cuenta la diferente movilidad del trabajo y del capital en cuanto a posibilidades de deslocalización para aprovechar las diferencias de carga fiscal que el ejercicio de la soberanía fiscal nacional está ofreciendo a los ciudadanos.

La competencia fiscal en este impuesto es más atenuada, pero lo que sí ha producido es un cambio radical en cuanto a la revisión de la tributación de las rentas del capital y los principios en los que se inspira el diseño de los IRPF.

La reforma de las rentas del capital en los impuestos personales de las personas físicas es uno de los temas de mayor trascendencia e incidencia en los procesos de reforma que viven actualmente los sistemas fiscales en los

países de la OCDE, pues dichas rentas se caracterizan por una gran movilidad y sensibilidad a las cargas fiscales, por lo que la mayoría de los gobiernos tratan de adecuar su fiscalidad buscando un equilibrio entre los principios que inspiran los IRPF, como la progresividad y la equidad, y la necesaria eficiencia de los mercados de factores, teniendo en cuenta la libertad de movimiento de capitales y la competencia de los diferentes mercados por la captación de dichos recursos. En este sentido, el proceso de adaptación del debate político a la realidad práctica no ha sido uniforme en la OCDE, siendo en los países anglosajones donde, en primer lugar, se inician procesos de reforma que cuestionan los modelos sintéticos de rentas con tarifas progresivas elevadas. Así, desde las reformas fiscales de Estados Unidos y Reino Unido (1984-1986), lo que se conoce como implantación del Modelo Extensivo, el resto de los países de la OCDE, con mayor o menor retraso, han seguido las pautas por ellos marcadas: reducción de la progresividad formal de las tarifas con disminución de los tipos marginales máximos y del número de tramos, así como una extensión de la base imponible eliminando exenciones, reducciones o deducciones, con un cambio de importancia relativa en los principios en los que se inspira la aplicación de los sistemas impositivos a favor del principio de neutralidad y eficiencia y pérdida correlativa de preponderancia del principio de progresividad, dando una mayor prioridad, por tanto, a la equidad horizontal que a la vertical (Cordón Ezquerro 2006).

Como resultado de estos procesos de reforma aparece lo que se conoce como modelo dual en los países nórdicos de Europa, precisamente en los países con mayor presión fiscal y tipos marginales en el IRPF.

Estructura básica del modelo dual

Como hemos destacado anteriormente las reformas fiscales llevadas a cabo en los últimos 25 años han puesto de manifiesto cómo el modelo sintético de gravamen de la renta ha ido cambiando su configuración a medida que cada país realizaba reformas en su IRPF, introduciendo modificaciones en la tributación de las

rentas del capital como consecuencia de la necesidad de adaptarse al proceso de globalización económica y de libertad de movimiento de capitales. Así, algunos países han respondido con exenciones, bonificaciones y deducciones para estas rentas, por lo que estos tratamientos diferenciados suponen una renuncia implícita al gravamen sintético de toda la renta; otros han reaccionado estableciendo un tratamiento uniforme para las mismas, aplicando el que se conoce como modelo dual, que implica, en su variante más conocida, que las rentas del capital tributan de forma explícita de manera separada de las demás rentas y a un tipo único.

En consecuencia, el primer grupo de países, aunque mantienen su IRPF como sintético, en la práctica la introducción sucesiva de tratamientos diferenciados y ventajosos para las rentas del capital hace que dichas rentas, a pesar de integrarse en la base imponible general, soporten una carga fiscal menor, en general de carácter proporcional, que las restantes rentas. Ésta es una realidad dominante en la mayoría de los países de la OCDE que todavía no han optado por el modelo dual.

Como podemos ver en el siguiente cuadro existe una gran dispersión de tipos marginales máximos entre los países miembros que va desde el 59 por 100 en Dinamarca hasta el 19 por 100 en Eslovaquia, siendo el tipo medio de la Unión del 41 por 100.

Este modelo dual ha sido establecido inicialmente en los países nórdicos: Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia, que tienen una amplia experiencia en la gestión de Estados del bienestar, tradición democrática y son sociedades muy igualitarias y desarrolladas. Por ello, la respuesta de estos países a la presión fiscal internacional es más coherente y transparente para el contribuyente que la basada en tratamientos diferenciales y privilegiados, que discriminan entre contribuyentes en función de que pueda acceder o no a esos tratamientos diferenciados y distorsiona sus comportamientos en la búsqueda del régimen fiscal más ventajoso. La neutralidad y la transparencia han sido los ejes básicos de estas reformas.

La existencia de una mayor elasticidad o sensibilidad de la oferta de capital, por su mayor movilidad, ante la carga

CUADRO 9

**TIPOS MÁXIMOS DE GRAVAMEN
EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
DE LAS PERSONAS FÍSICAS, 2006
(En %)**

	2006
Dinamarca	59,0
Suecia	56,6
Países Bajos	52,0
Finlandia	51,0
Eslovenia	50,0
Austria	50,0
Bélgica	50,0
Francia	48,1
España	45,0
Italia	43,0
Irlanda	42,0
Alemania	42,0
UE-25	41,0
Reino Unido	40,0
Portugal	40,0
Polonia	40,0
Grecia	40,0
Luxemburgo	39,0
Hungría	38,0
Malta	35,0
Letonia	33,0
República Checa	32,0
Chipre	30,0
Lituania	25,0
Estonia	23,0
Eslovaquia	19,0

FUENTE: EUROSTAT 2006.

fiscal que está dispuesta a soportar, frente a la menor elasticidad de la oferta de trabajo, hace que una imposición elevada sobre el capital requiera una rentabilidad bruta antes de impuestos mayor, si se quiere mantener el capital interno y atraer capital externo, por lo que la retribución del trabajo descenderá. Por tanto, una fuerte presión fiscal sobre el capital puede derivar en un impuesto implícito sobre el trabajo, vía una menor retribución, al ser necesaria una mayor retribución para el capital, razón por la que para algunos autores resulta más conveniente gravar

directamente al trabajo de una manera explícita que hacerlo indirectamente a través del capital. En consecuencia, desde este punto de vista, la búsqueda de una mayor equidad mediante mayores impuestos sobre el capital determinarí que fuese el trabajo quien finalmente soportase una mayor carga fiscal aunque de una manera no visible.

El modelo dual supone una ruptura explícita del modelo sintético pero tomando como base de partida las prioridades de los procesos de reforma de los años ochenta —Modelo Extensivo—, como consecuencia del contexto económico internacional de globalización económica. Por ello, los objetivos de neutralidad, eficiencia, simplificación y equidad horizontal han sido prioritarios frente a los de equidad vertical o progresividad formal, en línea con las pautas generales de reforma dominante de reducción de la carga fiscal de las rentas del capital, como forma de mantener la recaudación y de atraer nuevas bases imponibles en el contexto fiscal internacional fuertemente competitivo. Por tanto, el modelo dual también se ha caracterizado en su aplicación por la reducción del número de tramos, reducción de los tipos marginales máximos, elevación de los mínimos exentos y extensión de las bases imponibles.

Las características básicas del modelo dual son las siguientes: (Informe de la Comisión para la Reforma del IRPF, 2002).

1) Todas las rentas sometidas al IRPF son clasificadas en dos grandes grupos o bases imponibles: rentas laborales o del trabajo (salarios y pensiones) y rentas del capital (beneficios, intereses, dividendos, alquileres y ganancias patrimoniales, cualquiera que sea el plazo de obtención).

2) Cada base imponible va a soportar una carga fiscal diferente. Así, las rentas del trabajo estarán sometidas a una tarifa progresiva de dos o tres tramos, siendo su tipo marginal máximo mayor que el tipo fijo y único de las rentas del capital.

3) Como las rentas del capital tributan a un tipo fijo único este tipo coincide con el del impuesto sobre sociedades, pues los beneficios de las sociedades no son sino rentas del capital y, generalmente, ambos tipos coinciden con el mínimo de la tarifa progresiva.

En la concreción práctica de este modelo habrá que tener en cuenta, además, cómo se resuelven los siguientes temas:

a) Si los mínimos exentos se aplican sobre ambas bases o sólo sobre las rentas del trabajo, elemento fundamental para valorar la equidad vertical.

b) Si los intereses satisfechos, vinculados en su generación a cualquier fuente de renta, se deducen sin límite o con límite, o no son deducibles. En la práctica, la deducción sin límite de estos intereses puede reducir, eliminar o hacer negativa la carga fiscal.

c) Si los dividendos obtenidos de sociedades, residentes o no, aplican algún sistema de eliminación de la doble imposición económica o están exentos. En sociedades desarrolladas la renta obtenida de la titularidad de las acciones es muy importante en términos cuantitativos y en cuanto al número de contribuyentes afectados.

d) Si las pérdidas patrimoniales, cualquiera que sea su período de generación, son compensables contra cualquier fuente de renta, rendimientos y ganancias de patrimonio o sólo contra estas últimas, con o sin límite y número de años de traslación a futuro.

e) Si existe retención sobre las rentas del capital y si el tipo coincide con el del impuesto sobre sociedades.

f) La tributación de las rentas mixtas obtenidas por los titulares de actividades económicas al usarse conjuntamente trabajo y capital. En las actividades económicas, empresariales, profesionales y artísticas se utiliza conjuntamente trabajo y capital, en proporciones diferentes según el sector de actividad y la inversión realizada, por ello habrá que determinar qué parte de la renta obtenida hay que imputar al trabajo y cuál al capital. Para la solucionar esta cuestión se han desarrollado dos métodos: el de la fuente —*source model*— y el de barrera —*fence model*—.

Otra variante del modelo dual es aquella en la que se realiza un tratamiento conjunto de todas las rentas de manera sintética en una sola base imponible, con aplicación de un tipo proporcional, pero gravando las rentas salariales además con una tarifa progresiva. Este modelo simplifica la aplicación de los mínimos exentos al

existir sólo una base imponible y facilita también la compensación de rentas negativas como los intereses satisfechos y las pérdidas patrimoniales.

Las primeras reformas fiscales basadas en los modelos duales se llevaron a cabo a partir de 1987, simultáneamente con las reformas inspiradas en el modelo extensivo de renta. Por tanto, la globalización económica, la desregulación de los mercados de capitales y la mayor movilidad del capital han tenido una gran influencia en dichas reformas. En este contexto los países nórdicos inician un proceso de reformas fiscales tomando como referencia las características del modelo dual. Así, Dinamarca fue el primero, en 1987, aunque lo modificó y abandonó en 1994. Siguió después, como en un efecto dominó, Suecia en 1991, Noruega en 1992 y Finlandia en 1993.

Este grupo de países vecinos altamente desarrollados, económicamente interrelacionados y con fuertes Estados del bienestar tenían otra característica en común como es la existencia de unos sistemas fiscales de IRPF fuertemente progresivos con tipos marginales elevadísimos que determinaba la existencia de una gran brecha entre la progresividad formal y la progresividad real obtenida, debido, fundamentalmente, a la proliferación de exenciones y bonificaciones a favor de las rentas del capital y a la deducción sin límite de los intereses que, dados los elevados tipos marginales, provocaba una ventaja fiscal a los contribuyentes el hecho de estar permanentemente endeudados, aunque sólo fuese por razones fiscales. Por tanto, no sólo no se conseguía la equidad vertical pretendida sino que, además, se generaban efectos negativos desde el punto de vista de la neutralidad y eficiencia.

La Reforma de las rentas del ahorro en el Proyecto de Ley de Reforma del IRPF (2006) en el caso de España

Objetivos de la reforma

El Consejo de Ministros hizo público el 20 de enero de 2006 el anteproyecto de reforma del IRPF, que, tras un período de información pública, el pasado 10 de marzo apro-

bó como proyecto de ley, siendo remitido a las Cortes para su tramitación parlamentaria, por lo que hasta 2007 no se aplicará la reforma anunciada en los términos en los que cuando finalice el trámite parlamentario quede aprobada.

Siguiendo la exposición de motivos «la reforma tiene como objetivos la equidad y el crecimiento, al tiempo que persigue garantizar la suficiencia financiera para el conjunto de las Administraciones públicas, favorecer la tributación homogénea del ahorro estableciendo un tipo único y abordar, desde la perspectiva fiscal, los problemas derivados del envejecimiento y la dependencia».

En particular, en relación con las rentas del ahorro, en dicha exposición señala que «por razones de equidad y crecimiento se otorga un tratamiento neutral a las rentas derivadas del ahorro, eliminando las diferencias no justificadas existentes actualmente entre los distintos instrumentos en los que se materializa. Con ello, a la vez que se simplificará la elección de los inversores, se incrementará la neutralidad fiscal de los distintos productos y se favorecerá la productividad y competitividad, mejorando la posición de nuestro país en un entorno internacional de libre circulación de capitales y de fuerte competencia».

De esta manera se adopta una iniciativa que permite abordar la modernización de la tributación del ahorro, asignatura pendiente de las reformas precedentes.

Así se evita que las diferencias en la presión fiscal de los diferentes instrumentos distorsionen la realidad financiera del ahorro (como la denominada rentabilidad financiero-fiscal que mide una rentabilidad por completo ajena a las características intrínsecas del producto que se pretende comercializar), ya que ello configura un marco tributario caracterizado por la falta de transparencia y por diferencias de tributación que se utilizan con el objeto de mantener cautivas determinadas inversiones.

Para ello, se establece la incorporación de todas las rentas que la ley califica como procedentes del ahorro en una base única con tributación a un tipo fijo (18 por 100), idéntico para todas ellas e independiente de su plazo de generación, pues la globalización económica hace inútil los intentos de fraccionar artificialmente los mercados financieros por tipos de activos o por plazos.

En relación con los dividendos, la jurisprudencia comunitaria obliga a otorgar un mismo tratamiento a los dividendos de fuente interna y a los de cualquier otro país miembro de la Unión Europea. En línea con las tendencias recientes y las reformas de otros países de nuestro entorno se ha simplificado el mecanismo de tributación mediante la aplicación de un mínimo exento, lo que excluirá de la declaración del impuesto a numerosos contribuyentes».

Estas razones de equidad horizontal entre las rentas del ahorro plantea una cuestión adicional en relación con la equidad horizontal con las restantes rentas que no se califiquen como del ahorro, trabajo y actividades económicas por ejemplo, que son las que soportan la progresividad del impuesto, abriéndose, por tanto, un debate sobre la realidad de dicha progresividad y su incidencia en los mercados de factores productivos, trabajo y capital. Es decir, la progresividad como principio constitucional, artículo 31 de la Constitución, principio del derecho positivo, artículo 1 del proyecto de ley (PL), y doctrinal debe ser objeto de revisión profunda en cuanto a su significado y definición, procedimiento de aplicación y medición. Sólo con esa revisión el debate sobre la reforma de las rentas del ahorro será fructífera y positiva para la sociedad y la economía.

Además, con esta propuesta de reforma queda orillado el debate suscitado por el Grupo Parlamentario Socialista en el recurso de inconstitucionalidad planteado contra el Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre la importancia de la progresividad en el IRPF en los siguientes términos:

«Entienden los recurrentes que el nuevo régimen tributario que para los incrementos y disminuciones patrimoniales establece el Decreto-ley 7/1996, vulnera también los principios de igualdad, progresividad y capacidad económica del art. 31.1 CE, al estarse en presencia de medidas que producen una considerable reducción de la progresividad. En este sentido, en relación con los principios contenidos en dicho precepto constitucional, los recurrentes recuerdan que este Tribunal ha se-

ñalado: que, a diferencia de otras Constituciones, la española «alude expresamente al principio de la capacidad contributiva y, además, lo hace sin agotar en ella —como hiciera cierta doctrina— el principio de justicia en materia contributiva» (STC 27/1981, FJ 4); que la capacidad económica de cada uno implica la obligación de «buscar la riqueza allí donde la riqueza se encuentra», siendo suficiente que «dicha capacidad económica exista como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto para que aquel principio quede a salvo» (STC 37/1987, FJ 13); que «el legislador constituyente ha dejado bien claro que el sistema justo que se proclama no puede separarse, en ningún caso, del principio de progresividad ni del principio de igualdad» (STC 27/1981, FJ 4); que la igualdad tributaria «va íntimamente enlazada al concepto de capacidad económica y al principio de progresividad, por lo que no puede ser, a estos efectos, simplemente reconducida a los términos del artículo 14 de la Constitución: una cierta desigualdad cualitativa es indispensable para entender cumplido este principio» (SSTC 27/1981; 8/1986; 45/1989 y 76/1990).

Pues bien, según los recurrentes, como consecuencia de la nueva regulación de los incrementos y disminuciones patrimoniales efectuada por Real Decreto-ley 7/0996, se origina una desigualdad entre estas rentas y el resto de fuentes gravadas en el IRPF, desaparece la progresividad al establecerse un tipo de gravamen proporcional y se desconoce el principio de capacidad porque no se busca la riqueza real donde ésta se encuentra.

Asimismo, consideran que la infracción del principio de progresividad del tributo resulta especialmente intensa para bases tributarias elevadas (que se acerquen al tipo marginal máximo de la tarifa), pues beneficia de manera exorbitante a los preceptores de rentas que obtengan ganancias de capital en un plazo superior a dos años». (Sentencia del Tribunal Constitucional 189/2005).

En cuanto al objetivo del crecimiento económico, todo lo que sea favorecer la acumulación de capital reduciendo la carga fiscal facilita el ahorro y la inversión, que es lo que se pretende con la tributación a tipo único del 18 por 100 de la renta del ahorro al favorecer, en mayor medida, a quienes obtienen rentas más elevadas y tienen una mayor capacidad de ahorro, cualquiera que sea su cuantía, al facilitarse la toma de decisiones respecto de los activos en los que invertir y el momento de realización de los mismos, ya que la carga fiscal es la misma y a tipo fijo.

La renta del ahorro

Aunque en el proyecto de ley (artículo 1 PL), el IRPF se define en su naturaleza como un tributo de carácter personal y directo que grava, según los principios de igualdad, generalidad y progresividad, la renta de las personas físicas de acuerdo con su naturaleza y sus circunstancias personales y familiares, y que su objeto lo constituye la renta, entendida como la totalidad de sus rendimientos, ganancias y pérdidas patrimoniales y las imputaciones de renta que se establezcan por ley, la aplicación de todos estos principios debe ser objeto de matización, pues ya en la definición del hecho imponible (artículo 6.3 PL) se establece que para la determinación de la base imponible y el cálculo del impuesto, la renta se clasificará en general y del ahorro.

Esta diferente clasificación de la renta, en general y del ahorro, en el derecho positivo conlleva un tratamiento fiscal diferenciado entre ambas con consecuencias prácticas en la carga fiscal directa o indirecta que cada una de ellas va a soportar. En efecto, no hay que olvidar la perspectiva analítica del IRPF en el que la calificación de cada renta tiene una incidencia directa no sólo en la diferenciación establecida entre cada fuente de renta, sino que dicha diferencia afecta directamente a su fiscalidad.

La diferencia en la tributación entre la renta general y la del ahorro es la que figura en el Cuadro 10.

En el proyecto de ley constituyen la renta del ahorro (artículo 46 del PL):

CUADRO 10

DIFERENCIA EN LA TRIBUTACIÓN ENTRE LA RENTA GENERAL Y LA DEL AHORRO

Renta general		Renta del ahorro
Base liquidable (Hasta euros)	Tipo aplicable (%)	Tipo aplicable (%)
0	24	18
17.360	28	18
32.360	37	18
52.360	43	18

1. Los rendimientos del capital mobiliario derivados de la participación en fondos propios, en general los dividendos; los derivados de la cesión a terceros de capitales propios, como los intereses; y los procedentes de operaciones de capitalización, de contratos de seguro de vida o invalidez y de imposición de capitales.

2. Las ganancias de patrimonio que se pongan de manifiesto con ocasión de transmisiones de elementos patrimoniales, sean onerosas o lucrativas, procedan del patrimonio personal o empresarial y sean a corto o a largo plazo.

Por tanto, quedan fuera de la renta del ahorro los rendimientos del capital inmobiliario, aunque en el concepto de rendimientos del capital si que se encuentran incluidos en el texto normativo (artículo 21 PL); la parte de los rendimientos ordinarios de las actividades económicas que correspondan a la utilización del factor capital en cada actividad y las rentas imputadas como las inmobiliarias, transparencia fiscal internacional y derechos de imagen.

También se excluyen y, por tanto, están dentro de la renta general los rendimientos del capital mobiliario procedente de la propiedad intelectual, prestación de asistencia técnica, arrendamiento de bienes muebles, negocios o minas, los procedentes del subarrendamiento percibidos por el subarrendador y los derivados del derecho a la explotación de la imagen.

Como hemos señalado anteriormente al destacar las características básicas del modelo dual en el ámbito teórico y en los países en los que se aplica existen problemas en cuanto a la tributación de estos rendimientos derivados de la utilización conjunta de trabajo y capital, que entendemos se trata de resolver obviándolo. En definitiva, todos los rendimientos de actividades económicas van a tributar al tipo marginal que les corresponda de la escala, es decir, del 24 por 100 al 43 por 100, por lo que la progresividad se mantiene para los rendimientos vinculados a actividades de riesgo.

Los rendimientos derivados del arrendamiento de bienes inmuebles, sea como rendimientos del capital inmobiliario o de actividades económicas, también van a estar sometidos a la progresividad del impuesto, así como las imputaciones de rendimientos en los bienes inmuebles urbanos.

Por el contrario, las ganancias de patrimonio derivadas de la transmisión de bienes inmuebles rústicos o urbanos, así como las obtenidas por la transmisión de bienes y derechos afectos a actividades económicas, es decir, tanto los del patrimonio personal como empresarial, tributan al tipo fijo del 18 por 100, sean onerosas o lucrativas.

5. Conclusiones

La Unión Europea es un Mercado Único con libertad de movimientos de capitales y una fuerte y creciente integración económica con moneda única. Además, cada país conserva su soberanía fiscal en la imposición directa, produciéndose una competencia fiscal entre los países por la captación de inversiones. En este contexto, la eficiencia, como regla económica, está adquiriendo una importancia creciente frente a la equidad, regla política, que está cambiando no sólo la configuración de los sistemas impositivos, sino, también, de los propios impuestos directos.

La existencia de una elevada presión fiscal no debe ocultar que los países más desarrollados tienen un tratamiento más ágil para las rentas del capital, como con-

secuencia de su mayor movilidad y fácil deslocalización. Es decir, adaptan rápidamente sus impuestos directos a la realidad económica dominante, aunque se alteren los principios que inspiran los sistemas impositivos. Intentan aplicar impuestos factibles, realistas. Como ejemplo podemos destacar los países nórdicos, que con la más elevada presión fiscal global, las rentas del capital se sitúan por debajo de la media de la Unión Europea.

Como no puede haber a largo plazo equidad sin eficiencia, el diseño de las políticas tributarias debe buscar un equilibrio permanente entre las reglas económicas y políticas en el que la actuación pública, en términos de transparencia, tiene una importancia creciente para la aceptación de los sistemas impositivos.

También hemos intentado poner de manifiesto cómo la soberanía fiscal nacional, como regla política, puede tener consecuencias en términos de eficiencia y, por tanto, de bienestar económico general.

Como la eficiencia y la equidad no son valores absolutos sino relativos, en el caso de la Unión Europea existen países con mayores niveles de eficiencia y equidad que otros, aunque la existencia de una competencia, convergencia y armonización fiscal entre los sistemas de impuestos directos de todos los países tenderá a aproximar dichos niveles de eficiencia y equidad. En cualquier caso, los países con mayor transparencia en la actividad pública seguro que consiguen más eficiencia y equidad en la aplicación de sus impuestos y ganan en competitividad.

En el caso español, las recientes reformas están orientadas a reducir la carga fiscal que soporta cada persona, física o jurídica, con un elevado coste recaudatorio que tiene un gran impacto en términos de eficiencia y crecimiento económico. En este sentido, el cuestionamiento de los principios sobre los que se sustenta la imposición directa es claro, predomina la eficiencia frente a la progresividad.

El mercado económico va imponiendo sus condiciones al mercado político, aunque cada país presenta unas respuestas diferentes, pero en el mismo sentido.

Referencias bibliográficas

- [1] BARROSO CASTILLO, B. y RUBIO GUERRERO, J. J. (2004): «Situación actual y perspectivas de futuro de los impuestos directos en la Unión Europea», *Documentos*, número 15/04. Instituto de Estudios Fiscales.
- [2] CALVO BERNARDINO, A. y GALINDO MARTÍN, M.-A. (1992): *Lecturas sobre Política Fiscal. Presentación*, Instituto de Estudios Fiscales.
- [3] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990): «Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre orientaciones en materia de fiscalidad de las empresas», monografía de *Hacienda Pública Española*, 2/1992.
- [4] CORDÓN EZQUERRO, T. (2006): «La tributación de la renta del ahorro en el IRPF: gravamen dual y propuesta de reforma», *Carta Tributaria*, 9, Edita CISS.
- [5] CORDÓN EZQUERRO, T. y GUTIÉRREZ LOUSA, M. (1998): «La armonización fiscal del IRPF: el problema de los trabajadores transfronterizos», *Revista de Estudios Económicos*, números 2 y 3, Instituto de Estudios Económicos.
- [6] CORDÓN EZQUERRO, T. y GUTIÉRREZ LOUSA, M. (2006): *La Política tributaria. Política Socioeconómica en la Unión Europea*, Delta Publicaciones.
- [7] FUENTES QUINTANA, E. (1961): *Política fiscal e Integración Europea*, Editorial Ariel, Barcelona.
- [8] INFORME DE LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DEL IRPF (2002): Instituto de Estudios Fiscales.
- [9] INFORME RUDING (1992): «Conclusiones y Recomendaciones del Comité de Expertos Independientes sobre imposición de sociedades», monografía de *Hacienda Pública Española*, 2.
- [10] INFORME SPAAK (1956): En *Rapport des chefs des délégations aux ministres des Affaires Etrangères*.
- [11] LAGARES CALVO, M. (1970): «La armonización del Impuesto sobre Sociedades en la Comunidad Económica Europea», *Hacienda Pública Española*, números 6/7.
- [12] MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P. (1986): «Hacienda Pública Teórica y Aplicada», Capítulo 6, *Exceso de gravamen y la eficiencia*, Instituto de Estudios Fiscales.
- [13] SANZ GADEA, E. (2003): «Estado actual y perspectivas de la tributación de los beneficios de las empresas en el marco de las iniciativas de la Comisión de la Unión Europea», *Documentos* número 27, Instituto de Estudios Fiscales.
- [14] SANZ SANZ, J. F. et al. (2004): «El Impuesto de Sociedades en la Europa de los veinticinco: un análisis comparado de los principales partidos», *Documento*, número 22, Instituto de Estudios Fiscales.
- [15] SAPIR, A. (2005): *Globalisation and the Reform of European Social Models*, Bruselas.