

Carmen Calderón Patier\*

# EL NUEVO ESTADO DEL BIENESTAR EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA: EL PAPEL DE LA POLÍTICA FISCAL

*La realidad económica y social actual exige un cambio en las estructuras, funciones, instituciones y gestión de las políticas públicas. En este artículo se analiza la incidencia del proceso de globalización económica sobre el Estado del Bienestar y el papel de la política fiscal en ese contexto. Se pone de manifiesto la necesidad de su revisión y reestructuración, así como un replanteamiento del papel de la política fiscal que permita extender al ámbito internacional globalizado los buenos principios de una economía social de mercado y configurar un nuevo Estado del Bienestar competitivo.*

**Palabras clave:** Estado del Bienestar, internacionalización de la economía, política fiscal.

**Clasificación JEL:** D60, E62, H30, H40, I30.

«De todas las ilusiones, la más peligrosa consiste en pensar que no existe más que una realidad.»

Paul Watzlawick

## 1. Introducción

El Estado del Bienestar tradicional en Europa Occidental ha entrado en crisis desde finales de los años setenta, donde la efectividad de las políticas keynesianas tradicionales se ven condicionadas por el nuevo contexto económico mundial, y donde las políticas monetaris-

tas han derivado en políticas de racionalización, privatizaciones y contención del gasto público.

Ahora bien, interpretar la realidad actual en la que nos encontramos exige comprender que el Estado del Bienestar obedece a una evolución compleja de hechos históricos, ideas políticas y filosóficas, así como a condicionamientos sociales y económicos que propiciaron, desde la Segunda Guerra Mundial hasta los años ochenta, que se alcanzara un gran pacto social de equilibrio entre las reglas básicas de la economía de mercado (propiedad privada, libertad de empresa, libre competencia) y ciertas garantías y prestaciones sociales.

Sin embargo, la recesión económica habida en los años setenta, generó una situación de desempleo acompañada por altos niveles de inflación, deterioro económico y déficit presupuestarios, con la consecuente incapacidad para hacer frente a los crecientes gastos

---

\* Profesora de Economía del Sector Público y Sistema Fiscal. Facultad de CC EE y EE. Universidad San Pablo-CEU.

La autora desea agradecer a los evaluadores anónimos sus sugerencias, que han permitido mejorar el trabajo. Por supuesto, cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva del autor.

públicos, que provocó el cuestionamiento del Estado del Bienestar. La cuestión esencial es que los pilares básicos en los que se apoya el tradicional Estado del Bienestar: el económico, como generalización del pleno empleo; el institucional y jurídico como oferta generalista de servicios sociales y prestaciones económicas convertidos en derechos reconocidos constitucionalmente; y el ideológico, donde el Estado es el garante de las necesidades sociales, se encuentran cuestionados porque la realidad social y económica no es la de tiempos pasados, cuando el crecimiento económico permitió una extensión de los programas sociales.

Hoy, el nuevo contexto es el de la globalización<sup>1</sup> entendida como «el proceso por el que los mercados económicos, las tecnologías y los medios de comunicación reflejan características más globales y menos nacionales». Aunque es un fenómeno de origen empresarial<sup>2</sup>, sus consecuencias se extienden a toda la economía mundial, limitando y condicionando las políticas nacionales de los Estados, redefiniendo las relaciones entre la política social y la política económica, y afectando a los objetivos y posibilidades de actuación de los organismos económicos internacionales.

En el ámbito que nos ocupa, y aceptando como válidos los posibles beneficios económicos de la globalización en cuanto a su contribución al crecimiento económico mundial y a una asignación más eficiente de los escasos recursos económicos, lo que es innegable es que está cambiando el marco institucional de los Estados nacionales, en lo que en todos se registra una pérdida de autonomía<sup>3</sup> y provoca, además, un proceso de

adaptación activa a la nueva dinámica competitiva mundial y a la informatización de los procesos económicos y las decisiones financieras<sup>4</sup>, y con ello del Estado del Bienestar.

Cabe afirmar, sin embargo, que el Estado del Bienestar no se está desmantelando, ni desapareciendo, sino que está sufriendo una profunda reestructuración que puede afectar tanto a sus objetivos, como a sus modos de gestión institucional y que lo está convirtiendo en el «nuevo Estado del Bienestar competitivo»<sup>5</sup> donde se subordina la política social a la política económica, cambia la estructura de la financiación de los Estados produciéndose trasvases de la carga tributaria desde el factor capital al factor trabajo o hacia el consumo, se produce una contención de los programas universales de gasto público, se endurece los requisitos de acceso a las prestaciones públicas, se flexibiliza y desregula el mercado de trabajo y se generalizan las políticas activas de empleo.

Ahora bien, ante este novedoso panorama, cabe preguntarse, ¿cómo afecta la globalización al Estado del Bienestar tradicional? ¿Afecta a sus objetivos y a sus modos de gestión o sólo a estos últimos? ¿Es compatible el «nuevo Estado del Bienestar competitivo» con la globalización económica? ¿Qué papel deberá desempeñar la política fiscal en este contexto? Se tratará a lo largo de este trabajo de responder a estos interrogantes.

## 2. El nuevo Estado del Bienestar competitivo

La globalización y los cambios económicos y tecnológicos que estamos viviendo no han supuesto en los países europeos el triunfo del capitalismo neoliberal, ya que ello se hubiera traducido en la desaparición progresiva de los Estados del Bienestar<sup>6</sup>, sino que más bien la

---

<sup>1</sup> CALLE, R. (2000). RODRÍGUEZ ONDARZA, J.A. (2003) apunta que la estrategia de globalización de origen empresarial «*implica una división del trabajo, en ámbitos nacionales distintos, de la cadena total de valor añadido de una determinada empresa. Proceso complejo en ámbitos nacionales distintos que se aplica a la producción de bienes y servicios desde una perspectiva unitaria*», páginas 15-16.

<sup>2</sup> Si bien desde un punto de vista ideológico se considera la globalización como la «ideología transnacional del neoliberalismo», no existe un consenso generalizado sobre la naturaleza social y económica de la misma, ni sobre los efectos positivos o negativos que conlleva.

<sup>3</sup> GUMMET (1996).

<sup>4</sup> HIRST y THOMPSON (1996).

<sup>5</sup> JESSOP, B. (2000).

<sup>6</sup> Incluso en algunos países como Suecia el Estado del Bienestar no sólo se está extendiendo sino que además es muy activo en cuanto a intervencionismo económico, y es uno de los países más competitivos de la UE y de la OCDE (según el último informe sobre Competitividad y Nueva Economía del 2001 de la OCDE).

tendencia es hacia modelos mixtos de provisión social caracterizados por una creciente descentralización de la política social, quedando en el Estado centralizada la política económica exigida por el contexto global, mayor presencia del mercado e incremento de la participación del tercer sector con el Estado<sup>7</sup>. Es decir, la nueva realidad económica y social está produciendo una reestructuración institucional del Estado del Bienestar que afecta más a sus formas de provisión que a sus objetivos. Es un proceso de debilitamiento de los derechos sociales, o lo que es lo mismo, un aumento de las exigencias para acceder y materializar los mismos<sup>8</sup>, que se manifiesta en el plano financiero, jurídico-social e institucional:

- En el terreno financiero supone el recorte de las prestaciones públicas o reducción de la intensidad protectora. Los gobiernos al elegir sus políticas económicas están limitados por la restricción presupuestaria que exige que, en cada período el gasto público total se iguale al flujo total de financiación de todas las fuentes (imposición, deuda pública y creación de dinero). El proceso dinámico de globalización presiona a la baja la imposición, la deuda pública y elimina la financiación inflacionista a través de la emisión de dinero, lo que al mermarse globalmente las fuentes de financiación obliga a la reducción del gasto público financiado por estos recursos<sup>9</sup>.

Se hace necesario, por tanto, el control del ritmo del crecimiento del gasto público y determinar qué partidas de gasto deben ser sacrificadas. En este sentido, las reformas incorporadas en los países miembros en el campo sanitario consisten bien en la limitación de las tasa de cotización en los sistemas de seguro, bien en la introducción de controles más directos en los sistemas nacionales de salud, además de la introducción de mecanismos de participación en el coste de los tratamientos y, especialmente, de los fármacos<sup>10</sup>, todo ello tratando de incorporar elementos de mercado y criterios de competencia en la gestión para la mejora de la eficiencia. Es decir, los actuales Estados del Bienestar tienen comprometido unos determinados niveles de gasto que exigen unos ingresos, y si estos últimos en sus modalidades tradicionales se reducen, o bien se buscan nuevas fuentes de ingresos<sup>11</sup> o figuras impositivas, o bien se consigue una mayor eficiencia en la realización del gasto público.

- En el plano jurídico-social, se manifiesta en un endurecimiento de las condiciones de acceso al disfrute de determinados derechos sociales, a la vez que se aumentan los períodos previos de cotización para la percepción de los mismos. De este modo se pretende, entre otros objetivos, aumentar los incentivos de los desempleados para buscar trabajo a través de la puesta en marcha de medidas activas en el mercado laboral<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> La existencia de deficientes asignaciones de recursos tanto por parte del mercado, como por el sector público han ido consolidando una serie de demandas dentro de la sociedad civil, que al no ser satisfechas por los mecanismos convencionales se han ido materializando a través de un complejo entramado de instituciones que forman lo que se denomina «sector no lucrativo» o «tercer sector». MARBÁN GALLEGO, V. (2002), da una definición muy completa del mismo como «conjunto de organizaciones surgidas de forma espontánea, diferenciada y mediadora de intereses no reconocidos satisfactoriamente por la autoridad (sector público) y las empresas (sector privado lucrativo), beneficiarias de privilegios fiscales, canalizadoras de voluntariado y carentes de afán lucrativo que persiguen intereses colectivos ajenos a los de sus propietarios», página 118.

<sup>8</sup> Es lo que ESPING-ANDERSEN (1990) denomina «remercantilización de los derechos sociales».

<sup>9</sup> El profesor CALLE, R. (2000) hace una clara y brillante exposición sobre la incidencia del proceso de globalización en cada una de las fuentes de financiación mencionadas.

<sup>10</sup> Además de los copagos, también se han introducido en algunos casos listas de medicamentos autorizados, se han incorporado los precios de referencia y se ha fomentado la utilización de genéricos. UTRILLA y URBANOS (2001) realizan una detallada descripción de las políticas de protección social en Europa.

<sup>11</sup> Por ejemplo, los países nórdicos que están muy globalizados han introducido nuevas figuras tributarias para mantener su nivel de ingresos y por ende sus Estados extensivos. Asimismo, en el plano doctrinal, se están realizando propuestas de tributos de base imponible mundial, tales como la «tasa Tobin», el *bit tax*, un sistema de Impuesto sobre Sociedades de carácter unitario, o tributo universal para financiar la compensación de los daños causados al medio ambiente por fenómenos como el «efecto invernadero» o la «lluvia ácida», véase CARBAJO VASCO, D. (2003), páginas 85-87.

<sup>12</sup> Como ejemplo cabe citar que en algunos países comunitarios el rechazo de una oferta de trabajo adecuada puede dar lugar a la pérdida de las prestaciones. Países como Austria, Alemania y Portugal han

Estas medidas también se han extendido a las prestaciones por jubilación o discapacidad, tratando de adaptar los sistemas de protección social al envejecimiento de la población para reducir los costes asociados a esta tendencia. Se tiende a aumentar e igualar la edad de jubilación de las mujeres a la de los hombres y a establecer una mayor vinculación entre las cotizaciones realizadas a lo largo de la vida laboral de un individuo y la cuantía resultante de su pensión, reforzando el componente de seguro en el sistema público<sup>13</sup>. También se ha producido un incremento generalizado de los sistemas complementarios de carácter privado, aunque los modelos públicos europeos mantienen su carácter de sistema de reparto. Es lo que algunos vienen a denominar el «universalismo segmentado»<sup>14</sup> que obliga al Estado del Bienestar a ajustarse a la realidad del mercado y al sistema de protección social que debe recoger la segmentación del mismo. Ello implica que el Estado del Bienestar debe tener varios niveles de protección: uno básico o asistencial que cubriría a aquellos ciudadanos sin recursos por no tener trabajo, financiado a través de impuestos; otro, el más importante, profesional financiado por cotizaciones sociales de empresas o trabajadores (u otras modalidades que desarrollen el principio de capitalización individual); y por último, un tercer nivel de protección de carácter voluntario, basado en el ahorro para complementar algunas prestaciones como la sanidad, pensiones...<sup>15</sup>.

---

introducido prestaciones del trabajo con el fin de facilitar la transición entre el paro y el empleo y de estimular a los desempleados a aceptar trabajos temporales o a tiempo parcial.

<sup>13</sup> Austria, Italia y Luxemburgo han acercado el sistema de cobertura de los funcionarios a la del resto de trabajadores (menos favorable). España ha seguido el proceso de ampliación de la base de cotización empleada en el cálculo de la pensión. Italia ha congelado las pensiones más elevadas. Alemania modificó la base para indexar las pensiones lo que ha permitido controlar el gasto. España, Italia y Dinamarca han aumentado las cotizaciones sin un incremento proporcional de las prestaciones.

<sup>14</sup> Ver AYALA, L. (2000) y MORENO, L. (2000).

<sup>15</sup> SEN (1992) considera que este universalismo fragmentado que se está imponiendo en occidente, debilita los derechos sociales y ello se traduce en un aumento de las desigualdades sociales.

- Por último, aunque quizá el más relevante, se encuentra el ámbito institucional, que sin duda va a ser el más determinante en el contexto económico y social<sup>16</sup>. El intervencionismo estatal en política social está siendo sustituido por el principio de subsidiariedad. Este hecho implica que los Estados están siendo relevados por los gobiernos territoriales, la sociedad civil y el mercado, reduciendo así su papel a la financiación de la protección social y a la regulación. El mantenimiento de los derechos sociales exige tanto regulación, como garantizar recursos financieros suficientes para materializar esos derechos, reduciendo la intervención en la gestión para aquellos casos donde la naturaleza del servicio lo requiera.

La mayoría de los países de la UE han asumido formas organizativas donde aparecen nuevos agentes institucionales y sociales: descentralización del Estado del Bienestar con la asunción de competencias por parte de entidades territoriales y locales; aumento de la responsabilidad civil a través de la colaboración de organizaciones no lucrativas como entidades de servicios extensivos del Estado; la institucionalización del voluntariado social; los empresarios tradicionales y los movimientos sociales. Estas nuevas formas de estructura y gestión del bienestar aumentan su complejidad y la materialización de los derechos sociales de los ciudadanos.

Sin duda, la nueva dinámica económica de la globalización, que actúa en contextos nacionales, está creando un nuevo Estado del Bienestar competitivo, donde la lógica del universalismo estatal protector característico del Estado del Bienestar tradicional, evoluciona hacia sistemas mixtos más descentralizados, más privatizados, con políticas sociales centradas en la cohesión social basadas en pactos políticos de corporativismo competitivo<sup>17</sup>. La ideología que inspira el proceso de globalización de

---

<sup>16</sup> ATKINSON (1999) pone de manifiesto que los cambios institucionales del Estado del Bienestar son los que van a condicionar y determinar los aspectos económicos y sociales.

<sup>17</sup> Ver RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2002) donde se realiza un interesante desarrollo de las nuevas pautas institucionales en política social del Estado del Bienestar.

más mercado y menos sector público, aplicada hasta sus últimas consecuencias, afecta también a las funciones tradicionales del mismo (asignativa, redistributiva y estabilizadora) ya que repercute negativamente sobre el nivel de servicios públicos, reduciéndose la función asignativa del Estado. Además, los reajustes que en los sistemas tributarios impone la globalización económica (en la medida que la competencia fiscal presiona a la baja determinados ingresos públicos) generarán reducciones en la vertiente del gasto público, lo que limita el margen de actuación de la función redistributiva del sector público. Y por último, la función estabilizadora, en manos del Banco Central Europeo, es ejercida con total independencia de los gobiernos de los Estados miembros con el objetivo prioritario del mantenimiento de la estabilidad de precios.

Simultáneamente, con independencia del fenómeno de la globalización económica, los Estados se enfrentan a nuevas actitudes sociales motivadas por la «era del conocimiento y las nuevas tecnologías» que refuerza el individualismo y se traduce en una mayor racionalidad económica del votante democrático. Así, el actual votante democrático (siguiendo la tesis de Marcus Onson) justifica y apoya la intervención pública desde la óptica del coste-beneficio, exigiendo, por tanto, una gestión pública eficiente y transparente<sup>18</sup>.

En definitiva, estamos ante un nuevo Estado del Bienestar resultado tanto del proceso económico de la globalización, como de los cambios sociales, culturales e ideológicos que se están produciendo, que se dirige hacia la racionalización de los sistemas de protección social (capitalización en los sistemas de pensiones, endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones por desempleo y sistemas de copago de determinadas

prestaciones) y flexibilización de los mercados laborales en aras de sectores públicos eficientes y competitivos, donde el papel de la política fiscal será determinante.

### 3. La política fiscal en el nuevo Estado del Bienestar competitivo

El marco europeo de la política fiscal está en el artículo 104 del Texto consolidado de la Unión, que establece la obligación de los Estados miembros de evitar los déficit excesivos y en el artículo 103, que señala que ni la Comunidad ni los Estados miembros asumirán o responderán de las deudas en que haya incurrido algún Estado miembro. Ello se refuerza con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento como mecanismo disciplinario de esta política, a través del cual los Estados miembros se comprometen a conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o ligero superávit, que les permita el funcionamiento de los estabilizadores automáticos a lo largo del ciclo económico.

No obstante, cinco países (Alemania, Francia, Italia, Portugal y Holanda) que representan el 78 por 100 del PIB de la Comunidad, han incumplido el Pacto tratando de conseguir un crecimiento de su producción a través de una política fiscal expansiva, cambiando déficit y deuda por crecimiento, y superando el 3 por 100 de déficit señalado en el Tratado de la UEM. Estas políticas con moderado éxito a corto plazo, ponen en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas y del crecimiento de toda la Unión a medio y largo plazo por el efecto contagio que se produce. Los gobiernos de estos países no han efectuado las reformas estructurales necesarias (sobre todo la referida al gasto público) para hacer sus economías más competitivas y capaces de absorber la caída del ciclo sin superar el límite del 3 por 100 de déficit.

Las consecuencias sobre el mantenimiento del Estado del Bienestar pueden ser muy negativas. El déficit provoca que la deuda de un país aumente y traslada la carga financiera a futuras generaciones, lo que genera un cambio de riqueza de una generación a otra. El problema se encuentra en que los políticos prefieren satis-

<sup>18</sup> Sin embargo, no hay que olvidar la importancia de los factores políticos en la demanda del gasto público. Así, tanto los fenómenos de ilusión fiscal en el gasto que son utilizados por los políticos para sobredimensionar los presupuestos públicos, como la existencia de ciclo político-económico electoral que estimula la realización de políticas de gasto contracíclicas en períodos próximos a la celebración de procesos electorales, pueden dificultar este proceso. Ver CASTELLS (1991), páginas 22-23.

facen las preferencias de las generaciones actuales (pensiones, sanidad, desempleo...) que son las que les votan, imponiendo cargas a futuras generaciones a través de los déficits, que se financian con impuestos que pagarán aquéllos. Si a este hecho añadimos el envejecimiento de la población europea con el consiguiente efecto sobre la cobertura de pensiones, sanidad y servicios sociales, la cuantía de las obligaciones de las Administraciones alcanza cifras realmente importantes<sup>19</sup>. Es decir, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento actúa como garante del sostenimiento futuro del Estado del Bienestar, tratando que los Estados miembros dispongan de un margen suficiente de maniobra para afrontar las necesidades futuras de protección social de la población.

La viabilidad del Estado del Bienestar depende, por tanto, de la política fiscal aplicada por los gobiernos nacionales en este contexto globalizado, ya que la capacidad de éstos para sostener sus sistemas de protección social depende, a su vez, de su capacidad recaudatoria. La globalización económica ha creado un mercado financiero transnacional que está afectando notablemente a las fuentes y principios tributarios. Los impuestos que gravan el capital inciden en la competitividad de la economía, al desincentivar la acumulación de capital físico que es la principal vía para incorporar los avances tecnológicos y, por tanto, para aumentar la productividad. Así, la competencia fiscal provoca una reducción de la imposición sobre el capital, produciéndose un desplazamiento de la presión tributaria hacia otras rentas menos móviles, ya sea hacia el factor trabajo, ya sea hacia el consumo.

Es evidente que si un país quiere mantener su base imponible gravable y su nivel de recaudación será necesario que mantenga bajos los tipos nominales de gravamen sobre las rentas de capital, para evitar la evasión

legal de los impuestos sobre el capital hacia otros países con tipos nominales más reducidos, y con menor tipo efectivo de gravamen. Esto se traduce en una reducción de los incentivos fiscales. En este sentido, las recientes reformas fiscales de los países más desarrollados se están caracterizando por la ampliación de sus bases imponibles, reducción de los tipos nominales y de las retenciones fiscales en la fuente sobre dividendos e intereses.

El cambio de la estructura de la presión tributaria hacia el mayor gravamen relativo a los factores de producción menos móviles (trabajo), y el papel más destacado conferido a los impuestos indirectos sobre el consumo, lleva a un redimensionamiento de los sectores públicos en busca de mayor eficiencia. Realmente, la competencia fiscal estimula la innovación y el control de los costes del sector público, beneficiando a aquéllos más eficientes hacia los que canalizarán los recursos móviles, trabajadores y comercio, es decir, obliga a los gobiernos nacionales a competir por sus recursos y a aumentar su eficiencia económica, ya que en todo caso perderán población e inversión.

En definitiva, el proceso de globalización tiene tres efectos básicos sobre la imposición:

— Reducción de la imposición sobre el capital y una traslación de la presión tributaria hacia rentas procedentes de factores productivos más inmóviles.

— Mayor peso progresivo de la imposición indirecta sobre la directa y búsqueda de ingresos alternativos vía aplicación del principio de beneficio (fundamentalmente tasas y precios públicos).

— Reducción progresiva de la presión fiscal.

Este panorama que desemboca en una tendencia a la reducción de los ingresos impositivos, y por tanto de los ingresos públicos, es lo que cuestiona la posibilidad de seguir manteniendo los niveles de gasto público social actuales que caracterizan el Estado del Bienestar. Las alternativas se presentan por la mejora de la gestión pública a favor de una mayor eficiencia del gasto. Si bien la competencia fiscal conlleva una mayor eficiencia de los sectores públicos, no hay que olvidar que este proceso

---

<sup>19</sup> BAREA, J. (2003), señala que en España concretamente hay obligaciones comprometidas con pensiones y sanidad que en valor actualizado suponen el 150 por 100 de la deuda explícita de las Administraciones públicas, página 60.

debe desarrollarse respetando el principio de equidad. Sin embargo, y aun reconociendo la dificultad de compatibilizar los principios eficiencia-equidad, parece que la competencia fiscal impuesta por la globalización está favoreciendo claramente a la primera.

Es cierto que el cambio de intensidad en la valoración de los criterios impositivos no es más que un reflejo de la reordenación de las prioridades de los juicios de valor de las sociedades modernas<sup>20</sup>. Así, el principio de equidad está actualmente evolucionando hacia una interpretación moderada del principio de equidad vertical (lo que supone una limitación creciente de la progresividad por sus efectos perversos sobre la productividad y los incentivos) prevaleciendo la equidad horizontal; desplazamiento de la función redistributiva de la imposición a favor del gasto público; avance creciente del criterio del «beneficio» a pesar de la aceptación del principio de capacidad de pago, y una interpretación mayoritaria de la capacidad de pago en función de la renta<sup>21</sup>.

Es decir, los actuales sistemas tributarios se han configurado con el objetivo de cumplir una serie de principios (eficiencia, equidad, suficiencia, flexibilidad, generalidad, desarrollo económico...) básicos en una «buena estructura tributaria»<sup>22</sup>, donde algunos de ellos, como eficiencia-equidad, no es posible su consecución simultánea. La competencia fiscal, por tanto, si no se limita a través de coordinación fiscal (o medidas de armonización) puede generar dos efectos muy negativos en el Estado del Bienestar dada la prioridad del principio de eficiencia sobre el de equidad: un menor nivel de servicios públicos con la consiguiente reducción de la función asignativa del sector público, y una minoración de la función redistributiva provocada por las restricciones en el gasto público.

En resumen, el Estado del Bienestar actual está demandando una mayor cooperación fiscal internacional. En este sentido, en la Unión Europea, la armonización fiscal se defiende para impedir que la competencia fiscal lleve a la tributación del capital hacia niveles inferiores a los actuales en contra de la equidad del sistema tributario. La armonización fiscal garantiza una mayor presencia del sector público en la economía que la competencia fiscal, pero debe diseñarse no sólo en el ámbito de la Unión Europea, sino en el ámbito mundial para que sea realmente efectiva. Así, el reciente acuerdo sobre fiscalidad del ahorro adoptado el 3 de junio del 2003 por el Consejo de Ministros de Finanzas de la UE (Ecofín), ha dado luz verde al denominado «paquete fiscal» comunitario compuesto por una directiva sobre el ahorro, otra sobre intereses y cánones y un código de conducta sobre tributación empresarial, consolidando el intercambio de información de trascendencia fiscal entre Estados miembros<sup>23</sup> y con países terceros clave (fundamentalmente Suiza) para promover medidas equivalentes a ellos.

Por otra parte, la OCDE<sup>24</sup> ha emitido un informe donde se analiza la competencia fiscal existente relativa exclusivamente a los intentos de atraer a determinados países las actividades empresariales más móviles (servicios financieros). En él se detallan 19 recomendaciones para contrarrestar estas actuaciones, así como criterios para establecer una estructura más general de respuesta a prácticas fiscales nacionales. Los países miembros de la OCDE cuentan con dos años para identificar la legislación nacional que provoque competencia fiscal desleal, y tres años más para eliminarla, con dos años más de carencia para que las empresas se adapten a esta nueva situación.

<sup>20</sup> STIGLITZ (1999) sitúa la eficiencia como la primera en el orden de los principios impositivos, y como último el de equidad como criterio de reparto de la carga tributaria.

<sup>21</sup> Ver VALLE, V. (2001), que realiza una revisión histórica de los principios impositivos hasta nuestros días.

<sup>22</sup> NEUMARK, F. (1973) establece los principios tributarios básicos de una óptima estructura impositiva.

<sup>23</sup> Luxemburgo, Austria y Bélgica, al igual que Suiza, han pactado un régimen gradual de retenciones que aplicarán a los intereses que obtienen de los ahorradores que invierten en esos territorios por un período de siete años. Será, por tanto, en el 2011 cuando exista intercambio de información total con el resto de los países de la UE. Véase CALDERÓN CARRERO, J.M. (2003), páginas 441-447.

<sup>24</sup> OCDE (1998).

Parece, por tanto, que en un terreno tan complejo como la coordinación fiscal internacional en el ámbito de la imposición directa, aunque lenta parece que se van abriendo puertas en un esfuerzo conjunto de todos los países tanto comunitarios como terceros, y esperemos permitan superar las consecuencias negativas de la competencia fiscal internacional.

Finalmente, se puede apuntar la dirección que en un futuro, previsiblemente, seguirá la política fiscal: en primer lugar, se intensificará la convergencia en la estructura de los sistemas fiscales, aún sin existir acuerdos de armonización fiscal; en segundo lugar, se concederá primacía en los cambios fiscales a la eficiencia en la asignación de recursos; en tercer lugar, la imposición personal sobre la renta de las personas físicas se seguirá orientando hacia el gravamen de la renta extensiva (con más bajos tipos de gravamen y elevados mínimos exentos, para respetar la progresividad del impuesto), y paralelamente se reducirán o suprimirán, a falta de acuerdo internacional, las retenciones en la fuente sobre los rendimientos de capital (y para compensar los efectos negativos de todo ello sobre los rendimientos de trabajo); en cuarto lugar, se intensificará la imposición indirecta, sobre todo el IVA (cuyos tipos tenderán a aproximarse y se homogeneizará la estructura del mismo en busca de una mayor neutralidad nacional e internacional) y los impuestos especiales sobre el consumo (como instrumento de gravamen de los bienes y consumos calificados de lujo), y se estancará la imposición sobre transmisiones patrimoniales; en quinto lugar, la imposición sobre el patrimonio tendrá mayor protagonismo como instrumento redistributivo y de control del fraude fiscal, mientras que la imposición sobre sucesiones y donaciones perderá importancia ya que determinadas situaciones (empresas y negocios familiares) exigen un tratamiento fiscal más favorable; y por último, el impuesto sobre sociedades intensificará su papel de instrumento de control de las empresas transnacionales, homogeneizándose, también, la base imponible a través del beneficio contable y los mecanismos de reducción de la doble imposición internacional de dividendos, y conti-

nuando el proceso de reducción de las exenciones e incentivos fiscales.

#### 4. Consideraciones finales

El Estado del Bienestar tradicional está en vías de revisión por la conjunción de dos fenómenos: la globalización económica y las nuevas actitudes sociales. La internacionalización de la Economía se une al hecho de que las sociedades que justificaban las políticas públicas al servicio de objetivos de equidad (horizontal y vertical) se están racionalizando en términos económicos apoyando las intervenciones públicas desde una perspectiva de la eficiencia más acusada. Ello deriva en la exigencia de mayor transparencia en las actuaciones públicas, búsqueda de la eficiencia económica y cambio de los objetivos y prioridades del Estado del Bienestar.

Paralelamente, como no existe una autoridad tributaria Internacional, no sólo que recaude, sino, y más importante, que gestione y redistribuya desde la perspectiva del gasto público, los Estados nacionales se están encontrando importantes problemas tanto por el lado del gasto público (distorsiones económicas, usuarios gratuitos o *free riders*, beneficiarios ajenos al ámbito nacional...), como del ingreso (competencia fiscal, deslocalización productiva de los factores, paraísos fiscales...) donde las instituciones tradicionales de intervención, pensadas para una sociedad estática, ya no son válidas y se exigen nuevas soluciones y que éstas además estén coordinadas internacionalmente.

Es urgente desarrollar un consenso internacional sobre el tratamiento fiscal de los fenómenos económicos y sociales ya internacionalizados que permita superar las limitaciones de las legislaciones fiscales nacionales, impulsar acuerdos internacionales en estas materias y la creación de instituciones que las regulen para así contrarrestar los efectos perniciosos de la globalización (competencia fiscal). Éste es el camino que, aunque lento, se está siguiendo en la UE donde los Reglamentos y Directivas de cooperación administrativa en materia tributaria, las reglas fiscales contenidas en el Plan de

Estabilidad y Crecimiento, las Directivas de asistencia a la recaudación e intercambio de información, el impulso a los foros fiscales de diseño de una política fiscal integrada, etcétera, se dirigen a potenciar la cooperación interadministrativa y hacia una Economía Pública Europea como respuesta a la globalización.

Pero además se exige, a nivel nacional, un replanteamiento del papel y las funciones del sector público tendente a favorecer las políticas públicas en factores de valor añadido (I+D+i, políticas de infraestructuras) que ayuden a compensar los impactos negativos de la globalización. Es decir, se trata de un Estado cuya gestión y actuación sea eficiente para, precisamente, compensar los posibles desequilibrios en la equidad que se deriven de la globalización. Y por otra parte, en un contexto de internacionalización económica, no se puede olvidar el creciente protagonismo de las haciendas territoriales, donde se impone la coordinación de sus actuaciones y políticas en aras del mantenimiento de los criterios de eficiencia y equidad antes mencionados, aparte del equilibrio presupuestario.

Estamos ante una sociedad dinámica, de cambios y transformaciones constantes y profundas, y el nuevo Estado del Bienestar que está surgiendo de la misma debe responder a la realidad actual. El mensaje debe ser optimista. Es posible, y además aconsejable, extender al ámbito internacional globalizado los buenos principios de una economía social de mercado que permita, con las reestructuraciones que sean precisas, hacer viable el mantenimiento del Estado del Bienestar que es la conquista histórica más importante del siglo XX y donde la política fiscal va a desempeñar un papel capital en este proceso.

### Referencias bibliográficas

- [1] ALBI IBÁÑEZ, E. (2001): «Armonización fiscal europea: balance de situación», *Papeles de Economía Española*, número 87, páginas 33-43, Madrid.
- [2] ALWORTH, J.S. (1999): «Taxation Financial Innovation, and Integrated Financial Markets: Some Implications for Tax Coordination in the European Union», *The Economics Economics of Globalization*, Ed. A. RAZIN y E. SADKA, Cambridge University Press, Cambridge, páginas 187-221.
- [3] ATKINSON, A.B. (1999): *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, Ed. The MIT Press, Londres.
- [4] AYALA, L. (2000): *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados del Bienestar*, Ed. CES, Madrid.
- [5] BAREA, J. (2003): «Los peligros para el crecimiento económico de abandonar el Pacto de Estabilidad Presupuestaria», en *Competitividad*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, páginas 53-61.
- [6] CALDERÓN CARRERO, J.M. (2003): «El intercambio de información entre administraciones tributarias como instrumento de control fiscal en una economía globalizada», en *Fiscalidad y Planificación Fiscal Internacional*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, páginas 429-411.
- [7] CALLE SAIZ, R. (1996): «Política Fiscal y Unión Europea», en *Hacienda Pública Europea*, Ed. AC, páginas 283-355, Madrid.
- [8] CALLE SAIZ, R. (1999): *La Hacienda Pública Española ante el Proceso de Globalización Económica*, UNED. Curso de verano, Segovia.
- [9] CALLE SAIZ, R. (2000): *El papel de la Política Fiscal ante la Nueva Economía de Mercado*, UNED. Curso de verano, Segovia.
- [10] CARBAJO VASCO, D. (2003): «Temática actual de la fiscalidad actual», en *Fiscalidad y Planificación Fiscal Internacional*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, páginas 85-87.
- [11] CASTELLS OLIVERES, A. (1991): *Factores explicativos del gasto público: una aproximación empírica*, Instituto de Estudios Fiscales, páginas 22-23, Madrid.
- [12] CHOZAS BERMÚDEZ, A.; GONZALO y GONZÁLEZ, L. e IRANZO GONZÁLEZ, A. (2001): «La Globalización, el Estado del Bienestar y la Política Fiscal», *Revista Foro de Seguridad Social* publicada por la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social, número 4, junio, Madrid.
- [13] ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare State*, Ed. Princeton University Press, Princeton.
- [14] GUMMETT, P. (ed.) (1996): *Globalization and Public Policy*, Cheltenham, Edward Elgar.
- [15] HIRST, P. y THOMPSON, G. (1996): *Globalization in Question*, Ed. Cambridge: Polity Press, Londres.
- [16] JESSOP, B. (2000): *The Future of the Welfare State*, Ed. Cambridge: Polity Press, Londres.
- [17] LEVY-LIVERMORE, A. (1991): *Handbook on the Globalization of the World Economy*, Ed. Oxford University Press, página 23, Nueva York.
- [18] MARBÁN GALLEGU, V. (2002): «Identidad y dimensión del Tercer Sector», en *Apuntes sobre el Bienestar Social*, Ed. Colección Economía, Universidad de Alcalá de Henares, páginas 115-142. Madrid.

- [19] MARTIN, H.P. y SCHUMANN, H. (1998): *La Trampa de la globalización*, Ed. Taurus, páginas 80-81.
- [20] MORENO, L. (2000): *Ciudadanos precarios*, Ed. Ariel, Barcelona.
- [21] NEUMARK, F. (1973): *Teoría de los principios de la imposición*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- [22] OCDE (1998): *Harmful Tax Competition*, OECD, París.
- [23] RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2002): «Tendencias de cambio en política social», en *Apuntes sobre el Bienestar Social*, Ed. Colección Economía, Universidad de Alcalá de Henares, páginas 17-35, Madrid.
- [24] RODRÍGUEZ ONDARZA, J.A. (2003): «La importancia de la fiscalidad internacional en un escenario económico globalizado», en *Fiscalidad y Planificación Fiscal Internacional*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, páginas 15-16.
- [25] SEN, A. (1992): *Inequality reexamined*, Ed. Clarendon Press, Oxford, Londres.
- [26] SOTELSEK SALEM, D. (2002): «Estado del Bienestar y Políticas Públicas», en *Apuntes sobre el Bienestar Social*, Ed. Colección Economía, Universidad de Alcalá de Henares, páginas 39-52, Madrid.
- [27] STIGLITZ, J.E. (1999): *La Economía del Sector Público*, Ed. W.W. Norton y Compañía, Nueva York.
- [28] STIGLITZ, J.E. (2002): *El malestar en la globalización*, Ed. Taurus, páginas 269-286, Madrid.
- [29] UTRILLA, A. y URBANOS, R.M. (2001): *La Economía Pública en Europa*, Ed. Síntesis, páginas 91-132, Madrid.
- [30] VALLE, V. (2001): «Una nota sobre los principios impositivos en perspectiva histórica», *Papeles de Economía Española*, número 87, páginas 44-57, Madrid.