

# Recensiones Bibliográficas

## *Tendencias de reforma fiscal: hacia una fiscalidad europea*

Jesús RUIZ-HUERTA, Ana AGÚNDEZ GARCÍA, Carlos CARCIMARTÍN  
ALFÉREZ, Juan LÓPEZ RODRÍGUEZ y Jesús RODRÍGUEZ MÁRQUEZ  
Fundación Alternativas, Madrid, 2011, 112 págs.

La viabilidad del *Estado de Bienestar* se encuentra comprometida en Europa como consecuencia de la grave crisis económica que vivimos, limitando severamente las condiciones de financiación disponibles para el mantenimiento de los servicios públicos, además de favorecer una notable extensión de opiniones críticas a la acción estatal, sacralizando la presunta eficiencia de los agentes económicos privados.

El libro comienza con una breve introducción, ocho capítulos dedicados al tratamiento de problemas generales y específicos de los impuestos directos e indirectos, la introducción de la variable medioambiental en determinadas figuras y la posible creación de nuevos gravámenes, relatando los logros y dificultades del proceso de armonización comunitaria y las perspectivas de avanzar hacia una fiscalidad europea, rematados con la reseña bibliográfica final y un índice de los gráficos que aparecen a lo largo del trabajo.

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

Frente a la crisis vienen adoptándose medidas de urgencia que difícilmente serán objeto de reversión. Es el caso de los incrementos del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y de los Impuestos Especiales, pero también la supresión de deducciones y hasta la creación de nuevos impuestos, postergando la conveniencia de revisar de forma global el sistema fiscal en su conjunto, valorando el protagonismo que en el mismo habrían de tener los impuestos redistributivos sobre la renta y el capital y su capacidad para dotar de la necesaria sostenibilidad presupuestaria a largo plazo.

En el trabajo se presentan los principios que deben inspirar al sistema fiscal –suficiencia, eficiencia, equidad, flexibilidad, estímulo del crecimiento económico, incorporación de criterios medioambientales, tratamiento equilibrado de las fuentes de renta, sencillez y claridad, limitación de comportamientos elusorios y persecución del fraude fiscal– y se formulan los principales interrogantes a los que se quiere dar respuesta: «¿cuál es el nivel de presión fiscal razonable en el momento actual?; ¿qué estructura del sistema tributario es la más adecuada?; ¿qué campo debe adjudicarse a la

---

imposición directa respecto a la indirecta?; ¿cómo combatir el fraude fiscal?; ¿cómo hacer compatibles en el campo de la fiscalidad los principios de eficiencia y equidad?; o ¿hasta qué punto está justificada la competencia fiscal entre los sistemas tributarios de los diversos países y comunidades y qué papel corresponde a los instrumentos de coordinación fiscal?; ¿en qué situación se encuentra el proceso de armonización fiscal europeo?; ¿cuál debe ser el papel de los sistemas fiscales en una zona monetaria única?; ¿qué se puede decir sobre el sistema de financiación del presupuesto europeo?».

El capítulo segundo repasa las tendencias de los sistemas fiscales europeos, arrancando con diversos datos que corroboran el mayor nivel de presión fiscal en Europa frente a otras áreas del mundo, así como la heterogeneidad y diversidad de las situaciones que presentan los diferentes Estados miembros y los efectos de pérdida de recaudación provocados por la crisis. También se observa la diferente distribución de la estructura impositiva y la evolución que han tenido los impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales en la Unión Europea desde el año 2007, además de tener en cuenta el comportamiento a la baja de los tipos de gravamen de los impuestos sobre la renta, claro exponente de la creciente competencia fiscal que ha supuesto la internacionalización de la economía. Asimismo, se fijan los autores en la procedencia de los ingresos fiscales según funciones económicas –en el año 2009, el trabajo era la principal fuente de recaudación (52%), siguiéndole el consumo (28%) y el capital (20%)– y cómo han ido evolucionando los tipos de gravamen implícitos sobre las mismas.

Las magnitudes analizadas en el capítulo tercero, referido a la imposición directa en la Unión Europea, revelan el peso relativo que presentan, en los sistemas tributarios nacionales, los impuestos sobre la renta de personas físicas y sociedades, así como de los que gravan la propiedad. La tendencia decreciente del impuesto a la renta personal, salvo algunas excepciones, ha sido consecuencia de la ampliación de bases y la caída de tipos, tramos y bonificaciones, amén de nuevos esquemas basados en el *impuesto dual o semidual*, y el *impuesto lineal*. También en relación con el impuesto sobre la renta de sociedades, se ha ido propiciando una reducción de tipos, ampliación de bases y simplificación del impuesto. Por lo que hace a los impuestos sobre la riqueza, apenas suponen el 5 por 100 de los ingresos en la Unión Europea, habiéndose caminado hacia su eliminación formal o de facto, salvo en Francia. Los cambios han llevado a la pérdida de importancia recaudatoria de la imposición directa, mermando la progresividad y distribución de la renta.

Después se tratan los problemas de la imposición indirecta, observando las cifras aportadas en la recaudación por el IVA, que ha sido utilizado, en la práctica totalidad de los países de la Unión Europea, como instrumento de política económica general para hacer frente a la situación de crisis y tratar de obtener ingresos adicionales, aunque con diferentes actuaciones (hay Estados que aplicaron subidas generales de tipos; otros que efectuaron rebajas selectivas para sectores muy ligados al consumo privado que pretendían fomentarse, como es el caso de la hostelería; también se detecta el errático comportamiento de algunos países que incrementaron y luego redujeron los tipos, así como la introducción de medidas de apoyo a la tesorería de las empresas en algunos casos).

Los autores consideran que se debe replantear el excesivo peso relativo del IVA por diversas razones: 1.<sup>a</sup> Por los efectos que producen las subidas del IVA tanto en el consumo interno, como en el crecimiento y el empleo; 2.<sup>a</sup> Porque un sistema que pivote en torno al IVA se hace muy vulnerable a situaciones de crisis, dado el efecto inmediato que producen las bajas del producto interior bruto

---

sobre su recaudación, y 3.<sup>a</sup> Por las serias deficiencias en términos de justicia que arroja la recaudación de dicho impuesto.

Tomando como base la propuesta de la Comisión Europea sobre el futuro del IVA –«Libro Verde», COM (2010) 695 final–, se repasan diversas cuestiones técnicas en la configuración del mismo que inciden sobre el futuro de las transacciones intracomunitarias, los problemas derivados de la localización de los servicios internacionales y el caso particular de los servicios vinculados a las nuevas tecnologías, la lucha contra el fraude y la necesidad de procurar un modelo de gestión más eficaz, el sistema de «autoridad única» para la gestión del IVA en operaciones transnacionales y el problema de la diversidad de tipos de gravamen en el impuesto.

En el capítulo quinto del libro que recensamos se plantea la necesidad de «transversalizar» la tributación medioambiental, introduciendo criterios medioambientales en las reformas tributarias, sobre todo en los impuestos que afectan a la energía, dentro de los impuestos especiales sobre el consumo. Para articular una política de precio del agua que contribuya a su uso eficiente y cumplimiento de objetivos medioambientales, se propugna «disponer de un impuesto general sobre el agua que permitiera trasladar aquellos costes y externalidades derivados del uso de agua que no pueden o no se deben repercutir con ocasión de servicios individualizables». Al propio tiempo, podrían exigirse tasas o tarifas a los beneficiarios de los servicios, según cuál sea la modalidad de ejecución. Por otra parte, se observa la relación de la imposición sobre la energía y la contaminación con el sistema de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea, apostando por la implantación de un impuesto sobre el CO<sub>2</sub> y la superación de las deficiencias de la actual armonización de las figuras que recaen sobre productos energéticos, la electricidad y los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras («euroviñeta»).

Luego se abordan las propuestas de creación de un impuesto sobre las transacciones financieras como instrumento propio que contribuya a la financiación del presupuesto comunitario. Los autores se fijan en varias alternativas, analizando los caracteres y potencialidad recaudatoria de la llamada «Tasa Tobin» sobre transacciones cambiarias, cuyo objetivo pasaría por la penalización de las operaciones a corto plazo frente a las relacionadas con el comercio y la inversión. También consideran la opción de establecer un impuesto específico sobre las empresas que operan en el sector financiero, la alternativa de gravar las actividades financieras (la suma de beneficios y remuneraciones) y los impuestos sobre los bonos y equivalentes pagados en el sector financiero, o una sobretasa sobre los beneficios bancarios.

En el capítulo séptimo se describen los avances en el proceso de armonización de las legislaciones nacionales en los impuestos indirectos, cuya finalidad es la de asegurar el pleno funcionamiento del mercado único y evitar distorsiones en la competencia. También se considera la necesidad de coordinación de los impuestos directos sobre la renta personal y sobre sociedades, deteniéndose especialmente en la observación de la propuesta de la Comisión Europea de establecer un sistema común para el cálculo de la base tributaria de las empresas que operen en la Unión –la llamada Base Imponible Consolidada Común del Impuesto sobre Sociedades (BICIS, más conocida por sus siglas en inglés, CCCTB, esto es: Common Consolidated Corporate Tax Base)–, que solucionaría los problemas que plantea la coexistencia de 27 códigos fiscales nacionales diferentes y la distribución entre

---

jurisdicciones fiscales de los beneficios gravables de los grupos multinacionales, así como el inadecuado tratamiento de las situaciones transfronterizas y los obstáculos existentes a la inversión internacional; «ofreciendo a las empresas un único conjunto de normas para el cálculo de sus beneficios imponibles y la posibilidad de presentar una única declaración fiscal consolidada a una sola administración por su actividad entera dentro de la UE».

Posteriormente, se reseñan las dificultades que, para los sistemas fiscales nacionales, ocasiona la falta de gobernanza internacional, describiendo los trabajos realizados, en el seno de la Unión Europea y por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ante la competencia fiscal perjudicial; también la necesidad de fortalecer el aspecto internacional frente a las fórmulas dirigidas a evadir impuestos de manera masiva y reducción artificial de obligaciones impositivas por empresas multinacionales, modernizando los instrumentos de control e intercambio de información relevante a efectos fiscales.

Al final se valora el sistema de recursos propios y la política presupuestaria de la Unión Europea, esbozando una serie de conclusiones favorecedoras de una nueva estructura fiscal europea.

*Miguel Ángel Martínez Lago*