

# El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el proceso de armonización fiscal en la Unión Europea \*

*Violeta Ruiz Almendral* \*\*

Profesora Ayudante de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario: I. Introducción. II. La armonización fiscal en la Unión Europea: 1. La armonización fiscal como política instrumental; 2. La conexión entre poder tributario y soberanía: un mal comienzo para la armonización fiscal; 3. La armonización como una posible salvaguarda del margen de maniobra de los Estados miembros sobre sus sistemas tributarios; 4. Breve referencia a los avances que ha habido en la armonización de la fiscalidad directa. III. Algunos problemas de coordinación en la imposición sobre la renta personal entre los Estados miembros: 1. El irresuelto problema de la discriminación de trabajadores que obtienen rentas fuera del Estado de su residencia: A. La armonización fiscal en el IRPF conseguida a través de la jurisprudencia del TJCE; B. Crítica y algunas propuestas alternativas; 2. El problema de la competencia fiscal.

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo analizar algunos de los problemas pendientes en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF) y el proceso de armonización fiscal en la Unión Europea. Este impuesto no ha sido nunca un objetivo preferente de las políticas de armonización de la imposición directa, que han prestado especial atención a la imposición sobre sociedades. No obstante, hay diversas razones para pensar que la actividad armonizadora debiera también extenderse a determinados elementos de este impuesto. Fundamentalmente, se trata de las siguientes:

En primer lugar, el posible escenario de una mayor integración política en

\* [violeta@der-fu.uc3m.es](mailto:violeta@der-fu.uc3m.es)

\*\* Este artículo es producto de una amplia reelaboración del documento de trabajo que tiene por título: «La armonización del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el marco del debate federalista», y que fue presentado para su discusión en la *Fundación Alternativas*. Agradezco a Juan J. Zornoza Pérez, Pablo Pérez Tremps: Catedráticos de Derecho Financiero y Tributario y de Derecho Constitucional, respectivamente, de la Universidad Carlos III de Madrid, y al referente anónimo los comentarios y sugerencias que realizaron a este trabajo. Por supuesto, todos los errores son imputables únicamente a su autora.

la Unión Europea. En efecto, como es sabido, en los últimos tiempos hemos asistido al surgimiento, o quizá sería más adecuado decir *resurgimiento*, del debate federalista en la Unión Europea. En su discurso pronunciado el 12 de mayo de 2000 en la Universidad Humboldt de Berlín<sup>1</sup>, Joschka Fischer coloca sobre la mesa la necesidad de avanzar hacia la culminación de la integración política de Europa, lo que en su opinión tendría como objetivo último una Federación europea<sup>2</sup>. Sin que proceda analizar aquí el alcance y las posibilidades de la propuesta Fischer<sup>3</sup>, es preciso tenerla en cuenta por cuanto constituye un reflejo del citado debate, donde lo que se plantea es, en definitiva, el futuro de la Unión Europea. Es muy posible que la integración política de Europa sea el camino a seguir, si bien debe reconocerse que dicho camino no se encuentra exento de dificultades, entre las que destaca el *cómo* de esa integración. Éste es precisamente uno de los cometidos de la Convención europea que se está celebrando en estos momentos, y cuyos trabajos deberán concluir a principios de 2003.

Como es sabido, uno de los objetivos tradicionales de la Unión Europea ha sido el establecimiento de un mercado común, para cuyo cumplimiento resulta imprescindible, la «*supresión entre los Estados miembros de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales*» [artículo 3.1 c)] TCE). Por ello, la integración progresiva de los sistemas fiscales de la Unión ha obedecido primordialmente a la supresión o disminución de cualesquiera distorsiones fiscales, debiendo entender el término «distorsión» como «la existencia de una discriminación de origen fiscal que altera las condiciones de concurrencia de un mercado, de tal suerte que se provoquen modificaciones en las corrientes normales del tráfico»<sup>4</sup>. Ahora bien, en los momentos actuales, la efectividad de la unidad de mercado no constituye el único objetivo de la Unión Europea, por lo que lógicamente no debe constituir tampoco la única misión de la armonización fiscal. Antes al contrario, la armonización debe enmarcarse en la consecución de la integración europea, lo que necesariamente tiene que implicar una apuesta por la mejora del bienestar común y de cada uno de los Estados miembros<sup>5</sup>. Si el

<sup>1</sup> «From Confederacy to Federation: thoughts on the finality of the European Integration»; puede verse en la siguiente dirección: <http://www.law.harvard.edu/programs/JeanMonnet/>

<sup>2</sup> Esta opinión es la opinión personal del Ministro de asuntos exteriores alemán, no la postura de su Gobierno, como él mismo subraya en su ponencia.

<sup>3</sup> Propuesta que ha dado lugar a interesantes debates, algunos de cuyos resultados pueden verse en la dirección de internet arriba indicada: *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? –Responses to Joschka Fischer–* C. Joerges/Y. Mény/J.H.H. Weiler (Eds.).

<sup>4</sup> FUENTES QUINTANA, E.: *Política Fiscal e Integración Europea. España ante la integración europea*, Ariel, Barcelona, 1966, pgs. 121 y ss. En relación con los diferentes tipos de distorsiones fiscales y sus posibles soluciones teóricas, véase MATA SIERRA, M. T.: *La armonización fiscal en la Unión Europea*, Lex Nova, Valladolid, 1996, pgs. 36 a 45.

<sup>5</sup> IZQUIERDO LLANES, G.: «La armonización y la competencia fiscal: eficiencia frente a equidad», *Revista Hacienda Pública Española*, número monográfico sobre Armonización fiscal, 1997, pgs. 47 y ss.

objetivo es una auténtica integración política y social, la armonización fiscal es más necesaria que nunca, de forma que debe cumplir un papel mucho más relevante que el que le asigna en principio el Tratado.

Así, si en los momentos iniciales era comprensible que la prioridad esencial recayera sobre la armonización de la fiscalidad indirecta, dado que se trata de una condición «sine qua non» para la consecución de un mercado único, cuando el objetivo es más ambicioso que alcanzar una zona de libre cambio, cuando lo que se pretende es una auténtica *Unión* europea donde se garantice una igualdad real entre los ciudadanos, entonces resulta de todo punto ineludible abordar la aproximación de la fiscalidad directa en los Estados miembros. Si bien se mira, esto no sería más que avanzar en la línea sugerida por el *Libro Blanco de la Comisión* de 1985, donde se afirmaba ya que «*Europa ha llegado a una encrucijada, o bien camina hacia delante con firmeza y determinación, o bien vuelve a la mediocridad. O nos decidimos a conseguir la integración económica o abdicamos por falta de voluntad política, frente a la inmensa tarea, y dejamos que Europa se convierta en una zona de libre cambio*»<sup>6</sup>.

Por ello, si se parte de que la integración política es una meta deseable, resulta más que nunca necesario analizar una de las cuestiones pendientes en la, ya bastante avanzada, armonización fiscal de la imposición directa: su extensión al IRPF. Parece evidente que una materia como la fiscalidad no puede de ninguna manera ser ajena a este debate de integración. A medida que se avanza en la integración política, y más aún si se avanza hacia un Estado federal europeo, la armonización de la fiscalidad adquiere una importancia renovada. Así lo ha reconocido recientemente la Comisión, denunciando que «las propuestas en materia fiscal se han debatido con demasiada frecuencia de manera aislada y no enmarcadas en el contexto de una política más amplia de la Unión Europea»<sup>7</sup>.

Por otro lado, el IRPF es, con toda probabilidad, el impuesto más importante de todos los sistemas fiscales de los Estados de nuestro entorno económico. De ahí que, por poner sólo un ejemplo, en todos los procesos de centralización y descentralización el problema de qué niveles territoriales deben poder ocupar el campo de imposición sobre la renta de las personas físicas y cómo deba efectuarse dicho reparto suela constituir una cuestión central<sup>8</sup>.

En segundo lugar, hay al menos dos factores concretos que abonan la introducción de este impuesto en dicho proceso armonizador: la persistencia de

<sup>6</sup> Puede verse en *La consecución del mercado interior* (Libro Blanco de la Comisión al Consejo), en COM (85), 310 final. Al respecto véase también MATA SIERRA, M. T.: *La armonización fiscal...*, op. cit., pg. 21.

<sup>7</sup> Comunicación de la Unión Europea sobre «Política fiscal de la Unión Europea. Prioridades para los próximos años» (Documento COM [2001] 260 final), *DOCE*, C 284, de 10-10-2001, pgs. 6 a 19.

<sup>8</sup> Además de nuestro país, a modo de ejemplo, pueden observarse los casos de Canadá o Bélgica, donde el debate sobre la distribución territorial del IRPF ha estado especialmente vivo en los últimos años.

importantes discriminaciones en los ciudadanos que perciben rentas del trabajo dependiente en distintos Estados –los denominados trabajadores *transfronterizos*–, y el mayor gravamen a que se ve sometido este tipo de rentas como consecuencia, en parte, de la competencia fiscal. En este sentido, la Comisión europea, que ha agrupado tradicionalmente en tres los objetivos a conseguir con la armonización fiscal –el funcionamiento adecuado, es decir, sin distorsiones, del mercado, la mejora de la situación del empleo y la protección del medio ambiente– añadió recientemente un cuarto consistente en evitar que la competencia fiscal tenga como consecuencia la desfiscalización, en la práctica, de determinadas categorías de renta, como se verá más adelante<sup>9</sup>. En definitiva, los problemas de la falta de armonización son ya patentes, incluso si no se pretendiera llegar a la citada integración política. Problemas que necesariamente serán más evidentes en la tercera fase de la Unión Europea y Monetaria<sup>10</sup>.

Precisamente estos dos factores explican una de las «paradojas» de la armonización fiscal: contra lo que constituye una creencia generalizada, es posible que la armonización fiscal constituya una buena manera de devolver a los Estados la libertad que han perdido como consecuencia del proceso de globalización económica y las prácticas competitivas que éste ha generado. Se examinará este argumento en un epígrafe posterior.

## II. LA ARMONIZACIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA

El término «armonización fiscal» dista de tener unos perfiles totalmente delimitados, tanto en la doctrina que se ha ocupado de esta materia<sup>11</sup> como, en general, en la propia normativa europea. En el *Informe Neumark*<sup>12</sup>, se definía la armonización fiscal como el conjunto de medidas necesarias para establecer condiciones de tributación y gastos parecidos a los que existen en las economías unificadas, configurándose así este proceso como un paso previo a una situación de *unificación* fiscal. En la misma línea, aunque con mayor precisión, la define R. CALLE SAIZ como «un proceso de aproximación progresiva de los sistemas fiscales que conducen a la unificación fiscal y debe perseguir, por tanto, la supresión de aquellas distorsiones capaces de

<sup>9</sup> RODRÍGUEZ MORENO, R.: «La armonización fiscal en el contexto de la Unión Económica y Monetaria y de la Unión Política Europea», *Revista Hacienda Pública Española*, número monográfico sobre Armonización fiscal, 1997, pg. 67.

<sup>10</sup> CALLE SAIZ, R.: «Balance y perspectivas de la armonización fiscal en la Unión Europea», *Revista Hacienda Pública Española*, número monográfico sobre Armonización fiscal, 1997.

<sup>11</sup> Véase una exhaustiva recopilación de los distintos conceptos doctrinales de armonización fiscal en ROCHE LAGUNA, I.: *La integración europea como límite a la soberanía fiscal de los Estados miembros (Armonización de la imposición directa en la Comunidad Europea)*, Tirant lo Blanch-Polo Europeo Jean Monnet. Valencia, 2000, pgs. 27 y ss.

<sup>12</sup> «Report of the Fiscal and Financial Committee», que puede verse en: *The EEC reports on Tax Harmonization*, International Bureau of Fiscal Documentation, 1963.

impedir la realización de un mercado común o cualquier otra forma de cooperación económica internacional»<sup>13</sup>.

Pues bien, es claro que la unificación de sistemas fiscales sería imposible de conseguir en los momentos actuales, y, sobre todo, no parece lo más deseable, ya que el instrumento fiscal es y seguirá siendo un instrumento irrenunciable de los Estados miembros, así como de los Entes descentralizados que asumen ese tipo de competencias. Por lo tanto, lo que podría denominarse *cota máxima* de la armonización, esto es, la unificación fiscal, no parece que deba ser una opción a considerar.

Así las cosas, la armonización fiscal debe entenderse como una aproximación de determinados aspectos en las legislaciones tributarias de los Estados miembros, que necesariamente tendrá lugar de forma progresiva<sup>14</sup>, al hilo de los avances que se produzcan en la integración política. Así lo ha estimado también la Comisión, señalando que no hay necesidad de llevar a cabo una armonización de los sistemas impositivos de los Estados miembros y que ello tampoco sería deseable teniendo en cuenta las distintas características de los sistemas impositivos de los Estados y las distintas preferencias<sup>15</sup>. Estaríamos así ante un concepto *lato* de armonización fiscal, que haría referencia a una «aproximación» que podría llevarse a cabo a través de diferentes formas jurídicas, y un concepto estricto, que haría referencia a la normativa encaminada expresamente a llevar a cabo políticas de armonización fiscal<sup>16</sup>. Mientras que la armonización fiscal en sentido estricto puede distinguirse nítidamente de la *coordinación*, que hace referencia a un proceso que no implica obligaciones jurídicas para los Estados miembros<sup>17</sup>, lo que denominamos armonización fiscal en sentido *lato* no es más que una modalidad de coordinación. En cualquier caso, conviene tener presente que ambos términos –coordinación y armonización– no están nítidamente diferenciados en el Tratado de manera que, pese a su diferencia en el plano teórico,

<sup>13</sup> CALLE SAIZ, R.: «La Teoría de la armonización fiscal y la armonización fiscal europea», *Revista Hacienda Pública Española*, núms. 6/7, 1970, pg. 407.

<sup>14</sup> MATA SIERRA, M. T.: *La armonización fiscal...*, op. cit., pg. 69. No obstante, esta autora considera la unificación como la solución óptima para la integración económica (pg. 61) si bien la descarta por ser políticamente impracticable. En contra, ROCHE LAGUNA, I.: *La integración europea como límite...*, op. cit., pg. 36.

<sup>15</sup> Comunicación de la Unión Europea sobre «Política fiscal de la Unión Europea. Prioridades para los próximos años» (Documento COM [2001] 260 final), *DOCE*, C 284, de 10-10-2001, punto 2.4.

<sup>16</sup> ROCHE LAGUNA, I.: *La integración europea como límite...*, op. cit., pg. 29.

<sup>17</sup> Ésta es al menos la perspectiva adoptada por el Derecho Internacional Privado (véase MATA SIERRA, M. T.: *La armonización fiscal...*, op. cit., pg. 64), si bien para algunos autores no puede extraerse dicha diferenciación del texto del Tratado (misma autora, pg. 68, donde señala que «respecto al término *coordinación*, aunque sostenemos las distinciones que en el plano teórico pueden mantenerse con el concepto de *armonización*, creemos que ni en el Tratado Constitución ni, en general, en ninguna normativa de la Comunidad pueden observarse diferencias de utilización de ambos conceptos, siendo la tendencia usual emplearlos indistintamente para hacer alusión a una misma cosa»).

en la práctica tanto el TCE como la normativa comunitaria los emplean de manera indistinta para hacer alusión a fenómenos idénticos<sup>18</sup>.

Por otro lado, es preciso tener presente que, en los momentos actuales, hay una importante asimetría entre el nivel de armonización alcanzado en otras políticas comunitarias y el conseguido en la materia fiscal<sup>19</sup>. Ello es consecuencia de diversos factores, entre los que interesa aquí resaltar los dos siguientes: el carácter instrumental de la armonización fiscal con respecto al resto de materias, y la histórica conexión entre poder tributario y soberanía.

#### 1. LA ARMONIZACIÓN FISCAL COMO POLÍTICA INSTRUMENTAL

La materia tributaria tiene un carácter instrumental<sup>20</sup> con respecto al resto de materias competenciales. El establecimiento de tributos tiene como finalidad principal la financiación de las competencias *materiales* que llevan a cabo los Estados. Reflejo de ello son, en nuestra Constitución, los artículos 31.1 (*«Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo...»*), y 156 (*«Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias...»*). Pues bien, esta finalidad instrumental, que es indiscutible, es también compatible con otras finalidades del sistema tributario, como por ejemplo, la función redistributiva de la renta, que requiere el establecimiento de un sistema tributario que, considerado en su conjunto, tenga carácter progresivo. Por ello, la materia financiera, y en concreto la materia tributaria en nuestro caso, cumple también una finalidad propia, en otras palabras, constituye, en sí misma, una *materia*<sup>21</sup>, no sólo un instrumento para financiar otras materias.

Partiendo de la esencial función que cumple la armonización de la fiscalidad en la Unión Europea como objetivo instrumental a la propia integración<sup>22</sup>, resulta claro que, en la medida en que se avance hacia una mayor integración política, la armonización deberá jugar un papel más activo<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> MATA SIERRA, M. T.: *La armonización fiscal...*, op. cit., pg. 68.

<sup>19</sup> Véase al respecto RODRÍGUEZ MORENO, R.: «La armonización fiscal...», op. cit., pg. 66.

<sup>20</sup> En general, la actividad financiera es instrumental por oposición a las competencias «finales» o competencias mediante las cuales se aspira al logro inmediato y definitivo de los objetivos o fines propuestos: Cfr. SÁINZ DE BUJANDA, F.: *Sistema de Derecho Financiero*, I, vol. 1º, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid, 1977, pg. 470; MATA SIERRA, M. T.: «Perspectivas de la armonización de la fiscalidad directa ante la Unión Europea», en AA VV (dir. YÉBRA MARTUL-ORTEGA, P.): *Sistema fiscal español y armonización europea*, Marcial Pons. Madrid, 1995, pgs. 175 y ss.

<sup>21</sup> Como por otro lado ha afirmado reiteradamente la doctrina, entre la que cabe citar, sin ánimo de exhaustividad, a RAMALLO MASSANET, J.: «Prólogo» a GARCÍA MARTÍNEZ, A.: *La Gestión de los tributos autonómicos*, Civitas. Madrid, 2000.

<sup>22</sup> Al respecto, véase: ROCHE LAGUNA, I.: *La integración europea como límite...*, op. cit., pg. 43; y MATA SIERRA, M. T.: *La armonización fiscal...*, op. cit., pgs. 72 a 74.

<sup>23</sup> Y ello teniendo en cuenta que hay una relación muy estrecha entre el modelo de Estado y las funciones que está llamada a cumplir la Hacienda pública en dicho Estado. El acuerdo sobre la fiscalidad juega un papel esencial en la integración política porque

2. LA CONEXIÓN ENTRE PODER TRIBUTARIO Y SOBERANÍA: UN MAL COMIENZO PARA LA ARMONIZACIÓN FISCAL

Otra traba nada desdeñable al avance en la armonización fiscal, y muy especialmente, a alcanzar acuerdos que impliquen a los impuestos directos, es la tradicional identificación entre poder tributario y soberanía. La conexión del poder tributario con la idea de soberanía está muy arraigada, incluso la propia Comisión alude continuamente a la misma en sus informes<sup>24</sup>.

Pues bien, uno de los problemas que plantea la armonización fiscal y, en general, la distribución del poder tributario entre distintos ámbitos de gobierno con base territorial (Entidades locales, Comunidades Autónomas, *Länder*, Regiones, Provincias, Estado central, Unión Europea) es precisamente el concepto de soberanía y las connotaciones que el mismo comporta. J. RAMALLO MASSANET ha señalado al respecto, muy acertadamente, que «el mayor cúmulo de problemas que se le han planteado al Estado compuesto, y sobre todo a su paradigma el Estado federal, derivan de haber sido analizado desde el punto de vista de la soberanía. Seguir planteando el tema, pues, desde esta perspectiva es, cuando menos, improductivo ya que el debate se centrará en si existe una o dos soberanías, con lo cual, sea cual fuere la postura que sobre esa unidad o dualidad se adopte, será insatisfactoria»<sup>25</sup>. Aunque estas palabras se insertan en un contexto muy preciso, cual es el del análisis de la distribución de poder tributario entre Estado y Comunidades Autónomas, quizá podrían ser utilizadas también aquí, pues estamos tratando de un problema que presenta ciertas similitudes: el de la distribución de unas competencias –las tributarias– que, por razones históricas, se han considerado consustanciales a la propia existencia de un Estado. En cualquier caso nos parece evidente que, si se pretende un mayor avance en la integración política, lo que implicará una importante redistribución de competencias hacia la Unión Europea, la materia tributaria no podrá estar excluida de este proceso.

El problema del concepto de soberanía en los procesos en que, como consecuencia de la descentralización o de la integración es precisa una redistribución competencial, es que en buena medida *empaña* el propio proceso. Esto es así porque al plantear la distribución desde la soberanía, termina por ser

el sistema impositivo juega también un papel central en la política. Es más, un determinado modelo de Estado impone una serie de obligaciones para su Hacienda pública. Así por ejemplo, el modelo de *Estado social*, al que responden –si bien que con diferencias de grado– todos los Estados miembros, parece exigir que el sistema tributario cumpla, entre otras funciones, una función redistributiva de la renta; ver al respecto: RODRÍGUEZ BEREJO, A.: «La Constitución Española de 1978 y el modelo de Estado: consideraciones sobre la función de la Hacienda Pública», *Sistema*, núm. 53, 1983.

<sup>24</sup> En la práctica totalidad de los informes que aquí se citan. A título de ejemplo véase COMISIÓN: *La política fiscal en la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2000, pg. 5, donde se afirma «atributo de la soberanía nacional, la política fiscal forma parte de la política económica de cada país...».

<sup>25</sup> RAMALLO MASSANET, J.: «El reparto de competencias tributarias entre los distintos ámbitos de gobierno», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 60/1988, pg. 505.

necesario aceptar la existencia de distintas soberanías; algunas totales, y otras particulares. En un Estado democrático, la soberanía reside en el pueblo, y es por lo tanto única. No puede hablarse de una soberanía estatal y de otra soberanía autonómica, y por la misma razón, no debería hablarse de una soberanía nacional por oposición a una europea. En definitiva, los problemas que aquí nos ocupan son, o deberían ser, problemas de distribución de competencias. Citando de nuevo al Profesor J. RAMALLO MASSANET; «Es, en efecto, un problema de distribución de competencias y, si se quiere, tanto da decir que se tienen competencias porque se es soberano, como que se es soberano ya que se tienen competencias. En última instancia lo esencial es ver cuál es el régimen jurídico constitucional de cada ente y las relaciones –guiadas por los principios de jerarquía y competencia– existentes entre ellos»<sup>26</sup>. Ahora bien, es posible que este cambio de discurso, de soberanía a distribución competencial, requiera de una reforma institucional que refuerce la legitimidad democrática de las instituciones europeas<sup>27</sup>.

En cualquier caso, posiblemente resulte un tanto contradictorio considerar la fiscalidad como el último bastión de soberanía de los Estados miembros, cuando otras materias cuya vinculación tradicional a la soberanía de un Estado ha sido igual, o incluso mayor, han pasado a ser, total o parcialmente, una materia comunitaria. Ejemplo paradigmático sería el caso de la moneda<sup>28</sup>. Por otro lado, como vamos a ver a continuación, el argumento según el cual la mejor garantía de la soberanía fiscal estatal es que se limite la armonización a nivel europeo puede ser puesto en entredicho.

### 3. LA ARMONIZACIÓN COMO UNA POSIBLE SALVAGUARDA DEL MARGEN DE MANIOBRA DE LOS ESTADOS MIEMBROS SOBRE SUS SISTEMAS TRIBUTARIOS

Uno de los argumentos tradicionalmente esgrimidos por los Estados para oponerse a la armonización fiscal es que ésta les impide emplear el sistema tributario como instrumento para sus políticas nacionales, lo que implica una disminución de sus márgenes de maniobra. Pues bien, esta premisa ha dejado de ser irrefutable, porque es posible que lo que impida ese margen de maniobra sea precisamente la ausencia de armonización.

Esta idea de la armonización como garantía ya ha sido apuntada por algunos

<sup>26</sup> *Ibid.*, pg. 506.

Apunta también esta idea VANISTENDAEL, F. que denuncia igualmente cómo el concepto de soberanía mal entendido supone un freno al necesario avance en la armonización fiscal, en «The European Tax Paradox: How Less Begets More», *Bulletin for International Fiscal Documentation*, nov.-dic. 1996, pg. 533.

<sup>27</sup> ROCHE LAGUNA, I.: *La integración europea como límite...*, op. cit., pg. 66; MENÉNDEZ, A. J.: «Another View of the Democratic Deficit: No Taxation without Representation», *Jean Monnet Working Paper*, núm. 7/2000, Symposium: responses to Joschka Fischer (puede verse en: <http://www.law.harvard.edu/programs/JeanMonnet/>).

<sup>28</sup> *Ibid.*, pg. 64.

autores<sup>29</sup>, y parte de la tendencia que se ha producido en todos los Estados en el sentido de disminuir el gravamen del capital para incrementar seguidamente el gravamen sobre las rentas del trabajo, con objeto de mantener la competitividad en el plano internacional. Con meridiana claridad apuntaba este argumento la Comisión que, como queja ante la falta de coordinación, afirmaba que «la aparente defensa de la soberanía fiscal nacional ha llevado gradualmente a una pérdida real de la misma por parte de cada uno de los Estados miembros en beneficio de los mercados, a través de la erosión de la base imponible, especialmente de aquellos de sus componentes que disfrutaban de una mayor movilidad. Para contrarrestar este fenómeno, los diversos Estados miembros se han visto obligados, en mayor o menor medida, a gravar excesivamente el trabajo, lo que resulta contraproducente para el empleo y la distribución de la renta. Otro planteamiento posible hubiese sido una mayor coordinación fiscal entre los Estados miembros. Si los diversos Estados miembros hubiesen compartido, de forma voluntaria y limitada, su soberanía fiscal con vistas a adoptar decisiones colectivas, no habrían tenido que renunciar inconscientemente a ella a favor de las fuerzas del mercado, en un ámbito que debería seguir siendo prerrogativa de los poderes públicos»<sup>30</sup>. Como se verá más adelante, el hecho de que los Estados hayan tenido que disminuir el gravamen sobre determinadas rentas más móviles ha tenido así consecuencias sobre el gravamen de las rentas del trabajo.

Resulta además especialmente paradójico que, como consecuencia de la citada competencia fiscal, en ocasiones los Estados miembros ostenten mayor poder «de facto» sobre impuestos armonizados que sobre los que no lo están<sup>31</sup>. A título de ejemplo, si se compara el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), que como es sabido es un impuesto armonizado, con el IRPF, que no ha estado hasta ahora incluido en ningún proceso armonizador ve-

<sup>29</sup> Véase al respecto: VANISTENDAEL, F.: «The European Tax Paradox...», op. cit., pgs. 531 y ss.; MENÉNDEZ, A. J.: «Another View of the Democratic Deficit...», op. cit., pg. 31; MARTÍNEZ PUJALTE, V. y M. I. BARREIRO FERNÁNDEZ: «Armonización fiscal», *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, Palau 14, núm. 33/1998, pgs. 127 y ss. (ver especialmente datos citados en este artículo, que demuestran el incremento de la tributación de las rentas del trabajo en perjuicio de las del capital, de lo que nos ocuparemos más adelante); SERRANO ANTÓN, F.: «Estrategia y desarrollo de los sistemas tributarios en la Unión Europea», *Quincena Fiscal*, núm. 9/1998, pg. 51; MALDONADO GARCÍA-VERDUGO, A.: «Ejercicios sobre competencia fiscal perjudicial en el seno de la Unión Europea de la OCDE: semejanzas y diferencias», *Crónica Tributaria*, núm. 97/2001, pg. 39; GARCÍA PRATS, F. A.: «Incidencia del Derecho Comunitario en la configuración jurídica del Derecho financiero (II)», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 260/2001, pgs. 547 y 548.

<sup>30</sup> Documento de debate para la reunión informal de los Ministros ECOFIN (conocido como «Primer informe Monti»), SEC (96) 487 final, pg. 10. Idea también expresada por la Comisión en *La fiscalidad en la Unión Europea: Informe sobre la evolución de los sistemas tributarios*, COM (96) 546, final, 22 octubre 1996, párrafo 6.2. Véase también al respecto ROCHE LAGUNA, I.: *La integración europea como límite...*, op. cit., pgs. 61 y ss. y 69.

<sup>31</sup> Véase en este sentido MENÉNDEZ, A. J.: «Another View of the Democratic Deficit...», op. cit.

mos que el marco dentro del cual los Estados pueden maniobrar para legislar en materia de IVA es ciertamente amplio<sup>32</sup>, mientras que en el IRPF empieza a haber materias casi *intocables*; aspectos sobre los que los Estados no gozan de libertad real para maniobrar so pena de colocarse en situaciones competitivamente desventajosas. El paradigma es la tributación sobre el ahorro, como veremos.

Hay además un segundo argumento para sostener esta tesis, que ha sido apuntado por F. VANISTENDAEL, tomando como base la armonización «impropiamente» que ha llevado a cabo el Tribunal de Justicia<sup>33</sup>. Como veremos, a partir de su jurisprudencia sobre el principio de no discriminación, los Estados miembros se han visto obligados a modificar sus legislaciones tributarias en lo que concierne a los no residentes. Pues bien, ahí radica precisamente el problema: en la ausencia de normas armonizadoras en materia de IRPF, el Tribunal decide a partir de los principios del Tratado como el de no discriminación o el de neutralidad. Sin embargo, estos principios no son los únicos que informan el Ordenamiento tributario. Incluso, en el caso del principio de neutralidad, ni siquiera es un principio que deba siempre informar las normas tributarias, pues muchas veces éstas pretenden justo lo contrario, de manera que «la esencia de un sistema tributario es no ser neutral porque su objetivo es modificar la distribución primaria (neutral) de renta y riqueza que surge del proceso de producción y distribución «en su estado natural» y obtener así una distribución secundaria de renta y riqueza más equitativa»<sup>34</sup>. El problema de la armonización impropia llevada a cabo por el Tribunal no es nada desdeñable desde una perspectiva jurídico-tributaria: en ausencia de principios tributarios comunes, el Tribunal decide en materia tributaria empleando principios que no son específicos de la misma y que pueden incluso llegar a estar en contradicción con los principios en materia tributaria, como ocurriría en ocasiones con el principio de neutralidad en relación con el de equidad.

Por último, un problema adicional, si bien no menos importante, que presenta este tipo de armonización es que se lleva a cabo por un órgano cuya función no es esa, lo que tiene como consecuencia, entre otras, que el proceso sea en buena medida desordenado, pues no obedece a una lógica concreta y predeterminada, sino que se encuentra al albur de los casos que llegan al Tribunal<sup>35</sup>.

En definitiva, la armonización puede también servir para salvaguardar la

<sup>32</sup> Prueba de ello es, entre otros elementos, la diversidad de tipos de gravamen de IVA existentes en los distintos Estados miembros; véase al respecto COMISIÓN: *La política fiscal en la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2000, pg. 13.

<sup>33</sup> VANISTENDAEL, F.: «The European Tax Paradox...», op. cit., pgs. 531 y 532.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pg. 532.

<sup>35</sup> Además de otros problemas señalados, como la ausencia de expertos tributaristas entre el personal del TJCE; ROCHE LAGUNA, I.: *La integración europea como límite...*, op. cit., pgs. 32 y ss.

existencia de determinados márgenes de maniobra de los Estados en la elaboración de sus políticas fiscales porque, entre otros factores, existe el peligro de que la competencia fiscal termine por coartar en muy buena medida la posibilidad de poder llevar a cabo políticas redistributivas a través de los impuestos principales de los sistemas tributarios.

#### 4. BREVE REFERENCIA A LOS AVANCES QUE HA HABIDO EN LA ARMONIZACIÓN DE LA FISCALIDAD DIRECTA

A pesar de la importancia que tiene la armonización fiscal tanto para la consecución del Mercado común como para la propia construcción de la Unión europea, lo cierto es que las disposiciones que le dedica el Tratado son más bien escasas, y centradas en la armonización de la imposición indirecta, que no va a ser objeto de análisis aquí<sup>36</sup>. Las disposiciones de naturaleza fiscal se contienen en los artículos 90 a 93 TCE. Estos preceptos se refieren, exclusivamente, a la armonización de la imposición indirecta y, en general, constituyen obligaciones de no hacer para los Estados miembros. Hay así una diferencia patente de partida entre la imposición indirecta y la directa, y es que la primera está prevista expresamente en el Tratado, existiendo así un Derecho Comunitario originario que le es aplicable, mientras que la segunda se irá implantando a través del Derecho Comunitario derivado. La razón de esto radica en el objetivo inicial de la Unión Europea como una unión primordialmente económica, del mercado, imposible de alcanzar sin una armonización clara de la imposición indirecta.

No hay ningún precepto dedicado a la armonización de la fiscalidad directa. Sin embargo, eso no significa que no se haya avanzado en este terreno, lo que ocurre es que dicho avance ha tenido lugar principalmente a través de informes y programas de actuación de la Comunidad, a través de acuerdos entre Estados y a través, fundamentalmente, de la jurisprudencia del TJCE. Puede decirse, por tanto, que la armonización de la fiscalidad directa ha sido un objetivo presente en el Tratado desde los primeros tiempos de la construcción europea. No obstante, también en éste podemos hallar una base jurídica con suficiente solidez como para proceder a la armonización de la imposición directa. Así, en los artículos 94 y 96 del TCE: el primero establece que «El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común». El artículo 96 establece la posibilidad de que la Comisión adopte, cuando ello fuera necesario, directivas para armonizar las divergencias entre las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros que falseen las condiciones de competencia en el mercado común.

<sup>36</sup> Puede verse al respecto MATA SIERRA, M. T.: *La armonización fiscal...*, op. cit., pgs. 200 a 277.

Hasta ahora, la armonización de la tributación directa se ha centrado fundamentalmente en los impuestos que gravan la renta de las sociedades, en determinados aspectos de la imposición sobre empresarios personas físicas y sobre rendimientos del capital mobiliario. Ello se debe a una voluntad de armonizar las bases imponibles que tienen mayor movilidad, por lo que su falta de armonización provoca importantes distorsiones que no son compatibles con la creación de un espacio económico común. Aún así, como es sabido queda aún un largo camino por recorrer en la consecución de la armonización fiscal directa. Hasta el momento sólo hay dos Directivas con ese objeto<sup>37</sup>, además de otras propuestas<sup>38</sup>.

No es objeto de este trabajo dar cuenta de la evolución de armonización de la fiscalidad directa, tema sobre el que existen numerosos estudios<sup>39</sup>, pero interesa resaltar que, si examinamos su evolución más reciente, se comprueba fácilmente que la armonización de la fiscalidad directa en la Unión Europea no sólo es jurídicamente posible, sino que se ha convertido en uno de los objetivos políticos para el futuro de la Unión.

Hay cierto acuerdo en considerar que el *Informe Neumark*, ya citado, constituye el primer paso expreso para conseguir la armonización de la fiscalidad directa<sup>40</sup>. A partir de ahí se irán sucediendo propuestas [como el *Informe Van den Tempel* (1979)], cuyo objetivo es hacer desaparecer la doble imposición que soportan los dividendos de las sociedades. En el *Informe Burke* (1980), se exponía la conveniencia de acercar la carga fiscal de los distintos países de manera progresiva con objeto de evitar distorsiones en la competencia. El *libro blanco* de 1985, aunque centrado en la imposición indirecta,

<sup>37</sup> Que son: la Directiva 90/435/CEE, de 23 julio, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de los Estados miembros, que pretende establecer para los grupos de sociedades comunitarios unas normas fiscales que permitan la adaptación de las empresas al mercado único, y la Directiva 90/434/CEE, también de 23 julio, sobre el régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canje de acciones realizados entre sociedades comunitarias, que pretende favorecer las operaciones que supongan la adaptación a un mercado de dimensiones mayores; es de destacar también el Convenio 90/436/CEE, de 23 julio 1990, relativo a la suspensión de la doble imposición en caso de corrección de los beneficios de empresas asociadas (todos en *DOCE* L 225, de 20-8-1990).

<sup>38</sup> Como la propuesta de complemento a la Directiva 90/465/CEE para regular el pago de intereses y cánones; véase ROCHE LAGUNA, I.: *La integración europea como límite...*, op. cit., pgs. 107 y ss.

<sup>39</sup> Sobre la evolución de dicho proceso armonizador, véase: ROCHE LAGUNA, I.: *La integración europea como límite...*, op. cit., pgs. 92 y ss.; MATA SIERRA, M. T.: «Perspectivas...», op. cit., pgs. 181 a 185; del mismo autor: *La armonización fiscal...*, op. cit.; ALONSO GONZÁLEZ, L. M., J. F. CORONA RAMÓN y F. VALERA TABUENA: *La armonización fiscal en la Unión Europea*, Editorial Cedecs. Barcelona, 1997. Véase también *Neumark Report*, «Report of the Fiscal and Financial Committee in the EEC on Tax Harmonisation», International Bureau of Fiscal Documentation. Amsterdam, 1963.

<sup>40</sup> CAYÓN GALIARDO, A., R. FALCÓN y TELLA y F. DE LA HUCHA CELADOR: *La armonización fiscal en la Comunidad Económica Europea y el sistema tributario español: incidencia y divergencia*, IEF, Madrid, 1990, pgs. 583 y ss.

contiene también algunas previsiones en relación con la fiscalidad directa. Los planteamientos iniciales son muy ambiciosos, pues se proponen, entre otras medidas, un acercamiento considerable de la base imponible y los tipos de gravamen en los impuestos que gravan la renta de las Sociedades en la Unión Europea. Pero el momento decisivo en la armonización de este impuesto [Impuesto sobre Sociedades (IS)], tendrá lugar con la aprobación de la Directiva de 24 junio 1988, por el Consejo de Ministros, sobre libre circulación de capitales, lo que da lugar a una importante estrategia para preparar la fiscalidad de cara a la efectiva implantación del Mercado único en 1993. Los avances en la armonización de la fiscalidad empresarial –esto es, fundamentalmente IVA, IS, y algunos aspectos del IRPF– han venido presididos por la idea de dotar de mayor competitividad a la empresa europea en los mercados internacionales. El problema latente en esta evolución es, como bien se ha resaltado, que «si bien los logros, nada desechables, que se han obtenido en este marco permiten asumir con holgura la idea del Mercado único, el funcionamiento del mismo demuestra la estrechez de un enfoque comunitario que pese a ser pragmático y realista puede desembocar en que sea la estrategia de la competitividad fiscal y no de la armonización la que acabe prevaleciendo en contra del espíritu mismo de la idea europea»<sup>41</sup>. Por eso, es cada vez más patente la necesidad de una auténtica armonización en la fiscalidad empresarial, como única manera de que el mercado único funcione correctamente. En esta línea se enmarca el *Informe Ruding*<sup>42</sup> (marzo de 1992), cuyas conclusiones son examinadas por la Comisión europea en su Comunicación de 24 de junio de 1992<sup>43</sup>.

### III. ALGUNOS PROBLEMAS DE COORDINACIÓN EN LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA PERSONAL ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS

En todos los países de nuestro entorno económico hay un impuesto que grava la renta obtenida por las personas físicas, que en su mayor parte procede del trabajo por cuenta ajena. Este impuesto suele ser el impuesto central en cualquier sistema tributario en todos los aspectos; en términos cuantitativos o de recaudación, en términos de percepción ciudadana, como instrumento de política económica, etc. En relación con la posición central

<sup>41</sup> MATA SIERRA, M. T.: *La armonización fiscal...*, op. cit., pg. 287.

<sup>42</sup> *Conclusions et recommandations du Comité de réflexion des experts indépendants sur la fiscalité des entreprises*, Commission des Communautés Européennes. Luxemburg, 1992. Véase también al respecto MATA SIERRA, M. T.: *La armonización fiscal...*, op. cit., pgs. 288 y ss.

<sup>43</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo posterior a las conclusiones del Comité de reflexión presidido por el señor Ruding y referente a las directrices en materia de fiscalidad de las empresas en el marco de la profundización del Mercado interior»; puede verse en *Revista Hacienda Pública Española*, núm. 2/1992, pgs. 247 y ss.

y el papel que cumple el IRPF en nuestro sistema, son especialmente ilustrativas las palabras de nuestro Tribunal Constitucional que, en Sentencia número 182/1997, de 28 octubre (F. 9º), afirmaba que dicho impuesto «... constituye uno de los pilares estructurales de nuestro sistema tributario y, por sus características, ... cualquier alteración en sus elementos esenciales repercute inmediatamente sobre la cuantía o el modo de reparto de la carga tributaria que debe levantar la generalidad de los contribuyentes... es sobre todo a través del IRPF como se realiza la personalización del reparto de la carga fiscal en el sistema tributario según los criterios de capacidad económica, igualdad y progresividad, lo que lo convierte en una figura impositiva primordial para conseguir que nuestro sistema tributario cumpla los principios de justicia tributaria que impone el artículo 31.1 de la Constitución, dada su estructura y su hecho imponible (STC 134/1996, [F. 6º]). Es innegable que el IRPF, por su carácter general y personal, y figura central de la imposición directa, constituye una de las piezas básicas de nuestro sistema tributario. Se trata, indudablemente, de un tributo en el que el principio de capacidad económica y su correlato, el de igualdad y progresividad tributarias, encuentran una más cabal proyección, de manera que es, tal vez, el instrumento más idóneo para alcanzar los objetivos de redistribución de la renta (artículo 131.1 Constitución), y de solidaridad (artículo 138.1 Constitución) que la Constitución española propugna (STC 19/1987, [F. 4º]) y que dotan de contenido al Estado social y democrático de Derecho (artículo 1.1 Constitución).»

La conexión del IRPF con la idea de soberanía, en cuanto impuesto principal sobre la renta de las personas físicas, unido a que se suele entender que no es necesaria su armonización para la consecución del Mercado único, han provocado su tradicional exclusión del proceso armonizador. Exclusión que, sin embargo, no ha sido total pues, como veremos a continuación, determinados aspectos del impuesto sí se han visto influidos por dicho proceso. Esto ha ocurrido por dos vías y en dos materias. Por un lado, se ha producido una cierta armonización fiscal a través de la jurisprudencia del TJCE sobre la tributación de las personas físicas, en concreto, sobre la de los trabajadores denominados *transfronterizos*, esto es, aquéllos que, sin dejar de residir en un determinado país –sea o no el país de donde es nacional, pues eso es indiferente a efectos fiscales– trabaja, y por lo tanto percibe rentas, en un segundo país. Por otro, y debido fundamentalmente a la existencia de competencia fiscal entre Estados, está en camino un proceso de armonización sobre la tributación del ahorro.

La armonización fiscal «impropia» llevada a cabo por la jurisprudencia del TJCE ha tenido como objeto principal resolver determinadas violaciones al principio de no discriminación. Dicha vía ha tenido grandes avances y ha dado lugar a la apertura de un interesante debate sobre si lo que se ha hecho es suficiente y, si la respuesta es negativa, qué se podría hacer al

respecto. A continuación dedicaremos especial atención a este problema, ya que es aquí donde la armonización fiscal en este impuesto ha tenido los mayores avances. Posteriormente haremos una referencia a la segunda vía de armonización fiscal, la que recae sobre la tributación del ahorro.

I. EL IRRESUELTO PROBLEMA DE LA DISCRIMINACIÓN DE TRABAJADORES QUE OBTIENEN RENTAS FUERA DEL ESTADO DE SU RESIDENCIA: LA ARMONIZACIÓN FISCAL EN EL IRPF CONSEGUIDA A TRAVÉS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TJCE

El problema que vamos a ver a continuación merece una atención especial por varias razones: en primer lugar, porque atañe a una libertad fundamental –la de la libre circulación de trabajadores<sup>44</sup>– en relación con la materia tributaria. En segundo lugar, porque aquí el TJCE ha llevado a cabo una importante labor armonizadora de la imposición personal sobre la renta, desconocida en el resto de ámbitos tributarios. En tercer lugar, porque esta labor de auténtica armonización, si bien que armonización de «segundo grado»<sup>45</sup>, ha contribuido en buena medida a poner de manifiesto la necesidad de introducir una cierta armonización *auténtica* en este impuesto como la única vía efectiva para evitar las discriminaciones, y no sólo como un objetivo posible de producirse un sustancial avance en la integración política. Y ello porque es patente que no se puede pretender atajar todos los problemas de discriminación por vía jurisprudencial: es precisa la intervención legislativa. Por último, el interés de este problema radica también en que constituye el único proceso de armonización fiscal que afecta directa y únicamente a los ciudadanos.

Tempranamente la Comisión expresó su preocupación porque el sistema fiscal garantizase la libre circulación de trabajadores en el marco de la Unión europea. Da fe de ello la *Propuesta de Directiva* de 21 diciembre 1979, sobre la tributación de las rentas de los trabajadores<sup>46</sup>. Posteriormente, la *Recomendación* de la Comisión a los Estados miembros (94/79/CE) les sugiere aplicar a los no residentes el régimen de tributación personal de los residentes cuando aquéllos obtuvieran en el Estado donde no residen el 75 por 100 de sus rentas<sup>47</sup>. Sin embargo, la forma de abordar el problema ha

<sup>44</sup> Libertad que goza de *efecto directo*: Asuntos 41/1974 *Van Duyn* (Rec. 1974, pg. 1337) y 2/1974 *Reyners* (Rec. 1974, pg. 631); véase al respecto MARTÍN JIMÉNEZ, A. J. y J. M. CALDERÓN CARRERO: *Imposición directa y no discriminación comunitaria*, Edersa, Madrid, 2000, pgs. 40 y ss.

<sup>45</sup> Véase FALCÓN Y TELLA, R.: «El papel de la Jurisprudencia en la armonización fiscal europea», en AA VV: *Sistema fiscal español y armonización europea*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pgs. 41 y ss.

<sup>46</sup> Publicada en *JOCE* C 21, de 26-1-1980, pg. 6. Esta propuesta fue retirada en 1992.

<sup>47</sup> Como veremos, los Estados no cumplirían esa recomendación, adoptando reformas al respecto sólo como consecuencia del asunto *Schumacker*.

sido un tanto incompleta, pues se ha hecho mediante un Recomendación<sup>48</sup>, documento que, como es sabido, carece de eficacia vinculante<sup>49</sup>.

En consecuencia, no resulta exagerado afirmar que, en la práctica, los únicos esfuerzos armonizadores en relación con este impuesto han tenido lugar como consecuencia de la jurisprudencia del TJCE, que ha desarrollado su labor, principalmente, para atajar las discriminaciones que sufren los trabajadores transfronterizos en la carga fiscal soportada. El Tribunal, en su labor de señalar qué normativa estatal es contraria al Tratado, ha desarrollado una labor de aproximación de los distintos sistemas fiscales que, si bien no estaba prevista en un principio, ha resultado ser muy eficaz. Sobre todo si tenemos en cuenta que, aunque el Tratado no hace referencia expresa al alcance de los pronunciamientos del TJCE, según ha declarado el propio Tribunal, sus resoluciones no sólo vinculan al juez que ha planteado el asunto, sino a todas las jurisdicciones que conozcan del mismo en el futuro. Se ha dicho al respecto –con cierta lógica–, que «esta vía quizá se extralimita en sus cometidos pero merece una valoración positiva ante la lentitud de la armonización de la fiscalidad directa que se encuentra siempre frenada por la necesidad de unanimidad en los acuerdos y el exceso de celo en la aplicación del principio de subsidiariedad»<sup>50</sup>.

A) *La armonización fiscal en el IRPF conseguida a través de la jurisprudencia del TJCE.*

En este proceso armonizador del Tribunal destaca la conocida sentencia

<sup>48</sup> Además, son destacables dos actos de la Comisión al respecto. En primer lugar, la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la armonización de las disposiciones relativas a la imposición de las rentas en relación con la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad» (JOCE C 21, de 26-1-1980), que se presentó al Consejo el 21 de diciembre de 1979, y que fue sin embargo retirada por la propia Comisión en 1992. En segundo lugar, la «Recomendación, de 21 diciembre 1993, “relativa al régimen tributario de determinadas rentas obtenidas por no residentes en un Estado miembro distinto de aquel en que residen”» (DOCE L 39, de 10-2-1994). El objetivo de esta última era instar a los Estados a eliminar cualquier disposición discriminatoria sobre la imposición de los no residentes. El artículo 1 de la Recomendación (94/79/CE) establece:

«Los Estados miembros aplicarán las disposiciones de la presente Recomendación a las personas físicas que sean residentes en un Estado miembro y estén sujetas al impuesto sobre la renta en otro Estado miembro, del que no sean residentes, con respecto a las siguientes rentas:

- rentas procedentes del ejercicio de profesiones asalariadas
- pensiones y otras rentas similares percibidas por un antiguo empleo, así como las pensiones de la Seguridad Social
- rentas procedentes del ejercicio de profesiones liberales o de otras actividades de carácter autónomo, incluidos artistas y deportistas
- rentas de las actividades agrícolas y forestales
- rentas de las actividades industriales y comerciales».

<sup>49</sup> Sobre esta Recomendación puede verse CORDÓN EZQUERRO, T. y M. GUTIÉRREZ LOUSA: «Estrategias e instrumentos...», op. cit., pg. 44; en el mismo sentido, véase AUJEAN, M.: «Los sistemas fiscales en...», op. cit., pgs. 74 y ss.

<sup>50</sup> CORDÓN EZQUERRO, T. y M. GUTIÉRREZ LOUSA: «Estrategias e instrumentos...», op. cit., pg. 45.

sobre el asunto *Schumacker*<sup>51</sup> (Sentencia de 14 febrero 1995). Este pronunciamiento no se apoya en los preceptos del Tratado que ordenan la armonización fiscal, sino en el 39.2 (antiguo 48.2), que exige la supresión, por los países miembros, de toda discriminación sobre los trabajadores basada en su nacionalidad<sup>52</sup>.

La discriminación se produce por la diferente estructura que, en todos los Estados miembros, tienen el impuesto personal sobre la renta de las personas físicas de residentes y de no residentes. Resumidamente, en el caso de la imposición sobre residentes, el impuesto tiene carácter subjetivo, de manera que se intenta tomar en cuenta la capacidad económica efectiva del sujeto pasivo, teniendo en cuenta sus circunstancias personales y familiares, a través de diferentes elementos de la estructura del impuesto como la existencia de tarifas progresivas o de exenciones o deducciones que atienden a las citadas circunstancias. Por el contrario, la imposición sobre no residentes tiene carácter objetivo y prescinde por tanto de dichas condiciones personales y familiares a los efectos de modular la carga tributaria.

El Tribunal no admite la validez de normas discriminatorias dentro del IRPF, pues la prohibición del Tratado recae sobre toda clase de discriminación, incluyendo, por tanto, las producidas por las normas tributarias. Ahora bien, la normativa de los sistemas tributarios modernos no toma en cuenta el criterio de nacionalidad, sino el de residencia. La tesis del Tribunal es que, no obstante ser esto cierto, también lo es que los no residentes son, en la mayor parte de los supuestos, no nacionales, por lo que si los beneficios fiscales se reservan sólo a los residentes se produce también una discriminación por razón de la nacionalidad, si bien que de forma indirecta. Esto es, no sólo se prohíben las discriminaciones directas sino también las encubiertas, como sería este caso<sup>53</sup>. La conclusión a la que llega el Tribunal es que *no es discriminatoria la diferenciación entre residentes y no residentes que establecen los tributos directos, puesto que no son comparables las situaciones del residente y del no residente*<sup>54</sup>. Ahora bien, la situación es diferente cuando el no residente

<sup>51</sup> *Schumacker* es un trabajador belga que trabajaba en Alemania, país del que obtenía más del 90 por 100 de sus ingresos. Estaba sometido al impuesto personal sobre la renta alemán, por el que tributaba en obligación real, lo que tenía como consecuencia que soportaba una presión fiscal mucho mayor de la que hubiera soportado si hubiera estado sometido al impuesto normal que pagan los residentes (porque el IRPF alemán sobre no residentes, al igual que ocurre con el español, es un impuesto objetivo –que no tiene en cuenta la situación personal del contribuyente–) (Asunto C-279/1993, Rec. pg. I-226).

<sup>52</sup> Establece el precepto que *«la libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo»*.

<sup>53</sup> Véase al respecto VAN THIEL, S.: «La supresión de la discriminación en materia de imposición sobre la renta como barrera a la libre circulación de personas en la Unión Europea», *Quincena Fiscal*, núm. 12/1996, pgs. 44 y 45.

<sup>54</sup> Así, afirma el Tribunal que «en materia de impuestos directos, la situación de los residentes y la de los no residentes en un Estado no son comparables, por lo general, en la medida en que los ingresos obtenidos en el territorio de un Estado por un no residente sólo constituyen, por lo general, una parte de sus ingresos globales, centralizados en el

obtiene la mayor parte de las rentas en el país donde no reside pero trabaja, porque lo que ocurre en ese caso en la práctica es que ninguna de las legislaciones tributarias –del país de residencia y del país que somete sus rentas a gravamen– contempla la situación tributaria del sujeto, esto es, su capacidad económica. En estos supuestos será necesario atribuir al no residente el mismo trato que a los residentes, es decir, concederle las mismas ventajas fiscales.

Esta igualdad de trato no es más que aplicación directa del principio de no discriminación. Cuando estemos ante una discriminación es algo sobre lo que ya ha tenido ocasión el Tribunal de pronunciarse afirmando que es discriminatorio tratar de forma diferente situaciones iguales salvo que haya un motivo objetivo y razonable para ello (*Ruchdeschel*, 16/1977 [1977], ECR 1753; *Sermide*, 106/1983 [1984], ECR 4209)<sup>55</sup>. El problema radica, claro está, en determinar cuál sea ese motivo objetivo y razonable, en este caso, la situación de residencia. Especialmente, porque parece ser que en muchos casos la diferencia de trato no está justificada, como pone de manifiesto el propio Tribunal<sup>56</sup>.

La brecha abierta por *Schumacker* ha continuado con otras resoluciones donde el TJCE ha ido desgranando los supuestos de discriminación. Así, en el asunto *Gschwind*<sup>57</sup>, el TJCE concluía que la no aplicabilidad del sistema de «splitting»<sup>58</sup> por la legislación tributaria alemana a un contribuyente casado pero cuya cónyuge no percibía rentas en Alemania no es discriminatorio. El Tribunal da de paso así su beneplácito a la reforma que Alemania

lugar de su residencia, y puesto que la capacidad contributiva personal del no residente, que resulta de computar la totalidad de sus ingresos y de tener en cuenta su situación personal y familiar, puede apreciarse más fácilmente en el lugar donde se sitúa el centro de sus intereses personales y patrimoniales, que coincide, en general, con su residencia habitual» (Sentencias de 14 febrero 1995, *Schumacker*, C-279/1993 –Rec. pg. I-225, aps. 31 y 32– y de 14 septiembre 1999, *Gschwind*, C-391/1997 –ap. 22–).

<sup>55</sup> Sobre el significado del principio y sus implicaciones en relación con cada una de las cuatro libertades fundamentales de la Unión (libre movimientos de bienes, personas, servicios y capital, que en realidad convergen en dos principios básicos: el derecho a cruzar con libertad las fronteras de los Estados miembros y una prohibición de discriminación por la nacionalidad o el origen), véase BATER, P.: «Setting the Scene: The legal framework», *European Taxation*, vol. 40, núm. 1-2, pgs. 8 y ss.

<sup>56</sup> En opinión de F. VANISTENDAEL, ésta es una de las consecuencias nefastas de la ausencia de armonización fiscal en el IRPF: mientras que para los tribunales internos la residencia suele considerarse motivo suficiente para fundamentar una discriminación, el TJCE tiene una perspectiva distinta; en «The European Tax Paradox...», op. cit., pg. 531.

<sup>57</sup> *Frans Gschwind* era un nacional holandés que trabajó durante dos años en Alemania, aunque sin residir allí. La renta obtenida era objeto de gravamen en Alemania, pues allí era donde percibía la mayor parte. Su mujer, también holandesa, residía y trabajaba en Holanda.

<sup>58</sup> El «splitting» es un sistema por el que el impuesto personal de la renta tiene en cuenta la situación familiar del contribuyente, de manera que, de optar éste por la tributación conjunta, se dividen las rentas del trabajo de ambos cónyuges por la mitad, y se aplica posteriormente la tarifa, reduciendo así su progresividad.

había llevado a cabo en su impuesto personal sobre la renta (*Einkommenssteuer*) para adaptarlo a la jurisprudencia *Schumacker*<sup>59</sup>, a la vez que se reitera en su afirmación de que las situaciones del residente y del no residente no son comparables. Posteriormente, en el caso *Zurtrassen*<sup>60</sup>, el Tribunal consideró contrario a la libre circulación de trabajadores denegar a un contribuyente residente la posibilidad de que se aplicara el régimen de tributación conjunta cuando su esposa reside en Bélgica y no obtiene renta alguna<sup>61</sup>. En esta Sentencia el Tribunal declara que «El artículo 48, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 39 CE, apartado 2, tras su modificación) y el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CEE) núm. 1612/1968 del Consejo, de 15 octubre 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, se oponen a la aplicación de una normativa nacional que, en materia del Impuesto sobre la Renta, subordina el derecho a tributación conjunta de los cónyuges no separados de hecho ni en virtud de una resolución judicial al requisito de que ambos cónyuges sean residentes en el territorio nacional y niega la concesión de dicha ventaja fiscal a un trabajador residente en dicho Estado, en el que percibe casi todos los ingresos de la unidad familiar, y cuyo cónyuge reside en otro Estado miembro».

Como consecuencia de esta jurisprudencia (concretamente, a partir de *Schumacker*), la mayoría de los Estados miembros ha efectuado reformas en sus impuestos personales sobre la renta. En el caso de España, la Ley 41/1998, de 9 diciembre, del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, contempla, en su artículo 33, una opción para contribuyentes residentes de otros Estados miembros de la Unión Europea, estableciendo el precepto que: «*El contribuyente por este impuesto, que sea una persona física residente de un Estado miembro de la Unión Europea, siempre que se acredite que tiene fijado su domicilio o residencia habitual en un Estado miembro de la Unión Europea y que ha obtenido durante el ejercicio en España por rendimientos del trabajo y por rendimien-*

<sup>59</sup> En concreto, Alemania ha establecido dicho límite en el 90 por 100; véase al respecto NEWBY, R.: «*Gschwind Decision. German Tax Law Not Discriminatory for Non-Resident Married Couples*», *European Taxation*, vol. 40, núm 3, marzo 2000.

<sup>60</sup> Asunto C-87/1999, *Zurtrassen*, 2000, Sentencia de 16 mayo 2000.

<sup>61</sup> Dicha Sentencia se dicta a raíz del planteamiento de una cuestión prejudicial por el Tribunal administratif de Luxembourg sobre la interpretación del art. 48 (actualmente 39) del Tratado. El Sr. Zurtrassen y su esposa son de nacionalidad belga. El Sr. Zurtrassen ejerce una actividad por cuenta ajena en Luxemburgo, donde reside, mientras que su esposa, sin profesión, y sus hijos siguen residiendo en Battice, Bélgica, en particular por motivos escolares. El matrimonio se reúne, por lo general, el fin de semana en Battice. Casi todos los ingresos del hogar (el 98%) proceden de los rendimientos del trabajo del Sr. Zurtrassen en Luxemburgo, mientras que el 2% restante corresponde a los ingresos que el interesado percibe en su condición de docente en la Université Catholique de Louvain, en Bélgica. Su esposa no tiene ingresos propios, de modo que no está sujeta a tributación en el Estado de su residencia. En las liquidaciones del Impuesto sobre la Renta la Administration clasificó al Sr. Zurtrassen en la categoría aplicable a los solteros, con lo que se le impedía aplicarse el régimen de tributación conjunta, con los beneficios fiscales que ello implica, ya que el derecho a tributación conjunta para parejas casadas se subordina al requisito de residencia de ambos cónyuges.

Violeta Ruiz Almendral

tos de actividades económicas, como mínimo, el 75 por 100 de la totalidad de su renta, podrá optar por tributar en calidad de contribuyente por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas». Esta opción se desarrolla en los artículos 8 a 11 del Reglamento del impuesto<sup>62</sup>. La solución no parece presentar problemas desde la perspectiva de su concordancia con la jurisprudencia, aunque ha sido criticada por lo limitado de su aplicabilidad, que no resolvería la situación de discriminación<sup>63</sup>.

B) *Crítica y algunas propuestas alternativas.*

Esta forma de abordar el problema ha dado lugar a numerosas críticas y propuestas alternativas. Se parte de la crítica a la jurisprudencia del TJCE, a la que se le reprocha que no viene a solucionar totalmente el problema de la discriminación por razón de residencia. Así, se ha señalado que con *Gschwind* se consagra la discriminación existente en los momentos actuales contra los trabajadores transfronterizos, que pierden la posibilidad de beneficiarse de un impuesto más subjetivo salvo que obtengan la mayor parte de sus rendimientos en el Estado de la fuente, ya que su Estado de residencia no puede tomar en cuenta sus circunstancias personales. De acuerdo con la jurisprudencia del TJCE, un trabajador que perciba rentas en un Estado distinto del de su residencia, sólo podrá beneficiarse de las deducciones personales de ese Estado cuando perciba ahí la mayor parte de sus rentas. Si percibe la mitad de su renta en un Estado, y la otra mitad en otro, donde reside, probablemente sólo tendrá derecho a beneficiarse de deducciones personales en el Estado de su residencia, pero sólo para la renta que percibe ahí. El cincuenta por ciento que percibe en el otro Estado recibirá el tratamiento de renta percibida por no residente, por lo que no habrá posibilidad de practicar deducciones personales. A juicio del Tribunal, aquí no se produce discriminación alguna porque las situaciones del no residente y del residente no son comparables. Pues bien, precisamente aquí radica una de las causas de la discriminación: en la casi universal aceptación de la premisa de que cualquier regulación de la imposición personal sobre la renta puede establecer normas totalmente distintas para residentes y no residentes. De esta manera, y con la excepción de Holanda, no hay un solo sistema fiscal en la Unión que haya sido diseñado partiendo de la base de que ambos sujetos deben ser tratados de la misma manera. Así, como regla general, los no residentes que obtengan en otro Estado miembro entre el setenta y cinco y el noventa por ciento de sus rentas, podrán estar sujetos a la misma escala de gravamen y beneficiarse de las mismas deducciones que los residentes.

Esta solución, que indudablemente constituye un avance –por decirlo claramente, es mejor que nada–, es no obstante insuficiente, pues sigue exis-

<sup>62</sup> Real Decreto 326/1999, de 26 febrero (BOE de 27 de febrero).

<sup>63</sup> Véase, entre otras, las críticas de S. RAVENTÓS, en el informe sobre España, *European Taxation*, núm. especial, vol. 40, núm. 1/2, enero-febrero 2000, pg. 73, y de B. GARCÍA CARRETERO: «La opción de los no residentes por la obligación personal en el caso de tributación conjunta: comentario a la STJCE 14 septiembre 1999», *Quincena Fiscal*, núm. 14/2000, pg. 42.

tiendo discriminación en cualquier supuesto en que un trabajador de la Unión Europea perciba rentas en un Estado distinto al de su residencia<sup>64</sup>.

Pero la citada situación no se produce sólo en el ámbito territorial de la Unión Europea, sino también fuera de ella. La solución tradicional para ajustar el gravamen de las rentas percibidas en distintos Estados a la capacidad económica de los contribuyentes ha venido contemplada en los convenios de doble imposición adoptados, en la generalidad de los supuestos, en el marco del Convenio modelo de la OCDE. La cuestión estriba en determinar si en el ámbito de la Unión Europea debería hacerse algo más que dejar la situación –como hasta ahora– en manos de dichos convenios y, desde hace relativamente poco tiempo, de la jurisprudencia del TJCE. Según lo visto hasta ahora, parece claro que la respuesta debe ser afirmativa. Como mínimo, porque suponen un impedimento a la libre circulación de trabajadores, como máximo, porque, en el camino hacia una integración política, la imposición sobre la renta personal no puede quedar relegada a un segundo plano.

Se han propuesto distintas soluciones a este problema, partiendo de que es preciso modificar la ya mencionada premisa para evitar estas discriminaciones; esto es: se debería tratar igual, fiscalmente, a residentes y no residentes en el ámbito de la Unión Europea. En cualquier caso, todas las soluciones suponen modificaciones legislativas, ya que, si bien es preciso reconocer que la jurisprudencia del TJCE ha sido especialmente útil, pues ha servido para sentar la premisa de que las reglas anti discriminación previstas en el Tratado importan, y mucho, a la hora de diseñar un sistema tributario, sin embargo no es suficiente, porque el Tribunal está limitado. La adopción de una solución definitiva pasa por una modificación legislativa<sup>65</sup>, de la que en principio será responsable la Comisión, pero muy especialmente el Consejo, que debería alejarse de los planteamientos de la soberanía fiscal y dar una solución normativa a la movilidad creciente de trabajadores, y ciudadanos en general, en la Unión<sup>66</sup>.

Una de estas propuestas es la formulada por P. J. WATTEL, propone que la aplicación de deducciones personales en el impuesto sobre la renta se efectúe siempre de forma proporcional a la renta obtenida en cada país<sup>67</sup>. Esto

<sup>64</sup> WATTEL, P. J.: «Progressive Taxation of Non-Residents and Intra-EC Allocation of Personal Tax Allowances: Why *Schumacker*, *Asscher*, *Gilly* and *Gschwind* Do Not Suffice», *European Taxation*, vol. 40, núm 6, junio 2000, pgs. 209 y ss.

<sup>65</sup> Como afirma VANISTENDAEL, F.: «Tax Revolution...», op. cit., pg. 6, «el principio de no discriminación bajo el Tratado de Roma no puede ser aplicado a las normas tributarias sólo por el TJCE. El Tribunal sólo podrá decidir lo que está en contra del Tratado, pero no puede dictaminar lo que debe hacerse para cumplir con él. Es precisa por tanto una intervención legislativa para aplicar el principio de no discriminación de una manera sensata y esta intervención es además necesaria a nivel europeo, no a nivel nacional».

<sup>66</sup> *Ibid.*, pg. 7.

<sup>67</sup> WATTEL, P. J.: «Progressive Taxation of Non-Residents...», op. cit., pgs. 209 y ss. Es también de interés la propuesta de AVERY JONES, J. F.: «A Comment on “Progressive Taxation of Non-Residents and Intra-EC Allocation of Personal Tax Allowances», *European*

significa que, dentro de la Unión Europea, los contribuyentes tributarían siempre en la modalidad personal del impuesto sobre la renta, con independencia de la renta que obtuviesen en uno y otro Estado. El argumento principal es que las deducciones personales no son instrumentales a la obtención de una renta, sino que sirven para tomar en cuenta la capacidad económica de los contribuyentes, por lo que son algo unido a la persona, no a la renta que se obtiene, de manera que se debe tener derecho a ellas siempre<sup>68</sup>. En realidad, algo parecido había sido propuesto años antes, en el ya citado Informe *Neumark*, donde se proponía que los trabajadores tuvieran en todo caso derecho a las mismas deducciones y exenciones con independencia de que el Estado donde obtuvieran sus rentas fuera o no el de su domicilio<sup>69</sup>.

Este sistema se propone como alternativa a la armonización del impuesto y presenta, como principal inconveniente, que para su puesta en marcha es necesario un importante flujo de información tributaria entre los países donde el contribuyente tributa, lo que probablemente suponga un coste indirecto bastante cuantioso. El sistema es seguido por Suiza, y ha sido recientemente implantado en Holanda<sup>70</sup>. Sin duda esta propuesta es interesante, y podría ser una solución a medio plazo para cubrir los huecos que deja la jurisprudencia citada. Sin embargo, es principalmente una medida que se adoptaría por los propios Estados, con lo que es muy posible que no se contemplaran todas las situaciones que pueden dar lugar a discriminación. Otro problema adicional del método de aplicación proporcional de las deducciones es que implicaría ir desgranando, en cada impuesto sobre la renta, qué deducciones están ligadas a la renta obtenida y qué deducciones son estrictamente personales, algo que probablemente presenta bastantes problemas técnicos, entre otras razones, porque las deducciones no son el único instrumento para contemplar la capacidad económica de los contribuyentes; también puede hacerse mediante los tipos de gravamen, la definición de la base imponible, etc. A ello habría que añadir que, en el caso de España, los problemas de coordinación entre las administraciones autonómicas y estatal en materia de gestión de impuestos no son nada desdeñables, como demuestra, en un exhaustivo estudio sobre la materia, A. GARCÍA MARTÍNEZ<sup>71</sup>. Por lo tanto, resulta difícil acometer una reforma encaminada a facili-

*Taxation*, vol. 40, núm 8, pgs. 375 y 376, que propone un sistema técnicamente diferente pero que también implica la adopción de reformas tributarias por cada Estado miembro. Hay que decir que, hasta cierto punto, cada uno de estos autores propone el sistema vigente en su país (Holanda, en el caso de WATTEL, y Reino Unido, en el de AVERY), aunque no por eso dejan de ser interesantes y sólidas sus propuestas.

<sup>68</sup> WATTEL, P. J.: «Progressive Taxation of Non-Residents...», op. cit., pg. 213.

<sup>69</sup> CAYÓN GALIARDO, A., R. FALCÓN Y TELLA y F. DE LA HUCHA CÉLADOR: *La armonización fiscal en la Comunidad...*, op. cit., pg. 631.

<sup>70</sup> En la ley de renta personal para 2001 (*Wet Inkomstenbelasting 2001*).

<sup>71</sup> GARCÍA MARTÍNEZ, A.: *La gestión de los tributos autonómicos*, Civitas. Madrid, 2000. Hasta donde alcanza mi conocimiento, este trabajo es en los momentos actuales el único estudio monográfico sobre un problema que, en general, ha pasado relativamente desapercibido para la doctrina y, lo que es más grave, para el legislador. Me permito igualmente remitir

tar la coordinación con otras administraciones tributarias de la Unión Europea sin antes haber solucionado nuestros problemas internos de coordinación. A pesar de estos inconvenientes, probablemente esta propuesta sea, en los momentos actuales, la única *posible* en términos políticos. La misma estaría en la línea de lo sostenido por la Comisión, para quien los impuestos sobre la renta personal deben dejarse en manos de los Estados miembros, si bien puede ser necesaria la coordinación de los sistemas impositivos nacionales al objeto de prevenir la discriminación en situaciones transfronterizas<sup>72</sup>. Asimismo, esta alternativa está en la línea de la nueva propuesta de Directiva sobre el ahorro, que veremos a continuación, donde se propone el intercambio de información como principal instrumento de coordinación.

Posiblemente, sería mucho más efectiva la adopción de normativa comunitaria al respecto que garantizara una auténtica neutralidad a la circulación de trabajadores en la Unión Europea. El problema principal de esta propuesta no es difícil de imaginar: supondría una cierta armonización en la tributación personal<sup>73</sup>, lo cual puede afirmarse que es imposible en el contexto actual de la Unión Europea. Dicho esto, en mi opinión sería la opción más efectiva y, sobre todo, la más acorde con la integración política, o federalización de Europa.

Hay que tener en cuenta además que la ausencia de armonización se ve favorecida por el tratamiento de la doble imposición en el Tratado. En efecto, la supresión de la doble imposición no está contemplada en éste como un objetivo a conseguir por las autoridades comunitarias. Antes al contrario, se prevé que sean los propios Estados miembros los que entablen, en tanto sea necesario, negociaciones entre sí, con objeto de asegurar a favor de sus nacionales la supresión de la doble imposición dentro de la Comunidad (artículo 293)<sup>74</sup>. Se ha afirmado con razón que la vía de la negociación «sólo es complementaria a los instrumentos de armonización fiscal... pues sin una previa aproximación de los sistemas fiscales resulta difi-

al lector a mi «Recensión» a esta obra, publicada en la revista *Crónica Tributaria*, núm. 99/2001.

<sup>72</sup> Comunicación de la Unión Europea sobre «Política fiscal de la Unión Europea. Prioridades para los próximos años» (Documento COM [2001] 260 final), *DOCE* C 284, de 10-10-2001, punto 2.4.

<sup>73</sup> En los momentos actuales existen importantes diferencias entre los impuestos personales sobre la renta personal en la Unión Europea. Por poner sólo un ejemplo, sólo tres Estados permiten la opción entre tributación individual o conjunta (Alemania, España y Holanda), tres permiten sólo la tributación conjunta en caso de matrimonio (Francia, Italia y Luxemburgo), mientras que el resto sólo permite la tributación individual; véase: *International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD)*, 1999, y MORENO MORENO, M. C. y R. PAREDES GÓMEZ: «Los determinantes de la capacidad de pago en el impuesto sobre la renta personal: un estudio a través de la legislación comparada de los países de la Unión Europea», *Crónica Tributaria*, núm. 94/2000.

<sup>74</sup> Que establece que: «Los Estados miembros entablarán, en tanto sea necesario, negociaciones entre sí, a fin de asegurar en favor de sus nacionales: (...) la supresión de la doble imposición dentro de la Comunidad...».

cil que la vía negociada permita avances rápidos en esta materia»<sup>75</sup>. En otras palabras, para que haya negociación es precisa la previa existencia de un marco de referencia, que no debe ser otro que los principios comunitarios, y en concreto, el de no discriminación.

Cualquiera que sea la solución que se adopte, es evidente que hace falta adoptar alguna. Es hora de que los esfuerzos armonizadores se centren en las rentas obtenidas por la mayor parte de los ciudadanos: las del trabajo por cuenta ajena. En un estudio publicado recientemente, un grupo de expertos de los quince países de la Unión ha analizado las disposiciones que, en la regulación de los impuestos directos de sus países, pueden producir efectos discriminatorios. Aun teniendo en cuenta que es posible que no todas las regulaciones denunciadas infrinjan efectivamente el principio de no discriminación, lo cierto es que los resultados son sorprendentes<sup>76</sup>, y dan buena muestra de gravedad de la situación.

El problema que se acaba de explicar, de la discriminación de trabajadores, junto con la considerable carga fiscal a que se encuentran sometidas las rentas del trabajo, justifican sobradamente que se adopten medidas tendentes a una mayor coordinación en la imposición personal sobre la renta en el ámbito de la Unión Europea. Pero hay al menos un argumento más: frenar, o al menos compensar los efectos de, la competencia fiscal entre los Estados miembros.

## 2. EL PROBLEMA DE LA COMPETENCIA FISCAL

Como se ha señalado con anterioridad, un motivo esgrimido a favor de la armonización fiscal ha sido la competencia fiscal entre los Estados miembros de la Unión Europea. La competencia fiscal ha sido definida como aquella situación en la que «los países diseñan sus políticas tributarias de forma individualizada en aras a maximizar su función de bienestar social y no existen normas supranacionales que condicionen sus acciones»<sup>77</sup>.

Hay cierto acuerdo en que los fenómenos de competencia fiscal dificultan las posibilidades de aplicar una política redistributiva, favorecen la elusión fiscal durante el proceso de competencia y provocan importantes distorsio-

<sup>75</sup> CORDÓN EZQUERRO, T. y M. GUTIÉRREZ LOUSA: «La armonización fiscal del IRPF: el problema de los trabajadores transfronterizos», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 2/3, 1998, pg. 603.

<sup>76</sup> Puede consultarse este informe múltiple en *European Taxation*, vol. 40, núm. 1-2, *Special issue* titulado: «European Union: Fundamental freedoms for citizens, fundamental restrictions on national tax Law?», jan.-feb. 2000, pgs. 32 a 85. Al respecto se ha señalado que, si se llevaran a cabo las reformas tributarias necesarias para cesar las discriminaciones, estaríamos ante la mayor revolución fiscal en la historia de la Unión Europea; VANISTENDAEL, F.: «Tax Revolution in Europe: The Impact of Non-Discrimination», *European Taxation*, vol. 40, núms. 1-2, jan.-feb. 2000, pg. 4.

<sup>77</sup> IZQUIERDO LLANES, G.: «La armonización...», op. cit., pg. 53.

nes financieras y bancarias<sup>78</sup> además de que, como ya se ha visto, terminan por coartar el propio margen de maniobra de los Estados sobre sus tributos. Ahora bien, también desde algunos sectores se ha defendido que la citada competencia tendría efectos beneficiosos, principalmente porque terminaría obligando a los Estados a reducir el crecimiento del sector público<sup>79</sup>. Esto se explica porque la postura que se adopta en relación con la competencia fiscal tiene mucho que ver con la visión que se tenga sobre cuál haya ser el papel del Estado en la economía, como ha recalcado W. E. OATES<sup>80</sup>. Así, estas teorías suelen ser consecuencia del enfoque resultante de las teorías económicas de la «elección pública» (*Public Choice*)<sup>81</sup>. La propia Comisión ha reconocido recientemente que un mínimo de competencia fiscal dentro de la Unión Europea podría ser ineludible y contribuir a la reducción de la presión fiscal<sup>82</sup>.

Se han producido distintos fenómenos de competencia fiscal en la Unión Europea. Una de las fuentes potenciales de dicha competencia es la tributación de las rentas del capital, que, frente a las del trabajo, se caracterizan por su enorme movilidad<sup>83</sup>. Así, un claro ejemplo de competencia fiscal, o de consecuencia de ésta, es la diferencia entre la tributación de las rentas

<sup>78</sup> Véase, por ejemplo: CORDÓN EZQUERRO, T. y M. GUTIÉRREZ LOUSA: «Estrategias e instrumentos para la armonización fiscal. Algunas consideraciones sobre la armonización del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», *Revista Hacienda Pública Española*, número monográfico sobre Armonización fiscal, 1997, pg. 36; y AUJEAN, M.: «Los sistemas fiscales en...», op. cit., pg. 74, y doctrina por ellos citada.

<sup>79</sup> WOLF, M.: «Does Globalisation Render States Impotent?», *British Tax Review*, núm. 5/2000, pgs. 537 y 541.

<sup>80</sup> OATES, W. E.: «Fiscal Competition or Harmonization? Some Reflections», *National Tax Journal*, vol. LIV, núm. 3/2001, pg. 510; por el mismo autor: «Fiscal Competition and European Union: Contrasting Perspectives», *Regional Science and Urban Economics*, 31, núm. 2/3, abril 2001, pgs. 134 y ss.

<sup>81</sup> La mayoría de estas teorías se han desarrollado tomando como ejemplo la competencia fiscal que se podría producir entre entes subcentrales; véase al respecto JR. McLURE, C. E.: «Tax Competition: Is What's Good for the Private Goose Also Good for the Public Gander?», *National Tax Journal*, vol. 39, 1986, pgs. 344 y ss. Especialmente ilustrativo de la contraposición entre las perspectivas de la elección pública (*public choice*) y su contrapuesta, la economía pública (*public economics*), es la discusión que mantienen dos de sus principales representantes, que puede verse en BUCHANAN, J. M. y R. A. MUSGRAVE: *Public Finance and Public Choice. Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge, The MIT (*Massachusetts Institute of Technology*) Press, 1999. En relación con la competencia fiscal, véase la dura crítica que realiza R. A. MUSGRAVE, entre otras razones, porque un sistema de competencia fiscal terminaría dando lugar a un sistema fiscal uniforme (pg. 188).

<sup>82</sup> Comunicación de la Unión Europea sobre «Política fiscal de la Unión Europea. Prioridades para los próximos años» (Documento COM [2001] 260 final), *DOCE C 284*, de 10-10-2001, punto 2.3.

<sup>83</sup> AUJEAN, M.: «Los sistemas fiscales en...», op. cit., pg. 75. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que esta movilidad puede verse también impedida o restringida precisamente por la disparidad de regímenes fiscales; véase al respecto DE LA HUCHA CELADOR, F., J. RAMALLO MASSANET y J. J. ZORNOZA PÉREZ: «Aspectos fiscales de la libre circulación de capitales en la Comunidad Europea», *Papeles de Economía Española*, Suplementos sobre el sistema financiero, núm. 38/1992, pgs. 41 y ss.

del capital y del trabajo. Hay un acuerdo generalizado en que la competencia económica entre Estados les ha obligado a disminuir la tributación sobre rentas que son muy móviles y que además no son sencillas de controlar. Esto ha tenido como consecuencia una disminución de la tributación del ahorro en detrimento de las rentas del trabajo. En efecto, pese a que desde 1996 se está produciendo cierta convergencia natural en la tributación de los rendimientos del trabajo, de manera que por un lado, los Estados con tipos de gravamen más elevados (como Dinamarca, Suecia, Finlandia, Reino Unido o Irlanda) han reducido notablemente sus tipos, y por otro, países como Francia, Portugal o Italia, cuyos tipos impositivos eran inferiores a la media, los han aumentado<sup>84</sup>, lo cierto es que esta reducción ha sido mucho menor, en proporción, que la experimentada por la tributación de las rentas del capital<sup>85</sup>.

Como se ha señalado con anterioridad, la propia Comisión ha advertido del problema que esto representa, pues lleva a la creciente degradación de ingresos por rentas de inversión, lo que los Estados compensan incrementando la presión fiscal sobre el trabajo asalariado<sup>86</sup>. Por su parte, la OCDE

<sup>84</sup> La citada evolución de la tributación efectiva del trabajo en la Unión Europea puede verse en MARTÍNEZ SERRANO, A.: «La imposición sobre las rentas del trabajo personal en los países de la Unión Europea: análisis de la evolución en los últimos años», *Impuestos*, núm. 5, marzo 2002, pgs. 85 y ss. (el mismo trabajo, con leves diferencias, está publicado en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 201/2001, pgs. 49 a 57, si bien que con el título «La fiscalidad del factor trabajo en la Unión Europea: situación actual y perspectivas para los próximos años»).

<sup>85</sup> ALBI IBÁÑEZ, E.: «Posibilidades de armonización en la imposición europea sobre sociedades», *Revista Hacienda Pública Española*, número monográfico sobre armonización fiscal, 1997, pg. 82. RODRÍGUEZ MORENO, R.: («La armonización fiscal...», op. cit., pg. 66) advierte cómo, ante la necesidad de mantener la recaudación tributaria, los Estados han optado en general por incrementar la presión fiscal sobre el trabajo, lo que ha tenido como consecuencia un incremento notable del tipo implícito que grava estas rentas, que habría sido, según esta autora, del 35 al 41 por 100 entre 1980 y 1993 (el estudio se basa en EUROSTAT: «Structures of the taxation system in the European Union», 1999). Véase también al respecto: AUJEAN, M.: «Los sistemas fiscales en la Unión Europea: competencia o coordinación», *Revista Hacienda Pública Española*, número monográfico antes cit., pg. 74; ZUBIRI ORIA, I.: «La fiscalidad de los rendimientos del ahorro con movilidad de capital», *ibid.*; del mismo autor: «Las reformas fiscales en los países de la Unión Europea», *Hacienda Pública Española*, Monografía 2001, pg. 24; COMISIÓN: *La política fiscal en la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2000, pg. 28; y MARTÍNEZ SERRANO, A.: «La imposición sobre las rentas...», op. cit., pg. 99. Sosteniendo una postura minoritaria, W. E. OATES, mantiene que los efectos de la competencia fiscal ni son tan perniciosos, ni se habrían producido con el alcance que se ha denunciado por la mayoría de la doctrina, en «Fiscal Competition or Harmonization?...», op. cit., pgs. 510 y ss. Hay que señalar, no obstante, que la fundamentación de su postura es ciertamente escasa, al menos en relación con el resto de estudios aquí citados.

<sup>86</sup> En *La fiscalidad en la Unión Europea*, SEC (96) 487 final de 20-3-1996, pg. 10. Véase al respecto ALEMANY SÁNCHEZ DE LEÓN, L. F.: «La armonización de la fiscalidad en la Unión Europea. Perspectivas ante la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria», *Revista Hacienda Pública Española*, número monográfico sobre armonización fiscal, 1997, pgs. 160 y ss. Se reitera esta preocupación en la Comunicación de la UE sobre «Política fiscal de

también ha advertido de que uno de los efectos de emplear las ventajas fiscales para atraer la inversión es precisamente el incremento de otros gravámenes para compensar dichas rebajas tributarias. La mayor tributación compensatoria suele recaer sobre el trabajo o sobre la tributación personal sobre la renta<sup>87</sup>.

El problema es relativamente sencillo de entender: en un mercado donde el factor capital es totalmente móvil, y el factor trabajo sigue siendo bastante inmóvil, la tendencia es que el primero soporte una tributación menor, so pena de que se produzcan deslocalizaciones continuas de capitales. Esto tiene como consecuencia casi directa un incremento de la presión fiscal sobre el trabajador. Es claro que estas reformas en la tributación del factor capital son consecuencia directa del fenómeno de la globalización, que provoca la convergencia de los sistemas fiscales. No vamos a entrar en la necesidad de armonizar esta imposición, pues es bien conocida y no constituye objeto de este estudio<sup>88</sup>. Lo que nos interesa recalcar es que, a la vista de la situación, es preciso adoptar alguna medida «protectora» de las rentas del trabajo, que son, como es sabido, las más fáciles de gravar, no sólo por su inmovilidad, sino por la mayor facilidad de su control.

Una de las vías a seguir para evitar los efectos perniciosos de la competencia fiscal –aunque seguramente no la única–, sería armonizar este impuesto o algunos de sus aspectos. Dicha armonización debería enmarcarse en un proyecto más ambicioso, que tuviera en cuenta el total de la carga impositiva que recae sobre el trabajo; no sólo sobre los salarios, sino sobre la propia creación de empleo (fundamentalmente, cuotas a la Seguridad Social), porque parece haber acuerdo en que hay una relación entre el desempleo y el gravamen de las rentas del trabajo<sup>89</sup>. Como afirma M. AUJEAN, «El perfeccionamiento de los sistemas fiscales en el sentido de su conversión en sistemas favorecedores del empleo, eliminando el sesgo contra el mismo, contribuirá a la lucha contra el desempleo en un momento en el que ésta es una de las prioridades fundamentales de la política de la Unión. El efecto positivo se vería potenciado por los resultados favorables que ello implica para una distribución más equitativa de la renta. Por estas razones, los pasos hacia una política de mayor coordinación tributaria en la Unión Europea deberían ser un ingrediente clave en el contexto de la Estrategia del Pacto de Estabilidad

la Unión Europea. Prioridades para los próximos años» (Documento COM [2001] 260 final), *DOCE* C 284, de 10-10-2001, punto 1.

<sup>87</sup> OCDE: *Harmful Tax Competition: An emerging Global Issue*, París, 1998.

<sup>88</sup> Véase al respecto CORDÓN EZQUERRO, T. y M. GUTIÉRREZ LOUSA: «Estrategias e instrumentos...», op. cit., pgs. 37 y ss. En relación con la armonización de la tributación sobre las rentas del capital, y su necesidad en aras de la eficacia, véase IZQUIERDO LLANES, G.: «La armonización y la competencia fiscal: la eficiencia frente a equidad», *Revista Hacienda Pública Española*, número monográfico sobre armonización fiscal, 1997, pgs. 48 y ss.

<sup>89</sup> O al menos así parece probarlo el trabajo «Desempleo, Crecimiento y Fiscalidad en los países industrializados», por DAVERI, F. y G. TABELLINI (Proyecto de Investigación del Banco Mundial), citado por AUJEAN, M.: «Los sistemas fiscales en...», op. cit., pg. 77, nota núm. 4.

y del Plan de Acción para el mercado único»<sup>90</sup>. Parece que todos los Estados miembros han manifestado su conformidad a lo dispuesto en el *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo*<sup>91</sup>, lo que comporta su compromiso a disminuir el exceso relativo de presión fiscal sobre el empleo (esto es, sobre la creación de empleo), con objeto de promover la creación de puestos de trabajo. Además de esa disminución tributaria, se acuerda disminuir la presión sobre las propias rentas del trabajo. Por ello, la armonización fiscal, o la coordinación entre las legislaciones tributarias de los Estados miembros no sólo es beneficiosa para la consecución de los objetivos de la Unión Europea, sino que se convierte en imprescindible por constituir la única manera de frenar el descenso del gravamen de las rentas del capital consecuencia precisamente de la competencia fiscal<sup>92</sup>. En este sentido, y a pesar de que, según hemos afirmado antes, la armonización del IRPF nunca ha sido un objetivo preferente de la Unión Europea, ha habido propuestas de introducirlo en el mencionado proceso. Así, el ya citado Informe *Newmark* realizaba una recomendación a los Estados para que adoptaran todos un IRPF configurado como un impuesto sintético, con una estructura común y una definición idéntica del concepto de «renta» sujeta a gravamen, de manera que el único aspecto que quedaría al arbitrio de los Estados fueran los tipos de gravamen<sup>93</sup>.

Ahora bien, como ya se ha afirmado, en los momentos actuales los intentos de armonización fiscal en este impuesto no tienen muchas posibilidades de prosperar. Buena prueba de ello es la última propuesta de Directiva sobre imposición mínima sobre el ahorro donde, frente a la intención inicial de llevar a cabo una cierta armonización fiscal de esta clase de rentas, finalmente se ha rebajado sustancialmente este objetivo.

La citada propuesta forma parte del denominado *paquete fiscal*, que consiste en una propuesta de Directiva sobre los impuestos del ahorro, una propuesta de directiva para eliminar las retenciones sobre intereses y cánones para empresas asociadas, así como por un Código de Conducta sobre la fiscalidad del ahorro<sup>94</sup>. Pues bien, la primera propuesta de directiva sobre los impuestos del ahorro pretendía establecer una imposición mínima sobre las mismas, que se articularía según el «principio de coexistencia» y la «téc-

<sup>90</sup> AUJEAN, M.: «Los sistemas fiscales en...», op. cit., pg. 78.

<sup>91</sup> *Ibid.*, pg. 77.

<sup>92</sup> ALBI IBÁÑEZ, E.: «Posibilidades de armonización...», op. cit., pgs. 84 y 85.

<sup>93</sup> CAYÓN GALIARDO, A., R. FALCÓN Y TELLA Y F. DE LA HUCHA CELADOR: *La armonización fiscal en la Comunidad...*, op. cit., pgs. 630 y ss.; ROCHE LAGUNA, I.: *La integración europea como límite...*, op. cit., pg. 121.

<sup>94</sup> Propuesta de Directiva del Consejo cuyo objetivo es garantizar una imposición mínima efectiva sobre los rendimientos del ahorro en forma de intereses dentro de la Comunidad; COM (1998) 295 final, de 20 mayo 1998. Una evolución de la armonización en materia de fiscalidad del ahorro puede verse en ROCHE LAGUNA, I.: *La integración europea como límite...*, op. cit., pgs. 126 a 140. Asimismo, se ha presentado una propuesta de Directiva relativa a un régimen fiscal común que elimine las retenciones en origen sobre los intereses y cánones entre sociedades de un mismo grupo, COM (1998) 67.

nica del agente pagador» que, resumidamente, implican que los Estados miembros elegirán entre el régimen de la información facilitada a los otros Estados o una retención en origen que será, como mínimo, del 20 por 100. Ambas operaciones, recopilación de información y retención en origen, se efectúan por el agente pagador. La propuesta era ciertamente ambiciosa, en la línea de la opinión mantenida por la Comisión. En efecto, y a diferencia de la opinión mantenida en relación con la tributación del trabajo personal, donde no estima que sea necesario un enfoque más ambicioso que el de la coordinación, en relación con la tributación sobre el capital mobiliario, ha afirmado que es posible que la coordinación no sea suficiente, de manera que puede ser necesario adoptar una perspectiva más amplia que suponga una cierta armonización o aproximación de la normativa de los Estados miembros, en el sentido del artículo 94 TCE<sup>95</sup>.

Sin embargo, como decimos, este objetivo se ha visto reducido considerablemente con la nueva Propuesta de Directiva del Consejo, cuyo objetivo es garantizar la imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses en la Comunidad<sup>96</sup>. En concreto, el ámbito de la Directiva se limita a los pagos de intereses<sup>97</sup> efectuados por un agente pagador establecido en un Estado miembro a los beneficiarios efectivos que son personas físicas residentes en otro Estado miembro.

En la «ficha de impacto» que acompaña la propuesta, se reconoce que «el alcance de la no imposición sobre los pagos de intereses transfronterizos genera una pérdida de ingresos fiscales para los Estados miembros, algunos de los cuales incluso pueden verse forzados a reducir sus tipos de impuesto en los pagos de intereses internos para evitar el riesgo de que siga produciéndose la salida de ahorros», así, se pretende «restablecer el equilibrio en la carga fiscal sobre los diferentes factores de producción y, con ello, lograr una reducción de los impuestos sobre las rentas del trabajo».

La propuesta anterior se modificó en el Consejo Europeo celebrado en

<sup>95</sup> Comunicación de la UE sobre «Política fiscal de la Unión Europea. Prioridades para los próximos años» (Documento COM [2001] 260 final), *DOCE* C 284, de 10-10-2001, punto 2.4.

<sup>96</sup> Documento COM (2001) 400, *DOCE* C 270 E, de 25-09-2001, pgs. 259 a 265. Véase también Conclusiones del Consejo de Economía y Finanzas de 26/27 de noviembre de 2000, comunicado de prensa núm. 13861/2000 (Presse 453), 26-11-2000, publicado en el sitio Internet del Consejo de la Unión Europea.

<sup>97</sup> En concreto, se acordó que el ámbito de aplicación de la Directiva deberá incluir los intereses de todo tipo de instrumentos de crédito y, en particular, los rendimientos de las obligaciones nacionales o internacionales, los intereses devengados derivados de la cesión, la devolución o el rescate de dichos créditos, los intereses capitalizados correspondientes a obligaciones de cupón cero y productos similares, los rendimientos distribuidos por los fondos de inversión y los intereses capitalizados de los fondos de capitalización, en estos dos últimos casos, siempre y cuando dichos rendimientos o intereses estén vinculados a instrumentos de crédito. Los ingresos similares de estructuras utilizadas en sustitución de los fondos colectivos de inversión (consorcios, asociaciones, etc.) también se incluirán en el ámbito de aplicación de la Directiva.

Santa María da Feira el 19 y 20 de junio de 2000, donde se acordó, por unanimidad, que el objetivo a conseguir fuera el intercambio de información. Finalmente, en el Consejo celebrado el 26 y 27 de noviembre de 2000 se adoptó el contenido de la nueva propuesta. Ésta supone un cambio de planteamiento radical en relación con la propuesta de 1998 y las conclusiones del Consejo de Economía y Finanzas en que se basaba. Fundamentalmente, supone sólo el intercambio de información entre Estados. En principio sólo se permitirá a algunos Estados miembros aplicar una retención a cuenta de manera transitoria, pero exclusivamente hasta que las condiciones sean apropiadas para el citado intercambio de información. Por su parte, los Estados miembros que apliquen la retención a cuenta convienen en transferir un porcentaje apropiado de sus ingresos al Estado de residencia del inversor<sup>98</sup>. Una vez acordado el contenido final de la Directiva, y antes de su aprobación, se prevé que la Presidencia y la Comisión entablen negociaciones con Estados Unidos y otros países como Suiza, Liechtenstein, Mónaco, Andorra y San Marino para promover la adopción de medidas equivalentes. Al mismo tiempo, los Estados miembros se comprometen a adoptar esas mismas medidas equivalentes en sus territorios asociados (las Islas del Canal de la Mancha, la Isla de Man y los territorios dependientes o asociados del Caribe).

Aún es pronto para emitir una opinión concluyente sobre esta propuesta, principalmente porque su contenido está siendo todavía objeto de negociación. No obstante, sí puede afirmarse que, de conservarse la redacción de esta nueva propuesta, la Unión Europea habrá perdido una oportunidad para luchar contra la competencia fiscal perjudicial.

\* \* \* \* \*

Aún queda largo camino por recorrer para resolver los problemas de coordinación entre los sistemas de imposición personal sobre la renta en la Unión Europea. Es posible que en el principio de subsidiariedad podamos encontrar una de las razones por las que no se ha avanzado más en materia de armonización fiscal<sup>99</sup>. Se ha señalado que «el principio de subsidiariedad en los asuntos fiscales rige en la medida en que la armonización sea para garantizar el establecimiento y funcionamiento del mercado único. Si éste funcionase correctamente por las “fuerzas del mercado” y no hubiera distorsiones las instituciones comunitarias deberían abstenerse de intervenir en estas ma-

<sup>98</sup> En principio, solamente Austria, Bélgica y Luxemburgo ejercerán su opción de gestionar el sistema de retención a cuenta durante el período transitorio, que será de siete años. El tipo de retención a cuenta que deberá ser aplicado por estos tres Estados miembros será del 15% los tres primeros años del período transitorio y del 20% durante el resto del período. Además, estos Estados miembros transferirían el 75% de los ingresos de la retención a cuenta al Estado miembro de residencia del inversor. Durante el período transitorio, los demás Estados miembros comunicarán automáticamente la información a estos Estados miembros sin que se requiera reciprocidad.

<sup>99</sup> RODRÍGUEZ MORENO, R.: «La armonización fiscal...», op. cit., pg. 66.

terias»<sup>100</sup>. Parecería sin embargo más adecuado que las decisiones que tome la Unión Europea en materia de tributación se ciñeran al principio de subsidiariedad sólo allí donde el objetivo a perseguir lo justifique. El problema de fondo es que el nivel de armonización fiscal, o de coordinación, a conseguir, está directamente vinculado con el nivel de integración que se pretende<sup>101</sup>.

Es evidente que la armonización, o la coordinación, no es la única vía, pero también resulta cada vez más patente que debería haber un cierto acuerdo, a nivel europeo, sobre la tributación de las rentas del trabajo y la definición de la capacidad económica gravable, puesto que constituiría un *prius* lógico a una integración política plena. En definitiva, y prescindiendo de los desacuerdos que podría haber en un proceso armonizador de este impuesto, el mayor problema radicaría en la idea de Europa que se persiga. Si se pretende una mayor integración política, entonces no se puede posponer por más tiempo la armonización del impuesto central de todos los sistemas tributarios de nuestro entorno. Por otro lado, parece indiscutible la necesidad de que se adopten medidas para atajar las discriminaciones en materia tributaria y los efectos perniciosos de la competencia fiscal.

<sup>100</sup> CORDÓN EZQUERRO, T. y M. GUTIÉRREZ LOUSA: «La armonización fiscal del IRPF: el problema de los trabajadores transfronterizos», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núms. 2/3, 1998, pg. 599, nota 3.

<sup>101</sup> Son ilustrativas, en este sentido, las palabras de R. RODRÍGUEZ MORENO: «convendría que nos preguntáramos si el proceso de competencia fiscal entre Estados, provocado por la ausencia de armonización y cooperación en materia tributaria, podrá siempre conjugarse con los objetivos de rigor presupuestario y competitividad que busca la UEM. Y sí, más allá aún, sería compatible con el proyecto de integración política que algunos Estados defienden. La respuesta variará sustancialmente según el concepto de Europa del que se parta, o de la clase de Europa que se persiga», en «La armonización fiscal...», op. cit., pg. 72.