

# ARMONIZACIÓN FISCAL EUROPEA: BALANCE DE SITUACIÓN

Emilio ALBI

## I. INTRODUCCIÓN

LAS tareas de armonización fiscal han tenido clara importancia desde el comienzo del Mercado Común en 1958. Es bien sabido que, inicialmente, el interés se centró, durante bastantes años, en la materia aduanera y de la imposición indirecta. A partir de la Directiva, de 24 de junio de 1988, sobre la liberalización de la circulación de capitales, ha sido también necesario tener en cuenta ciertos aspectos de la imposición directa en la política tributaria internacional, no sólo en la de la Comunidad. El Mercado Único Europeo de 1992, fomentando la inversión a lo largo y ancho del espacio europeo, con un mercado financiero y de capital integrado, ha hecho todavía más importante la consideración de los temas armonizadores o de coordinación fiscal. La Unión Monetaria, eliminando la posibilidad de las variaciones de tipos de cambio, amplía esa importancia. La Unión Europea ya no es sólo un ámbito único de compras y ventas, sino también de ahorro e inversión, con el euro como moneda dominante. Por consiguiente, los temas de la fiscalidad del ahorro personal en el IRPF y del Impuesto sobre Sociedades, incluyendo el gravamen de los intereses y cánones empresariales, se abren al debate de la coordinación tributaria internacional, añadiéndose a la tarea de completar la armonización europea del IVA y de los impuestos especiales.

Al mismo tiempo, se prevé la creación de un grupo de trabajo que evalúe las medidas fiscales

existentes de atracción de inversores y fomento de la exportación, y supervise la comunicación por los gobiernos de información relativa a las mismas. En el *Diario Oficial* de 10 de diciembre de 1998, se han publicado los criterios que la Comisión propone seguir para calificar una medida fiscal como una ayuda de Estado.

Por otra parte, la OCDE ha emitido un informe donde se analiza la competencia fiscal existente, pero sólo en cuanto a los intentos de atraer a determinados países las actividades empresariales más móviles, como los servicios financieros o los servicios en general. El informe de la OCDE establece diecinueve recomendaciones para contrarrestar esas actuaciones de competencia fiscal, y criterios para establecer una estructura más general de respuesta a prácticas fiscales nacionales. Los países miembros de la OCDE tienen dos años para identificar la legislación nacional que genere una competencia fiscal desleal, y tres años más para eliminarla, con dos años más de carencia para que las empresas se adapten a la nueva situación.

Estas iniciativas conducen, directa o indirectamente, hacia una mayor coordinación internacional de los impuestos sobre sociedades. Parece claro que, con economías abiertas y libre circulación de capitales, la coordinación fiscal de la imposición directa ha pasado a ser, casi inevitablemente, un elemento importante del debate económico internacional.

## II. IMPOSICIÓN INDIRECTA

En el área de la tributación indirecta, completar el sistema europeo del IVA es el primer reto en el corto y medio plazo. Lograr una neutralidad efectiva para las transacciones de bienes y servicios entre los estados miembros es todavía más conveniente en el contexto de un mercado único, sin fronteras físicas, y de la UEM, que lo era para formar un mercado común.

### 1. El sistema transitorio del IVA

Es bien conocido el sistema transitorio que la Comunidad ha implantado desde el 1 de enero de 1993, con el que se mantiene el principio de destino con carácter general a pesar de suprimirse los controles del IVA en las fronteras intracomunitarias. Este régimen transitorio se desarrolla por la Directiva 91/680/CEE, de 16 de diciembre, reguladora del régimen jurídico del tráfico intracomunitario (que modifica la Sexta Directiva de 1977), en el Reglamento 92/218/CEE, de 27 de enero de 1992, sobre cooperación de las administraciones tributarias y en los acuerdos alcanzados sobre la armonización de tipos impositivos. Estos acuerdos se resumen de la siguiente manera: el tipo normal del IVA no puede ser inferior al 15 por 100; pueden aplicarse uno o dos tipos reducidos a la lista de productos elaborada en Luxemburgo el 24 de junio de 1991, sin que puedan ser inferiores al 5 por 100; no se puede aplicar un tipo impositivo incrementado. Este cuadro general, sin embargo, contiene diferentes particularidades. España y Luxemburgo pueden aplicar un tipo reducido especial no inferior al 3 por 100, el Reino Unido e Irlanda pueden mantener sus tipos cero tradicionales, y se

reconocen, en general, derechos adquiridos a los estados que venían aplicando tipos inferiores al 5 por 100.

El régimen transitorio se basa en la solución técnica de crear el hecho imponible «adquisición intracomunitaria de bienes» que implica desdoblarse cada transacción intracomunitaria de bienes en dos operaciones: una entrega en general exenta, pero con derecho a deducir el IVA por quien realiza la entrega, y una adquisición en general sujeta, que inicia el ciclo del IVA en el país de la adquisición. El gravamen de la adquisición se lo aplica el propio adquirente. Para que se produzca el hecho imponible, es imprescindible el transporte de un bien de un Estado comunitario a otro. El control de las transacciones se logra a través de la contabilidad empresarial y de la información incluida en el sistema estadístico INTRASTAT referente a los intercambios de mercancías en el interior del mercado único.

En relación con el comercio de bienes con terceros países se mantiene el criterio de destino con ajuste fiscal en frontera. Es decir, el exportador comunitario no aplica el IVA de su país de origen y tiene derecho a la deducción del IVA soportado relativo a su exportación, y el importador comunitario soporta el IVA que se le aplica al efectuar su importación.

El régimen transitorio se complica por una serie de regímenes particulares que, en esencia y resumidamente, implican (1):

- que los viajeros residentes en la Comunidad que transporten bienes destinados a su consumo personal o regalos —o sea, que actúen como consumidores finales o particulares— tributen de acuerdo con el país de origen donde efectúen sus compras;

- que la adquisición de medios de transporte nuevos (automóviles, aviones, barcos y motocicletas) tribute siempre en el país de matriculación (destino), sea quien sea el adquirente;

- que los sujetos pasivos del régimen especial de agricultura, ganadería y pesca, respecto de los bienes destinados a su actividad, los sujetos pasivos que sólo realicen operaciones exentas que no dan derecho a deducción total o parcial del IVA y las personas jurídicas que no actúan como empresarios o profesionales tributen en origen —excepto en el caso de medios de transporte nuevos o de bienes sujetos a los impuestos especiales— hasta que su volumen total de adquisiciones de otros países comunitarios no supere ciertos límites por año natural (en España 10.000 ecus —1.299.800 pesetas), salvo que opten (por tres años en España) por la tributación en destino, que se aplicaría como la de cualquier otra adquisición intracomunitaria sujeta;

- que las ventas a distancia, en cuanto a las adquisiciones efectuadas por las personas enumeradas en el punto anterior y las personas físicas que no tengan la condición de empresario o profesional, tributen en origen si el volumen de ventas del vendedor no excede, por año natural, de ciertos límites (en España 35.000 ecus —4.549.300 pesetas—, en otros países 100.000 ecus) y salvo que el vendedor a distancia opte por aplicar el IVA del país de destino;

- que las prestaciones de servicios de transporte intracomunitario se entiendan realizadas en destino si el destinatario comunica al transportista un número de identificación fiscal del Estado de destino y, en su defecto, se les aplique el IVA del lugar de salida. La misma lógica general se sigue con los

servicios accesorios a los transportes intracomunitarios (destino o donde se presten materialmente), con los servicios de mediación, en nombre y por cuenta de terceros, en esos transportes (destino o lugar de inicio) y con los servicios de mediación, en nombre y por cuenta ajena, en los servicios accesorios a los transportes intracomunitarios de bienes (destino o donde se presten materialmente).

Por otro lado, la regla general y las especiales sobre la localización de las prestaciones de servicios también mezclan el principio de origen y el de destino de manera amplia y, en ocasiones, compleja.

## 2. Una evaluación del sistema transitorio

Es evidente que el régimen transitorio ha ofrecido ventajas en cuanto a la reducción de costes administrativos y de transporte, dada la eliminación de los trámites aduaneros, que ha mejorado la liquidez empresarial por la suspensión de las garantías aduaneras y ciertas obligaciones de prefinanciación, y que, en general, ha fomentado la competencia internacional.

El sistema, sin embargo, presenta aspectos negativos. Por la descripción efectuada en el punto anterior, parece claro que el régimen transitorio del IVA europeo es complicado. Se cuenta con un IVA de estructura común, sobre todo en cuanto a la base imponible, pero que, sin olvidar grandes temas pendientes de resolver, como el del comercio electrónico:

- Mezcla los principios de destino y de origen. Recuerdese, por ejemplo, que el viajero-consumidor tributa en origen, que las ventas a distancia pueden tener tributación en origen o en destino, lo mismo que ocurre

con los transportes o con otros sujetos pasivos, y que los medios de transporte nuevos, las transacciones de bienes con países o territorios no comunitarios a efectos de IVA (por ejemplo, Canarias, Ceuta o Melilla) y, en general, las adquisiciones intracomunitarias de bienes tributan en destino. Para los servicios también existe la tributación en origen y en destino.

- Utiliza tipos impositivos diferentes. Respecto del tipo normal, por ejemplo, los tipos oscilan desde un mínimo del 15 por 100 (Luxemburgo) a un máximo del 25 por 100 (Dinamarca y Suecia, países que no aplican tipos reducidos). Además del tipo estándar, se tienen casos distintos de tipo intermedio, reducido y muy reducido, contando Irlanda y el Reino Unido con un tipo cero, y sin mencionar los países que aplican la suspensión del ingreso en las compras de los exportadores (otro caso de tipo cero con derecho a deducción del IVA soportado).

- Su regulación no está totalmente armonizada en algunos aspectos, como el de determinados regímenes especiales, e incluso no es homogénea la incorporación de las directivas comunitarias al derecho propio de cada país, ni uniforme la actuación práctica de las diversas administraciones tributarias; por ejemplo, en las deducciones o devoluciones del impuesto.

En resumen, el sistema es demasiado complejo, mezclando excesivamente los principios de origen y de destino. Ello conduce a inseguridades e incertidumbres respecto de las responsabilidades fiscales y aumenta las cargas administrativas. Determinados sectores, por ejemplo el de ventas a distancia, tropiezan con costes administrativos considerables. Si añadimos las diferencias de tipos impositivos exis-

tentes, aumenta el estímulo a la creación de circuitos de fraude fiscal que pueden tener origen en la propia complejidad normativa. Por último, el control del sistema, y éste es un punto importante, depende excesivamente de las contabilidades de quienes efectúan las entregas y adquisiciones intracomunitarias, y de la información que suministran.

Esta situación hace aconsejable que se pase del régimen transitorio a uno más definitivo, y en ello se centran buena parte de los esfuerzos armonizadores actuales de la Comisión Europea. El régimen transitorio se fechó hasta el 31 de diciembre de 1996, aunque es evidente que está funcionando durante algún tiempo más. Con todo, se puede suponer que en un plazo corto, dos o tres años, la Unión Europea tendrá un nuevo régimen del IVA. Pero para ello es necesario que se adopten decisiones fundamentalmente respecto de dos puntos:

- la aplicación general del principio de destino o del de origen;

- la mayor o menor uniformidad de tipos impositivos entre los estados miembros.

### **3. ¿Es preferible el principio de destino o el de origen?**

Las propuestas de la Comisión para el régimen del IVA posterior al transitorio establecen la aplicación generalizada del principio de «imposición del IVA según el país de origen». Esta expresión, sin embargo, puede significar, por lo menos, tres sistemas diferentes:

- La aplicación del principio de origen puro, como en la actualidad se aplica en el régimen de viajeros residentes en la Comunidad. En las transacciones de

bienes con el resto del mundo se seguiría aplicando el principio de destino, siguiendo criterios internacionales adoptados por la OMC (antes GATT).

- La aplicación de lo que podemos denominar principio de origen-destino, con cámara de compensación entre países, por el que el IVA del país «exportador» en la transacción intracomunitaria se repercute, en origen, al empresario o profesional adquirente del país «importador», teniendo éste derecho (de acuerdo con las normas del impuesto) a la deducción en el país adquirente de las cuotas soportadas en origen. Esta solución plantea la dificultad de que la recaudación por IVA en los países comunitarios no se corresponde con el nivel de consumo final dentro de cada país. El país «exportador» obtiene una recaudación que el adquirente del país «importador» utiliza como deducción; por tanto, los países más exportadores dentro de la UE incrementan su recaudación por IVA a costa de los países que importan más, que la reducen. Este problema se puede solucionar con una cámara de compensación, entre los estados comunitarios, que permitiera que el IVA percibido por el Estado de origen y deducido en el de destino se compensase al último por la Hacienda del Estado de origen.

Las transacciones de bienes con el resto del mundo seguirían el principio de destino, y el régimen de viajeros residentes en la Comunidad mantendría, previsiblemente, el de origen. Para el resto de las transacciones se aplicaría un criterio de destino.

- La aplicación del ya explicado principio de origen-destino (en los mismos términos), pero con reasignación de la recaudación de las transacciones empresariales intracomunitarias entre los

estados miembro, de acuerdo con una cuantificación estadística del consumo de cada país. En vez de usar una cámara de compensación, basada en las declaraciones de los sujetos pasivos, la compensación se produciría de acuerdo con datos macroeconómicos.

Para poder elegir entre estos tres sistemas, hay, en primer lugar, que establecer con claridad lo que implican económicamente los principios de origen y de destino (este último es análogo en sus efectos económicos al de origen-destino) para, así, poder interpretar qué sistema es preferible en la UE. A este tema nos dedicamos seguidamente.

El principio de destino implica que los bienes y servicios nacionales y extranjeros soportan la carga tributaria indirecta del país «importador», y que nadie obtiene una ventaja fiscal en ese mercado. Las condiciones de competencia de la oferta no se ven afectadas en el mercado de destino por la tributación sobre el consumo, ya que las ofertas nacionales y extranjeras obtienen los mismos precios relativos netos de impuestos indirectos. El principio de destino tiende a que los precios relativos de los productores sean iguales en todos los países comunitarios. Esta igualdad de precios relativos supone, en competencia, igualdad de costes marginales y, por tanto, eficiencia en la producción y en su localización.

El principio de origen implica, por el contrario, que los consumidores pueden comprar en países de impuestos más bajos para consumir en los de impuestos más altos. Por lo tanto, en esta situación, los que se igualan internacionalmente son los precios de los consumidores (sin tener en cuenta los costes de transporte) y, por consiguiente, se tiene eficiencia en el

consumo —la igualdad de precios al consumo supone igualdad de la disposición al pago de los consumidores de diferentes países (2).

En conclusión, el principio de destino en el comercio internacional es, en general, eficiente respecto de la localización de la producción, y el de origen no lo es. Un principio permite, básicamente, la eficiencia en la producción y el otro en el consumo. Tradicionalmente, se ha mantenido que las pérdidas de eficiencia en la producción superan probablemente a las distorsiones del consumo, siendo éste el fundamento de la adopción internacional del principio de destino en el comercio internacional. Parece lógico pensar, por tanto, que la UE mantendrá el criterio de destino para el IVA comunitario, evitando, al mismo tiempo, los problemas prácticos de aplicar un criterio de origen para las transacciones intracomunitarias y el principio de destino para las transacciones con el resto del mundo.

Al no existir, sin embargo, fronteras físicas para producir los ajustes fiscales del principio de destino (el importador soporta el Impuesto sobre el Valor Añadido de su país y el exportador no aplica el IVA de origen, pero se deduce el IVA que haya soportado), el criterio fiscal habrá de ser el del principio que hemos denominado de origen-destino para las transacciones empresariales y profesionales. El problema mencionado de compensar a los países comunitarios más «importadores» a cargo de los más «exportadores» es posible que tenga una solución más sencilla a través de la asignación de la recaudación de las transacciones empresariales intracomunitarias por medio de la cuantificación del consumo de cada país y la realización de pagos compensatorios entre países, en vez de con la utilización de una cámara de compensación que se base en las declaraciones de los

sujetos pasivos. Es previsible, por otro lado, que el régimen de viajeros residentes en la Comunidad mantenga el principio de origen.

Con la aplicación del criterio de origen-destino, las «cadenas» de IVA no se interrumpen en las transacciones intracomunitarias de empresarios y profesionales. Prepondera, por tanto, el principio de destino. Al mismo tiempo, como el adquiriente soporta un Impuesto sobre el Valor Añadido del país de origen, que le repercute quien realiza la entrega o presta el servicio, se origina un estímulo (igual al de las transacciones nacionales) a declarar los impuestos soportados y repercutidos, con lo que mejora el control del sistema, lo que es un elemento de importancia considerable.

#### **4. La armonización de tipos impositivos y el principio de origen-destino**

El principio de destino es eficiente en la producción si todos los países cooperan en la obtención de una estructura impositiva óptima. Sin embargo, esto no es así en la realidad. Es bien conocido, por ejemplo, que los efectos de un impuesto sobre el consumo en destino y de una subvención a la producción en origen son equivalentes, en competencia, a los de un arancel. Se origina recaudación, aumentando el precio interno de los bienes, reduciéndose el consumo y sustituyéndose importaciones. La sustitución de importaciones protege a los productores nacionales y les transfiere renta desde los consumidores. Por tanto, existe un estímulo a incrementar los tipos impositivos sobre los bienes «importables», o a aumentar los tipos en general, subvencionando a la producción —por ejemplo, reduciendo el coste empresarial de la seguridad social (3). Esto nos

perfila el segundo de los temas a decidir en la UE: el de la mayor o menor aproximación deseable de tipos impositivos entre los estados miembros.

Si seguimos un razonamiento normativo, en términos de la mejora del bienestar comunitario, es preferible la diversidad de tipos impositivos entre los países de la UE, dadas las diferentes condiciones de producción y demanda en éstos. Al mismo tiempo, la no uniformidad de tipos permite que los países puedan manejar mejor su política fiscal con fines coyunturales. Sin embargo, aunque pueda resultar sorprendente, está aceptado (4) que, partiendo de unos tipos impositivos diferentes (sin tener en cuenta efectos recaudatorios ni consideraciones distributivas), si estos tipos se aproximan uniformemente hacia un promedio de tipos comunitarios ponderado (5) se producen efectos positivos en términos de bienestar. Este resultado se puede intuir si se piensa que mejora la eficiencia en el consumo y que se entorpece el uso de políticas proteccionistas. Además, aunque con sus limitaciones, este resultado teórico se mantiene en situaciones de comportamientos oligopolísticos (según la hipótesis de Cournot) o incluyendo a terceros países.

El resultado de que se pueden lograr mejoras de bienestar si los tipos impositivos del Impuesto sobre el Valor Añadido convergen en la UE hacia un promedio de los tipos preexistentes está presente en algunas propuestas armonizadoras. Es un resultado importante, aunque no considere cuestiones recaudatorias ni distributivas, como se ha mencionado anteriormente, y exija transferencias apropiadas entre países y consumidores, salvo que existan políticas nacionales proteccionistas. No se puede

elevantar a la categoría de dogma, pero es un punto de partida importante para, mejorando el conocimiento empírico, avanzar en esa dirección. Al mismo tiempo, la convergencia de los tipos comunitarios del IVA hacia un promedio suaviza los problemas derivados de las compras transfronterizas realizadas por «viajeros de fin de semana» a las que se aplica el principio de origen, y desestimula esquemas obvios de fraude fiscal. No creo que todo esto implique uniformidad de los tipos impositivos —políticamente esto está descontado—, pero sí un nivel mejor de armonización que el actual, en la línea de una convergencia hacia el promedio de tipos impositivos existente (tanto estándar como reducidos), quizá con una banda, no muy ancha, de tipos máximos y mínimos (6).

## 5. El tema de los impuestos especiales

En cuanto a los impuestos especiales, la tendencia, ya comentada, de mantener el principio de destino en la imposición indirecta europea creo que se va a mantener. Como es conocido, los impuestos especiales se aplican adicionalmente al IVA, suponiendo una sobreimposición que en España se aplica a la fabricación de alcoholes y bebidas derivadas, productos intermedios, cerveza (aunque no al vino y bebidas fermentadas en la actualidad), labores de tabaco, hidrocarburos y matriculación de determinados medios de transporte (también existen los impuestos sobre las primas de seguros o sobre la electricidad, que no se incluyen, al igual que el de matriculación, en las directivas comunitarias). La carga tributaria de los impuestos especiales es, por tanto, grande, y eso implica que la aplicación del principio de origen exigiría tipos

impositivos muy uniformes para los impuestos de fabricación en todos los países miembros con el fin de que no se distorsione la competencia (la existencia de compras transfronterizas respalda, en todo caso, un grado de armonización de tipos impositivos).

La solución vigente para los impuestos de fabricación, desde el 1 de enero de 1993, tras la abolición de las fronteras intracomunitarias, es previsible que se mantenga en el medio plazo. Sigue el principio de destino, efectuándose el tráfico empresarial intracomunitario de los productos sometidos a impuestos especiales en «régimen suspensivo», lo que asegura que esos impuestos especiales (o «accisas» en la terminología comunitaria) se satisfagan en el país de consumo a los tipos de gravamen vigentes en el mismo.

Este «régimen suspensivo» se define en la Ley española de Impuestos Especiales (LIE) como el «régimen fiscal aplicable a la fabricación, transformación, tenencia y circulación de productos objeto de los impuestos especiales de fabricación en el que, habiéndose realizado el hecho imponible, no se ha producido el devengo y, en consecuencia, no es exigible el impuesto» (7).

Bajo este régimen fiscal, los productos objeto de los impuestos especiales de fabricación pueden permanecer en régimen suspensivo:

— durante el tiempo en que no salgan de la fábrica donde se han obtenido o del depósito fiscal en que se almacenen;

— durante el transporte entre fábricas y depósitos fiscales, aunque el mismo se efectúe por diferentes estados comunitarios.

Lo que implica evitar la generación de gastos financie-

ros, dado el desfase temporal existente entre la realización del hecho imponible y el momento en que se produce la puesta en consumo.

Igualmente, con la finalidad de ampliar al máximo la libertad de adquisición de los productos objeto de los derechos de accisa en otros estados comunitarios, el régimen suspensivo se aplica también a la circulación intracomunitaria de dichos bienes con destino a operadores autorizados legalmente.

Asimismo, con el mismo objetivo de extender al máximo la libertad de adquisición en otros estados miembros, se permite la circulación intracomunitaria de productos objeto de los impuestos especiales de fabricación (alcohol y bebidas alcohólicas, hidrocarburos y labores de tabaco) por los que ya se ha satisfecho el impuesto en un Estado miembro, gravándose en el Estado de destino y autorizándose la devolución en el de expedición.

Así pues, actualmente, bajo este «principio de imposición en el país de destino», la circulación de las mercancías en el ámbito territorial de la CEE se hace libremente en régimen de suspensión de impuestos hasta los depósitos fiscales en el país de destino, donde el impuesto especial se abona en el momento de puesta en consumo de los productos, a los tipos vigentes en el mismo, como sucedía anteriormente, pero sin controles en las fronteras interiores desde el día 1 de enero de 1993. El sistema, a pesar de sus problemas, no parece plantear una necesidad de cambios radicales.

Por último, la imposición con fines medioambientales (impuesto CO<sub>2</sub>, por ejemplo) está siendo discutida a lo largo de los últimos diez años. Es bien conocida la oposi-

ción de España a la tributación ecológica sobre la energía (8).

### III. IMPOSICIÓN DIRECTA Y COORDINACIÓN FISCAL

#### 1. Un panorama general

La carga tributaria por impuestos directos en los países de la UE no ha descendido durante los últimos años, aunque haya experimentado alteraciones importantes. Un elemento fundamental de los cambios habidos es que la aportación a la recaudación de las rentas del trabajo dependiente ha aumentado, habiendo disminuido la de otros factores de la producción. Esto se explica por motivos diversos, pero, sobre todo, subraya que las rentas del trabajo dependiente son una base impositiva estable y fácil de gravar, mientras que la libre circulación de capitales y el fomento de la actividad empresarial de la UE han puesto freno al gravamen del capital y de otras actividades productivas.

Esta realidad adquiere mayor importancia, en un contexto de competencia fiscal entre los países. El intento de atraer fondos prestables e inversiones directas, o de proteger el negocio de los centros financieros internacionales, conduce fácilmente a la aparición de las características que se han reseñado.

#### 2. Fiscalidad del ahorro e IRPF

El panorama tributario descrito tiene buena parte de su origen, como se ha apuntado, en la apertura económica de los países y en el tratamiento internacional de la fiscalidad del ahorro dentro de un ámbito de competencia fiscal. Los países tienden a no gravar en origen los rendi-

mientos de los ahorradores no residentes por dos razones fundamentales: para así atraer al país fondos prestables y para proteger el negocio de sus centros financieros, y evitar que ese negocio, y los fondos correspondientes, vayan hacia terceros países con gravamen nulo de las rentas del capital de sus no residentes. Esta situación de competencia fiscal entre países genera la necesidad de reducir la tributación de las rentas del capital de los residentes para evitar salidas de capital hacia instrumentos financieros internacionales cuyos rendimientos no es sencillo, administrativamente, controlar. Se cumple así el resultado teórico de que las rentas de los factores móviles no se gravan, y sí las de los factores inmóviles, como el trabajo. La realidad actual, legal y administrativa, de las naciones, con libertad de circulación de capitales y competencia en el terreno fiscal, conduce a una baja, o nula, tributación de las rentas y ganancias del capital.

Al mismo tiempo, por poco que se conozca el funcionamiento de los mercados internacionales, se comprende con facilidad que el negocio financiero se desplazará hacia los países con cargas tributarias menores, a menos que se coordinen internacionalmente los impuestos sobre los rendimientos de los flujos financieros. La explicación está en la altísima movilidad internacional del capital. Pero, por otro lado, surge el problema político, y de equidad, de la distinta tributación de los rendimientos de los factores móviles e inmóviles, como el trabajo, o el de eficiencia que se deriva de la escasa neutralidad con que se tratan, fiscalmente, diversas clases de rendimientos del capital procedentes de inversiones financieras que son sustitutivas entre sí. Respecto al pri-

mer problema, una sentencia reciente del Tribunal Constitucional alemán exige que el gobierno federal asegure un «equilibrio tributario» entre los impuestos que recaen sobre el ahorro y los que gravan las rentas del trabajo personal.

La única respuesta sólida que, pienso, puede darse a esta cuestión consistiría en el establecimiento internacional, no sólo en la Unión Europea, sino en todos los países de la OCDE, de un sistema coordinado de retenciones a cuenta mínimas para las rentas del ahorro, como alternativa a la situación de competencia fiscal existente. Otra posibilidad es la transmisión internacional de información sobre las rentas del ahorro obtenidas en un país por no residentes. Sin embargo, no creo que, a falta de retenciones en origen, pueda funcionar adecuadamente la colaboración entre administraciones o el intercambio de información, a pesar de ser el sistema que probablemente se implantará en el futuro próximo. Las administraciones tributarias, con recursos escasos, no prestarán atención a esa tarea. Al mismo tiempo, existen dificultades legales en determinados países para que se pueda facilitar información (por ejemplo, legislación sobre el secreto bancario). Sin embargo, la dificultad de gravar en origen los instrumentos financieros derivados origina que, para éstos, y en algunos otros casos, la alternativa de intercambio de información sea preferible.

La posición europea en la actualidad (9) se centra en el enfoque del intercambio de información, aunque para que llegue a ser realidad hay que entablar conversaciones con los Estados Unidos y con terceros países clave (sobre todo Suiza) para promover medidas equivalentes en esos estados. Los países miembros de la UE que no admitan el intercambio de información, de-

berán aplicar una retención en origen sobre las rentas de los no residentes, transfiriendo una parte de la recaudación al Estado de residencia del inversor. Esta última situación sólo podrá subsistir siete años después de la aprobación de la posible directiva sobre el tema, cuando todos los países miembros deberían contar con un sistema de intercambio de información. Esta directiva puede aprobarse definitivamente a fines de 2002.

### **3. El Impuesto sobre Sociedades**

Si se repasan los impuestos sobre sociedades de los países miembros de la UE, se observa que tienden a basarse cada vez más en el resultado contable, con una compensación amplia de pérdidas y unos tipos impositivos más bajos que en el pasado. La relación entre el Impuesto sobre Sociedades y el IRPF se centra en dos aspectos: coordinación del tratamiento de las rentas empresariales y profesionales en los dos impuestos para lograr cierta uniformidad, y utilización general de mecanismos de integración entre el Impuesto sobre Sociedades y el IRPF para suavizar el problema de la doble imposición.

En cuanto a la integración entre los dos impuestos, hay que señalar que sólo un país de la Unión Europea, Holanda, aplica un sistema clásico de impuesto independiente de sociedades sin corregir, por tanto, la doble imposición de dividendos. La mayor parte de los países aplican mecanismos de atenuación o eliminación de esa doble imposición en el nivel del accionista a través de:

- la exención del dividendo percibido por el accionista persona física (Grecia; Alemania, a

partir de 2002, sólo incluye la mitad del dividendo en la base del accionista);

- la aplicación de tipos impositivos reducidos en el impuesto del accionista persona física (Austria, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Suecia y, como opción, Portugal);

- fórmulas de imputación total o parcial (España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Reino Unido);

- la aplicación del sistema de dos tipos impositivos (Alemania, lo que globalmente se asemeja a un sistema de imputación);

- la utilización del crédito del impuesto (Portugal).

Por lo tanto, la integración es un hecho en la UE (10), y casi la mitad de los países comunitarios usan el sistema de imputación total o parcial, aunque no siempre se elimina, y sólo se suaviza, el problema de la doble imposición. La financiación vía endeudamiento está favorecida además por la inexistencia de una retención mínima sobre los intereses practicada en origen, ya que éstos son deducibles del Impuesto sobre Sociedades local que grava los beneficios societarios, y las normas de «capitalización insuficiente» no alcanzan a resolver el tema con un nivel mínimo de garantías.

En cuanto al tipo impositivo del Impuesto sobre Sociedades, también se observa un determinado nivel de acercamiento entre los países de la UE, sobre todo en comparación con el pasado, aunque las diferencias son todavía importantes.

En los demás aspectos referentes a la determinación de la base imponible y a la utilización de la fiscalidad como mecanismo de estímulo a la inversión, las divergencias entre los impuestos

sobre sociedades de los países comunitarios son serias. Esto resulta lógico, ya que los criterios de «competencia fiscal» tienden a aproximar los impuestos en determinados aspectos, pero los separan en lo que se refiere justamente a la atracción de inversiones.

De hecho, la escasa armonización normativa habida en la Unión Europea durante los últimos años y la competencia fiscal producida entre los países miembros ha mantenido una serie de discrepancias considerables en los impuestos de sociedades de los diversos países europeos. Creo que resulta de interés efectuar un breve resumen de las mismas.

Las divergencias principales que se pueden observar en las bases imponibles de los impuestos sobre sociedades de los países comunitarios surgen fundamentalmente por:

— los diversos métodos de amortización aceptables a efectos fiscales y los coeficientes aplicables; un peso especial tienen las varias posibilidades de utilizar la amortización acelerada en distintos países;

— los incentivos fiscales existentes para promover la inversión, especialmente con el estímulo de áreas geográficas o industrias determinadas, o de actividades concretas, como las exportaciones;

— el tratamiento fiscal de las ganancias y pérdidas de capital, tanto en su valoración como en los ajustes por inflación permitidos o los posibles mecanismos de diferimiento o exención existentes para los casos de reinversión;

— las variadas posibilidades de compensación de pérdidas, en cuanto al número de años en que se permite tal compensación, o si se acepta sólo hacia el

futuro o también respecto de los ejercicios ya cerrados;

y con menor importancia respecto de:

— la valoración de existencias.

Estas divergencias, sin embargo, no terminan en la legislación fiscal. Existen también divergencias contables importantes entre los estados comunitarios que tienen un claro efecto en las bases imponibles societarias que se edifican sobre el resultado contable. La Cuarta Directiva permite alternativas diferentes que la realidad institucional de los diversos países de la UE ha transformado en diferencias contables de importancia.

Dado el contexto de competencia fiscal en el que los países comunitarios se mueven, no son de esperar grandes movimientos armonizadores en un futuro próximo. Se puede prever que continuarán los intentos de mejorar el contexto empresarial, especialmente para las PYME (dentro de la Carta Europea para la Empresa Europea) y las empresas multinacionales europeas. Con todo, las divergencias indicadas anteriormente permiten sostener la tesis de que, en el medio plazo, se puede avanzar en proyectos armonizadores fiscales y contables. La razón de esto último es que, aunque la competencia fiscal es un resultado de equilibrio en teoría de los juegos, la cooperación entre los países miembros de la UE puede resultar atractiva si la recaudación por las rentas del capital continúa decreciendo a causa, justamente, de esa competencia fiscal.

Esto último se ve con claridad si consideramos con atención los aspectos internacionales de la tributación societaria. Con los sistemas impositivos vigentes, la aplicación práctica del criterio de residencia, para la matriz, en la tribu-

tación de los rendimientos de las sociedades filiales (eficiente en cuanto a la localización internacional de la inversión) es una quimera, dada la baja o nula tributación internacional de los intereses, en origen, y porque tal criterio exige, para lograr la eficiencia en la localización internacional de la inversión, créditos fiscales plenos (por el país de residencia) e imputación de beneficios al accionista (para evitar el diferimiento del impuesto). En la actualidad, la elección real está entre gravar desigualmente las rentas societarias en origen, aplicando exención en residencia (situación bastante generalizada), o aplicar el criterio de origen, pero coordinando los impuestos.

Esta realidad de la primacía práctica del principio de origen conduce, si se quiere obtener un grado de neutralidad en la asignación internacional de la inversión, a una coordinación de tipos impositivos y de bases imponibles del Impuesto sobre Sociedades en la UE, en la línea señalada, por ejemplo, por el Informe del Comité Ruding. En otro caso, la competencia fiscal entre estados dificulta poder recaudar impuestos sobre el capital y genera ineficiencia en la localización de la inversión (11).

El principio de residencia, en teoría, evita la necesidad de coordinación fiscal, pero la situación de los sistemas actuales, con la mencionada práctica exención en origen de los intereses, el diferimiento del gravamen en residencia de los beneficios destinados a reservas y la limitación de los créditos fiscales, hace atractiva la coordinación. Las diferencias de tipos efectivos (medios) de gravamen sobre los rendimientos de la inversión son muy amplias en la actualidad y distorsionan seriamente las decisiones económicas. Hay razones, por tanto, para la convergencia de sistemas. Es

obvio que existen problemas políticos importantes en esta solución, y que hay fuertes partidarios de mantener la competencia fiscal entre estados. Sin embargo, mi pronóstico se centra, para el medio plazo, en una mayor coordinación de los impuestos sobre sociedades en la UE, tanto respecto de sus tipos como de sus bases imponibles.

En esta línea, se puede pensar, en el medio plazo, en acuerdos internacionales amplios respecto de la tributación societaria, con una posible actividad armonizadora en la UE que, en lo fiscal, evite la utilización abierta del impuesto como estímulo a la inversión (prohibición de la amortización acelerada y de los estímulos fiscales a la inversión, o de «vacaciones fiscales», por ejemplo). Es posible que también veamos el establecimiento de un máximo y un mínimo a los tipos impositivos de la tributación societaria y que, en lo contable, se eliminen algunas de las opciones establecidas en la Cuarta y Séptima directivas. Este pronóstico es posible que resulte erróneo, pero daría respuesta a problemas reales cuya solución alternativa no es sencilla.

De nuevo, la posición actual de la Unión Europea no es del todo coincidente con lo expuesto, aunque muestra sintonía con los puntos comentados. Existe una propuesta de directiva, de 4 de marzo de 1998, para eliminar la tributación en origen de los pagos de intereses y cánones entre sociedades asociadas (que en el futuro se ampliaría a todas las sociedades). Por otro lado, el Consejo de 19 de diciembre de 1997 aprobó el denominado «Código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas» que en esencia es sólo un compromiso político para no establecer nuevas medidas fiscales que influyan en la localización de la actividad empresarial dentro de

la Comunidad e iniciar un «desmantelamiento» de ese tipo de medidas, a partir de 1 de enero de 1998, en un plazo de cinco años, aunque puede justificarse un plazo más largo en circunstancias particulares.

Al mismo tiempo, se prevé la creación de un grupo de trabajo que evalúe las medidas fiscales existentes de atracción de inversores y fomento de la exportación y supervise la comunicación por los gobiernos de información relativa a aquéllas. En el *Diario Oficial* de 10 de diciembre de 1998, se han publicado los criterios que la Comisión propone seguir para calificar una medida fiscal como una ayuda de Estado.

Por otra parte, la OCDE ha emitido un informe donde se analiza la competencia fiscal existente, pero sólo en cuanto a los intentos de atraer a determinados países las actividades empresariales más móviles, como los servicios financieros o los servicios en general. El informe de la OCDE establece diecinueve recomendaciones para contrarrestar esas actuaciones de competencia fiscal, y criterios para establecer una estructura más general de respuesta a prácticas fiscales nacionales. Los países miembros de la OCDE tienen dos años para identificar la legislación nacional que genere una competencia fiscal desleal, y tres años más para eliminarla, con dos años más de carencia para que las empresas se adapten a la nueva situación.

Estas iniciativas conducen, directa o indirectamente, hacia una mayor coordinación internacional de los impuestos sobre sociedades. Parece claro que, con economías abiertas y libre circulación de capitales, la coordinación fiscal de la imposición directa ha pasado a ser, casi inevitablemente, un elemento importante del debate económico internacional.

## IV. CONCLUSIONES

La situación actual de la armonización fiscal en la UE es de compás de espera. Se mantiene la tensión entre competencia y coordinación fiscal, sin que se haya encontrado un punto de equilibrio definitivo.

En el terreno del IVA, el régimen transitorio que todavía está vigente tiene defectos claros. Creo que no tardará demasiado la llegada de un sistema comunitario de origen-destino en el que la repercusión del IVA no se interrumpa en las transacciones entre empresarios y profesionales de los países miembros. Es también posible un estrechamiento de la dispersión de tipos impositivos existente. En cambio, los impuestos especiales pueden mantener su estructura presente, ampliada, posiblemente, con la imposición medioambiental.

Está ya planteado el intercambio de información en cuanto a la tributación de los rendimientos del ahorro. Sin embargo, tengo ciertas dudas de que se lleve definitivamente a la práctica. En el Impuesto sobre Sociedades, se prohibirán las medidas fiscales que supongan una «competencia desleal» respecto de la atracción de inversiones directas o que den ventajas excepcionales a las empresas. La posible y deseable coordinación fiscal de la imposición directa deberá esperar algún tiempo y realizarse en un ámbito internacional más amplio que el de la Unión Europea.

### NOTAS

(1) Sin olvidar, las peculiaridades del régimen especial de bienes usados, objetos de arte, antigüedades y objetos de colección, las de las entregas de bienes que hayan de ser objeto de instalación o montaje, las de las entregas de bienes objeto de impuestos especiales, las de los fabricantes de objetos de metales preciosos, las de las entregas por sujetos pasivos con franquicia en origen, las ventas *duty-free* para viajeros intracomunitarios hasta el 30 de junio de 1999, o las del ré-

gimen para «operaciones triangulares» de la Directiva de Simplificación 111/CEE/92, de 14 de diciembre.

(2) Con un impuesto uniforme que grave al mismo tipo impositivo todo el consumo (en un modelo de oferta de trabajo perfectamente inelástica y con sólo renta del trabajo), el principio de destino también logra eficiencia en el consumo. Igualmente, con un impuesto uniforme sobre el consumo, el principio de origen permite la eficiencia en la producción del país de origen, pero tal impuesto no es globalmente eficiente, ya que distorsiona la asignación internacional del capital y, por tanto, la localización espacial de la producción. Véase ALBI, GONZÁLEZ-PÁRAMO y ZUBIRI, (2000), II, capítulo 10.

(3) Lo que, a su vez, puede reducir los costes y facilitar la exportación o fomentar determinado empleo, al menos en el corto plazo.

(4) Véase, BRANDTS, y LÓPEZ GARCÍA (1994). LÓPEZ GARCÍA (1996) muestra también mejoras de bienestar con una aproximación a un promedio de tipos en el caso del principio de origen. LÓPEZ GARCÍA (1998) amplía el análisis al caso en que el gobierno use la recaudación para proporcionar bienes públicos, advirtiendo de los supuestos restrictivos del modelo.

(5) La ponderación refleja las pendientes relativas de las demandas compensadas de los países, según se expone en KEEN (1987), y sirve para que se mantengan la demanda total y el precio internacional.

(6) La fijación de niveles mínimos de tipos impositivos es, también, una política de mejora del bienestar, lo cual no se logra necesariamente en este terreno con la competencia fiscal. Véase BRANDTS y LÓPEZ GARCÍA (1994), y KAMBUR y KEEN (1993).

(7) Artículo 4.20 LIE.

(8) Propuesta COM (97) 30.

(9) Después de la reunión de Niza de diciembre de 2000.

(10) Esto supone el éxito de la «visión tradicional» del tema de la doble imposición (destituye el pago de dividendos y la inversión con emisiones de acciones nuevas; a pesar de la doble imposición, se pagan dividendos porque sirven como «señal» de rentabilidad y porque, dada la relación «principal-agente», sirven para evitar que los gestores sobreinviertan) respecto de la «nueva» (los mecanismos de integración no son relevantes desde el punto de vista de la eficiencia), como sugieren buena parte de los estudios empíricos existentes (véase ZODROW, 1991). El problema de la «visión nueva» está en que sus conclusiones descansan en el supuesto de que todos los beneficios se distribuyen fiscalmente y se gravan en el impuesto personal como dividendos, como si se aplicase una «transparencia fiscal generalizada».

Hay que señalar, sin embargo, que la doble imposición no debe afectar al coste del

capital en una economía pequeña y abierta donde las tasas de rendimiento que reciben los inversores (antes del IRPF) se determinarán internacionalmente. El impuesto personal que recae sobre el ahorro del país reduce la rentabilidad de los ahorradores, pero no debe afectar al coste del capital de la empresa en su decisión inversora. El tema de interés es, por tanto, empírico: ¿hasta qué punto está abierta una economía en sus mercados de capitales? (véase, BOADWAY y BRUCE, 1992; y DEVEREUX y FREEMAN, 1995). En todo caso, el doble gravamen sí hace más atractivo ser prestamista que accionista y daña a las empresas nuevas, que encuentran más dificultades para endeudarse; por otro lado, la encuesta que se incluye en el Informe del Comité Ruding, realizada entre empresas europeas, señala con claridad la existencia de distorsiones empresariales debidas al Impuesto de Sociedades y al doble gravamen.

(11) Los tipos efectivos medios sobre los beneficios societarios afectan a la elección de una localización para la inversión directa en una planta, dentro de un área geográfica concreta y si los costes de transporte, los beneficios externos de la aglomeración o las diferencias de costes salariales no son grandes. El tipo marginal efectivo influye en el coste del capital y, por tanto, en el nivel óptimo de producción en cada localización, lo que afecta indirectamente a las decisiones de localización. Pero el efecto directo, y más importante, en la localización lo genera el tipo efectivo medio: las empresas tendrán en cuenta los beneficios después de impuestos para decidir la localización adecuada. Véase: DEVEREUX y GRIFFITH (1998).

#### BIBLIOGRAFÍA

ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ZUBIRI, I. (2000), *Economía Pública I y II*, Ariel, Barcelona.

ALWORTH, J., (1998), «Taxation and integrated financial markets: The challenges of derivatives and other financial innovations», *International Tax and Public Finance*, vol. 5, nº 4.

BIRD, R. M., y GENDRON, P. P. (1998), «Dual VATs and cross-border trade: Two problems, one solution?», *International Tax and Public Finance*, vol. 5, nº 3

BOADWAY, R., y BRUCE, N. (1992), «Problems with integrating corporate and personal income taxes in an open economy», *Journal of Public Economics*, volumen 48, nº 1.

BRANDTS, J., y LÓPEZ GARCÍA, M. A. (1994), «La armonización fiscal indirecta en Europa: un panorama desde el análisis económico», *Hacienda Pública Española*, nº 2.

CNOSSEN, S. (1996), «Company taxes in the European Union: Criteria and options for reform», *Fiscal Studies*, vol. 17, nº 4.

DEVEREUX, M. P., y FREEMAN, H. (1995), «The impact of tax on foreign direct investments: empirical evidence and the implications for tax integration schemes», *International Tax and Public Finance*, vol. 2, nº 1.

DEVEREUX, M. P., y GRIFFITH, R. (1998), «Taxes and the location of production: evidence from a panel of U.S. multinationals», *Journal of Public Economics*, volumen 68, nº 3.

EIJFFINGER, S. C. W.; HUIZINGA, H. P., y LEMMEN, J. J. G. (1998), «Short-term and long-term government debt and nonresident interest withholding taxes», *Journal of Public Economics*, vol. 68, número 3.

GAGO, A., y ALVAREZ, J. C. (1995), «Hechos y tendencias de la reforma fiscal en los países de la OCDE (1980-1990)», *Hacienda Pública Española*, nº 134.

HEAD, J.G. (1997), «Company tax structure and company tax incidence», *International Tax and Public Finance*, vol. 4, nº 1.

HUIZINGA, H. (1994) «International interest withholding taxation: Prospects for a common european policy» *International Tax and Public Finance*, vol 1, nº 3

KAMBUR, R., y KEEN, M. J. (1993), «Jeux sans frontières: tax competition and tax coordination when countries differ in size», *American Economic Review*, vol. 83.

KEEN, M. J. (1987), «Welfare effects of community tax harmonization», *Journal of Public Economics*, vol. 33.

KEEN, M. J., y SMITH, S. (1996), «The future of VAT in the European Union», *Economic Policy*, vol. 23.

LÓPEZ GARCÍA, M. A. (1996) «The origin principle and the welfare gains from indirect tax harmonization», *International Tax and Public Finance*, vol. 3, nº 1.

— (1998), «On welfare and revenue effects of induced tax harmonization», *Economic Letters*, 60.

MUTÉN, L.; SØRENSEN, P. B.; HAGEN, K. P., y GENSER, B (1996), *Towards a dual income tax?*, Scandinavian and Austrian Experiences, Foundation for European Fiscal Studies, Erasmus University Rotterdam, Kluwer.

NIELSEN, S. B., y SØRENSEN, P. B. (1997), «On the optimality of the Nordic System of dual income taxation», *Journal of Public Economics*, vol. 63, nº 3.

PLAMBECK, Ch. T.; ROSENBLOOM, H. D., y RING, D. M. (1995), «Tax aspects of derivative financial instruments, General Report», *Cahiers de droit fiscal international*, Kluwer.

ZODROW, G. R. (1991), «On the traditional and new views of dividend taxation», *National Tax Journal*, vol. 44.

### **Resumen**

En este artículo se plantea un balance de situación de la armonización fiscal europea, analizando económicamente diversas posibilidades abiertas a la UE. Dentro de la imposición indirecta, el centro de atención es el IVA, aunque también se consideran los impuestos especiales. En la imposición directa, se contemplan tanto el tratamiento de la fiscalidad del ahorro como el de la imposición societaria.

*Palabras clave:* armonización, impuestos, Unión Europea.

### **Abstract**

This article sets forth a balance sheet of European tax harmonisation, analysing the different possibilities open to the EU from the economic standpoint. In indirect taxation the centre of attention is VAT, although excise taxes are also considered. In direct taxation both the tax treatment of saving and of corporate taxation are considered.

*Key words:* harmonisation, taxes, European Union.

*JEL classification:* H24, H25, H87.