

LOS RETOS DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Emilio ALBI (*)

Universidad Complutense de Madrid

Resumen

En las últimas tres décadas, durante el tiempo transcurrido entre el informe Meade de 1978 y el reciente *Mirlees Review* de 2009, se ha producido un intenso debate sobre las posibles alternativas a la estructura tradicional del impuesto de sociedades (IS). En este trabajo, se pasa revista a esta amplia batería de propuestas, de carácter esencialmente teórico, que, atendiendo a su naturaleza, pueden clasificarse en dos grandes grupos. Por una parte, las que defienden un IS aplicable exclusivamente a las rentas económicas y, por otra, aquellas que proponen un IS donde todos los rendimientos del capital reciben el mismo trato independientemente de su modo de financiación. Asimismo, el artículo analiza las causas y efectos del proceso de extensión de bases y reducción de tipos legales en el que se ha visto inmerso de manera efectiva el IS en las últimas décadas.

Palabras clave: Impuesto de Sociedades, extensión de bases, reducción de tipos.

Abstract

In the last three decades, during the time elapsed between the Meade Report of 1978 and the recent *Mirlees Review* of 2009, intense discussion has taken place regarding the possible alternatives to the traditional structure of Corporation Tax (IS). In this article we review this wide battery of proposals, of an essentially theoretical nature, which may be classified, in accordance with its nature into two main groups: on the one hand, those defending a Corporation Tax applicable solely to economic income and, on the other, those proposing a Corporation Tax where all capital earnings receive the same treatment irrespective of their mode of financing. The article also analyses the causes and effects of the process of extension of bases and reduction of legal rates in which the Corporation Tax has been effectively immersed in recent times.

Key words: Corporation Tax, extension of bases, reduction of rates.

JEL classification: H25.

I. INTRODUCCIÓN

ESTE trabajo repasa la imposición societaria en el contexto de la globalización económica experimentada a lo largo de los últimos treinta años. Dados los actuales flujos internacionales de capital y renta, y la importancia de las empresas multinacionales, parece evidente que no se puede analizar la imposición societaria sin tener en cuenta sus implicaciones internacionales. El propósito de este artículo es analizar las tendencias de reforma acaecidas en el impuesto sobre sociedades (IS) a lo largo de las tres últimas décadas. Asimismo, también nos proponemos realizar sugerencias que permitan al IS ser menos distorsionante y costoso.

El análisis se centrará en el IS de los países de la Unión Europea (UE), principalmente de la UE15, prestando especial atención al caso español siempre que sea apropiado. No obstante, a efectos de comparación, se consideran otros países europeos y no europeos.

El artículo se ha escrito desde la perspectiva de un economista, intentando proporcionar una amplia síntesis de lo que conocemos como problemas económicos del IS y sus alternativas. Los agentes implicados e interesados en los sistemas fiscales, sin embargo,

no son sólo economistas, y sin duda pueden tener otros intereses y objetivos al estudiar el IS. Así, por ejemplo, el Gobierno (*policy-makers*) y los funcionarios de Hacienda (*tax officials*) dan prioridad al ingreso, a la gestión del impuesto y a las tareas de inspección encaminadas a hacer cumplir la legalidad, mientras que la comunidad empresarial quizá ponga más atención en los efectos de los tipos nominales, los tipos medios efectivos o los costes de cumplimiento, siéndoles menos relevantes las distorsiones generadas por los tipos marginales, que a su vez suelen ser del máximo interés para los economistas.

Dentro de la Unión Europea, la política fiscal común y las normas del Tribunal Europeo de Justicia (TEJ) introducen restricciones sobre el diseño de los IS nacionales. La competencia fiscal internacional, la transferencia de renta entre países y las dificultades de tributación de los accionistas son aspectos de gran importancia. La complejidad es, por consiguiente, la tónica general en los sistemas fiscales, lo que suscita debates sobre el diseño de impuestos menos distorsionantes y costosos dentro de las restricciones establecidas, que hacen, a veces, que las alternativas propuestas sean imposibles de aplicar.

Los IS tradicionales, aplicados sobre los rendimientos de los recursos propios, crean aparentemente

una carga adicional sobre los accionistas. El estudio inicial de Harberger (1962) sobre la incidencia del impuesto de sociedades afirma que la carga fiscal afecta a todo el capital existente en la economía, y no sólo al capital social de la empresa gravada. La imposición societaria hace que el capital fluya hacia sectores productivos no societarios, de modo que los ajustes entre capital y trabajo resultantes concluyen en que la carga fiscal afecte a todo el capital existente en la economía, sea societario o no. Desde que se publicó este interesante trabajo, ha surgido un gran número de estudios que relajan los supuestos originales de Harberger, introduciendo otras consideraciones técnicas en el modelo y cambiando nuestra idea de quién soporta realmente la carga del IS. En este sentido, parece estar totalmente aceptada la conclusión que sobre esta cuestión ha realizado Auerbach (2005): en vez de por todo el capital, la carga del IS podría estar siendo soportada por el trabajo (si el IS castiga el ahorro nuevo y la inversión que llevaría a reducir el capital y a recortes en los salarios) y por los accionistas (especialmente en el corto plazo, ya que los accionistas pueden ser incapaces de traspasar el impuesto al «viejo» capital o a las rentas económicas, produciéndose un empeoramiento en los resultados inducido por los impuestos, y reduciéndose en consecuencia las ventajas de las sociedades).

Sin duda, los problemas tradicionales de la imposición societaria siguen vigentes hoy, pudiéndose decir incluso que se encuentran reforzados por el fenómeno de la internacionalización económica. El IS distorsiona las decisiones de inversión y de financiación, pudiendo desalentar la distribución de dividendos o, en algunos casos, incentivar la forma societaria frente a otras formas de organizar la actividad económica. Por otro lado, el contexto internacional genera competencia impositiva entre gobiernos e incentiva la transferencia de renta entre países con objeto de reducir la factura fiscal global de las empresas multinacionales. Asimismo, los costes de cumplimiento y las contingencias derivadas de la elusión fiscal consumen recursos reales y disminuyen el bienestar. Sin embargo, a pesar de todo este pasivo, el IS no deja de estar presente en los sistemas fiscales contemporáneos. Es más, las razones tradicionales para defender la imposición societaria se han visto reforzadas por la internacionalización económica. La función retenedora del IS, que actúa como soporte de la imposición personal, tiene sentido en el caso de accionistas tanto residentes como no residentes, particularmente si estos últimos sólo lo son nominalmente. Es evidente que las sociedades nacionales y multinacionales se bene-

fician del gasto público allí donde se localizan sus operaciones, y el IS no es un mal recurso para gravar a los usuarios de los servicios públicos, que de otra forma quedarían exentos de pago. Finalmente, el IS no sólo afecta a los beneficios normales, sino también a las rentas económicas derivadas de la localización geográfica o de la naturaleza específica de una empresa concreta que desarrolle la actividad económica, por lo que los gobiernos, a través de un IS, pueden gravar todas las rentas fácilmente, evitándose de esta manera tener que distinguir entre tipos de rentas o gravar sólo las rentas específicas por localización (1). No olvidemos que ambos tipos de renta son a menudo difíciles de distinguir, a menos que la última se derive de la explotación de recursos naturales. Sin duda, estas razones son también válidas en la defensa de las alternativas al IS consideradas en este trabajo.

A pesar de las razones existentes para mantener la imposición societaria (en su formato tradicional o en cualquiera de sus formas alternativas), aún existen presiones para reducir los costes y distorsiones que su existencia produce. Cualquier discusión sobre los retos a los que se enfrenta el IS en las economías de la UE debería comenzar por hacer una revisión de la evolución de los IS en los últimos años a la vista de la globalización; lo que se consigue mejor al analizar las tendencias recientes, centrándonos en el sistema fiscal europeo. Esto ocupa el apartado II de este trabajo, que revisará las nuevas tendencias en imposición societaria, comenzando por la consideración del IS tradicional y sus alternativas, y discutiendo algunas experiencias prácticas. En relación con el tipo impositivo existente en el IS y las tendencias recaudatorias, nos centraremos en la competencia internacional (con los efectos que tipos impositivos diferentes tienen sobre la inversión societaria, la localización y la decisión de transferencia de rentas) y la llamada paradoja *tipo-recaudación*. A esto seguirá el análisis de la ampliación de las bases imponibles, así como los nuevos objetivos de los créditos fiscales. La tributación de los accionistas es el cuarto aspecto que se tratará en el apartado II. Los cambios en la carga impositiva soportada por los accionistas pueden influir tanto en el comportamiento de la sociedad como en el del propio accionista. Finalmente, también consideramos las ayudas fiscales que se dan en muchos países a las pequeñas y medianas empresas (PYME).

El apartado III incluye un resumen de las restricciones impuestas por la UE y el TEJ a los sistemas fiscales de los países miembros, así como otras iniciativas de la OCDE. Aunque estas restricciones no

son ni decisivas ni numerosas, deben ser tenidas en cuenta antes de seguir avanzando en el análisis de estas cuestiones. Al mismo tiempo, en este apartado se describen los casos donde ha habido coordinación internacional, a pesar de la reacción de rechazo de los gobiernos frente a las propuestas que en este sentido han realizado tanto la UE como la OCDE, aunque sólo haya sido ligeramente. Asimismo, se analizará la propuesta de una base imponible consolidada en el ámbito de la Unión Europea.

En el apartado IV se discutirán los retos actuales del IS en el contexto nacional e internacional, junto a las diferentes alternativas disponibles en la literatura académica o en la práctica de los sistemas fiscales. En lo que se refiere a estas alternativas, la cuestión principal es la de cómo actuar para resolver los problemas actuales de la imposición societaria; es decir, determinar qué es mejor: acometer reformas extremas y rupturistas o, por el contrario, apartarse de las reformas radicales y continuar parcheando la coordinación internacional de los IS tradicionales. Finalmente, el artículo concluye con el apartado V, en el que se resumen las conclusiones y se incluyen recomendaciones de política económica sobre posibles futuras reformas.

II. TENDENCIAS EN IMPOSICIÓN SOCIETARIA

Hace treinta años existían pocas alternativas al IS. En aquel tiempo, el IS presentaba altos tipos impositivos, bases imponibles estrechas y un ámbito de aplicación bastante limitado. La recaudación era bastante inferior a la actual, especialmente en Europa. Los incentivos fiscales del impuesto demandaban una potente racionalización, y los países, en gran medida, optaron por sistemas de imputación en lo que respecta a la tributación de los accionistas. Todo ello ha cambiado considerablemente en la actualidad. Es evidente que hoy existen nuevas tendencias en lo que al impuesto de sociedades se refiere.

1. El IS tradicional frente a sus alternativas

Los IS convencionales gravan los rendimientos de los recursos propios siguiendo el criterio de renta mundial. Las alternativas a este sistema tradicional de imposición se pueden dividir en dos grupos según la naturaleza de la base societaria sujeta a imposición. Estos dos grupos se diferencian fundamentalmente por:

a) mantener los beneficios normales libres de imposición, y por tanto aplicar el impuesto sólo sobre

las rentas económicas que exceden el rendimiento normal de la inversión,

o, por el contrario,

b) gravar todos los rendimientos del capital independientemente de si la fuente de financiación es el endeudamiento o son recursos propios.

1.1. Tipos de alternativas al IS

Los principales impuestos a incluir en el grupo a) son:

— Un IS con una deducción por el coste de los fondos propios (*Allowance for Corporate Equity, ACE*). Este impuesto sigue la idea seminal de Boadway y Bruce (1984), que fue detallada por el Instituto de Estudios Fiscales británico sólo unos años más tarde (IFS Capital Taxes Group, 1991). Con el sistema ACE se permite una deducción equivalente a multiplicar un tipo de interés nominal, libre de riesgo, por el montante de los fondos propios, como se explica en Bond y Devereux (1995). Esto supone una aproximación a los beneficios normales, y por tanto el sistema ACE equivale a gravar las rentas puras generadas.

— Un impuesto de sociedades *sobre los flujos de caja (Cash Flow Tax)*, ideado por la Comisión Meade (Meade Committee, 1978), donde todos los gastos, incluyendo los de capital, son deducibles (2). Este tipo de impuesto puede tomar diferentes formas según la naturaleza de las bases gravadas (R , $R+F$ o S —siendo las dos últimas equivalentes). La base R comprende los flujos de entrada reales (todas las ventas incluidas la de los activos fijos) menos los flujos de salida (todas las compras, incluyendo las de los activos fijos y los salarios). La base $R+F$ incluye además los flujos financieros de entrada netos de los flujos financieros de salida. La base S se compone de flujos de salida accionariales (incluyendo los dividendos pagados y las reducciones en las acciones propias) menos los flujos de entrada accionariales (dividendos percibidos más la emisión de nuevas acciones).

Alternativamente, los impuestos societarios sobre los flujos de fondos se pueden aplicar utilizando un impuesto del tipo IVA con una base formada por la sustracción de las ventas de todos los *inputs*, incluidas las compras de activos fijos y los costes laborales. A su vez, estas dos clases de impuestos (flujo de caja o tipo IVA) pueden implementarse uti-

lizando o bien el criterio de la fuente u origen o, por el contrario, el criterio de destino. El impuesto también puede ser aplicado sobre el rendimiento generado por las inversiones «antiguas» si, en un periodo de transición después de su introducción, los rendimientos de estas inversiones no son tratados siguiendo el criterio del flujo de fondos.

Los impuestos más importantes incluidos en el grupo b) son:

— *Impuesto global sobre las rentas empresariales* (*Comprehensive Business Income Tax*, CBIT), propuesto por el Tesoro norteamericano en 1992. Este impuesto anula la deducción del coste de la financiación ajena del IS tradicional, de modo que la deuda y la financiación propia reciban el mismo trato fiscal. CBIT ha sido descrito como un impuesto equivalente a un impuesto dual «puro» sobre la renta (ver Cnossen, 1996, 2000; Auerbach *et al.*, 2009, entre otros).

— Bird y Mintz (2001) fueron un paso más allá con el *impuesto sobre el valor del negocio* (*Business Value Tax*, BVT). Este impuesto grava el valor añadido de una empresa (del tipo renta neta) con una base que se define como las ventas menos las compras y las deducciones por depreciación (siendo los costes laborales no deducibles). La base imponible del BVT puede interpretarse como la base convencional del IS a la que se le vuelven a sumar los costes laborales y los costes de la financiación ajena.

Otras combinaciones diferentes a las referidas anteriormente se discuten en el apartado IV.

1.2. Experiencia práctica con las alternativas al IS

¿Qué experiencia práctica de las estructuras impositivas descritas anteriormente se puede encontrar en los sistemas fiscales hoy? Tomando como referencia 2008-09, y considerando principalmente los países de la UE15, sólo Bélgica, a escala nacional, e Italia, a escala regional, han aplicado alguna alternativa en sus sistemas tributarios al IS tradicional. El impuesto belga sigue el sistema ACE e Italia aplica un impuesto tipo BVT (3).

Por otra parte, el Reino Unido cuenta con un Régimen Fiscal para el Mar del Norte en el que aplica una provisión de capital del 100 por 100 a la mayor parte del gasto de capital, así como a otros componentes. Consecuentemente, este régimen fiscal se asemeja a un impuesto sobre los flujos de caja. En

este mismo sector productivo, Noruega, un país que no es miembro de la UE, tiene un sistema impositivo con desgravaciones por depreciación tan generosas que, añadidas a las deducciones correspondientes a los costes financieros de la deuda, hacen que los beneficios normales de la inversión estén prácticamente exentos.

Además de estos ejemplos aplicados a la explotación de los recursos naturales (que recuerdan a otras experiencias en provincias de Canadá y en Australia), dentro de Europa sólo Estonia —UE27— desde el año 2000 ha aplicado un impuesto sobre los beneficios distribuidos (*Distribution Tax*) en lugar de un IS tradicional. Este impuesto sobre los beneficios distribuidos (incluyendo las retribuciones en especie de los empleados, los ajustes por los precios de transferencias, las donaciones y otros gastos no empresariales) es, en cierto modo, similar a un impuesto sobre los flujos de caja del tipo base S. Las autoridades de la UE, sin embargo, han visto a este impuesto más como un impuesto de retención de dividendos, que infringe la Directiva comunitaria sobre matriz-filial en lo referente a la distribución de beneficios hacia la empresa matriz. Como resultado, el impuesto ya no se aplica sobre tales distribuciones desde el 1 de enero de 2009. Otro cambio a partir de 2009 es que el impuesto sobre los beneficios distribuidos se aplicará sobre las liquidaciones de los accionistas cuando dichas cantidades excedan a lo inicialmente pagado.

En general, la experiencia estona parece haber producido buenos resultados para la economía del país —ver Funke (2005) y Angelov (2006)—, pero hoy en día es un caso aislado. Fuera de Europa, México ha operado desde 2008 con un impuesto sobre los flujos de caja (*Impuesto Empresarial a Tasa Única*), con una base próxima a la definición de la base R+F propuesta por la Comisión Meade (4).

Desde enero de 2006, el IS belga ha estado aplicando una «deducción de interés teórico» (*notional interest deduction*), similar a un impuesto tipo ACE. Un importante requisito hace que esta deducción sea solamente aplicable a las sociedades cuyo año fiscal va desde el 1 de enero al 31 de diciembre. La deducción se hace sobre el capital propio de la sociedad (capital social más beneficios no distribuidos) valorado a final del año precedente. El valor de la desgravación se calcula multiplicando los recursos propios de la sociedad por un porcentaje igual a la media de los índices de referencia mensuales, basados en el tipo de interés de los bonos del Estado a 10 años. El tipo de valo-

ración del año 2009 se determina como la media del índice de referencia mensual para tales bonos existente con dos años de antelación, es decir en 2007. El citado tipo no puede exceder del 6,5 por 100, y la máxima desviación entre los tipos de los dos años siguientes debe ser inferior a un 1 por 100. Las partes no usadas de la desgravación se pueden trasladar hasta los siete años siguientes, aunque sin devengar los intereses que corresponderían por demora.

En OECD (2007) se estima que la introducción del ACE belga ha generado un coste recaudatorio del 10,4 por 100 de la cuota del impuesto preexistente (sin considerar los efectos dinámicos). Asimismo, parece ser que la nueva deducción se muestra especialmente rentable para las pequeñas y medianas empresas (PYME) y permite, además, ampliar las posibilidades de acelerar la depreciación del capital fijo, especialmente en las PYME, así como trasladar pérdidas fiscales al futuro (la compensación hacia atrás no se permite), aunque se compense sólo el valor nominal de las pérdidas, ya que no se cargan intereses por el desfase temporal. Más que por razones de promover la eficiencia, el ACE belga puede ser una respuesta a la decisión de la Comisión Europea de 12 de febrero de 2003 que establecía que el Régimen de Coordinación de Centros (*Coordination Centre Regime*) es incompatible con la existencia de ayudas estatales. Hoy por hoy, el ACE no está garantizado para los centros de coordinación, que tienen que ceder su propio tratamiento fiscal especial para poder aplicar la deducción.

Otras experiencias previas con el ACE, en la UE15, han sido el impuesto sobre la renta dual (*Dual Income Tax*) italiano (1997-2003), bien descrito en Bordinon *et al.* (2001), o el interés teórico (*Notional Interest*) austriaco (2000-2004). Croacia, que no es miembro de la UE, implantó el impuesto ACE (1994-2000), estudiado por Keen y King (2002) y por Klemm (2006). Todas estas experiencias pueden haber sido rechazadas por la misma razón: el uso de tipos nominales relativamente altos para prevenir la gran cantidad de pérdidas de ingresos que genera la aplicación del ACE. Fuera de Europa, Brasil ha estado aplicando el ACE, bajo el nombre de interés de protección (*Protective Interest*), desde 1996, pero sólo cuando los beneficios se distribuyen entre los accionistas (ver Klemm, 2006).

El ACE tiene su contrapartida en el impuesto personal sobre la renta. En este sentido, la desgravación por recursos propios de los accionistas (*Allowance for Shareholders Equity*, ASE), explicado por

Sørensen (2005a), introduce una deducción para la rentabilidad normal de los fondos propios, en cuyo caso el impuesto sobre la renta equivale a un impuesto sobre el gasto. Este sistema puede favorecer la neutralidad de la inversión (siempre y cuando haya total compensación de pérdidas), ya que deja exentos los beneficios normales de las inversiones, y puede también reducir la transferencia de rentas hacia los socios que gestionan la empresa (*active shareholders*), dada la doble imposición de rentas económicas, Crawford y Freedman (2009) sugieren un uso combinado del ASE y del ACE.

Desde el 1 de enero de 2006 Noruega ha estado aplicando el sistema ASE a empresas tanto nacionales como extranjeras propiedad de contribuyentes residentes. La desgravación se calcula aplicando el tipo de interés a los bonos del Estado a tres meses, neto de impuestos, al capital invertido en acciones. El sistema requiere un registro administrativo del coste de adquisición de las acciones, lo cual no es fácil de conseguir. En mi opinión, ésta es la mayor dificultad del sistema ASE. Una variante de este sistema proporciona a los accionistas una desgravación por acción que iguala al valor del ACE dividido por el número de acciones. Alternativamente, los accionistas pueden obtener un crédito fiscal igual a la desgravación por acción multiplicada por el tipo del IS (crédito para recursos propios, CCE).

En lo que respecta al impuesto regional sobre actividades productivas (*Regional Tax on Productive Activities*, IRAP), introducido en Italia en 1998, su base imponible se determina tomando como referencia los resultados contables de la sociedad (independientemente de los ajustes requeridos para el IS). Los bancos y las instituciones financieras son gravados, empleando reglas específicas, por la diferencia entre los ingresos y los pagos de intereses. Para el resto de las empresas no financieras, la base imponible se determina por la diferencia entre el volumen de ventas (más el incremento de inventarios en curso) y los costes de producción (bienes y servicios intermedios, depreciación de los activos tangibles e intangibles, provisiones para riesgos y otros costes). En general, ni los costes laborales ni los costes de la financiación ajena son deducibles, aunque sí lo son ciertos costes de personal, como las contribuciones a la seguridad social, los costes de I+D del personal, algunos costes de formación de nuevos empleados y 5.000 € por empleado con contrato indefinido. En este sentido, los contribuyentes con actividades en más de una región determinarán su base imponible según la remuneración del personal de cada región.

El IRAP es muy similar al BVT (*Business Value Tax*) propuesto por Bird y Mintz (2001). Su base contiene básicamente salarios, beneficios normales, rentas y costes de financiación ajena. Es un impuesto sobre el valor añadido de la sociedad, del tipo renta neta, ya que las dotaciones por depreciación son deducibles. Los beneficios totales y los costes financieros se gravan del mismo modo, no discriminando entre recursos propios y deuda. Este impuesto recuerda al impuesto empresarial único (*Single Business Tax*) vigente en Michigan desde 1976, o al impuesto sobre los negocios empresariales (*Business Enterprise Tax*) aplicado en New Hampshire desde 1993, aunque con una base imponible más amplia. Es parecido también al impuesto local sobre los negocios húngaro (*Local Business Tax*).

2. Tipos y recaudación: competencia internacional en impuestos y la paradoja tipo-recaudación

Desde hace veinte años, ha habido dos claras tendencias en cuanto a la imposición societaria en la mayor parte de los países de la OCDE: un recorte considerable de los tipos nominales acompañado, aunque parezca contradictorio, de un incremento recaudatorio. Estas cuestiones han sido ampliamente discutidas en la literatura —por ejemplo, en OECD (2007) y Devereux (2006)—, pudiendo extraerse una detallada revisión de sus principales resultados. A efectos ilustrativos, el anexo ofrece información sobre tipos nominales y cifras de recaudación del impuesto en los últimos veinticinco años en la OCDE, la UE15, la OCDE europea y Estados Unidos.

En la OCDE, los tipos nominales experimentaron fuertes reducciones a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa continuando esta tendencia entre 2000 y 2008. Asimismo, los tipos efectivos (medios o marginales) también cayeron en la mayor parte de los países, aunque menos que los tipos nominales debido, al menos en parte, a los incrementos de las bases y a la reducción de las deducciones en la cuota (ver, entre otros, Devereux y Sørensen, 2006). La tendencia de caída se mantuvo en 2008 en la UE15, con una rebaja del tipo medio legal del 28,44 por 100 en 2007 al 27,20 por 100. Los Estados Unidos mantuvieron sin embargo el tipo nominal del IS en el 39,3 por 100 entre 2000 y 2008, aunque hubo un recorte drástico tanto en 1987 como en 1988 (el tipo de 1986 es once puntos porcentuales mayor que en 1990). A pesar de estos recortes, la recaudación del IS ha tendido a incrementarse desde finales de los años ochenta tan-

to en porcentaje del PIB como en porcentaje del total de impuestos.

El crecimiento de la recaudación fue muy importante en la primera mitad de los años noventa (con incrementos muy significativos también en la segunda mitad de los ochenta). Entre 1990 y 2000, los ingresos se incrementaron en más de un 1 por 100 del PIB en la OCDE y en Europa (aunque sólo por dos décimas partes de punto en los Estados Unidos). Entre 2000 y 2005, la recaudación siguió la misma tendencia, con un ligero incremento en el promedio de la OCDE y un claro incremento en los Estados Unidos. La UE15, sin embargo, registró una caída de la recaudación media. De cualquier modo, tendremos que esperar a ver qué pasa con la recaudación del IS en los años venideros, a la vista de la crisis económica actual. En cualquier caso, no parece posible predecir con exactitud los movimientos relativos y los posibles cambios de tendencia en la recaudación del IS en las diferentes partes del mundo. Aunque podemos estar seguros, sin embargo, de que habrá sustanciales variaciones.

2.1. Competencia fiscal internacional

En el reciente período de globalización, ¿puede argumentarse que la reducción de los tipos del IS es el resultado del proceso de competencia fiscal en el que se intentan atraer flujos de capital? El argumento teórico tradicional que podemos encontrar en la literatura de los últimos 20 años (Gordon, 1986, entre otros) dice que, cuando hay libertad de movimiento de rentas y de capital, hay *una carrera hacia delante* en el sentido de que los tipos impositivos de las pequeñas economías abiertas tienden a caer. Estas caídas de los tipos nominales desembocarán, tarde o temprano, en tipos marginales efectivos nulos. Bajo este esquema, si el capital es móvil y una economía pequeña aplica un IS, inevitablemente se enfrentará a salidas de capital y se verá avocada, a su vez, a elevar la rentabilidad antes de impuestos y compensar así la tributación. En consecuencia, lo que se espera entonces es que la renta de los factores móviles como el capital no sea gravada, ya que será preferible obtener los ingresos de otros factores menos móviles, pues inevitablemente la inmovilidad hará que se vean obligados a soportar el impuesto. Más aún, los intentos llevados a cabo por los países para atraer multinacionales con buenos métodos de gestión, *know-how* y otros activos intangibles (que generan rentas específicas) también llevan asociado un proceso de *carrera hacia delante* (Gordon y Hines, 2002).

No se sabe con exactitud si estas prácticas podrían verse reforzadas o atemperadas por una mayor movilidad internacional del capital. Así, por ejemplo, Winner (2005), usando una muestra de datos de panel de 23 países de la OCDE y especialmente desde la mitad de los ochenta, demuestra que la mayor movilidad de capital ha tenido un impacto negativo y significativo en su carga fiscal y, en cambio, un efecto positivo en la imposición del factor trabajo (incluyendo la seguridad social). Por el contrario, Garrett y Mitchell (2001) no encuentran relación negativa entre movilidad del capital y tipos impositivos, así que la evidencia empírica es, de algún modo, ambigua.

Por otro lado, a pesar de los impuestos, una multinacional puede decidir establecerse en un país para servir mejor a sus consumidores o por los bajos costes de transporte de la producción. Otros factores importantes en la decisión de localización de una inversión directa extranjera (IDE) son los salarios relativamente más bajos o la existencia, o no, de mano de obra cualificada. La calidad de las infraestructuras o las habilidades de gestión de la comunidad empresarial del país, junto a la existencia de buenos proveedores de bienes y servicios, son también factores determinantes a la hora de establecer la localización de la IDE. Estos factores representan rentas de localización específicas que los gobiernos desearían gravar y que pueden ser interpretadas como «efectos aglomeración».

Baldwin y Krugman (2004) explicaron que, con un nivel medio de integración económica internacional, y por consiguiente con costes de comercio significativos, los países ricos con buenas infraestructuras, redes de proveedores y clientes, maestría empresarial, trabajo cualificado y un buen nivel tecnológico tendrán impuestos que no tomarán muy en cuenta los argumentos competitivos, ya que los efectos generados por las «externalidades de aglomeración» protegerán sus inversiones e incitarán a nuevas entradas de capital. Por el contrario, los países «periféricos», con menos «aglomeración», presentarán dificultades para atraer mucha inversión directa extranjera, por lo que tenderán a reducir sus tipos del IS. No obstante, estos menores tipos impositivos de los países periféricos crean de hecho una presión a la baja en los tipos impositivos de los países ricos, ya que en el proceso de integración económica los menores costes del comercio reducen las ventajas de las «economías de aglomeración». Con este enfoque geográfico, la existente, pero incompleta, integración de las economías nacionales llevará a una convergencia de tipos impositivos a la baja, aunque no a su desaparición. Más aún, decir que la im-

posición del capital se desvanece a medida que se incrementa la movilidad se contrarresta con argumentos políticos. Los votantes de una jurisdicción no aceptarían fácilmente la desaparición de un IS (a menos que se reemplazase por otras alternativas) si las empresas nacionales o extranjeras están generando beneficios. De este modo, desde la perspectiva del *policy-maker*, podría ser mejor mantener un IS en una economía pequeña y abierta que afectase a los factores de producción inmóviles, ya que la recaudación directa e indirecta obtenida de tales factores sería difícil de obtener de un modo políticamente correcto utilizando otros impuestos.

En suma, es improbable que la movilidad internacional del capital elimine la imposición societaria, aunque la competencia fiscal reduzca y limite tanto los tipos nominales como los efectivos.

La competencia fiscal puede inducirse a través de los tipos impositivos del IS (nominal, marginal o medio) y según los diferentes factores implicados en la decisión de la IDE que los gobiernos deseen controlar. Una vez que se ha decidido entrar en un mercado extranjero, una de las decisiones empresariales básicas se refiere a la localización interna o externa de la producción (en el caso de servicios puros o financieros, una localización externa se utiliza para servir a múltiples mercados). En lo que se refiere a los bienes, estos pueden ser exportados a diferentes países o, alternativamente, su producción puede ser localizada en cada mercado. Los costes de transporte y comunicaciones de todos los factores, que generan las rentas específicas de localización antes mencionadas, son de especial importancia en tales decisiones.

Con respecto a la tributación (además de los efectos en la imposición personal de la plantilla expatriada), el aspecto fundamental a tener en cuenta en las decisiones de localización de la actividad productiva es el beneficio después de impuestos, que depende a su vez del *tipo medio efectivo* (*Average Effective Tax Rate*, AETR). Una decisión paralela se refiere al tamaño de la inversión (si no está ligada a la cuota esperada del mercado objetivo, dependiente a su vez de los competidores presentes o futuros). Esta decisión sobre la dimensión del proyecto, aunque relacionada, es independiente de la cuestión de la localización. Si no hay restricciones, una empresa debería invertir la cantidad que iguala el producto marginal del capital con su coste. Esta decisión sobre la dimensión de la inversión considera el efecto del IS sobre el coste de uso del capital, es decir viene determinada por el *tipo marginal efectivo* (*Marginal Effective Tax Rate*, METR).

Otro aspecto más, al que se le otorga la máxima prioridad por parte de las empresas, tiene que ver con la facilidad o dificultad que implica la localización de beneficios en otros países distintos a aquellos en los que se obtienen para reducir su carga fiscal total. La transferencia geográfica de rentas no es difícil dentro de un grupo multinacional, ya que, a escala internacional, los beneficios son mucho más móviles que la inversión. Los beneficios se pueden desplazar a través de transacciones financieras, localizando la deuda en los países con impuestos altos y recibiendo los ingresos financieros las empresas del grupo que operan en países con bajos impuestos (o, con estructuras más sofisticadas, obteniendo una doble deducción del tipo de interés a través de los países con bajos impuestos). Los gobiernos se protegen a sí mismos de tales prácticas con normas de capitalización, que pueden ser evitadas sin mucha dificultad, con normas de asignación de intereses o limitando los gastos de interés en que se incurre para ganar rentas del extranjero. La otra alternativa son los precios de transferencia, es decir, el uso de precios distintos a los del mercado en las transacciones internacionales para transferir beneficios a jurisdicciones con impuestos más reducidos.

Los precios de transferencia se pueden aplicar comprando y vendiendo bienes y servicios entre las empresas del grupo, con costes de distribución o cargas por los servicios centrales, o por el uso de los activos intangibles del grupo multinacional. Las autoridades fiscales intentan controlar este proceso con leyes sobre operaciones efectuadas con precios que no son de mercado, y establecen límites relativamente estrictos a los precios aplicados en estas operaciones, pudiendo implicar en ocasiones la existencia de doble imposición en ambas jurisdicciones.

El factor básico en todas estas prácticas empresariales es el tipo impositivo nominal del impuesto, junto a los esfuerzos de la Administración y su habilidad para combatir tales prácticas, ya que constituyen meras transferencias de renta entre países y decisiones de negocio que no consideran normalmente elementos de la base imponible, deducciones fiscales u otras peculiaridades del IS. Por otra parte, las decisiones concernientes a la localización de los beneficios después de impuestos (si hay que mantenerlos como reservas, o ser reinvertidos o prestados a otras localizaciones, o pagar dividendos) se ven influidas por los impuestos que recaen sobre el accionista, cuestión esta sobre la que hablaremos más adelante.

En conjunto, los diferentes aspectos implícitos en una decisión de IDE se ven influenciados por tres clases distintas de tipos impositivos en el IS: el tipo medio efectivo (AETR) para la localización de la inversión, el tipo marginal efectivo (METR) para su tamaño, y el tipo legal para las transferencias de renta entre jurisdicciones. ¿Qué hay de la evidencia empírica? Devereux y Griffith (1998) mostraron que las decisiones de las multinacionales americanas de establecer su producción en Europa o Estados Unidos no estaban significativamente afectadas por consideraciones impositivas, pero que efectivamente éstas sí que tienen su importancia dentro de Europa. Sin embargo, los mismos autores sostienen (Devereux y Griffith, 2002) que, aunque las políticas impositivas son importantes para la localización del negocio y las decisiones de inversión, el alcance de su efecto es desconocido. Devereux, Lockwood y Reodano (2006) analizan el caso de gobiernos que compiten simultáneamente en tipos legales y METR, concluyendo que las influencias entre los países son mayores en los tipos legales, para atraer beneficios, y mucho más débiles en el caso de los METR, para atraer capital.

Por otra parte, como explican Devereux, Griffith y Klemm (2002) utilizando medidas *forward-looking*, parece claro que tanto los METR como los AETR han caído menos que los tipos legales debido a los aumentos en la magnitud de la base imponible para mantener la recaudación. Por el contrario, Grubert (2001), con una muestra de sesenta países, determina que los tipos legales han caído menos que los AETR, aunque este resultado parece estar contaminado por haber utilizado una medida de tipo medio *backward-looking*.

La evidencia obtenida en los últimos quince años en esta área de investigación ha sido revisada y estudiada por De Mooij y Ederveen (2003, 2008) utilizando técnicas de meta-análisis. En este último trabajo, se observa que el comportamiento empresarial relativo tanto a la transferencia de rentas (originada por las diferencias en el tipo legal) como a la localización geográfica (donde el factor relevante es el AETR) muestra una mayor respuesta al impuesto que a otras decisiones de negocio. Por ejemplo, la semielasticidad de la base del IS a los tipos impositivos en estos dos casos representa un efecto de $-1,2$ por 100, mientras que para el margen de inversión (METR) los valores de la semielasticidad se mueven entre $-0,3$ y $-0,6$, con menores valores en el caso de la discriminación entre deuda y acciones (5). Asimismo, las distorsiones relativas a la forma de actividad empresarial —sociedad o persona individual— pueden ser considerables según los estudios, aunque tienen

menor impacto sobre la recaudación tanto en el caso del IS como en el caso del impuesto personal sobre la renta.

Todo ello sugiere que la competencia impositiva es más importante cuando se consideran los tipos legales o los AETR y que las multinacionales usan a menudo las transferencias de renta (ver Grubert, 1998, o Weichenrieder, 2009, en el caso de Alemania), al estar principalmente interesadas en los beneficios después de impuestos. La misma conclusión se alcanza cuando se considera la competencia fiscal desde una perspectiva dinámica. Utilizando este enfoque, Overesch y Rinke (2008) obtienen, para un panel de 32 países europeos referido al período 1980 a 2007, que los países compiten fuertemente en relación con los tipos legales y los AETR, aunque presentan poca interacción en relación con los METR (sin embargo, estos autores señalan que los resultados dependen de cómo se modelice la relación entre países).

Respecto a la competencia fiscal, parece clara la idea de que la imposición societaria se desvanecería en países pequeños y abiertos. Sin embargo, en una economía mundial mucho más globalizada, las jurisdicciones con tipos impositivos bajos han establecido límites y han reducido los tipos del IS. Parece haber una mayor competencia en relación con los tipos legales y los AETR que con los METR. Las multinacionales prestan especial interés a las decisiones de localización (influenciadas por los AETR) y a las posibilidades de transferir renta para localizar los beneficios en aquellos lugares donde la ley permite tipos impositivos legales menores.

2.2. La paradoja tipos de gravamen-recaudación

A lo largo de los últimos veinte años, en la mayor parte de los países de la OCDE, mientras los tipos impositivos han estado cayendo, la recaudación del IS se ha incrementado, tanto en términos de PIB como de impuestos totales. No obstante, en los años transcurridos del siglo XXI la recaudación media de la UE15 se ha mantenido o ha disminuido ligeramente (ver a este respecto OECD, 2007, y anexo). En cualquier caso, esto es contradictorio, y se han buscado explicaciones para intentar resolver este rompecabezas.

Una primera explicación de esta inconsistencia entre la evolución de los tipos impositivos del IS y su recaudación está relacionada con la existencia de una ampliación de la definición de base imponible, pro-

ducida especialmente en la segunda mitad de los ochenta. En este sentido, en los estudios empíricos se ha detectado una reducción, en la mayor parte de los países de la OCDE, del valor actual de las amortizaciones fiscales (la reducción del valor actual de estas deducciones se ha suavizado desde comienzos de la década de 1990, dadas las menores tasas de descuento que se propiciaron por la existencia de una menor inflación). Los cambios en otros aspectos que afectan a la definición legal de la base imponible han recibido una menor atención, ya que es mucho más difícil hacer comparaciones entre países.

La descomposición de la ratio *recaudación/PIB* en diferentes factores, realizada por Clausing (2007) y Sørensen (2007), ha llevado a considerar otras posibles explicaciones de la paradoja tipo de gravamen-recaudación. Entre estas otras explicaciones cabe citar la rentabilidad de las sociedades frente a otras formas de organizar la actividad económica y el tamaño del sector societario en la economía. Respecto al primero de estos factores, los resultados obtenidos parecen no ser especialmente significativos. En relación con el segundo, Sørensen menciona que la agricultura, con un menor número de empresas societarias, es menos importante en las economías de hoy en día. Asimismo, Auerbach (2006) resalta el crecimiento del sector financiero y de los servicios en general como posibles explicaciones alternativas. Por su parte, De Mooij y Nicodème (2008) imputan el crecimiento de la recaudación en el seno de la UE a la transferencia de rentas desde el sector no societario a las sociedades mercantiles. Este conjunto de elementos puede ayudar a comprender las razones que sustentan el crecimiento de la recaudación (ver Gordon y Slemrod, 2000).

Por otro lado, Bertelsman y Beetsma (2003) muestran que el valor añadido generado por las empresas está negativamente relacionado con los tipos impositivos nominales. Junto a esto, también debe tenerse en cuenta la existencia de paraísos fiscales que presionan la recaudación a la baja. Sin embargo, Becker y Fuest (2007) muestran que la internacionalización ha tenido un impacto positivo en la recaudación en 16 *länder* alemanes, lo cual no concuerda con la idea de que las multinacionales reducen su carga fiscal global transfiriendo beneficios a países con menores impuestos. Esto parece demostrar que los esfuerzos de las autoridades fiscales para contrarrestar la salida de rentas y minorar la elusión fiscal en general parecen haber tenido resultados positivos a lo largo del tiempo, lo que explicaría parcialmente la conclusión a la que llegan los referidos autores.

Los estudios empíricos sobre esta materia se pueden dividir en dos grupos. Los que se refieren a países concretos y aquellos otros que consideran una amplia muestra de países pertenecientes a la OCDE. Además del trabajo sobre los *länder* alemanes, los estudios más interesantes realizados sobre países concretos están referidos a Reino Unido y Estados Unidos. Concentrándonos en el trabajo de Devereux, Griffith y Klemm (2004) sobre el Reino Unido, un país que registró importantes recortes del tipo legal a pesar de las altas recaudaciones impositivas entre 1980 y 2004, se confirma que la ampliación de la base imponible explica sólo parcialmente la paradoja tipo de gravamen-recaudación. Otras explicaciones se pueden encontrar en el crecimiento de la actividad societaria y en los grandes beneficios del sector financiero. Auerbach (2007) muestra cómo los incrementos más recientes en la recaudación en los Estados Unidos se deben a restricciones en la compensación de pérdidas, lo que incrementa la imposición efectiva de las sociedades.

Clausing (2007) revisa una muestra de 29 países de la OCDE (todos ellos menos México) para el periodo 1979 a 2002, y encuentra una relación parabólica entre tipos impositivos y recaudaciones del IS como porcentaje del PIB, con un tipo del IS que maximiza la recaudación en un 33 por 100, aunque esta tasa depende del tamaño de los países y de su grado de apertura. En general, Clausing sostiene que los países pequeños y de economías abiertas maximizan la recaudación con respecto al tipo impositivo menos que los países más grandes, más ricos o más cerrados. Este argumento es compatible con las estadísticas de la OECD (2007) que muestran el mayor incremento de la recaudación en países pobres con menores tipos nominales que en los países ricos (con altos tipos nominales). Este resultado es compatible también con las ya mencionadas «economías de aglomeración» de Baldwin y Krugman (2004): los países periféricos han ganado en recaudación aplicando menores tipos; sin embargo, las naciones más avanzadas, con tipos impositivos más elevados, no se han visto muy afectadas.

Devereux (2006), utilizando un enfoque ligeramente diferente, obtiene resultados similares para un panel de veinte países de la OCDE en el periodo comprendido entre 1965 y 2004. Sin embargo, ninguno de los efectos fiscales son significativos en presencia de variables dicotómicas y de otras variables de control. Así que Devereux no se muestra convencido de que haya una «relación sistemática entre tipos impositivos y recaudación en los países de la OCDE». Por tanto, los trabajos de Clausing y Devereux

nos dejan sin una clara explicación de la paradoja tipo de gravamen-recaudación. A tenor de la literatura, parece haber distintos argumentos para explicar este rompecabezas, tales como la ampliación de la base del IS, la transferencia de rentas al sector societario o, simplemente, el mejor desempeño de las haciendas públicas, pero no hemos sido capaces de explicar el nexo de unión directo entre menores tipos y mayores recaudaciones.

3. Ampliación de la base: nuevos objetivos para los créditos fiscales

La ampliación de la base del IS (e incluso la extensión del ámbito del impuesto para incluir a nuevos sujetos pasivos o nuevos esquemas de rentas) ha sido una parte importante de los cambios recientes acaecidos en los sistemas fiscales. En este sentido, las diferencias entre resultado contable y base imponible están desapareciendo a través de la eliminación de exenciones y beneficios fiscales, de modo que los estándares contables han llegado a ser aceptados a efectos fiscales. Las reglas de amortización son ahora más acordes con la depreciación real de los activos y también menos generosas. No obstante, el tratamiento fiscal otorgado a las PYME, que ocupará nuestra atención en el epígrafe 5, contrastan este punto de vista.

Hay otros aspectos de interés en relación con la base del IS. Por ejemplo, una mayor regulación fiscal sobre transacciones a precios que no son de mercado o las reglas que se refieren a la infracapitalización han contribuido a la ampliación de la base imponible. Respecto a las pérdidas, la compensación retroactiva no ha sido un procedimiento comúnmente aceptado, al contrario de lo que ha sucedido con la compensación hacia adelante. Con un menor crecimiento de los precios, los ajustes por inflación no se han aplicado normalmente excepto para el caso de la venta de activos fijos. Si tomamos a la UE como referencia, tanto las tasas de amortización fiscal como los métodos legalmente reconocidos para amortizar las inversiones difieren enormemente entre países, aunque cada vez menos. En lo que se refiere a la valoración de inventarios, el método LIFO está siendo gradualmente aceptado para propósitos fiscales, pero todavía no es la práctica general. Desde el punto de vista contable, los inventarios se valoran utilizando el precio medio ponderado o el método FIFO. Asimismo, en cuanto a las ganancias de capital que surgen de la venta de activos, sólo se gravan cuando la venta se realiza, y normalmente presentan tratamientos fiscales favorables encaminados

a alentar la reinversión utilizando el diferimiento, la exención o la aplicación de deducciones que reducen el tipo efectivo. Del mismo modo, la compensación de las pérdidas de capital suele estar sujeta a restricciones, variando el tratamiento entre países.

Finalmente, los estándares contables varían considerablemente entre países de la UE. Incluso después de la aprobación en 2005 de las Normas Internacionales sobre Información Financiera (*Internacional Financial Reporting Standards*, IFRS), en consonancia con la regulación comunitaria, hay diferencias entre países europeos debido a las opciones dadas a las empresas para elaborar sus estados consolidados. Por ejemplo, la capitalización de los gastos financieros es una opción en algunos países (y obligatoria en España). La elección entre coste o valor razonable es una posibilidad abierta a las empresas con activos fijos e intangibles. Otro ejemplo son los gastos en I+D, que pueden ser capitalizados en España, mientras no está permitido hacerlo en otros países. En este mismo orden de cosas, los grupos empresariales disponen de diferentes métodos de consolidación. Fuera de las sociedades cubiertas por la regulación comunitaria, los estándares nacionales que se aplican pueden seguir los IFRS o no (España, por ejemplo, ha adaptado recientemente su legislación contable). Allí donde los estándares locales no se han adaptado a los del IFRS, las variaciones contables citadas anteriormente se producen en casos como los contratos de *leasing*, la contabilización de la renta proveniente de contratos a largo plazo y la de la que se deriva de las transacciones en moneda extranjera.

Aunque estrictamente no forma parte de la ampliación de la base del IS, la eliminación de los créditos fiscales a la inversión en activos fijos ha sido otra característica de la imposición societaria durante las últimas décadas. Esta eliminación de las deducciones por inversión ha ayudado sin duda a mantener la recaudación a pesar de la caída de los tipos impositivos. Sin embargo, debe decirse que los incentivos a la inversión generan también costes de eficiencia, en el corto plazo, nada desdeñables pues, aparte de afectar al mercado laboral, tiene efectos negativos sobre la composición de la inversión. Esta falta de neutralidad justificaría, en parte, la decisión de los *policy-makers* en relación con su eliminación, siendo el mantenimiento de la recaudación una justificación adicional.

No obstante, en los últimos tiempos han aparecido nuevas deducciones fiscales para las siguientes inversiones:

- I+D, actividades de innovación tecnológica y la promoción de tecnologías de la información.
- Inversión orientada a la protección medioambiental o al uso de fuentes renovables de energía.
- Costes de formación de personal, incluyendo el coste de proporcionar a los empleados conexión a *internet* o equipos informáticos.

Está claro que tanto los *policy-makers* como la comunidad empresarial están bastante de acuerdo en lo que se refiere al nuevo sistema de incentivos fiscales, al menos en el contexto europeo. Hoy, los créditos fiscales se limitan principalmente a alentar las actividades empresariales en aquellas áreas que incrementen la competitividad, aunque sepamos poco sobre su coste-beneficio.

4. Gravamen soportado por los accionistas

Un tema tradicional, relacionado con la imposición societaria, es el modo de evitar la imposición en cadena que soportan las empresas hasta que el beneficio llega en última instancia al accionista. Incluso si desapareciera esta imposición múltiple, seguiría existiendo doble imposición, ya que el IS opera conjuntamente con el impuesto personal sobre la renta y, por tanto, la magnitud del doble gravamen depende del efecto combinado del impuesto que soportan los accionistas y del que soporta la sociedad.

Desde el punto de vista conocido como tradicional, la emisión de acciones constituye la fuente de financiación marginal de las empresas. Los impuestos que recaen sobre los dividendos son importantes debido al mayor coste que tienen éstos en comparación con la financiación a través de la retención de beneficios o la deuda. Es apropiado, por tanto, limitar la doble imposición de los recursos propios frente a la deuda. Este punto de vista tradicional es probablemente el más aceptado entre los expertos fiscales. Sin embargo, si los dividendos tienen un mayor coste fiscal ¿por qué se distribuyen beneficios y se emiten nuevas acciones? Existen varias respuestas a esta pregunta. En primer lugar, algunos grupos de accionistas no parecen seriamente afectados por el mayor coste fiscal de los dividendos (efecto clientela), lo que hace que demuestren su preferencia por mantener acciones. En segundo lugar, los pagos por dividendos también son una forma de evitar que los gestores de una empresa hagan excesivas inversiones en contra de los deseos de los accionistas, actuando además como señalizadores en el mer-

cado al evidenciar la rentabilidad de la empresa. Estas peculiaridades asociadas al pago de dividendos constituirían ventajas que compensarían su mayor coste fiscal incluso si los rendimientos netos son menores.

El conocido como «nuevo punto de vista» (ver, entre otros, a Zodrow, 1991) defiende que la inversión se financie marginalmente con beneficios retenidos porque de este modo las sociedades difieren la imposición sobre los accionistas. Esta inversión marginal generará un rendimiento (societario) después de impuestos que, pagado a los accionistas en su conjunto con los beneficios no distribuidos previamente, constituirá un impuesto al dividendo. De este modo, el impuesto sobre el dividendo en el que no se incurrió inicialmente, debido a la retención de beneficios, es finalmente pagado. El rendimiento neto para el accionista será el mismo si el tipo impositivo sobre el dividendo es constante (6). Debido a que la rentabilidad neta no varía, el tipo marginal efectivo es cero, y el impuesto sobre el dividendo es irrelevante en relación con los incentivos marginales de las inversiones financiadas con los beneficios retenidos (evidentemente, porque el planteamiento considera que todas las ganancias se distribuyen finalmente y se gravan al mismo tipo). Cualquier reducción de la imposición del accionista implicará una ganancia neta para los propietarios del capital ya existente, puesto que el impuesto sobre el dividendo simplemente reduce el valor del capital «viejo».

Los estudios empíricos sobre la validez de estas dos aproximaciones, la «tradicional» y la «nueva», no han tenido desafortunadamente resultados claros en lo que se refiere al comportamiento de la empresa (ver Auerbach, 2002, o Auerbach y Hassett, 2007). A escala internacional (7), la situación es mucho más complicada dados los diferentes IS existentes en cada país o a la posible aplicación de tipos de retención distintos para las rentas obtenidas por los no residentes. Las distorsiones referidas a las inversiones transfronterizas o a los flujos de renta y beneficios de los grupos empresariales tienen también su importancia. De hecho, en el contexto internacional, con multinacionales en propiedad de contribuyentes que viven en diferentes países y que invierten a través de estructuras societarias complejas en economías con diferentes grados de apertura, se ha suscitado un tercer enfoque que compite con el «tradicional» y el «nuevo».

Esta tercera opción considera que, con perfecta movilidad del capital y economías abiertas, el coste de financiación del capital propio se forma inter-

nacionalmente a partir del tipo de interés mundial modificado por las primas de riesgo apropiadas. El coste del capital de las empresas se verá influido por el IS en la fuente y cualquier retención adicional, pero no por la imposición al accionista, que no afecta a las decisiones de financiación y de inversión de las sociedades. La imposición al accionista afectará a los beneficios procedentes del ahorro, pero no a los retornos de la inversión, cuyo coste se ve incrementado por el IS. La imposición al accionista no es por tanto significativa para la inversión. Contrariamente, de acuerdo con Sørensen (2007), un país con empresas de pequeño y mediano tamaño no lo tiene fácil a la hora de obtener financiación internacional, de modo que este «tercer enfoque» no es aplicable. Tales empresas muestran un sesgo entre crear reservas (en cuyo caso, «el nuevo enfoque» sería más apropiado) u obtener préstamos bancarios (a menos que atraigan capital riesgo).

4.1. *El caso de la matriz-filial (la exención por participación)*

La imposición del accionista, en el caso matriz-filial, ha tendido en muchos países de la OCDE hacia el método de exención. Dentro de la UE15, con la excepción de Grecia e Irlanda, todos los países aplican la exención por dividendos percibidos por un residente de empresas no residentes. Finlandia sólo permite el régimen de exención a los dividendos recibidos de otro país miembro de la UE o de alguno con el que Finlandia tenga convenio fiscal. El método de imputación del crédito se ofrece como una alternativa en diferentes miembros de la UE15, al igual que la exención por participación.

La exención puede ser completa o aplicarse al 95 por 100 de los dividendos percibidos (el 5 por 100 gravado es una forma de deducir los considerables costes administrativos de las participaciones en las filiales, que no pueden deducirse en la mayor parte de los países con exención completa). La participación mínima requerida, directa o indirecta, para obtener la exención es del 10 por 100 o del 5 por 100, aunque se otorgue independientemente del tamaño de la participación en otros países (en algunos casos, la participación mínima viene expresada como el valor mínimo del precio de adquisición de la acción). Esta participación mínima se tiene que mantener sin interrupción a lo largo de uno o dos años en la mayoría de los países (este periodo puede transcurrir antes o después de distribuir los beneficios). El sistema de exención por participación no se aplica, de modo general, si la renta extranjera ha esta-

do sujeta a una baja imposición (normalmente entendida como una carga fiscal inferior al 15 por 100) o a un trato fiscal privilegiado.

Para los dividendos percibidos de otras sociedades residentes, la aplicación de la exención por participación está más extendida. Sólo España sigue un sistema aparentemente similar al garantizar (con una participación mínima del 5 por 100 en otras sociedades residentes) una deducción del 100 por 100 del IS del perceptor atribuible al dividendo bruto. Las deducciones no utilizadas por tener una cuota insuficiente se pueden deducir en los siete años inmediatamente posteriores. Este mecanismo actúa aparentemente como una exención, aunque no se aplica si hay pérdidas en la sociedad receptora (8).

En lo concerniente a las ganancias de capital que provienen de transmisiones accionariales, el sistema de exención por participación también está extendido en la UE15. En el caso de la transmisión de acciones de otra empresa residente, España aplica una variación del sistema de crédito explicado en el párrafo previo. El crédito se calcula, en el caso de las ganancias de capital, con referencia a las reservas correspondientes a las acciones transmitidas, incluyendo a aquellas ya capitalizadas, que han sido acumuladas por las empresas. El sistema sufre el problema descrito al final del párrafo previo, y sólo se aplica en relación con las reservas de las filiales generadas mientras las acciones eran tenidas por la casa matriz, y no a la ganancia de capital total obtenida (9), aunque esto se acepta en muchos casos en el sistema de exención por participación.

Otros aspectos particulares de la UE15 están presentes en países como Austria, Grecia y Portugal. Concretamente, Austria somete a gravamen las ganancias de capital de transmisiones accionariales de sociedades residentes. Grecia grava un 5 por 100 la ganancia de la venta de acciones (nacional o extranjera) que no cotiza en Bolsa. En Grecia, la tributación de las ganancias de las acciones cotizadas se aplaza si estas se convierten en reservas especiales para contrarrestar la pérdida futura de la venta de acciones (tanto cotizadas como no). Finalmente, Portugal ofrece un esquema de refinanciación parcial (del 50 por 100) de las ganancias obtenidas por la venta de acciones en una sociedad (residente o no residente), con la condición de que dicha cantidad sea reinvertida (retenida durante al menos un año) y que represente al menos un 10 por 100 del capital de la sociedad participada o una adquisición por valor de 20 millones de euros.

4.2. *Cartera de inversiones: accionista societario*

Para las inversiones en cartera hechas por sociedades, que no alcancen el umbral definido en la exención por participación, el método de exención también se usa en el lugar de residencia del que percibe las rentas. Sin embargo, este método no se aplica como regla general, y no hay una tendencia clara en la legislación fiscal internacional.

4.3. *Accionistas individuales: imposición personal sobre la renta*

Donde se necesita una mayor discusión, en lo que se refiere a los tres enfoques propuestos al principio de este apartado, es en la tributación que soportan los accionistas individuales. Es necesario recordar que el enfoque tradicional no se acepta por unanimidad y que «el nuevo punto de vista» no está claramente sostenido por la evidencia empírica. La aplicación del «tercer» enfoque dependería de la apertura de la economía y de si las empresas que generan la renta al accionista reciben financiación internacional. La falta de un enfoque teórico ampliamente aceptado explica las diferentes soluciones que se han aplicado en la práctica y el hecho de que el sistema de exención total, que podría estar sostenido por el enfoque tradicional, no es muy común en la imposición sobre la renta.

Más aún, si el tipo del IS es menor que los tipos marginales más altos del impuesto sobre la renta, como suele ser común, la exención total de dividendos y ganancias de capital incentivaría la forma societaria en el desarrollo de las actividades económicas de un país. Por consiguiente, sólo si el tipo impositivo marginal máximo del impuesto sobre la renta (o el tipo único en el caso de impuesto lineal) es menor que el del IS, el método de la exención total sería factible en la imposición personal. Incluso en este caso, con dividendos extranjeros con un IS subyacente más bajo que el tipo nacional, el sistema de exención animaría la inversión internacional en países con bajos impuestos societarios (como veremos en el apartado III, el sistema aplicable a los accionistas residentes en la UE tiene que incluir los dividendos nacionales y otros dividendos de la Unión).

Dados estos problemas con la exención total y las dificultades prácticas asociadas al método de imputación, los accionistas individuales utilizan sistemas alternativos. Así, por ejemplo, existe una tendencia hacia la aplicación de sistemas clásicos modificados con exención parcial o con tipos reducidos sobre di-

videndos y ganancias de capital. Los sistemas usados en Europa son básicamente los siguientes (aparte de la aplicación marginal del sistema de imputación):

- El impuesto sobre la renta dual (que, a su vez, puede incluir cualquiera de los dos sistemas siguientes).

- La exención parcial de los dividendos o las ganancias de capital generadas por la transmisión de acciones.

- El uso de un tipo único reducido aplicable a la renta del accionista.

La idea de un impuesto personal sobre la renta dual es pragmática y simple. Especialmente por razones de movilidad internacional del capital, empieza a existir una tendencia en los impuestos sobre la renta a gravar de manera diferencial los diversos componentes de la base. De este modo, un impuesto dual aplica un tipo único, aunque se pueda usar más de uno, a las rentas del capital (excluyendo normalmente la renta procedente de la primera residencia y de los fondos de pensiones) y una escala de tipos progresivos sobre el resto de rentas. El tipo de la renta de capital se aproxima al tipo mínimo aplicado al resto de rentas, aunque nunca sea cero, y al tipo del IS. La renta de las actividades profesionales, de negocios o artísticas conjuntamente generadas por el trabajo y el capital se distribuye más o menos arbitrariamente entre el trabajo, con un tipo progresivo, y los componentes del capital, gravados con otros rendimientos del capital. No obstante, la delimitación de la renta de capital es una de las dificultades mayores a las que se enfrenta la imposición dual. A pesar de ello, existen tres países en Europa con imposición dual: Finlandia, Noruega y Suecia. Para eliminar el doble gravamen, Finlandia utiliza una exención parcial, mientras que Noruega emplea el sistema ASE. La exención parcial de los dividendos es relativamente común en la UE15, aplicándose por ejemplo en Francia, Alemania, Italia —con una participación sustancial (10)— y Portugal. Otros países, como Bélgica, Italia, Holanda y España, aplican tipos reducidos a los dividendos. La tributación de las ganancias de capital por transmisión de acciones en el lugar de residencia del accionista no siempre coincide con la tributación de los dividendos en la UE15. Bélgica, por ejemplo, aplica la exención total a las ganancias de capital de las transmisiones accionariales si no se derivan de operaciones especulativas, como hace Portugal si las acciones se mantienen por más de un año. Francia, sin embargo, aplica un tipo re-

ducido a las ganancias de capital. A diferencia de la situación matriz-filial, no hay una tendencia clara en el caso de los accionistas individuales.

5. Pequeñas y medianas empresas (PYME)

Otra importante tendencia del IS en los últimos años han sido las ventajas fiscales otorgadas a las pequeñas empresas, claramente apoyadas por la UE. Las PYME son abundantes en todas partes y generan un gran número de puestos de trabajo. Por definición, las PYME tienen menos de 250 empleados, y resulta apropiado distinguir entre microempresas (con menos de nueve trabajadores), pequeñas empresas (de 10 a 49 trabajadores) y medianas empresas (entre 50 y 249 trabajadores). Estas empresas tienen una cifra de negocios no superior a 50 millones de euros y un balance menor o igual a 43 millones de euros. Su forma organizacional combina las sociedades con las empresas individuales y otros entes. Precisamente por ello, los beneficios que les otorga el IS —según su tamaño, medido por la cifra de negocios (11), la renta imponible, el número de empleados o el tamaño de los activos— se aplica también en la imposición personal sobre la renta.

La información estadística disponible del Observatorio Europeo de las PYME muestra que, a lo largo de los años, éstas han registrado una menor productividad del trabajo y del crecimiento del valor añadido que las grandes empresas (GE). El crecimiento del empleo, sin embargo, tiende a estar negativamente correlacionado con el tamaño empresarial a lo largo del tiempo. Es más probable la exportación en las GE, aunque la provisión por parte de las PYME de bienes y servicios a las GE hace que su contribución indirecta a las exportaciones sea significativa. El gran número de PYME, su menor productividad, su contribución al empleo y su contacto más directo con el público las hace más «mercedoras» de un mejor trato fiscal que las grandes empresas.

Los regímenes especiales del IS hacia las PYME varían, pero tienden a aplicar tipos menores sobre la totalidad o sobre parte de la base imponible, con ventajas que no siempre son muy importantes individualmente, pero que, a nivel agregado, generan un importante volumen de gasto fiscal. Otros incentivos fiscales hacia las pequeñas empresas son la amortización acelerada, o incluso casos especiales de amortización libre, y normas para facilitar el cumplimiento, tales como la admisión de provisiones globales para posibles deudores insolventes a efectos de deducción en el impuesto. Se usan también cré-

ditos mayores o especiales, sobre todo en lo que se refiere a la innovación tecnológica, al acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (mayoritariamente Internet y comercio electrónico), a la formación de personal y a prácticas respetuosas con el medio ambiente.

La aplicación de concesiones fiscales a los pequeños negocios no está exenta de problemas. Además de la pérdida recaudatoria, también suponen un incentivo a disgregar sociedades, lo cual conlleva una mayor complejidad en la definición de las PYME y mayores costes de control. Si las PYME se definen por su cifra de negocios, por ejemplo, tendría que ser la cifra de negocios de todas las empresas del grupo, según la legislación mercantil, y la misma se aplicaría, en lo que se refiere a los derechos de voto o al nombramiento o cese de los miembros del consejo, a personas físicas individuales o a su familia hasta un cierto grado de parentesco. La interrelación entre los impuestos societarios y personales en estos pequeños negocios es también complicada, debido al incentivo a la forma societaria, dada la posibilidad de convertir renta del trabajo en renta del capital. En este sentido, se debe resaltar que no hay ventajas para las empresas por su capacidad de crecimiento o de innovación, sino específicamente por su tamaño. A la vista de estos problemas, estamos obligados a preguntarnos el porqué de un tratamiento fiscal especial para las pequeñas y medianas empresas.

5.1. *Las razones que sustentan un tratamiento fiscal especial a las PYME*

En OECD (1994) se señala que los regímenes fiscales especiales para las PYME deben sustentarse en argumentos económicos, debiendo ayudar a solventar los problemas específicos a los que se enfrentan tales negocios. En otro informe de la OECD (1997) se apoyan los sistemas fiscales que favorecen el pequeño negocio, pero, en realidad, ¿cuál es la racionalidad económica que justifica la existencia de concesiones fiscales a estas pequeñas empresas?

Una justificación inicial es la existencia de «fallos de mercado» a los que se enfrentan las pequeñas empresas, tales como la falta de información o las barreras de entrada generadas por las grandes empresas (GE). Estos dos problemas no tienen mucha importancia fiscal, ya que la mejor forma de resolverlos es mediante medidas no fiscales. Sin embargo, sí resultan muy relevantes las restricciones financieras que dificultan que las pequeñas empre-

sas puedan acceder a la financiación. Su falta de acceso a los mercados de capitales nacionales e internacionales, el insuficiente aval de las instituciones de crédito y la escasa información explican por qué las PYME dependen de la financiación de los bancos, generalmente a un mayor coste, de la creación de reservas si se generan beneficios suficientes o de su habilidad para atraer capital riesgo.

El sistema fiscal puede mejorar esta financiación mediante una legislación que sea no solamente favorable para el pequeño negocio, sino también para las «sociedades de capital riesgo». Al mismo tiempo, la aplicación de menores tipos impositivos a las PYME incrementa los beneficios disponibles para la reinversión, aunque ésta no pueda garantizarse sin la obligación de crear reservas específicas. La mayor generosidad en las desgravaciones por dotaciones a la amortización reduce los «fallos de mercado» relacionados con las restricciones financieras. Todo lo anterior asume que tales empresas obtienen beneficio; una regulación apropiada de la compensación de pérdidas para nuevas PYME podría también tener su importancia para las inversiones iniciales.

La falta de información a la que se enfrentan las pequeñas empresas en relación con el uso de nuevas tecnologías y en el ámbito de la I+D es también otra razón. De hecho, la legislación fiscal podría facilitar la innovación tecnológica, la formación de personal o el cumplimiento medioambiental de las pequeñas empresas.

Otro aspecto se refiere a que las pequeñas empresas tienen costes de cumplimiento fiscal superiores a las grandes (teniendo en cuenta su personal o su experiencia) cuando se enfrentan a la legislación tributaria. Este problema es probablemente mayor en el caso de las medianas, ya que las empresas pequeñas o individuales lo compensan a menudo directamente con el incumplimiento. Éste no es un asunto banal, y debería ser tratado por las autoridades fiscales tanto en lo que se refiere al impuesto de la renta como al impuesto sobre el valor añadido.

Por último, en lo que se refiere a la transmisión intergeneracional de empresas, los costes del impuesto de sucesiones y donaciones (ISD) también merecen una atención especial (European Commission, 1994). Esto no afecta solamente a las PYME sino también a todos los negocios familiares en los que el dueño no es ya tanto el empresario como un grupo más o menos homogéneo donde existen lazos familiares. Los empresarios individuales rigen, de hecho, negocios familiares, y muchas PYME entran dentro de esta ca-

tegoría, si bien es cierto que un buen número de empresas familiares son grandes empresas.

El problema básico del ISD en relación con los negocios familiares es el relativo a cómo pagar el impuesto, ya que la propiedad transmitida a lo largo de generaciones se compone normalmente de activos productivos, y no necesariamente de efectivo disponible para el pago. Las soluciones posibles para este problema van desde reducir la base del ISD por transmisión de negocios familiares a otra con mayor sentido, que es la de diferir y fraccionar los pagos por impuestos durante unos años.

Con estos argumentos favorables a las concesiones fiscales a las PYME, no resulta sorprendente la profusión de tales medidas en los sistemas fiscales actuales. De hecho, esta política fiscal en favor de las PYME puede ser calificada de tradicional en el ámbito de la UE, y parece que duradera en los años venideros. Los razonamientos, sin embargo, no son del todo convincentes, especialmente porque el sistema fiscal no distingue entre las PYME con potencial de crecimiento e innovación y las demás, que tienen una duración limitada. Pero, una vez aplicados los beneficios fiscales, no son fáciles de eliminar, especialmente cuando mejoran la «imagen política» y cuando además hay un gran número de votantes que poseen pequeñas y medianas empresas.

III. LA COORDINACIÓN INTERNACIONAL DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES: EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA

Es sobradamente conocido el fuerte rechazo de los gobiernos nacionales a ceder soberanía fiscal en materia de impuestos directos. Sin embargo, a pesar de ello, existe bastante coordinación internacional en lo que se refiere al IS. Tales acuerdos se han desarrollado tanto en el seno de la OCDE (desde el Modelo de Convención Fiscal de 1963 a los precios de transferencia actuales o los asuntos de elusión fiscal, que incluyen la iniciativa sobre prácticas fiscales desleales) como de la UE. Esta parte del trabajo se referirá brevemente al proceso actual de coordinación y aproximación de los IS en la UE. Debería señalarse desde el principio que la coordinación internacional del IS en la UE no ha conllevado ningún tipo de armonización sistemática (12), y que el principio de unanimidad se mantiene en todos los asuntos fiscales. El proceso satisface el principio europeo de subsidiariedad, aunque establece restricciones limitadas sobre las políticas fiscales de los estados miembros (EM).

1. La coordinación en la Unión Europea

Sólo la Directiva de asistencia mutua en asuntos fiscales fue adoptada con anterioridad a 1990, reforzando el intercambio de información de la mayor parte de acuerdos fiscales que siguen el modelo de la OCDE. La lucha contra la elusión fiscal ha sido siempre de interés, principalmente en el ámbito de los precios de transferencia, tanto para la Comisión Europea como para la OCDE. En 1990 el Consejo Europeo adoptó la Convención de Arbitraje, con la eliminación de la doble imposición relacionada con los ajustes de beneficios de empresas asociadas, incluyendo los establecimientos permanentes. Posteriormente, en 2006, el Consejo adoptó un Código de Conducta sobre precios de transferencia.

En este contexto, el ECOFIN acordó, el 1 de diciembre de 1997, diferentes medidas para reducir la «competencia fiscal desleal» con el Código de Conducta de la UE sobre Imposición Empresarial. En 1998, la Comisión Europea aprobó la «Comunicación sobre ayudas no aceptables de los estados a la tributación de las empresas» (*Communication on unacceptable State aid in the field of direct business taxation*). Y una década después, la OCDE presentó la Iniciativa sobre prácticas fiscales desleales. Todas ellas, el Código de la UE y la iniciativa de la OCDE (ninguna de ellas vinculante) junto con la comunicación de la Comisión Europea de 1998, pretenden desalentar a los EM, y también a los paraísos fiscales, en la utilización de medidas que influyan tanto en la localización de las inversiones como de los beneficios. Sobre esta cuestión, Keen (2001) ha señalado que los regímenes fiscales preferenciales contribuyen a la recaudación del IS porque tienden a gravar inversiones más permanentes que aquellas actividades donde hay competencia. Janeba y Smart (2003), sin embargo, al considerar la endogeneidad de la base total, muestran que, al eliminar las concesiones fiscales, los países de la UE competirán para conseguir bases imponibles menos cambiantes y atraer capital de otras partes del mundo, incrementando con ello la recaudación fiscal total.

La crisis económica actual conllevará probablemente una mayor presión de la OCDE, de la UE y de cada país sobre los paraísos fiscales. Varios santuarios fiscales ya han prometido una mayor cooperación y la remisión de más información. Esto se ve con escepticismo, pero, hipocresías aparte, hay suficientes medios con los que poner freno a las actitudes no cooperativas. En todo caso, los resultados del Código de la UE y la iniciativa de la OCDE no pueden considerarse como un éxito hasta ahora (recordemos que

los lugares donde se ofrece el anonimato societario están dentro de las grandes economías).

En julio de 1990 fueron adoptadas tres importantes medidas en relación con la tributación de las sociedades: la Convención de Arbitraje, la Directiva de fusiones y la más importante para este trabajo, la Directiva matriz-filial. La Directiva de fusiones otorga un aplazamiento en la imposición de las ganancias de capital —de las sociedades y de sus accionistas, y de otras sociedades individuales— con base en reorganizaciones transfronterizas definidas dentro de la UE (fusiones, divisiones o divisiones parciales de sociedades, transmisión de activos, intercambio de acciones, transmisión de un establecimiento permanente o el registro de la empresa como *Societas Europaea* o Sociedad Cooperativa Europea). La idea central de la Directiva es la de aplazar el gravamen de reservas ocultas de la sociedad que se transfieren hasta que se hayan efectivamente realizado. Es un aplazamiento de impuestos sobre rentas acumuladas en origen, pero no realizadas. Se mantiene el registro histórico del valor de los activos por motivos fiscales. Los EM pueden requerir al *holding* de la sociedad receptora del capital de la sociedad transferida una participación mínima de hasta el 10 por 100 para que la primera se beneficie de la Directiva. El mismo esquema se aplica normalmente a las reestructuraciones dentro de los países.

La Directiva matriz-filial trata los dividendos intra-societarios de la UE y la distribución de beneficios percibidos por establecimientos permanentes (EP) de una sociedad situada en otro EM, si los beneficios se distribuyen por una filial ubicada en un estado miembro. En muchas legislaciones nacionales, el ámbito de la Directiva se ha extendido a las distribuciones desde cualquier país que no sea un paraíso fiscal. Los EM pueden decidir entre los dos siguientes sistemas de imposición al accionista (e incluso proporcionar los dos, dejando la decisión final al contribuyente):

— Un sistema de imputación del crédito que cobra no sólo el impuesto pagado por la filial subsidiaria más directa, sino también los impuestos pagados por otra filial de menor vinculación

— Un sistema de exención (de no menos del 95 por 100 de la renta distribuida si los países quisieran tener en cuenta los costes de gestión deducibles de la tenencia con el otro 5 por 100).

Se requiere una tenencia mínima de hasta el 10 por 100 en ambos sistemas, con un periodo de te-

nencia ininterrumpido de no más de dos años, contado antes y después de la distribución. El criterio de participación puede ser reemplazado por uno relacionado con la tenencia de derechos de voto.

Por las razones que fueron expuestas anteriormente, la exención ha tomado el liderazgo como el sistema para gravar al accionista más ampliamente practicado en el caso matriz-filial, tanto en Europa como en muchos otros países de la OCDE. Esta práctica determina un patrón de la imposición del IS en origen y la tributación territorial. Sin embargo, la Directiva contiene otro importante elemento, equilibrando esta tendencia de favorecer al sistema fiscal basado en criterios de residencia: los beneficios distribuidos desde la filial a la matriz están exentos de retención (sobre accionistas no residentes). Dentro de la UE, en la situación de exención por participación, el país de origen no puede gravar las distribuciones no sujetas, sino sólo los beneficios societarios. El país de residencia de la matriz no gravará los beneficios distribuidos percibidos, pero puede gravar más allá los pagos a los accionistas residentes o no residentes (individuales o societarios, excluidos del esquema de participación).

Las disposiciones del Tribunal Europeo de Justicia (TEJ) han tenido también su influencia en la imposición al accionista. Siguiendo una decisión del Alto Tribunal Europeo en el caso *Verkooijen* (13), la Comisión Europea adoptó, el 19 de diciembre de 2003, la comunicación COM (2003) 810 por la que se guía la imposición de dividendos de las personas físicas, como inversores en cartera, dentro del mercado interno. El propósito de dicha comunicación es la eliminación de la discriminación fiscal que pesa sobre los accionistas individuales, ayudando a evitar de este modo la fragmentación de los mercados de capitales dentro de la Unión. Su principal argumento es que los EM no podían gravar con mayores impuestos los dividendos no sujetos (de otros EM) que los que aplicaban a los dividendos en su propio país. En otras palabras, los EM tienen que aplicar la misma imposición sobre el accionista individual con independencia de que los dividendos sean de origen interno o del exterior. Ello proporciona una explicación adicional de por qué el sistema de imputación ha caído en desuso (con el crédito normalmente restringido a los dividendos internos, por miedo a que los gravosos impuestos extranjeros generen una gran transferencia de tesorería). Además, debe tenerse en cuenta que en los dividendos no sujetos (de otros EM) la retención no puede exceder al impuesto interno.

Hay que señalar también que en el ámbito de estas líneas maestras se incluye la doble imposición jurídica: los EM tienen que aplicar el mismo sistema a los dividendos sujetos concediendo crédito a las retenciones.

Aunque la exención de la retención sobre la distribución de beneficios por parte de la filial a la matriz, así como la principal línea maestra de la comunicación de 2003, refuerzan los aspectos de residencia no discriminatoria, esto no significa que el CEN se aplique a los accionistas individuales. El CEN requiere de los efectos combinados de las retenciones del IS y de los impuestos individuales para generar la misma carga fiscal a las economías domésticas que a las extranjeras. Ello es extremadamente difícil en la práctica, si no imposible.

Otro paso en la dirección de conservar los elementos de la imposición basada en la residencia en la UE proviene de la Directiva de 2003 para eliminar la retención sobre intereses y pagos por *royalties* entre empresas relacionadas de diferentes EM que efectúen un intercambio de acciones de al menos un 25 por 100, incluyendo sus establecimientos permanentes. Los EM pueden exigir que un mínimo porcentaje de acciones sea mantenido durante dos años ininterrumpidamente. Sin más requerimientos, en muchos casos se garantiza a las personas físicas o a las sociedades residentes en otros EM la exención en origen del interés y de las ganancias de capital mobiliario (obtenidas sin establecimiento permanente).

Por último, la Directiva de 2005 sobre tributación del ahorro promueve el intercambio de información entre las autoridades tributarias sobre los intereses pagados a personas físicas no residentes. Asimismo, los EM deben aplicar retenciones en origen a los pagos de intereses a no residentes, durante un periodo de transición. Austria, Bélgica y Luxemburgo han elegido seguir este camino. Estos tipos de retención se incrementan con el tiempo (15 por 100 por los tres primeros años, 20 por 100 por los tres siguientes y 35 por 100 para el resto). El 75 por 100 de dicha recaudación debe ser transferida al país de residencia del receptor. Al receptor se le otorga un crédito mediante la retención frente a sus obligaciones fiscales en su país de residencia.

El intercambio de información para prevenir la evasión fiscal y reforzar la tributación basada en el criterio de residencia podría extenderse en el futuro a un número mayor de países si se demuestra que es efectivo (el periodo de transición de la Directiva sobre tributación del ahorro no expirará hasta que los Esta-

dos Unidos y otros países acepten los intercambios de información a petición). En el lado del debe, la citada Directiva sobre tributación del ahorro genera una considerable carga en el cumplimiento a las instituciones financieras de la UE. Aunque tales cargas serían fáciles de evitar si los inversores individuales localizasen su patrimonio en paraísos fiscales fuera de la UE; de nuevo hay una clara necesidad de entorpecer las operaciones en paraísos fiscales y de incrementar el intercambio de información a escala internacional, incluso si la imposición basada en la residencia de las rentas del capital se aplica solamente en parte. La laguna jurídica más importante de dicha Directiva es que no afecta a los dividendos, proporcionando de este modo oportunidades evidentes de arbitraje entre los dividendos y el interés. Por este motivo, la eficacia de la Directiva en su forma presente está muy lejos de estar clara.

2. Propuestas para una base consolidada del IS en la Unión Europea (CCCTB) y para la tributación según el país de residencia de las PYME

Los regímenes consolidados no están muy extendidos en el contexto internacional porque, normalmente, requieren altos niveles de participación en capital y su ámbito se reduce a las sociedades residentes (14). Las disposiciones más recientes del TEJ en los casos de Marks & Spencer y Papillon Cases (15) podrían cambiar esta situación si tenemos en cuenta la libertad en los movimientos de capital, extendiendo la categoría de Grupo Consolidado a todas las sociedades residentes en cualquier EM (esos grupos consolidados fiscalmente afectan tanto al IS como al IVA).

La consolidación fiscal del IS presenta importantes ventajas al eliminar tanto el problema de la doble imposición como el de la compensación de pérdidas. Desde un punto de vista internacional, en un contexto de fuerte integración económica como el que existe en la UE, la consolidación de los sistemas fiscales reduce considerablemente los costes de administración y cumplimiento de los IS y de la demás legislación. Aunque sólo para los grupos de la UE y no para transacciones con filiales fuera de la UE, la consolidación eliminaría los problemas causados por la fijación de precios de transferencia, la compensación de pérdidas transfronterizas o la asignación de costes (financieros, de I+D o de *marketing*) entre los miembros del grupo. También facilitaría la reestructuración empresarial y la aplicación general del impuesto y de los estándares contables. No tiene sen-

tido fomentar un área de inversión empresarial única en la UE cuando hay empresas que se enfrentan a 27 legislaciones y sistemas fiscales diferentes.

Todo ello ha llevado a la Comisión Europea a sugerir dos líneas de trabajo conducentes a una base imponible consolidada común (CTB) en la UE y a la tributación en el país de residencia de las PYME (HT-SME). Opcionalmente, tales normativas serían aplicables a actividades mercantiles desarrolladas en al menos dos países miembros por un grupo de sociedades. Tales trabajos fueron iniciados en 2001, y no se conoce la fecha de finalización.

En todo caso, estas líneas de trabajo no han considerado la posibilidad de una base imponible armonizada de los IS de la Unión, ni mucho menos el establecimiento de un IS europeo, que podría ser gestionado por los países miembros o por una autoridad fiscal europea. Una base armonizada del IS crearía una situación similar a la del IVA, eliminando muchos de los costes administrativos y de cumplimiento actuales. Estas alternativas son difíciles de aplicar en lo que concierne a los aspectos técnicos, e imposibles en lo político (Albi *et al.*, 1997), obligando a emplear una aproximación menos ambiciosa.

La CTB contempla un sistema fiscal con una base imponible consolidada como alternativa a los sistemas nacionales, según la cual un grupo de empresas europeas podría establecer la consolidación fiscal, dando lugar a una definición única de la base imponible. Esta base imponible se asignaría a cada país, aplicando su propio tipo impositivo, según una fórmula de reparto que tomaría distintos factores en consideración.

Entre los aspectos más importantes para establecer una base imponible común se encuentran la evaluación de los activos y la política de amortizaciones, el tratamiento de las ganancias de capital, las provisiones y reservas, y la consideración de los aspectos internacionales con las empresas que no pertenecen al grupo. Las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) podrían ser de ayuda en todos los casos, una vez solventadas las diferencias entre los enfoques fiscales y contables.

La definición de grupo fiscalmente consolidado es también importante, según unos mínimos grados de participación, como determinante del método de consolidación a aplicar. Finalmente, otro factor significativo es el de la elección de variables, así como de sus ponderaciones, para ser incluidas en la fórmula que asigna la CTB a cada país implicado.

La fórmula de reparto (AF) puede incluir ventas, salarios o capital. Otras aproximaciones consisten en usar el valor añadido como fórmula de reparto, basado tanto en la fuente como en el destino (los factores subyacentes de reparto en este caso son los costes laborales, los costes de los intereses y los beneficios), o simplemente aplicar el «sistema de reparto macro» según los PIB de los EM donde opere el grupo. Estas posibilidades no son neutrales en lo que se refiere a la recaudación percibida por cada país de la factura fiscal del grupo. También pueden generar distorsiones, especialmente en lo que se refiere a la localización del negocio o a otros factores que incentivan las transferencias, como han demostrado Gordon y Wilson (1986) y Mintz (2004). La elección del sistema de reparto es, por consiguiente, una parte esencial del proyecto de consolidación fiscal europea (ver Agúndez, 2006).

La fórmula de reparto también ha recibido atención de la línea de trabajo de la Comisión Europea relacionada con las PYME. En este caso, las empresas establecidas en al menos dos EM pueden elegir la determinación de la base imponible consolidada según la legislación del país de residencia de la matriz. Esta base imponible se asignará a los distintos países en los que se establezca según una fórmula de reparto, aplicando cada país su propio tipo impositivo. La fórmula de asignación del HT-SME estará supuestamente basada en las ventas de cada país y en los salarios en proporción al total, o sólo una de estas variables.

Este esquema de tributación específico en cada país mantiene las diferencias entre los sistemas fiscales europeos basados en el reconocimiento mutuo de las normas fiscales de los EM. La verificación fiscal por parte de las autoridades competentes resultará compleja. La neutralidad impositiva también disminuye, puesto que las empresas podrían estar sujetas a diferentes normas fiscales (aquellas del país de residencia de la matriz). Por consiguiente, el sistema es sólo apropiado como primer paso hacia la aplicación de una única CTB en la Unión Europea.

IV. LOS RETOS DE LA IMPOSICIÓN SOCIETARIA EN ECONOMÍAS ABIERTAS. REVISIÓN DE LAS BASES ALTERNATIVAS

Transcurridas tres décadas de globalización económica, el IS presenta ahora nuevas características en los países de la OCDE que pueden sintetizarse como sigue:

— La competencia fiscal internacional por un capital cada vez más móvil, la reacción de los gobier-

nos a las transferencias de renta por parte de las multinacionales (por miedo a que la búsqueda de tipos menores sea demasiado atractiva) y la creencia de que los tipos limitados (y la ampliación de la base) moderan las distorsiones generadas por la imposición societaria, han originado una considerable reducción de los tipos legales del IS en la mayor parte de los países de la OCDE desde 1985. La menor reducción en los tipos efectivos medios y marginales se explica por la ampliación simultánea de la base del IS para mantener la recaudación, la cual se ha incrementado, en promedio, a lo largo de los últimos quince años tanto en términos de PIB como en recaudación impositiva.

— La ampliación que ha experimentado la base del IS en los últimos veinte años ha sido el resultado de la eliminación de exenciones y otros tratamientos fiscales favorables, junto a unas menos generosas dotaciones de depreciación. Los resultados obtenidos por las autoridades fiscales en cuanto a fijación de precios de transferencia, infra-capitalización y elusión fiscal proporcionan, en general, otra explicación de por qué se han ampliado las bases en el IS. Las concesiones fiscales otorgadas a las PYME tienen el efecto contrario, aunque el resultado en conjunto es una base imponible más grande que contrarresta parcialmente los efectos que los menores tipos tienen sobre la recaudación.

— Los créditos fiscales no tienen normalmente como objetivo la inversión en capital, pero intentan influenciar la actuación de las empresas en favor de una mayor I+D e innovación, de tecnologías de la información, de protección medioambiental y de formación de personal. Una cuidadosa revisión de los «nuevos» créditos fiscales del IS está todavía pendiente (16).

— En lo que se refiere a la fiscalidad del accionista, el sistema de imputación se ha sustituido en la mayor parte de los países por la exención por participación entre sociedades, reforzándose de este modo la imposición en origen. El sistema también se aplica a las inversiones en cartera de las sociedades, pero no de modo tan general como en el caso matriz-filial.

— Se han mantenido los elementos de la tributación por razón de residencia en la normativa de la UE, así como en otros muchos países, para accionistas individuales —dividendos y ganancias de capital— y en algunos casos para inversiones en cartera de las sociedades. En el ámbito europeo, han aparecido soluciones pragmáticas que afectan a la imposición

individual, como el uso de tipos específicos o de exención parcial en los impuestos tanto duales como celdulares.

— La coordinación internacional de la imposición societaria, aunque limitada, está tomando fuerza al menos en áreas regionales como la Unión Europea.

— Las PYME reciben un tratamiento fiscal favorable en los países de la OCDE y, dado el contexto político, dicho tratamiento puede continuar durante mucho tiempo.

1. Los retos de la imposición societaria en economías abiertas

El IS tradicional afecta negativamente a la neutralidad, al alterar muchas decisiones de carácter empresarial o financiero. Tales distorsiones se sustentan en los diferentes tipos efectivos a los que se enfrentan los distintos activos, que inducen a su vez una amplia gama de problemas de índole contable como el modo de computar la depreciación, los gastos financieros, la valoración de los intangibles o el procedimiento más adecuado para corregir los efectos de la inflación. Adicionalmente, las economías globalizadas generan nuevos retos, de los que la competencia fiscal y la transferencia de rentas son claros ejemplos. En este mismo sentido, los costes de cumplimiento se multiplican en economías integradas y se transforma completamente la imposición sobre el accionista.

Las distorsiones más importantes originadas por el IS en el comportamiento empresarial, en un contexto internacional, se pueden resumir en los siguientes cinco puntos:

1) Una distorsión tradicional es el impacto del IS sobre la política financiera de la sociedad, dada la posible deducción de los gastos por pagos de intereses, pero no los del rendimiento del capital propio. Consecuentemente, la estructura tradicional del impuesto tiende a favorecer la financiación mediante deuda frente a aquella que se sustenta en capital propio, especialmente en el caso de inversores internacionales cuyas innovaciones financieras complican la distinción entre instrumentos de deuda e instrumentos de capital propio. Sin embargo, existen razones no fiscales que equilibran el efecto del impuesto, como el riesgo de bancarrota o las tensiones financieras y la reducción de los costes de agencia. De hecho, el IS no parece tener un gran impacto

en la discriminación entre deuda y capital propio (De Mooij y Ederveen, 2008).

Más aún, el mayor coste fiscal de los dividendos con respecto a la creación de reservas genera un sesgo en favor de la retención de beneficios como instrumento de financiación de inversiones. Sin embargo, los beneficios fiscales y no fiscales, mencionados anteriormente cuando se exponía el «enfoque tradicional» (ver II.4), explican por qué la distribución de beneficios y la emisión de acciones son un modo de financiar a las sociedades (debe también señalarse que bajo «el nuevo enfoque» los mayores costes fiscales de los dividendos quedan simplemente capitalizados en el valor de la acción «antigua», y no afectan a los dividendos o a las decisiones de inversión).

2) Los efectos del IS y de la imposición sobre la renta individual pueden alentar o desalentar la forma societaria como forma de organizar la actividad empresarial. Concretamente, la doble tributación de la renta societaria sesga la decisión sobre la forma organizativa en favor de los empresarios individuales sujetos al impuesto sobre la renta personal. Sin embargo, si, además de los beneficios no fiscales de la forma societaria (responsabilidad limitada, economías de escala, capacidad para atraer capital), la fuente de financiación es la deuda o los beneficios no distribuidos, las ventajas de la forma no societaria para hacer negocios desaparecen. Si éste es el caso, el empresario individual puede convertirse en propietario y gestor a la vez.

La evidencia empírica más reciente que existe sobre este asunto es la dada por De Mooij y Nicodème (2008), quienes informan acerca de la transferencia de renta desde la base imponible individual a la societaria, con una semielasticidad de la base imponible de alrededor del $-1,0$, utilizando un panel de países europeos para el período 1997 a 2003. Los efectos recaudatorios de tal transferencia de rentas no son considerables, ya que la renta está sujeta o al IS o al impuesto personal.

3) El IS puede incrementar, disminuir o incluso dejar inalterado el coste del capital (dependiendo de los sistemas de amortización, de los tipos de financiación, de los incentivos fiscales a la inversión o de la inflación). Este efecto, medido a través del METR, tiene influencia sobre la inversión según las dos principales aproximaciones hechas en la literatura empírica (Hasset y Hubbard, 2002; Chirinko, 2002), valoradas como una elasticidad de la inversión al coste del capital y cuyo valor se encuentra entre $-0,5$ y $-1,0$. La influencia del IS en la inver-

sión marginal explicada por De Mooij y Ederveen (2008), suponiendo un METR: 10 por 100 y 50 por 100 de la base imponible que refleja las rentas económicas, viene dada por una semielasticidad que se encuentra entre $-0,3$ y $-0,6$. Por tanto, el efecto del IS sobre la escala de la inversión no es ni grande ni insignificante.

4) En cuanto a la localización de la inversión directa extranjera (IDE), el AETR tiene un papel relevante en las decisiones empresariales cuando los inversores comprometen mucho capital o nada en absoluto (Devereux y Griffith, 1998, 2002), o cuando las multinacionales poseen activos específicos muy móviles. El meta-análisis llevado a cabo por De Mooij y Ederveen (2008) muestra el gran impacto del IS en este caso: una semielasticidad de $-1,2$, basada en una participación del capital extranjero del 20 por 100, como se apunta en Huizinga y Nico-dème (2006).

5) Finalmente, los tipos legales del IS ejercen un importante efecto sobre la transferencia de renta efectuada por las multinacionales. De Mooij y Ederveen (2008) muestran un efecto de tamaño de $-1,2$, con una participación del 60 por 100 de las multinacionales.

En resumen, un IS en origen como el que se aplica en la mayor parte de los sistemas fiscales es muy distorsionador, y genera grandes costes de aplicación y cumplimiento, y por tanto de empeoramiento de los resultados empresariales por razones tributarias. A pesar de ello, y para bien o para mal, la imposición sobre la renta de las sociedades está presente, y juega un importante papel en los sistemas fiscales actuales.

Naturalmente, hay diferentes modos de reducir los efectos distorsionadores y los costes del IS. Uno es continuar el proceso de ampliación de la base y de la moderación del tipo que, como ya se ha dicho anteriormente, empezó en la segunda mitad de la década de los ochenta. Este proceso genera una mayor neutralidad, o al menos una mayor uniformidad en el tratamiento fiscal de los negocios, aunque no necesariamente reduzca las distorsiones generadas sobre los costes de aplicación y cumplimiento. En este sentido, sería mejor una aproximación de las amortizaciones permitidas fiscalmente sobre los activos a su depreciación real, ya que eliminaría las preferencias fiscales. Con una baja inflación, es mejor evitar los complejos ajustes de la inflación, con lo que se obtiene una mayor recaudación, que puede usarse en las reducciones del tipo.

En lo que respecta a las actividades empresariales donde se aplican créditos fiscales (I+D, innovación tecnológica, medio ambiente, costes de formación), es escasa la información disponible sobre su eficiencia, de modo que tal vez sería más útil usar una cuantía equivalente al gasto fiscal que generan en seguir reduciendo los tipos del IS. Sin duda, esto merece un análisis más profundo, ya que existen argumentos teóricos para ofrecer apoyo público a las actividades mencionadas. Al igual que sucede con el tratamiento especial de las PYME, aunque es una causa perdida dadas las restricciones políticas en juego, podría también cuidarse en algunos aspectos. Por ejemplo, en lo que se refiere a la favorable consideración fiscal otorgada a la transmisión intergeneracional de los negocios familiares o la aplicación de menores tipos impositivos sin obligación de crear reservas para la inversión.

Este IS de base amplia, de mayor alcance y con tipos y concesiones limitados, puede ser menos deseable para los esquemas de transferencia de renta de las multinacionales. En cualquier caso, se necesita el esfuerzo coordinado de diferentes administraciones respecto a la fijación de precios de transferencia, infra-capitalización, localización de intereses y elusión fiscal en general para prevenir la transferencia del beneficio. El buen desempeño fiscal es un deber en todos los impuestos, pero genera especiales beneficios en el caso del IS en economías abiertas. De especial importancia, particularmente en los precios de transferencia, es la reducción de los problemas generados por la doble imposición. Esto requiere un buen sistema internacional que trate las disputas entre países (y una base de datos internacionales de precios de mercado). La reducción del riesgo empresarial se puede conseguir a través de la compensación de pérdidas en las operaciones interfronterizas, especialmente en las situaciones de reestructuración empresarial.

Con un IS de base amplia, y con la posibilidad de aplicar tipos moderados para obtener rendimientos recaudatorios razonables, los *policy-makers* que compiten en economías abiertas por obtener la IDE no necesitan sentirse presionados por la competencia fiscal y por la transferencia de rentas. Obviamente, la imposición en origen no es ni eficiente ni simple de manejar en un mundo globalizado. Por ejemplo, podría ser difícil determinar el país de origen de los beneficios en economías integradas y la renta necesita asignarse entre los países de origen teniendo en cuenta los precios de mercado. Sin embargo, la imposición basada en la residencia —tanto la individual como la societaria— parece imposible dadas las

variadas razones anteriormente expuestas, incluyendo el hecho de que los accionistas son móviles y que pueden cambiar de lugar de residencia. Las razones principales a la hora de usar el IS en un sistema fiscal, mencionadas en la introducción, son utilizadas por los *policy-makers* apoyándose en la existencia de un IS en origen cuya utilización despierta mucho apoyo político y poca confrontación en las empresas (del país o internacionales).

La exención por participación, a la que la globalización ha otorgado un papel de liderazgo en la escena internacional, puede generar más competencia fiscal y transferencia de rentas que el sistema tradicional de imputación con aplazamiento (aunque tal vez no mucho más). El motivo es que los gobiernos tienden a reducir los tipos para atraer inversión, ya que las multinacionales responden positivamente a tales estímulos. Con la exención en residencia, la pérdida recaudatoria del país de la matriz es evidente (pero no necesariamente considerable) si el impuesto del país anfitrión es menor que el del país de residencia de la matriz. El sistema territorial puede ser por tanto conveniente para los países que importan capital, pero no para los exportadores de capital como Estados Unidos, que mantiene el sistema de imputación, o el Reino Unido, que introdujo la exención fiscal a los dividendos extranjeros en julio de 2009 (en la Unión Europea, Alemania y Francia este sistema de exención ya fue introducido años atrás). Territorialmente, sin embargo, este sistema no frena la repatriación y alienta a las multinacionales a usar el país como base para sus compras internacionales, especialmente si la exención se extiende a las ganancias de capital extranjero. Naturalmente, esto último introduce una complicación añadida al sistema de exención en forma de normas de deducción de los intereses «restringidas», por miedo a que los costes de financiar una adquisición extranjera puedan generar gastos deducibles con ganancias de capital procedentes de ventas exentas. Estas restricciones se pueden aplicar también a otros gastos que sostienen la inversión en el extranjero (se está proponiendo para 2011 por parte de Estados Unidos una imputación con aplazamiento).

Con respecto a los accionistas de la sociedad matriz, el sistema de exención internacional introduce ciertas dificultades. Por ejemplo, las empresas pueden abrirse al exterior estableciendo un *holding* en el país de origen. Más aún, la exención de dividendos y de las ganancias de capital domésticas reforzarían estos retos y alentarían la inversión en cartera (de sociedades o de particulares) en países con

bajos impuestos societarios, o incluso que empresarios individuales adoptasen la forma societaria, a menos que los tipos marginales del impuesto sobre la renta igualasen o fueran menores que el del IS. Todo ello explica por qué, al menos en el caso de los accionistas individuales, el sistema de exención total no se utiliza y que un enfoque pragmático basado en la aplicación de tipos específicos de exención parcial esté tomando la delantera, por lo menos en el contexto europeo.

Este enfoque más pragmático contiene elementos de la imposición por residencia y toma prestadas muchas ideas del impuesto de la renta dual escandinavo. El impuesto dual sobre la renta puede que esté poco extendido en Europa, pero su cuidadosa planificación de la mayor parte de la rentas del capital (y de las ganancias) gravadas homogéneamente (con tipos menores que la renta percibida) en el impuesto individual es una sólida apuesta en un mundo globalizado.

Se requiere un mayor intercambio de información, incluyendo a los dividendos, para promover la imposición por residencia a escala individual. La literatura más reciente, bien representada por Keen y Ligthart (2006), se ha pronunciado sobre este asunto dando ideas sobre los incentivos para compartir información, puesto que la coordinación internacional en asuntos fiscales parece ser una consecuencia lógica de la globalización. En este sentido, la coordinación en el ámbito del IS está bastante avanzada. Y la finalización de las propuestas para la aplicación de una base consolidada del IS en la UE será un test decisivo.

Todas las propuestas referidas anteriormente constituyen un enfoque más neutral de la imposición societaria, que tiende además a reducir los costes de cumplimiento, en un entorno internacional donde unos y otros seguirán aumentando. Es hora de ver si las reformas más radicales, que utilizan alternativas al IS, dan un mejor resultado en términos de coste/beneficio al cambiar lo que se grava, y dónde, como renta societaria.

2. Revisión de bases alternativas

En el epígrafe II.1 se presentaron alternativas teóricas al IS tradicional, así como combinaciones de ellas, junto a una revisión que refleja el escaso uso de tales propuestas en los sistemas fiscales. Los diferentes tipos de alternativas al IS son: impuestos sobre los flujos de fondos societarios (que pueden

tomar la forma de IVA) o la posibilidad de asimilar el ACE al IS, en ambos casos con el propósito de gravar solamente las rentas que superan el beneficio normal de la inversión; la CBIT, o *impuesto dual puro sobre la renta de las sociedades*, y el BVT, o *impuesto sobre el valor del negocio*, que afectan a todos los rendimientos independientemente de la fuente de financiación.

Además de estas cuatro clases principales, hay variadas combinaciones de ellos. Por ejemplo, el ACE puede extenderse a la deuda de la sociedad —desgravaciones para capital societario (*Allowance for Corporate capital*, ACC)—, no admitiendo la deducción fiscal del gasto por intereses, como se sugería inicialmente por Boadway y Bruce (1984). La distinción entre deuda y recursos propios a efectos fiscales queda eliminada de este modo, aunque si la imposición sobre las ganancias de capital se aplaza hasta la realización, sin cargos adicionales, la financiación propia es preferida a la deuda. Como ya se dijo en el epígrafe II.1, en la imposición al accionista individual, el ACE puede transformarse en ASE (Sørensen, 2005a), con sus propias variaciones.

Los otros casos implican explícitamente dos sistemas en dos niveles como el impuesto lineal de Hall y Rabushka (1995) o la serie de variaciones del impuesto lineal de Bradford (1986), donde se combina un impuesto societario sobre el flujo de caja con un impuesto individual sobre la renta percibida y los beneficios por retiro (siendo las contribuciones a planes de pensiones deducibles). El CBIT se puede combinar, como otra posibilidad, con el gasto inmediato de las inversiones (ICBIT), gravando solamente las rentas económicas devengadas a escala societaria.

Todas estas alternativas pueden eliminar o reducir algunas de las distorsiones generadas por el IS y detalladas en el subapartado previo (ver Sørensen, 2007, u OECD, 2007), como bibliografía. A la hora de elegir entre recursos propios y deuda para financiar las inversiones, los impuestos sobre los flujos de caja o el uso de ACE, con la «correcta» imputación del coste de los recursos propios, tienen un impacto neutral, ya que ambos sistemas dejan exentos los beneficios normales del capital (como el interés o los rendimientos de los recursos propios). Los impuestos aplicados sobre el total del rendimiento del capital sin tener en cuenta el origen de la financiación (CBIT, «puro» DIT, o BVT) otorgan neutralidad financiera al gravar todos los rendimientos de la renta y de los recursos propios con el mismo tipo. Hemos de apreciar, sin embargo, que tanto CBIT como BVT incrementan en gran medida el coste que tienen las

sociedades para financiar la deuda —con riesgo de bancarrota— y que, en un contexto internacional, con accionistas sujetos a diferentes impuestos sobre la renta individuales, la neutralidad entre la deuda y el capital propio requiere tanto la exención por residencia o por gravamen, al mismo tipo, de los intereses, de los dividendos y de las ganancias de capital. Más aún, de entre todas las alternativas consideradas, la tributación de las ganancias de capital realizadas implica la no neutralidad, al favorecer la financiación por recursos propios, vía retención de beneficios, a menos que se use, por ejemplo, el complicadísimo impuesto sobre las ganancias de capital realizadas propuesto por Auerbach (1991) (17).

La decisión concerniente a la forma organizativa no se ve afectada por los impuestos sobre el flujo de caja CBIT, BVT, o incluso el ACE, si se aplica tanto al negocio societario como a la empresa individual. Contrariamente, el impuesto dual sobre la renta es un estímulo a la constitución de pequeñas empresas que tratan de transferir las rentas del trabajo hacia rentas del capital gravadas a un tipo menor (la doble imposición y el ASE contrarrestan este efecto). Por el lado de la deuda, el impuesto dual sobre la renta DIT tiene que separar entre rentas del trabajo y del capital en empresas individuales, lo que resulta complejo.

El tamaño de la inversión no se ve afectado por los impuestos sobre los flujos de caja o por el IS con ACE, ya que el tipo marginal del impuesto es cero en ambos casos, por lo que el coste del capital permanece invariable. El resto de las alternativas no mejora en este sentido, ya que incluyen el beneficio normal del capital en la base del impuesto (excepto el ICBIT).

En relación con las decisiones de inversión de las multinacionales sobre el lugar de la inversión y la transferencia de rentas utilizando la fijación de precios de transferencia, hay que decir que todas las alternativas al IS son incapaces de eliminar las distorsiones generadas por la amplitud de los tipos legales o de los AETR. Estas distorsiones pueden empeorar si los tipos legales se incrementan para mantener la recaudación en los casos de flujo de caja o en el ACE. Sin embargo, ya que estas alternativas al IS tratan del mismo modo a los recursos propios y a la deuda, los problemas relacionados con la transferencia de rentas en las transacciones financieras desaparecen. Sólo un impuesto sobre el flujo de caja en destino, como el propuesto por Auerbach *et al.* (2009), es neutral en las decisiones de localización y elimina los

problemas de los precios de transferencia, manteniendo las características no distorsionadoras de la imposición sobre los flujos de caja.

Un impuesto sobre el flujo de caja en destino (de base *R*) deja exentas las exportaciones y las importaciones de capital. Si se aplica como un impuesto sobre el consumo de tipo IVA (en destino), su base incluiría las ventas a consumidores domésticos menos las compras de proveedores y los costes del trabajo (dejando la deducción de los últimos diferente de la del IVA, que cuantifica el valor añadido como la renta económica más la renta del trabajo). Es, por tanto, un impuesto sobre el consumo doméstico de rentas no laborales, del que los contribuyentes no pueden escaparse localizando la producción en otros países. Los problemas de la fijación de precios de transferencia también quedan eliminados, ya que no se gravan las exportaciones relacionadas, y el valor de las importaciones a terceros es irrelevante porque no se puede deducir. Sin embargo, los impuestos sobre los flujos de caja en destino adolecen de otras dificultades y de problemas de transición (18). Entre otros, una dificultad primaria es que no gravan ni el rendimiento normal ni la renta económica consumida en el exterior, aunque uno de los principales objetivos de la imposición societaria sea la de gravar las rentas que fluyen hacia los propietarios extranjeros.

Como alternativas combinadas, sus efectos sobre las distorsiones inherentes al IS siguen los patrones ya expuestos en relación con las principales alternativas al IS. Las iniciativas de impuestos lineales incluyen un impuesto de flujos de caja sobre el negocio con el mismo tipo aplicado en el impuesto individual sobre las rentas del trabajo. Por tanto, sus bondades y dificultades son las de la imposición al consumo (Zodrow, 2006). La extensión del ACE a la deuda societaria (ACC), siendo el gasto de intereses no deducible, propuesta por Kleinbard (2007a y 2007b) con su idea de un *impuesto sobre el negocio empresarial* (BEIT), tiene en esencia los mismos méritos que el ACE. La eliminación de cualquier diferencia fiscal entre la deuda y el capital propio todavía deja sin resolver el problema del aplazamiento de las ganancias de capital, y por tanto favorece la financiación con recursos propios. Para hacer frente a esta dificultad, Kleinbard introduce una regla para exigir una distribución mínima a las sociedades. Se gravaría también a los inversores individuales sobre un beneficio normal presunto obtenido de la inversión (como el tipo teórico aplicado al capital social) que refleja el sistema holandés del *rendimiento estimado del activo*. El sistema de Kleinbard goza de muchos

beneficios —el beneficio normal se grava en los impuestos personales y las rentas en los de las sociedades—, pero puede resultar demasiado complejo para propósitos prácticos. Finalmente, la ya mencionada ICBIT (CBIT con gasto inmediato de inversión) contiene los costes y beneficios de su impuesto original, sin posibilidad de deducir el gasto por intereses, pero con una amortización instantánea de los activos que puede ser usada como un primer paso para introducir gradualmente el impuesto sobre el flujo de caja en las sociedades (OECD, 2007).

La discusión previa sobre si merece la pena el uso de impuestos societarios alternativos para eliminar las distorsiones del IS muestra que hay muchas posibilidades de elección, cada una con sus pros y sus contras. Naturalmente, cuando nos movemos de la teoría a la práctica surgen problemas importantes de transición en la mayor parte de las alternativas, que han sido ampliamente discutidos en la literatura (OECD, 2007). Por ejemplo, los impuestos sobre los flujos de caja imponen una pesada carga sobre el capital existente que es indivisible y distorsiona la competencia, a menos que el «viejo» capital tenga acceso al nuevo tratamiento de la inversión; para ser breve, no consideraremos estos problemas, bien conocidos, aquí.

La pérdida recaudatoria es cierta en todas las alternativas que renuncian a gravar los beneficios normales (principalmente los sistemas de flujos de caja y el ACE), a menos que los tipos suban, incrementando los problemas relacionados con la localización de la inversión extranjera y la transferencia de beneficios. Sin embargo, la magnitud de tales costes no está clara, ya que la recaudación sobre el beneficio normal del capital se considera baja en varios estudios (Gordon *et al.*, 2004; Becker y Fuest, 2005; Sørensen, 2007). Este asunto necesita una investigación más profunda para cada país. Los *policy-makers* no quieren incurrir en pérdidas de recaudación y mucho menos durante una crisis económica. Cuando la recesión se abate sobre los países, como sucede en la actualidad, la reducción del déficit público y de la deuda irá acompañada de un aumento de los impuestos (y de un recorte de los gastos). Uno puede esperar que una mayor recaudación impositiva pueda usarse también para aplicar «mejores» impuestos si las pérdidas recaudatorias no son elevadas.

Para establecer límites a nuestra discusión sobre las dificultades de aplicar cualquier alternativa societaria, y para seleccionar la más apropiada, deben considerarse dos factores clave. Uno es el de la com-

patibilidad legal internacional de la reforma fundamental del IS. El otro tiene que ver con la posibilidad de que los agentes implicados acepten lo que podría ser una reforma impositiva «radical».

3. Compatibilidad legal internacional

En economías abiertas, con importantes flujos de inversión o de renta entre países y propiedad extranjera de los activos, la reforma de la imposición societaria tiene que considerar seriamente sus consecuencias legales internacionales. Incluso con el uso extendido de la exención por participación, algunos países (tales como Estados Unidos) con una enorme cantidad de flujos de entrada y salida de capital se apegan al sistema de imputación. Más aún, la exención no es la regla en las inversiones de cartera ni de los inversores individuales. Por consiguiente se necesitan acuerdos en impuestos o legislación nacional para prevenir la doble imposición.

El cambio de la base societaria, tanto en un país aislado como en un grupo de países, daría lugar a una situación difícil, ya que la interpretación que hacen el resto de países de los tratados sobre legislación interna puede descansar sobre la definición legal de sus IS, que normalmente será un impuesto sobre el beneficio basado en el balance de pérdidas y ganancias sobre el que se efectúan los ajustes fiscales. Si sucede esto, algunas alternativas al IS puede que no gocen de credibilidad frente a los impuestos de estos otros países, dificultando los flujos de renta y de capital.

Zodrow (2006) señala que la Hacienda pública de los Estados Unidos puede que no esté preparada para considerar un impuesto sobre el flujo de caja como apropiado para las multinacionales estadounidenses, aunque permita una parte del IRAP italiano (recordemos del epígrafe II.1 que es un impuesto en origen sobre el valor añadido de las empresas, del tipo renta neta, cercano al BVT). La parte del IRAP de mejor aplicación en los Estados Unidos es, en general, la base formada por el valor añadido menos los pagos de intereses y los costes del trabajo (ambos no deducibles en el IRAP). Esto confirma lo que dijimos anteriormente sobre la definición apropiada del IS como un impuesto sobre la renta. Sin embargo, los impuestos sobre los flujos de caja (ya sean IVA o no) no se consideran impuestos sobre la renta. Otras alternativas al IS que no permiten la deducción del gasto por interés o los costes del trabajo han reducido su credibilidad. Un IS frente al ACE, como en Bélgica, no tendría problemas en relación con

su compatibilidad legal internacional incluso si solamente grava rentas, como en el impuesto sobre la renta en la parte de rendimientos del capital propio. Por ello, BEIT, CBIT y BVT son candidatos de dudosa aceptación frente a los impuestos de otros países.

4. Aceptación por otros agentes

Los agentes implicados en cualquier reforma fiscal son numerosos, y tienen sus propios intereses que difieren considerablemente entre ellos y entre los de los economistas y académicos del sector público. Como recordará el lector, mencionamos esta cuestión en la introducción del presente trabajo como factor importante para el desarrollo de esta investigación. Los agentes que influyen en las reformas fiscales incluyen obviamente a los *policy-makers* y a los funcionarios de Hacienda, principalmente interesados en la recaudación, en la administración y en los asuntos relacionados con el cumplimiento fiscal, aunque puedan apreciar también la importancia de la eliminación de las distorsiones fiscales en una economía. Con respecto a la «comunidad empresarial», menores tipos, tanto legales como efectivos, junto a la limitación de los costes de cumplimiento, constituyen objetivos a conseguir. Más aún, la respuesta individual a los asuntos fiscales en las sociedades, especialmente de aquellos que firman los rendimientos e incurrir en responsabilidad legal (el director ejecutivo, el consejo de dirección, los mayores responsables financieros y demás), es la de comprender el impuesto en cuestión. En este sentido, una característica importante, que puede extenderse a la mayor parte de los agentes implicados, es la formación económica de estos individuos, que no ha de ser muy sofisticada, pero sí estar basada en el devengo contable, entre otras disciplinas. Lo mismo es aplicable a los auditores fiscales y a los contables públicos, o asesores fiscales, que tienen algo directa o indirectamente que decir sobre las cuestiones inherentes a las reformas fiscales. Asimismo, los diferentes sectores económicos, principalmente el sector financiero, pueden mostrar mucho interés en un cambio de los fundamentos fiscales de la imposición societaria. Finalmente, los miembros del Parlamento, los políticos en general y los sindicatos habrán de estar también implicados en las reformas de impuestos.

Se necesita una gran cantidad de información para que dichos agentes comprendan y acepten una reforma fundamental en la imposición societaria (o en cualquier otro impuesto). Puede ser un trabajo complicado, pero es una condición de partida nece-

saria en cualquier reforma de calado. También es de gran ayuda, a la hora de seleccionar la alternativa apropiada al IS, saber dónde han de concentrarse los esfuerzos «educativos» de los próximos años (19).

Comencemos por discutir un importante aspecto de los impuestos sobre los flujos de caja. Normalmente, se les ve como simples impuestos sobre la renta. Ello es tan verdadero como los problemas del IS en relación con la amortización o a las ganancias de capital, el ajuste entre los ingresos y los gastos o la contabilización de la inflación, por ejemplo, que se desvanecen con el concepto de los flujos de fondos. Pero hay dificultades añadidas, ya que la contabilidad empresarial está basada internacionalmente en el devengo y no en los flujos de caja. En la práctica, esto implica que una empresa debe llevar dos conjuntos de cuentas, lo cual incrementa los costes de cumplimiento, o transformar la contabilidad por devengo en una base *R* del impuesto societario de flujos de fondos, lo cual no resulta nada fácil (por supuesto, la base *S* sería más simple de aplicar, aunque pueda parecerles raro a la gran cantidad de agentes implicados).

La Norma Internacional de Contabilidad 7 regula el estado de los flujos de caja, (*C-FS*), cuya aplicación varía entre países. En el Plan Contable Español, por ejemplo, el citado estado contable no es obligatorio en el caso de las PYME (20). La *C-FS* clasifica los flujos de caja en las actividades operativas, de inversión y de financiación. Esta clasificación basada en la actividad está abierta al criterio de los negocios. De este modo, una simple transacción puede incluir flujos de caja clasificados de forma diferente. Por ejemplo, cuando la refinanciación del efectivo de un crédito incluye tanto el capital como los intereses, el interés puede ser clasificado como una actividad operativa y el capital como una actividad financiera.

Se pueden usar dos métodos, directo e indirecto, para informar sobre los flujos de caja de las actividades operativas. El método directo (se desglosan los tipos principales de la recepción bruta de efectivo y de los pagos) técnicamente es mejor, aunque resulta bastante difícil de aplicar con la información existente en las cuentas. En el método indirecto las ganancias o las pérdidas se ajustan por los efectos de las transacciones que no se hacen en efectivo. En el caso español, el método indirecto es obligatorio, posiblemente debido a las dificultades en la aplicación del método directo. Sin embargo, aunque el *C-FS* muestre la variación neta de los flujos de caja, el método indirecto no da información sobre los ingresos y pagos de las actividades operativas ne-

cesarias para una base (R) de flujos de caja societarios, además de otras dificultades generadas por la actividad inversora. Ello requiere una mayor transformación del CFS, principalmente en las actividades operativas, a través de metodologías suficientemente complejas basadas en la información contable del beneficio corriente o de las pérdidas y de las diferencias entre los balances en años consecutivos. El resultado final es una estimación de la base imponible como diferencia entre los ingresos y los pagos de las actividades operativas e inversoras (21).

La principal desventaja de la alternativa de los flujos de caja no es tanto la complejidad, que incrementa los costes de cumplimiento, o la necesidad de elegir una metodología y describirla en términos legales, con las consiguientes dificultades en la auditoría fiscal. El interrogante principal es si la falta de familiaridad con, y comprensión de, los conceptos de flujos de fondos entre los funcionarios de Hacienda, los auditores fiscales, los contables públicos, los responsables de los asuntos fiscales en las empresas, y entre otros muchos agentes involucrados en la reforma de los fundamentos de la imposición societaria, puede ser una razón definitiva para no aceptar la reforma. Creo que éste es el caso, y dudo de que la situación cambie incluso con la realización de un gran esfuerzo. Todos somos conscientes de las diferencias contables y fiscales del IS y de los problemas que generan. Ambos enfoques, el contable y el fiscal, aspiran a estimar los beneficios; sin embargo, la imposición de los flujos de caja requiere una separación del método contable de devengo para computar las rentas. Naturalmente, esto simplifica el impuesto, pero el resultado final puede ser su no aceptación.

Existen diferentes problemas relacionados con la aceptación de bases alternativas al IS tradicional. Consideremos los tipos de impuestos alternativos que no permiten la deducción de los gastos por intereses (CBIT, BVT y, en menor medida, el BEIT). Dejando a un lado el considerable incremento de los costes de financiar la deuda, que crea problemas a las empresas, la oposición del sector financiero a estos impuestos es obvia. Otras reformas fundamentales basadas en la combinación de impuestos, tales como la propuesta de un impuesto lineal o de un BEIT, requieren de reformas paralelas en el impuesto de la renta personal que dificultan su aceptación, y posiblemente la del gestor de la política económica, que puede estar a favor de los cambios en un impuesto y no en el otro. Un impuesto dual sobre la renta «puro» aplicado sobre las sociedades, con el interés retenido por la sociedad pagadora (Cnossen, 2000),

se enfrentaría a la misma experiencia alemana de principios de los años noventa que trató de impedir que el interés fluyera al extranjero. Con un IVA (del tipo consumo) en todos los sistemas fiscales de la OCDE, excepto en Estados Unidos, los nuevos impuestos del IVA (sobre el consumo o sobre la renta neta) pueden ser difíciles de aceptar, incluso si se deducen los costes laborales o si su imposición es compensada de alguna manera por la aplicación de otro impuesto. Los grandes incrementos en los tipos del IVA, para sustituir la recaudación del IS abolido, no son aceptables por razones distributivas y económicas, o porque no se llegue a desempeñar el papel que tiene el IS en los sistemas fiscales. La posibilidad de un incremento moderado en los tipos ordinarios del IVA para hacer posibles las reducciones del tipo del IS es otro asunto.

Todo lo dicho anteriormente nos deja como alternativa la aplicación del ACE junto al IS tradicional (22). Esta alternativa es compatible internacionalmente, al ser un impuesto de la renta sobre el rendimiento del capital propio, aunque el beneficio normal está exento por medio del ajuste proporcionado por la provisión. Su aplicación efectiva resulta mucho más fácil si los muchos agentes implicados en la reforma fiscal comprenden su funcionamiento y terminan aceptándolo simplemente porque su estructura está muy próxima al IS clásico.

Esto no significa que el IS-ACE tenga que ser la elección más adecuada para cada uno, pero es ciertamente lo más conveniente de acuerdo con los dos factores clave seleccionados para nuestra discusión. Me apresuro a señalar que, obviamente, el ACE no convierte al IS en un impuesto perfecto.

Como ya se ha expuesto previamente, el IS-ACE funciona bien en términos de neutralidad en lo que respecta a la financiación con deuda o con recursos propios, pero al gravar las ganancias de capital en el momento de su realización, favorece la igualdad entre la financiación con emisión de acciones y con reservas. Si no se aplica el ACE a negocios no societarios, se influye en la decisión organizativa (el uso del ASE es administrativamente difícil porque precisa de un registro del coste de adquisición de las acciones) (23). El nivel de inversión puede quedar inalterado por el ACE, pero, siendo un impuesto en origen, las distorsiones relacionadas con la localización de la inversión o con los desplazamientos de renta vía precios de transferencia no quedan resueltas, y pueden empeorar si los tipos se incrementan para mantener la recaudación (ya que el ACE erosiona la base imponible).

Más aún, otros problemas tradicionales del IS, principalmente los referidos a la conexión renta-gasto, permanecen en el ACE, excepto en el ámbito de la depreciación. En este sentido, un mérito del ACE es la neutralidad en la inversión. La aplicación de sistemas de depreciación de activos es irrelevante, ya que si las empresas usan una depreciación económica acelerada, ésta será compensada por una reducción en el ACE futuro igual al valor actual. La base de la dotación computada, tanto del valor registrado de los activos por motivos fiscales como de los recursos propios de la empresa, capital y reservas (24), toma en cuenta las diferencias entre la depreciación fiscal y la verdadera depreciación económica.

Sin embargo, puede darse el caso de que se elijan los recursos propios y el método de cálculo de la depreciación por motivos fiscales, y se acelere sin que tenga efecto en el valor contable declarado de los activos (que es la situación habitual con los beneficios fiscales). En esta situación, los recursos propios habrían de ser ajustados (negativamente) por el pasivo como diferencias temporales (gravables). Esta magnitud es un impuesto diferido equivalente al valor declarado de los activos para su contabilización al principio de cada año fiscal. Un ejemplo puede ayudarnos a entenderlo. Imaginemos que una sociedad, con un beneficio contable anual de 1 por cada 2.000 unidades, ha invertido 1.000 unidades en un activo que comienza a ser utilizado desde el primer día del año, con una vida contable de cuatro años (25 por 100 de tasa de depreciación). La depreciación cargada a la cuenta de pérdidas y ganancias es por tanto de 250. Supongamos que este activo disfruta de depreciación libre a efectos fiscales, que el tipo del IS es del 30 por 100 y, por último, que no hay otras diferencias temporales o permanentes.

Asumiendo que el impuesto generado por el activo se produce en el año 1, la base imponible será $2.000 - 750 = 1.250$. El impuesto corriente a pagar es $0,30 \times 1.250 = 375$ y el gasto por impuestos (el impuesto corriente más el impuesto aplazado) es $0,30 \times 2.000 = 600$. Es irrelevante si los beneficios después de impuestos ($2.000 - 600 = 1.400$) se distribuyen o no. Para simplificar, supondremos que el montante total se distribuye en forma de dividendos. Si no se considera nada más como emisión o adquisición de nuevas acciones, se considera que el valor de los recursos propios (capital más reservas) queda inalterado. La sociedad, sin embargo, disfruta de un mayor nivel de activos líquidos, cuyo importe asciende a 225 (el impuesto que no se paga en el momento, el cual es, de hecho, un préstamo

sin interés del Gobierno, refinanciable en los tres años siguientes) y la base de la provisión tiene que incorporarlo. Ello se consigue vía deducción de la base como resultado de la obligación generada por las diferencias temporales (obligación del impuesto aplazado), así que el valor de la provisión se reduce para compensar la depreciación inmediata que, por motivos fiscales, no había sido contabilizada.

Si el tipo de interés imputado es, por ejemplo, del 5 por 100, igual al tipo de descuento, el cambio neto en el valor actual de los impuestos pagados por la sociedad será:

$$-0,30 \times 750 + \frac{0,30 [250 + 0,05 \times 750] 0,30}{1,05} + \frac{[250 + 0,05 \times 500] 0,30 [250 + 0,05 \times 250]}{(1,05)^2 + (1,05)^3} = 0$$

(750, 500, 250 son los valores de las bases correspondientes de las obligaciones por diferencias temporales en los años 2, 3, y 4), por lo que el beneficio fiscal inicial se compensa en los términos del valor actual por el mayor impuesto corriente de los años venideros, debido a un ACE ajustado y al pago del impuesto aplazado (reversión de la diferencia temporal).

En general, el ACE compensa por el retraso de la dotación por depreciación en vez del gasto inmediato. Consecuentemente, el IS-ACE es similar a un impuesto sobre los flujos de caja ($R+F$). Pero si el beneficio impositivo genera, por ejemplo, una depreciación inmediata sin contabilizar los efectos, se debería reducir la base ACE, ya que no hay retraso en la depreciación por razones fiscales.

La selección de un tipo teórico adecuado de los rendimientos del capital propio en el ACE es un elemento básico de esta alternativa al IS tradicional. Tomando como referencia a Bond y Devereux (1995), habitualmente se acepta que el tipo más conveniente habría de ser un tipo de interés sin riesgo expresado en términos nominales. El tipo de interés libre de riesgo es aproximadamente la media de los tipos de interés de los bonos a corto plazo del Estado. Se debería tener cuidado con ello al hacer las medias móviles de las emisiones pasadas de bonos del Estado, ya que el año financiero de una sociedad no siempre coincide con el año natural (recordemos del epígrafe II.1 que la *deducción teórica del interés* belga se puede aplicar solamente a las sociedades en las que el ejercicio económico coincide con el año natu-

ral, posiblemente por esta razón). Para conseguir la neutralidad, tiene que darse la total compensación de pérdidas (para que la empresa y sus accionistas reciban un flujo de caja seguro vía beneficios). Para ello, es necesario admitir que las pérdidas pueden trasladarse al futuro, con el tipo de interés (teórico) —y así no se reduzca el ACE en términos actuales—, y que el accionista recibe un crédito fiscal por el ACE no usado en el caso de quiebra. Tal exigencia representa un problema real para el IS-ACE, ya que, en la práctica, las legislaciones tributarias no permiten tal compensación completa de pérdidas, en gran medida debido a razones recaudatorias y administrativas.

A pesar de todos los problemas de la alternativa ACE, mi propuesta para el futuro es un IS-ACE porque se adecua bien a los dos factores esenciales explicados anteriormente: la compatibilidad legal internacional y la posibilidad de que los agentes implicados en una gran reforma fiscal lo acepten. Los esfuerzos investigadores centrados en los aspectos técnicos (por ejemplo, las posibles pérdidas recaudatorias, la definición de la base de amortización, el mejor tipo de rendimiento, el problema de la compensación de pérdidas, etc.) y también en los pasos intermedios en la ampliación de la base del IS y de la reducción del tipo, clarificarán mucho más este debate.

V. CONCLUSIONES

El IS tradicional, con nuevas características tras la globalización, parece que va a estar «vivito y coleando» por algunos años más dentro de los sistemas fiscales. Ningún Ministerio de Economía propondrá reformas que pongan en riesgo su recaudación, que de media en los países de la OCDE alcanza en torno al 3,5 del PIB, y aproximadamente un 10 por 100 de la recaudación total; especialmente después de que la crisis actual haya generado los monstruosos déficits alcanzados por las economías mundiales. Estoy seguro de que los gobiernos continuarán buscando mejorar el IS y el sistema fiscal en general durante mucho tiempo. Es posible que en el futuro se produzca una ampliación de la base imponible y tal vez una reducción en los tipos nominales para controlar mejor las distorsiones derivadas del IS. Por otro lado, sin duda, la coordinación internacional de la imposición de las rentas del capital plantea una cuestión importante para los años venideros, que puede resultar inevitable si continúa el proceso de globalización económica.

Los economistas del sector público ya han propuesto un buen número de alternativas al IS que, sin

duda, son más que suficientes para cubrir las necesidades del futuro más distante. La opción que pinta mejor como prescripción de política económica es la implementación del ACE en el IS tradicional, aunque no sea, de manera genérica, la mejor opción para todos los países. Parece evidente que se necesita investigar más sobre los diferentes aspectos de las alternativas al IS, principalmente sobre las condiciones que garanticen el éxito de una reforma radical, si se quiere alcanzar un consenso profesional en esta área.

NOTAS

(*) Me gustaría agradecer los comentarios recibidos de Julio López Laborda, Jorge Martínez-Vázquez y José Félix Sanz Sanz sobre las versiones preliminares de este estudio.

(1) En un contexto internacional, si los gobiernos son incapaces de capturar rentas, KEEN y PIEKKOLA (1997) sugieren que obtener la optimalidad global de un impuesto societario en origen puede ser una buena forma indirecta de gravar los beneficios puros de un país importador de capital.

(2) Las ideas de los flujos de caja mantenidas por el MEADE COMMITTEE (1978) tienen un precedente en BROWN (1948). Alrededor de 1980 ya se había generado una abundante literatura sobre imposición a los flujos de caja siendo el último gran esfuerzo el *The Mirrlees Review, Reforming the Tax System for the 21st Century*, en 2009.

(3) En los párrafos siguientes, las principales referencias son: *EUROPEAN TAX HANDBOOK* (2008), OECD (2007) y BORDIGNON *et al.* (2001). Para los últimos subapartados de II.4 usamos básicamente como referencia el *EUROPEAN TAX HANDBOOK*.

(4) *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, México, 1 de octubre de 2007. Agradezco a Lourdes Jerez y a su tesis doctoral sobre los impuestos societarios sobre los flujos de caja, Universidad de Extremadura, esta información y otras referencias.

(5) El texto contiene una simple explicación basada en la experiencia de cualquier multinacional. Un análisis en profundidad se puede encontrar en MARKUSEN (2002). Más aún, la competencia fiscal puede también actuar como un impuesto exportado al extranjero, según la evidencia de HUIZINGA y NICODÈME (2006), que parece decir que existe una relación positiva entre la carga del impuesto societario y la propiedad extranjera.

(6) También es útil decir que SINN (1991), entre otros, ha extendido el «nuevo enfoque» en un contexto dinámico, usando un análisis al que se le denomina «teoría nuclear de la empresa».

(7) Principalmente a escala nacional, los efectos de la imposición sobre el accionista amplían la elección entre la forma individual o societaria de negocio, así como el tratamiento equilibrado de las rentas del capital y del trabajo. Estas cuestiones son mejor tratadas como parte del análisis de la renta personal.

(8) Con pérdidas en la sociedad receptora, la integración del dividendo bruto recibido de otras sociedades residentes (o ganancias de capital producidas por la transmisión de las acciones en empresas residentes, en las cuales se sigue el mismo sistema) en la base imponible reduce la pérdida. La deducción no utilizada tiene un periodo de aplazamiento de siete años, suponiendo que la pérdida reducida se compensa durante ese tiempo. Imaginemos que una empresa tiene una pérdida de 100 en su actividad y de 100 en los dividendos (o ganancias de capital) de su participación en una filial española. Con este crédito frente a sus obligaciones fiscales, la pérdida de 100 se convierte en cero cuando las 100 unidades de dividendo (o ganancias de capital) se in-

cluyen en la renta gravable. En un año, la sociedad obtiene un beneficio de 100 (dentro del periodo de siete años), y puede emplear el crédito pendiente de aplicación, pero la compensación de la pérdida inicial ya se ha producido y su efecto fiscal desaparece. Por otra parte, con la exención por participación, si una sociedad tiene una pérdida de 100 por su actividad y de 100 en los dividendos (o ganancias de capital) por su participación en una filial, cuando obtiene un beneficio de 100 en los años siguientes, cubre la pérdida con un ahorro fiscal igual al tipo del impuesto $\times 100$.

(9) Por otra parte, con una participación de al menos el 5 por 100 en el capital de la filial, y en cuanto a la reinversión de las ganancias de capital, el crédito fiscal permite una deducción de la obligación fiscal del 12 por 100 de la ganancia, en la parte no correspondiente a las reservas que son el origen de la reducción discutida en el texto, si todos los rendimientos se reinvierten. Esto significa que parte de la ganancia de capital puede quedar exenta y que el resto se grava al tipo del 18 por 100 (teniendo en cuenta que el tipo normal del IS en España es del 30 por 100).

(10) Se define una participación sustancial en Italia para este propósito, como se muestra a continuación:

— Teniendo más del 5 por 100 del capital, o del 2 por 100 de los votos, en sociedades cotizadas

— Teniendo más del 25 por 100 del capital, o del 20 por 100 de los votos, en sociedades no cotizadas

(11) En España, por ejemplo, el régimen especial de las PYME afecta a empresas que tienen una cifra de negocios inferior a ocho millones de euros en el año fiscal previo. Esta cifra es superior a la que establece la legislación mercantil por presentar un balance abreviado y no estar obligado a auditar las cuentas anuales (4,75 millones de euros), así que la definición de PYME es bastante amplia.

(12) No está muy claro si la completa armonización del IS puede proporcionar un contexto tributario óptimo con crecimiento o ganancias de bienestar para los países. Por ejemplo, BRÖCHNER *et al.* (2006), usando el modelo OECD TAX para simular los efectos de las bases imponibles societarias armonizadas y de los tipos en la UE25, obtiene un incremento del PIB de la Unión del 0,4 por 100 y un incremento del bienestar medio del consumidor representativo en cada país de sólo el 0,1 por 100 del PIB. Estas bajas ganancias se distribuyen de manera desigual entre los países; algunos tienen ganancias considerables y otros pérdidas en el PIB y el bienestar. Estos resultados se corresponden con aquellos obtenidos por SØRENSEN (2004a), y no parecen convencer a los gobiernos para que cedan su soberanía.

(13) Caso C-35/98 *Verkooijen* (2000) ECR I-4071. Esta jurisprudencia continúa por ejemplo en el *Lenz* case (C-315/02) o en la normativa *Manninen* (C-319/02).

(14) El régimen de consolidación fiscal español requiere que la sociedad dominante tenga una participación directa o indirecta de al menos el 75 por 100 en el capital de otras sociedades del grupo, mantenido durante el periodo fiscal. Todas las sociedades del grupo tienen que ser residentes en España.

(15) Caso C-446-03 *Marks & Spencer*, normativa del 13 de diciembre de 2005; caso C-418/07 *Papillon*, normativa del 27 de noviembre de 2008.

(16) En lo que se refiere a los créditos de I+D, las dotaciones por depreciación acelerada o las concesiones financieras otorgadas por los gobiernos, los resultados obtenidos al revisar la literatura disponible resultan inconclusos (ver OECD, 2002, y EC, 2003b).

(17) La propuesta de Auerbach toma las ideas de Vickeray de las medias acumuladas (VICKERAY, 1939 y 1947).

(18) Como se señala en SØRENSEN (2007), hay un problema especial de transición que tiene que ver con los tipos de cambio o los niveles de precios relativos, dada la exención de las exportaciones y el gra-

vamen de las importaciones. Con tipos de cambio flexibles, ello conduce a una apreciación de la divisa que podría generar ganancias o pérdidas a los residentes con pasivos netos nominados en divisas. En un área monetaria común, como es la del euro, el precio relativo del país subiría hasta producirse una revaluación.

(19) En general, creo ahora, más de lo que lo hacía hace veinte años (ALBI, 1985), que los economistas que actúan como consejeros y prescriben recetas de política económica deben considerar muchos más aspectos del proceso de aplicación política de los que normalmente consideran.

(20) Una PYME se define, a estos efectos, como una empresa que reúne dos de los siguientes requisitos: activos $\leq 2.850.000$ €, cifra de negocios $\leq 5.700.000$ €, o número de empleados ≤ 50 .

(21) La ya mencionada tesis doctoral de Lourdes Jerez (Universidad de Extremadura), en su nota 5, proporciona una metodología para los ajustes.

(22) Las dos propuestas más recientes en favor del ACE, combinadas con el impuesto dual sobre la renta a nivel individual, son: KEUSCHNIGG y DIETZ (2007) y GRIFFITH *et al.* (2009).

(23) Este requisito está claro para favorecer el control administrativo del ASE, al menos si el número de contribuyentes que declara dividendos es grande. En España, en el 2006 (el último año con información numérica), los dividendos declarados por los contribuyentes fueron 3.056.308 (17,13 por 100 del número total de los ingresos: 17.840.783).

(24) Con un ajuste negativo por la tenencia neta de nuevas acciones en otras sociedades para evitar la «doble» contabilización, como el coste de adquisición de las acciones, será incluido en los recursos propios del emisor. El mismo ajuste se debería hacer en el caso de las acciones extranjeras para que (con exención), si no se grava el rendimiento de la inversión, la inversión extranjera no erosione la base del país debido a la provisión.

BIBLIOGRAFÍA

- AGÚNDEZ, A. (2006), «The delineation and apportionment of an EU consolidated tax base for multi-jurisdictional corporate income taxation: a review of issues and options», *European Commission, working paper n.º 9*.
- ALBI, E. (1985), «Economic advice and tax policy», *Western Tax Review*, 6-1: 36-47.
- ALBI, E., CORONA, E. y PAREDES, R. (1997), *A Corporate Tax as a Possible Fifth own Community Resource*, XIX General Directorate, European Commission, Bruselas.
- ALT, J.; PRESTON, I., y SIBIETA, L. (2009), «The political economy of tax policy», en *The Mirrlees Review, Reforming the Tax Systems for the 21st Century*, vol. 2, Oxford University Press, no publicado.
- ALTSHULER, R., y GRUBERT, H. (2003), «Repatriation taxes, repatriation strategies and multinational financial policy», *Journal of Public Economics* 87: 73-107.
- ANGELOV, G. (2006), «Zero tax on reinvested profit-the example of Estonia», Institute for Market Economics, Bulgaria, <http://www.iref.europe.org/col-docs/doc-87-fr.pdf>.
- AUERBACH, A. (1991), «Retrospective capital gains taxation», *American Economic Review*, 81: 167-178.
- (2002), «Taxation and corporate financial policy», en AUERBACH, A. y FELDSTEIN, M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. 3, North-Holland.
- (2005), «Who bears the corporate tax? A review of what we know», *NBER Working Paper 11686*.

- (2006), «The future of capital income taxation», *Fiscal Studies*, 27(4): 399-420.
- (2007), «Why have corporate tax rates declined? Another look», *CESifo Economic Studies*, 53(2): 153-171.
- AUERBACH, A., y BRADFORD, D. (2004), «Generalized cash flow taxation», *Journal of Public Economics* 88: 957-980.
- AUERBACH, A.; DEVEREUX, M.P. y SIMPSON, H. (2009), «Taxing corporate income», en *The Mirrlees Review, Reforming the Tax System for the 21st Century*, vol. 2, Oxford University Press, no publicado.
- AUERBACH, A., y HASSET, K. (2007), «The 2003 dividend tax cuts and the value of the firm: an event study», en AUERBACH, A., HINES, J. y SLEMROD, T. (eds.), *Taxing Corporate Income in the 21st Century*.
- AUERBACH, A., y POTERBA, J.M. (1988), «Why have corporate tax revenues declined?», in HELPMANN, E. et al (eds.), *Economic effects of the government budget*, MIT Press: 33-49.
- BALDWIN, R. E., y KRUGMAN, P. (2004), «Agglomeration, integration and tax harmonisation», *European Economic Review*, vol. 48(1): 1-23.
- BECKER, J., y FUEST, C. (2005), «Does Germany collect revenue from taxing the normal return to capital?», *Fiscal Studies*, vol. 26.
- (2007a), «Corporate tax policy and international mergers and acquisitions – Is the tax exemption system superior?», *CESifo Working Paper* n.º 1884.
- (2007b), «Internationalization and business tax revenue-evidence from Germany», *ETPF Meeting*, 23 de abril.
- BERTELSMAN, E. J., y BEETSMA, R.M. (2003), «Why pay more? Corporate tax avoidance through transfer pricing in OECD countries», *Journal of Public Economics*, 87: 2225-2252.
- BIRD, R., y MINTZ, J. (2001), «Tax assignment in Canada: A modest proposal», en LAZAR, H. (ed.), *The State of Federation 1999/2000*: 262-292, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, Ontario.
- BLUMENTHAL, M., y SLEMROD, J. (1995), «The compliance costs of taxing foreign-source income: Its magnitude, determinants and policy implications», *International Tax and Public Finance*, 2: 37-54.
- BOADWAY, R. y BRUCE, N., (1984), «A general proposition on the design of a neutral business tax», *Journal of Public Economics*, 24: 231-239.
- BOND, S., y DEVEREUX, M.P. (1995), «On the design of a neutral business tax under uncertainty», *Journal of Public Economics*, 58: 57-71.
- (2003), «Generalised R-based and S-based taxes under uncertainty», *Journal of Public Economics*, 87: 1291-1311.
- BORDIGNON, M.; GIANNINI, S., y PANTEGHINI, P. (2001), «Reforming business taxation: Lessons from Italy?», *International Tax and Public Finance*, 8: 191-210.
- BRADFORD, D.F. (1986), *Untangling the Income Tax*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- BRØCHNER, J.; JENSEN, J.; SVENSSON, P., y SØRENSEN, P.B. (2006), «The dilemmas of tax coordination in the enlarged EU», *CESifo Working Paper*, 1859.
- BROWN, C.E. (1948), «Business-income taxation and investment incentives», en Lloyd A. METZLER (ed.), *Income, Employment and Public Policy, Essays in Honor of Alvin Hasen*, Nueva York, WW Norton.
- CHIRINKO, R.S. (2002), «Corporate taxation, capital formation and the substitution elasticity between labour and capital», *CESifo Working Paper*, 707.
- CLAUSING, K.A. (2007), «Corporate tax revenues in OECD countries», *International Tax and Public Finance*, 14: 115-133.
- CNOSSEN, S. (1996), «Company taxes in the European Union: Criteria and options for reform», *Fiscal Studies*, 17, 4: 67-97.
- (2000), «Taxing capital income in the Nordic countries: a model for the European Union?», en S. CNOSSEN (ed.), *Taxing Capital Income in the European Union – Issues and Options for Reform*, Oxford University Press, Oxford.
- (2002), «Tax policy in the European Union. A review of issues and options», *CESifo Working Paper* n.º 758.
- CRAWFORD, C., y FREEDMAN, J. (2008), «Small business taxation» en *The Mirrlees Review Reforming the Tax Systems for the 21st Century*, vol. 2, Oxford University Press, no publicado.
- DE MOOIJ, R., y EDERVEEN, S. (2003), «Taxation of foreign direct investment: a synthesis of empirical research», *International Tax and Public Finance*, 10: 673-693.
- (2008), «Tax margins of business behaviour», ponencia presentada en el 64th Congress of the IIPF.
- DE MOOIJ, R., y NICODÈME, G. (2008), «Corporate tax policy and incorporation in the EU», *International Tax and Public Finance*, 15: 4, 478-526.
- DESAI, M., y HINES, J. (2003), «Evaluating international tax reform», *National Tax Journal*, 56: 487-502.
- DESAI, M.; FOLEY, C., y HINES, J. (2004), «Old rules and new realities: Corporate tax policy in a global setting», *National Tax Journal*, 57: 937-960.
- DEVEREUX, M.P. (1990), «Capital export neutrality, capital import neutrality and capital ownership neutrality and all that», *IFS Working Paper*, Londres, Institute for Fiscal Studies, junio.
- (2004), «Debating proposed reforms of the taxation of corporate income in the EU», *International Tax and Public Finance*, vol. 11: 71-89.
- (2006), «Developments in the taxation of corporate profit in the OCDE since 1965: Rates, Bases and Revenues», Conferencia de Alliance for Competitive Taxation, 2 de junio.
- (2007), «The impact of taxation on the location of capital, firms and profit: A survey of empirical evidence», *Working Paper* 02, Oxford University Centre for Business Taxation.
- DEVEREUX, M.P., y GRIFFITH, R. (1998), «Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals», *Journal of Public Economics*, 68, 3: 335-367.
- (2002), «Evaluating tax policy for location decisions», *International Tax and Public Finance*, 10, 2: 107-126.
- DEVEREUX, M.P.; GRIFFITH, R., y KLEMM, A. (2002), «Corporate income tax reforms and international tax competition», *Economic Policy*, 35: 451-495.
- (2004), «Why has the UK corporation tax raised so much revenue?», *Fiscal Studies*, 25, 4: 367-388.
- DEVEREUX, M.P., y SØRENSEN, P.B. (2006), «The corporate income tax: international trends and options for fundamental reform», *European Economy, Economic Papers* n.º 264, EC.
- DEVEREUX, M.P.; LOCKWOOD, B., y REODANO, M. (2006), «Do countries compete over corporate tax rates?», *Working Paper*, Oxford University Centre for Business Taxation.
- DIAMOND, P., y MIRRLEES, J. (1971), «Optimal taxation and public production: I - II», *American Economic Review*, 61: 8-27 y 261-278.

DISCHINGER, M., y RIEDEL, N. (2008), «Corporate taxes and the location of intangible assets within multinational firms», *Discussion paper 2008-11*, Department of Economics, University of Munich, <http://pub.uni-muenchen.de>.

EUROPEAN COMMISSION -EC (1994), «Recommendation of 7-12-94 on the transfer of small and medium-sized enterprises» (94/1069/EC).

— (1998), «EU Code of Conduct for Business Taxation», http://www.ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm.

— (2001), «Towards an internal market without tax obstacles: A strategy for providing companies with a consolidated corporate tax base for their EU-wide activities», Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee, COM (2001), 582 final, 23 de octubre (incluye: Executive Summary of the Commission Services Study on «Company taxation in the internal market» [SEC (2001) 1681].

— (2002), «Company taxation in the internal market», *Commission Staff Working Paper*, COM (2001) 582 final, Luxemburgo —. published previously as SEC (2001) 1681 octubre 23, http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/company_tax/working_paper.htm.

— (2003a), «The application of international accounting standards (IAS) in 2005 and the implication for the introduction of a consolidated tax base for companies' EU-wide activities», http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/consultations/iaspaper06feb2.pdf.

— (2003b), «Improving the effectiveness of fiscal measures to stimulate private investment research», documento preparado por un grupo independiente de trabajo para la Comisión Europea.

— (2004), Commission non-papers to informal Ecofin Council, 10-11 septiembre, 2004: «Home state taxation for small and medium-sized enterprises», «A Common Consolidated EU Corporate Tax Base», July 7, http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/index_eu.htm

— (2005), «Home state taxation» (COM/05/702).

— (2006), «Consolidated corporate tax base» COM/06/157 final, april 5, http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/taxation/company/_tax/common_tax_base/COM_2006_157.

EUROPEAN TAX HANDBOOK (2008), International Bureau of Fiscal Documentation.

EUROSTAT (2008), *Taxation Trends in the EU*, Bruselas.

FELD, L., y HECKEMEYER, J. (2008), «FDI and taxation. A meta-study», ponencia presentada en el 64th Congress of the International Institute of Public Finance.

FUNKE, M. (2005), «Taxation, growth and welfare: Dynamic effects of Estonia's 2000 Income Tax», Hamburg University.

GAMMIE, M. (2003), «The role of the European Court of Justice in the development of direct taxation in the EU», *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 57, n.º 3: 86-98.

GARRETT, G., y MITCHELL, D. (2001), «Globalisation, government spending and taxation in OECD», *European Journal of Political Research*, 39: 105-117.

GORDON, R.H., (1986), «Taxation of investment and savings in a world economy», *American Economic Review*, 76: 1086-1102.

GORDON, R.H., y HINES Jr., J.R. (2002), «International taxation», en AUERBACH, A. y FELDSTEIN, M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, volumen 4, North-Holland.

GORDON, R.H.; KALAMBOKIDIS, L., y SLEMROD, J. (2004), «Do we now collect any revenue from taxing capital income?», *Journal of Public Economics*, 88: 989-1009.

GORDON, R.H., y SLEMROD, J. (2000), «Are real responses to taxes simply income shifting, between corporate and personal tax bases?», en J. SLEMROD (ed.), *Does Atlas Shrug?*, Harvard University Press.

GORDON, R.H., y WILSON, J.D. (1986), «An examination of multijurisdictional corporate income taxation under formula apportionment», *Econometrica*, vol. 54, n.º 6: 1357-1373.

GRIFFITH, R., y KLEMM, A. (2004), «What has been the tax competition experience of the last 20 years?», *Tax Notes International*, 34: 1299-1316.

GRIFFITH, R.; HINES, J., y SØRENSEN, P.B. (2009), «International capital taxation», en *The Mirrlees Review, Reforming the Tax Systems for the 21st Century*, vol. 2, Oxford University Press, no publicado.

GRUBERT, H. (1998), «Taxes and the division of foreign operating income among royalties, interest, dividends and retained earnings», *Journal of Public Economics*, 68: 269-290.

— (2001), «Tax planning by companies and tax competition by governments: Is there evidence of changes in behaviour?», en R. HINES, Jr. (ed.), *International Taxation and Multinational Activity*, University of Chicago Press: 113-139.

GRUBERT, H., y MUTTI, J. (1995), «Taxing multinationals in a world with portfolio flows and R&D: Is capital export neutrality obsolete?», *International Tax and Public Finance*, vol. 2, n.º 3.

HALL, R.E., y RABUSHKA, A. (1995), *The Flat Tax*, segunda edición, McGraw-Hill, Nueva York.

HARBERGER, A. (1962), «The incidence of the corporation income tax», *Journal of Political Economy*, 70(3): 215-240.

HASSET, K., y HUBBARD, R. G. (2002), «Tax policy and business investment», en FELDSTEIN, M. y AUERBACH, A. (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. 3, Elsevier North-Holland: 1293-1343.

HELLERSTEIN, W., y MCLURE, C.E. (2004), «The European Commission's report on company income taxation: what the EU can learn from the experience of the United States», *International Tax and Public Finance*, 11: 199-220.

HINES, J.R. (1996), «Altered states: taxes and the location of foreign direct investment in America», *American Economic Review*, 86: 1076-1094.

— (1999), «Lessons from behavioral responses to international taxation», *National Tax Journal*, junio: 52(2): 305-322.

HUIZINGA, H., y NICODÈME, G. (2006), «Foreign ownership and corporate income taxation: an empirical evaluation», *European Economic Review*, 50: 1223-1244.

IFS CAPITAL TAXES GROUP (1991), *Equity for Companies: A Corporation Tax for the 1990s*, The Institute for Fiscal Studies, Londres.

JANEBA, E., y SMART, M. (2003), «Is targeted tax competition less harmful than its remedies?», *International Tax and Public Finance*, vol. 10(3): 259-280.

JENSEN, M. (1986), «Agency costs of free cash flow, corporate finance and takeovers», *American Economic Review*, 7(2): 323-329.

KEEN, M. (2001), «Preferential tax regimes can make tax competition less harmful», *National Tax Journal*, 54: 757-762.

KEEN, M., y LIGTHART, J.E. (2006), «Incentives and information exchange in international taxation», *International Tax and Public Finance*, volumen 13, 2/3: 163-180.

KEEN, M., y KING, J. (2002), «The Croatian profit tax: an ACE in practice», *Fiscal Studies*, 23: 401-418.

- KEEN, M., y PIEKKOLA, H. (1997), «Simple rules for the optimal taxation of international capital income», *Scandinavian Journal of Economics*, 99: 447-461.
- KEEN, M., y WILDASIN, D. (2004), «Pareto-efficient international taxation», *American Economic Review*, 94: 259-275.
- KEUSCHNIGG, C., y DIETZ, M.D. (2007), «A growth oriented dual income tax», *International Tax and Public Finance*, 14, 2: 191-221.
- KING, M., y FULLERTON, D. (1984), *The Taxation of Income from Capital: A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden and West Germany*, Chicago University Press.
- KLEINBARD, E. (2007a), «Rehabilitating the business income tax», *Discussion paper*, The Hamilton Project, The Brookings Institution.
- (2007b), «Designing an income tax on capital», en *Taxing Capital Income*, STEURELE, C.E., BURMAN, L.E. and AARON, H.J. (eds.), Urban Institute Press, Washington D.C..
- KLEMM, A. (2006), «Allowances for corporate equity in practice», *IMF Working Paper*, n.º 259.
- MCLURE, C.E., y WEINER, J.M. (2000), «Deciding whether the European Union should adopt formula apportionment of company income», en CNOSEN, S. (ed), *Taxing Capital Income in the European Union – Issues and Options for Reform*, Oxford University Press, Oxford.
- MARKUSEN, J. (2002), *Multinational firms and the theory of international trade*, MIT Press.
- MEADE COMMITTEE (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Allen & Unwin.
- MILLER, M. (1977), «Debt and taxes», *Journal of Finance*, 32(2): 261-276.
- MINTZ, J. (1994), «Is there a future for capital income taxation?», *Canadian Tax Journal*, 42: 1469-1503.
- (1995), «The corporation tax: a survey», *Fiscal Studies*, vol. 16, número 4: 23-68, también en DEVEREUX, M.P. (ed.), 1996, *The Economics of Tax Policy*, Oxford University Press: 137-187.
- (2004), «Corporate tax harmonization in Europe: It's all about compliance», *International Tax and Public Finance*, vol. 11, n.º 2: 221-234.
- MINTZ, J., y MARTENS WEINER, J. (2003), «Exploring formula allocation for the European Union», *International Tax and Public Finance*, vol. 10, número 6: 695-711.
- MULLINS, P. (2006), «Moving to territoriality? Implications for the U.S. and the rest of the World», *Tax Notes International*, 2 de septiembre.
- MUSGRAVE, Peggy B. (1963), *Taxation of Foreign Investment Income: An Economic Analysis*, Baltimore, Johns Hopkins Press.
- NICODÈME, G. (2006), «Corporate tax competition and coordination in the EU: What do we know? Where do we stand?», *European Economy, Economic Papers*, n.º 250, EC.
- OECD (1994), *Taxation and Small Business*, OECD, París.
- (1997), *Small Businesses, Job Creation and Growth: Facts, Obstacles and Best Practices*, OECD, París.
- (1998), «Harmful tax competition: An emerging global issue», OJC 002/1, enero.
- (2002), «Tax incentives for research and development: trends and issues», *Science Technology Industry Review*, París.
- (2006), «The OECD's project on Harmful tax practices: 2006 update on progress in member countries», OECD Centre for Tax Policy and Administration, París.
- (2007), «Fundamental reform of corporate income tax», *Tax Policy Studies*, n.º 16.
- OVERESCH, M. (2008), «The effects of multinational's profit shifting activities on real investments», *ZEW*, Mannheim.
- OVERESCH, M., y RINKE, J. (2008), «Tax competition in Europe 1980-2007. Evidence from dynamic panel data estimation», *ZEW, Mannheim, CESifo Conference*, 26-27, abril.
- REDOANO, M. (2007), «Fiscal interactions among European Countries: Does the EU matter?», *CSGR Working Paper Series*, n.º 222.
- SINN, H.W. (1991), «The vanishing Haberer triangle», *Journal of Public Economic*, 45: 271-300.
- SPENGEL, C., y WIEGARD, W. (2004), «Dual income tax: a pragmatic reform alternative for Germany», *CESifo DICE Report*, 2(3): 15-22.
- STIGLITZ, J.E. (1973), «Taxation, corporate financial policy and the cost of capital», *Journal of Public Economics*, vol. 2, n.º 1: 1-34.
- SØRENSEN, P.B. (1994), «From the global income tax to the dual income tax: Recent tax reforms in the Nordic countries», *International Tax and Public Finance*, 1: 57-79.
- (2004a), «International tax coordination: regionalism versus globalism», *Journal of Public Economics*, 88: 1187-1214.
- (2004b), «Company tax reform in the European Union», *International Tax and Public Finance*, 11: 91-115.
- (2005a), «Neutral taxation of shareholder income», *International Tax and Public Finance*, 12: 777-801.
- (2005b), «Dual income taxation – Why and how?», *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 61: 559-586.
- (2007), «Can capital income taxes survive? And should they?», *CESifo Economic Studies*, 53: 1-57.
- TANZI, V. (1995), *Taxation in an Integrating World*, Brookings Institution, Washington D.C.
- U. S. TREASURE (1992), *Integration of the Individual and Corporate Tax Systems – Taxing Business Income Once*, Washington, D.C.
- VANN, R.J. (2003), «General report», *Cahiers de Droit Fiscal International*, 88-a, Sidney Congress, IFA: 21-70.
- VICKERAY, W. (1939), «Averaging of Income for income tax purposes», *Journal of Political Economy*, 47.
- (1947), *Agenda for Progressive Taxation*, Columbia University, Nueva York, Reprints of Economic Classics, Augustus Kelly Publishers: 179-195 y 417-427.
- WEICHENRIEDER, A.J. (2009), «Profit shifting in the EU: evidence from Germany», *International Tax and Public Finance*, 16, 3: 281-297.
- WILSON, J.D. (1999), «Theories of tax competition», *National Tax Journal*, 52: 269-304.
- WINNER, H. (2005), «Has tax competition emerged in OECD countries? Evidence from Panel Data», *International Tax and Public Finance*, volumen 12, 5: 667-687.
- ZODROW, G.R. (1991), «On the traditional and new views of dividend taxation», *National Tax Journal*, 41: 109-121.
- (2003), «Tax competition and tax coordination in the European Union», *International Tax and Public Finance*, vol. 10, n.º 6: 651-671.
- (2006), «Capital mobility and source-based taxation of capital income in small open economies», *International Tax and Public Finance*, vol. 13, 2/3: 269-294.

ANEXO

CUADRO N.º 1

TIPOS LEGALES DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES (*)
(Medias no ponderadas)

	1981(a)	1985	1990	1995	2000	2005	2008(b)
UE(15).....	44,90	49,78	41,76	37,27	35,11	29,78	27,20
OCDE Europa	—	48,72	41,53	35,86	32,63	27,13	24,83
OCDE Total	47,56	48,34	41,17	36,71	33,57	28,65	26,63
Estados Unidos (c)	49,70	49,80	38,65	39,61	39,34	39,28	39,25

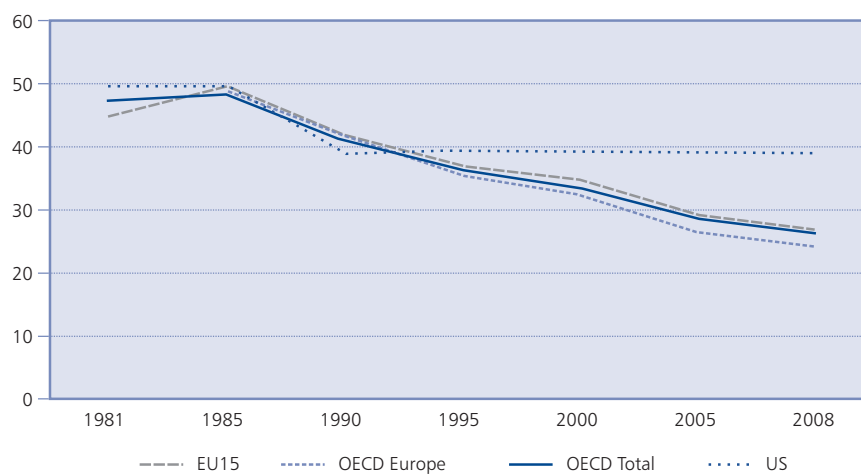
Notas: (*) Los tipos básicos centrales del IS incluyendo cualquier sobreimpuesto (si lo hubiere), ajustado por las deducciones con respecto al impuesto de la renta subcentral, si es aplicable, más los tipos subcentrales. Hasta 1995 no hay información de un número variable de países, que disminuye con los años. Ello explica que no se de una media para la OCDE en 1981.

a) La OECD Tax Database da información comparable desde 1981, por ello se incluye 1981 y no 1980 en el cuadro.

b) Se debería tener en cuenta que en Bélgica, desde 2006, el ACE reduce el tipo efectivo del IS. El tipo legal belga es uno de los considerados en todas las medias.

c) Para los Estados Unidos, como se presenta en la OECD Tax Database, el tipo subcentral es una media ponderada de los tipos societarios.

Fuente: Elaboración propia a partir de la OECD Tax Database (2009).

GRÁFICO 1
TIPOS LEGALES DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES


Fuente: Cuadro n.º 1.

CUADRO N.º 2

IMPUESTO DE SOCIEDADES EN PORCENTAJE DEL PIB
(Medias no ponderadas)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005
UE(15).....	2,0	2,4	2,5	2,6	3,7	3,4
OCDE Europa	2,1	2,5	2,4	2,5	3,5	3,5
OCDE Total	2,4	2,6	2,6	2,8	3,6	3,7
Estados Unidos.....	2,8	1,9	2,4	2,9	2,6	3,1

Fuente: OECD (2007), Tax Revenue Statistics, 1965-2006.

CUADRO N.º 3

IMPUESTO DE SOCIEDADES EN PORCENTAJE DEL TOTAL DE IMPUESTOS
(Medias no ponderadas)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005
UE(15).....	5,7	6,3	6,7	6,8	9,3	8,6
OCDE Europa	5,9	6,9	6,7	6,9	9,2	9,1
OCDE Total	7,6	8,0	8,0	8,0	10,10	10,30
Estados Unidos.....	10,80	7,5	8,9	10,30	8,7	11,4

Fuente: OECD (2007), *Tax Revenue Statistics, 1965-2006*.