

**LA COOPERACIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA:
LOS AVANCES NECESARIOS**

ACADEMIA EUROPEA
DE CIENCIAS Y ARTES



DELEGACIÓN ESPAÑOLA

La cooperación fiscal en la
Unión Europea:
los avances necesarios

Director: José Manuel González-Páramo
Catedrático de Hacienda Pública

Investigador: Ignacio Zubiri Oria
Catedrático de Hacienda Pública

DOCUMENTO PARA DEBATE

LA COOPERACIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA: LOS AVANCES NECESARIOS

EDITA:

© Academia Europea de Ciencias y Artes

DEPÓSITO LEGAL: M-36.061-2003

IMPRIME: Sociedad Anónima de Fotocomposición
Talisio, 9. 28027 Madrid

Índice

- PRESENTACIÓN
- 1. INTRODUCCIÓN
- 2. ASPECTOS BASICOS DE LA COOPERACIÓN FISCAL
 - 2.1. *El Objetivo de la Cooperación Fiscal*
 - 2.2. *Cooperación Fiscal y la Regla de la Unanimidad*
 - 2.3. *Las Reglas de Distribución de Recursos*
 - 2.3.1. Impuestos Directos
 - 2.3.2. Impuestos Indirectos
- 3. LOS LÍMITES A LA COOPERACIÓN FISCAL
 - 3.1. *La Restricción Interna*
 - 3.2. *La Restricción Externa*
- 4. LA COOPERACION FISCAL EN LA UNION EUROPEA
 - 4.1. *El Proceso de Armonización Fiscal en la Unión Europea*
 - 4.1.1. Impuestos Directos
 - 4.1.2. Impuestos Indirectos
 - 4.2. *Una Valoración de los Acuerdos de Cooperación*
 - 4.3. *Los Objetivos de Cooperación propuestos por la Comisión*
 - 4.4. *Una valoración de los Objetivos de la Comisión*
- 5. LOS COSTES DE LA NO COOPERACIÓN
 - 5.1. *Ineficiencia Asignativa*
 - 5.1.1. El Coste en Eficiencia
 - 5.1.2. Movimientos de Capital y Diferencias Fiscales
 - 5.2. *Competencia Fiscal*
 - 5.2.1. Los Efectos de la Competencia Fiscal
 - 5.2.2. La Visión de la Competencia Fiscal de la Comisión
 - 5.2.3. Competencia Fiscal en la Unión Europea
 - 5.3. *Pérdida de Competitividad Empresarial*
 - 5.4. *Distorsión de la Competencia*
- 6. LAS COOPERACIONES NECESARIAS
 - 6.1. *Impuestos sobre Factor el Trabajo*
 - 6.2. *Impuestos sobre el Capital*
 - 6.2.1. Impuestos sobre los Rendimientos del Ahorro
 - 6.2.2. Impuesto de Sociedades
 - 6.3. *Impuestos sobre el Consumo*
 - 6.3.1. El IVA
 - 6.3.2. Los Especiales
 - 6.4. *Reforma de los Mecanismos de Decisión*
- 7. CONCLUSIONES
- 8. EXPERTOS QUE HAN COLABORADO EN LOS DEBATES SOBRE EL TEMA: «DESAFÍOS FINANCIEROS, FISCALES Y ECONÓMICOS DE LA U.E.»

Presentación

Pese a las aspiraciones federalistas que se encuentran en su origen, el camino de integración por el que transita la Unión Europea desde mediados de los 80 no ha tenido correlato en el terreno financiero y presupuestario. Por una parte, mientras que las políticas monetaria, cambiaria y muchas otras son ya de plena competencia europea, el presupuesto de la Unión tiene un volumen escaso (poco más del 1% del PIB comunitario), situación que le impide desarrollar algunas funciones más justificadas desde el principio de subsidiariedad: las estabilizadoras, las redistributivas y las asignativas. Pero este principio de subsidiariedad se ha utilizado con frecuencia, más como un escudo protector por parte de los gobiernos nacionales, que como un criterio de racionalidad en la distribución de competencias entre niveles de gobierno.

El resultado de todo ha sido un diseño institucional un tanto desequilibrado, con avances notables en los asuntos considerados como más «técnicos» (estabilidad macroeconómica y mercado interior) y muy limitados en los tenidos por más «políticos» (redistribución, presupuestos, gastos e impuestos, entre otros). Entre estos últimos se encuentran los asuntos impositivos. Si se acepta este diagnóstico, los riesgos de una construcción institucional tan inestable para la continuidad del proceso de integración europea son evidentes. Ello justifica el interés de la Academia Europea de Ciencias y Artes en analizar el estado actual y las necesidades de cooperación en materia fiscal en Europa. La colaboración prestada por la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Diputación General de Aragón, es la consecuencia de compartir el interés por este trabajo.

La investigación «*Desafíos financieros, fiscales y económicos de la Unión Europea*» que dirige el Profesor José Manuel González-Páramo, del que forma parte el presente trabajo, se estructura en torno a tres subproyectos principales (debatidos en los correspondientes Seminarios de Madrid y Albarracín), «*Las finanzas públicas en la Europa de las naciones*», «*Las finanzas públicas en la Europa de las regiones*», ambos ya publicados por esta Academia Europea de Ciencias y Artes como Documentos para Debate, ya explicado y «*La cooperación fiscal en la Unión Europea*»; que aunque fue debatido en los mismos foros, aparece editado ahora, lo que ha permitido la incorporación de recientes directivas sobre el tema. El primero de ellos estudia los problemas financieros, fiscales y presupuestarios que suscita la coexistencia de quince presupuestos nacionales con un presupuesto de la Unión, en un marco caracterizado por el principio de la subsidiariedad. El segundo subproyecto introduce de lleno la cuestión regional y, entre otras cosas, analiza los efectos de la autonomía para financiar los presupuestos de los Gobiernos regionales, allí donde existen, y los imperativos de coordinación presupuestaria con los gobiernos centrales. Con «*La cooperación fiscal en la Unión Europea*» se revisa, cómo se explican, los modos actuales de cooperación.

1. Introducción

En el sentido más amplio, la cooperación fiscal es cualquier acuerdo fiscal entre países. Esto incluye desde un Tratado Bilateral para eliminar la doble imposición, hasta un acuerdo entre países para igualar (armonizar) determinados elementos (bases, tipos, etc.) de sus sistemas fiscales nacionales pasando por acuerdos de intercambio de información, reparto de bases o establecimiento de tipos mínimos.

Hasta el momento la cooperación fiscal en la Unión Europea (UE) ha sido bastante limitada. Sin embargo, algunos países consideran que no se debe ir mucho más allá y que los niveles actuales de cooperación son suficientes para garantizar un funcionamiento adecuado del Mercado Interior. Frente a esto, la Comisión Europea considera que es necesaria una coordinación mucho más amplia especialmente en el ámbito de los impuestos sobre el capital y en el IVA. Esto se ha traducido en propuestas de cooperación constantes por parte de la Comisión que, sistemáticamente, han sido rechazadas o rebajadas en su alcance y objetivos por los países miembro.

En este contexto, el objeto de este trabajo es revisar si los niveles actuales de cooperación son suficientes. Dado que, como se verá, la respuesta es no, el trabajo analiza cuáles son las causas por las que la cooperación es insuficiente, cuáles son las pérdidas que se producen porque no existe cooperación, y hasta donde debería llegar la cooperación en el futuro.

El punto de partida es establecer cuál es el objetivo de la cooperación fiscal y por qué en la UE está siendo tan complicado alcanzar las cooperaciones necesarias (Sección 2). En la sección 3 se establecen cuáles son las restricciones a los acuerdos de cooperación que se derivan, fundamentalmente, de la necesidad de garantizar la autonomía fiscal nacional (restricción interna) y de la existencia de una movilidad internacional del capital que es creciente (restricción externa). La Sección 4 revisa hasta dónde ha llegado la cooperación fiscal en la UE y cuáles son los planes de actuación futura de la Comisión. En la sección 5 se establecen los costes de la no cooperación en términos de ineficiencias asignativas, competencia fiscal y pérdida de competitividad empresarial. La Sección 6 propone las cooperaciones que serían necesarias en el futuro. Finalmente la Sección 7 resume las conclusiones más importantes.

2. Aspectos básicos de la cooperación fiscal

Los acuerdos de cooperación en materia fiscal que han alcanzado los países de la UE tienen un alcance muy limitado y, ciertamente, están muy lejos de lo que recomiendan la Teoría del Federalismo Fiscal y las prácticas internas de todos los países descentralizados del mundo.

A nivel teórico, lo que ocurre en la UE —la falta de cualquier coordinación en el Impuesto de Sociedades (IS), la divergencia de tipos en el IVA o la ausencia de colaboración entre Administraciones (en términos de, por ejemplo, intercambio de información)— va directamente en contra de los principios generalmente aceptados de descentralización fiscal ¹. De hecho, no es aventurado decir que si a cualquier analista académico se le propusiera que diseñara ex-novo un sistema fiscal para un grupo de países que forman una Unión Monetaria, es muy poco probable que recomendara una diversidad fiscal y una ausencia de cooperación siquiera aproximada a la que existe en la actualidad en la UE.

De igual forma, el bajo nivel de cooperación fiscal en la UE está en amplio contraste con la experiencia práctica, porque en casi todos los países federales del mundo existe una armonización, no digamos ya cooperación, entre Administraciones regionales que excede ampliamente de la que se produce entre los países de la UE ². Incluso Suiza, que es considerado como el ejemplo paradigmático de autonomía fiscal regional, aprobó una Ley de Armonización Fiscal que a partir del año 2001 ³ ha igualado las definiciones de muchos elementos básicos de los impuestos directos en los diferentes Cantones ⁴.

Lo anterior pone de manifiesto que existe un amplio contraste entre la cooperación, e incluso armonización, que existe entre, por un lado, los países de la UE y, por otro, la que recomienda la Teoría del Federalismo Fiscal y existe en la práctica interna de la todas las federaciones del mundo. Se puede pensar que esta diferencia se debe a que la naturaleza económica de las federaciones es diferente a la de la UE debido, fundamentalmente, a que las competencias fiscales y de gasto asignadas al gobierno de la UE son sustancialmente inferiores a las de cualquier gobierno federal. En particular en la UE no existe un gobierno supranacional con una fiscalidad sustantiva propia que pueda inducir armonizaciones de los sistemas fiscales nacionales ⁵. Sin embargo, esto no es así, porque el hecho de que la UE tenga competencias fiscales y de gasto limitadas no invalida ninguna de las ganancias que produce la cooperación en términos de mejora en la eficiencia en la asignación interna *global* (para el conjunto de la UE) de recursos, reducción de la evasión y/o la elusión fiscal y, bajo ciertas condiciones, reforzamiento de la suficiencia financiera de los países que forman la UE.

La falta de cooperación fiscal en la UE (en relación a lo que recomendaría la Teoría y la experiencia internacional) no se explica, por tanto, por razones económicas. En realidad es probable que se deba simplemente al hecho de que, en general, muchas cooperaciones deseables *globalmente* (es decir que aumentan la renta o el bienestar del conjunto de la UE), no hacen que todos los países me-

¹ Véase, por ejemplo, Norregaard (1999)

² Esto es especialmente cierto en los países Federales de la UE ya que si bien todos ellos han descentralizado los ingresos fiscales a sus regiones, lo han hecho garantizando una uniformidad fiscal total entre regiones (Alemania) o una diversidad mínima (Austria y Bélgica).

³ La Ley se aprobó en 1990 y entró en vigor en 1993, pero los Cantones disponían hasta el 1 de enero del 2001 para ajustar sus impuestos a la nueva Ley.

⁴ Estos, no obstante, conservan una autonomía plena en la determinación de tipos y algunas deducciones y exenciones que se traducen en que los tipos impositivos efectivos pueden diferir ampliamente entre Cantones. De hecho, la visión dominante en países como Suiza es que la competencia fiscal entre los cantones ha sido beneficiosa y debe mantenerse.

⁵ Cuando el gobierno de nivel superior comparte los impuestos con los de nivel inferior, estos pueden tender a armonizar sus bases con la del gobierno de nivel superior. Así, por ejemplo, en Canadá las provincias tienden a definir la base del IRPF o de los IS regionales de la misma forma que lo hace el gobierno central en sus impuestos federales.

joren *individualmente*. Esto es, no dan lugar a asignaciones Pareto Superiores desde la perspectiva de los países que integran la UE ⁶. La razón es que partiendo de una situación de infracooperación (en relación a lo *globalmente* óptimo) las coordinaciones adicionales pueden producir reasignaciones de factores productivos entre países o redistribuciones de la recaudación entre países. Esto se traducirá en que incluso si el conjunto de países mejora (lo que hará que la cooperación sea globalmente deseable) algunos países empeoren ⁷.

Así, por ejemplo, si como piensan muchos, una armonización sustantiva del IS en la UE fuera globalmente beneficiosa, esto perjudicaría, al menos en el corto y medio plazo, a países que, como Irlanda, han establecido un IS muy bajo para atraer empresas que con un IS armonizado (muy parecido entre países) se hubieran establecido en otros países de la UE ⁸. De igual forma, una cooperación que eliminara el fraude en los rendimientos del capital perjudica a países como Luxemburgo o Austria que han basado parte del desarrollo de su sector financiero en garantizar a los inversores una opacidad fiscal frente a sus países de residencia. Más aún, la cooperación puede perjudicar a ciertos países, no sólo porque les hace *devolver* factores que atrajeron al amparo de una fiscalidad benigna, sino simplemente porque puede variar la redistribución de recursos fiscales entre países. Así, cualquier acuerdo para dividir las bases fiscales entre países y evitar la doble imposición, como por ejemplo aplicar el principio de residencia ⁹, redistribuye la recaudación entre países y perjudica a algunos (generalmente los importadores de factores productivos) en beneficio de otros (generalmente los exportadores de factores). De igual forma, una cooperación que instaurara la aplicación sin compensaciones del principio origen ¹⁰ en el IVA perjudicaría a los países importadores de bienes y servicios.

En las Federaciones, el hecho de que la cooperación entre regiones no dé lugar a asignaciones Pareto Superiores no la impide por dos tipos de razones. Primero, porque las valoraciones de la cooperación tienden a realizarse desde un punto de vista global bien sea porque existe un gobierno central que puede obligar a realizar las cooperaciones o porque existe un sentimiento de pertenencia a una unidad común que hace que algunas regiones acepten pérdidas individuales en aras a un objetivo común. Segundo, porque debido a, nuevamente, la existencia de un sentimiento de pertenencia a una realidad común, en todas las Federaciones existen esquemas redistributivos muy amplios entre regiones. Entonces, una redistribución de recursos derivada de una cooperación fiscal será mucho más tolerable porque la redistribución regional es un hecho aceptado, y porque, además, las implicaciones financieras de la cooperación pueden ser compensadas por el esquema redistributivo ¹¹.

En el caso de la UE las cosas son muy distintas. Los países no tienen grandes sentimientos de pertenencia a una unidad común ni, consecuentemente, están dispuestos a aceptar demasiadas redistribuciones entre países ¹². Como resultado evalúan las cooperaciones desde su perspectiva individual. Esta visión individualista es especialmente fuerte en el ámbito fiscal donde la mayoría de los países —si no todos— consideran que el gobierno de la UE no está legitimado para imponerles ningún tipo de armonización. Esto se ha traducido en que la fiscalidad sea uno de los ámbitos en los que se requiere la unanimidad para adoptar una Directiva.

El hecho de que los países evalúen la cooperación desde un punto de vista nacional, combinado con la regla de la unanimidad restringe el conjunto de cooperaciones admisibles en la UE a las que dan lugar a asignaciones Pareto Superiores ¹³. A veces el conjunto de cooperaciones alcanzables puede aumen-

⁶ Obviamente, si se pudieran realizar transferencias compensatorias entre países, la ganancia global sería suficiente para que se produjera la cooperación voluntaria, porque los países que ganaran con la cooperación podrían compensar a los que perdieran y aún obtener un remanente. Sin embargo, en la práctica estas compensaciones son imposibles porque, por un lado, las ganancias y pérdidas son difíciles de cuantificar e, incluso si lo fueran, en muchos casos serían políticamente inaceptables ya que, por ejemplo, podría ocurrir que los países menos ricos de la UE (como España o Portugal) tuvieran que compensar a alguno de los más ricos (como Luxemburgo o Austria).

⁷ En algunos casos la pérdida puede ser temporal ya que es posible que en el largo plazo la cooperación sea beneficiosa para todos. Sin embargo, si los países guían sus políticas por consideraciones de corto o medio plazo, pueden descontar (o incluso no tomar en cuenta) las ganancias de largo plazo.

⁸ En el largo plazo la armonización puede no ser perjudicial para Irlanda porque si, ante sus impuestos bajos, todos los países optan por reducir sus IS para evitar las pérdidas de empresas, al final incluso sin armonización perderá su ventaja fiscal (para detalles adicionales véase la sección 5.2.1 y Albi, González Páramo y Zubiri (2000)).

⁹ Según este principio el país de residencia del inversor tiene el derecho exclusivo a gravar su renta, cualquiera que sea el país donde la haya obtenido.

¹⁰ Según este principio el Impuesto Indirecto se cobra donde se produce el bien (no donde se consume).

¹¹ Por ejemplo, si una región pobre mejora esto se traducirá en que tendrá que recibir menos transferencias igualatorias.

¹² Esto se traduce en que, por ejemplo, los fondos redistributivos (estructurales y de cohesión) apenas llegan al 0,4% del PIB de la UE, una cifra mínima si se compara con las cantidades que, como porcentaje del PIB, dedica cada uno de los países a la redistribución interna. En Alemania, por ejemplo, en 1995 los nuevos Länder recibían transferencias iguales a casi el 10% del PIB alemán [Zubiri (1998)].

tarse ligando la cooperación fiscal a otras políticas comunitarias y formando *paquetes* de medidas. Así, por ejemplo, se puede ligar la colaboración en un impuesto a una liberalización de mercado o a otra medida cooperativa de carácter no fiscal. Sin embargo esto no ha sido una práctica habitual en la UE, quizá porque en muchos casos la cooperación no interesaba a quienes podían lograrla condicionando la aprobación de otras medidas a cierta cooperación fiscal. El caso más claro es, probablemente, la cooperación en la fiscalidad de los rendimientos del capital. En 1990 se culminó la libre circulación del capital. Sin embargo la oposición de algunos países como Luxemburgo o el Reino Unido ha impedido cualquier avance en la armonización de los rendimientos del capital hasta el año 1997 e incluso en la actualidad estos avances son modestos ¹⁴. Si los países con mayor peso político en la UE hubieran deseado realmente una cooperación importante en la fiscalidad de los rendimientos del capital, siempre hubieran podido condicionar la libertad de movimientos de capital a la cooperación en materia fiscal excluyendo, por ejemplo, de la libre circulación a los países que no cooperaran. Esto probablemente hubiera obligado a los países más reticentes a cooperar fiscalmente, a riesgo de quedar excluidos de la libre circulación de capital. Esto no fue así, pero no lo fue probablemente porque, al menos entonces, países, como por ejemplo Alemania, no tenían excesivo interés en que se gravaran los rendimientos del capital en la UE ¹⁵.

Tomando todo en cuenta, el hecho es que en la UE existe una tendencia a que la cooperación fiscal sea inferior a la globalmente eficiente, simplemente porque los países se guían por objetivos nacionales. Esto se ha plasmado en que las decisiones fiscales deben adoptarse por unanimidad, lo que implica que, en principio, sólo se aceptarán cooperaciones fiscales que den lugar a asignaciones Pareto Superiores (mejoren a todos). Esta tendencia a la infracooperación sólo puede paliarse supeditando otras políticas de la UE a acuerdos fiscales pero, al menos en el pasado, esto no ha sido un principio habitual.

Dado que existe un conflicto entre cooperación óptima desde una perspectiva global y cooperación óptima desde la perspectiva de cada nación, y que la mayoría de las cooperaciones dan lugar a redistribuciones de recursos entre países (bien porque conllevan reasignaciones de los factores productivos o porque redistribuyen derechos de propiedad sobre recaudación), antes de analizar hasta donde debe llegar la cooperación fiscal en la UE, conviene detenerse a clarificar dos cuestiones: cuál debe ser el objetivo de la cooperación y a qué gobierno (o gobiernos) pertenece el derecho a gravar la renta o el consumo de los individuos.

2.1. El Objetivo de la Cooperación Fiscal

La UE es una unión diseñada para buscar objetivos globales comunes y, en el pasado, muchos países han renunciado a intereses particulares en aras de los objetivos globales. Así, muchos países han aceptado eliminar subvenciones a sectores concretos o, incluso, dismantelar total o parcialmente industrias o sectores. Ciertamente estas renunciaciones no se han derivado de ningún sentimiento altruista sino de que los restantes países han ligado estas renunciaciones al derecho a participar en las ganancias que da pertenecer a la UE. Simplemente, no se ha

¹³ Como se señala en la nota 6, si se permitieran transferencias compensatorias, una cooperación fiscal que aumentara la renta global sería aceptada por todos los países aunque no diera lugar a asignaciones Pareto Superiores porque los países que ganan pueden compensar a los que pierden con la cooperación. Sin embargo, esto no es aceptable políticamente por dos razones. Primero, porque nadie aceptaría pagar para que otro hiciera lo que *debe* (cooperar). Segundo, porque en muchos casos los que deberían ser compensados son los países más ricos y los que deberían pagar serían los países más pobres.

¹⁴ Véase la sección 4.1.

¹⁵ En Alemania ha habido una cierta tolerancia fiscal con los rendimientos del capital ya que tradicionalmente no ha habido ni retenciones ni mecanismos de información, lo que se ha traducido en un fraude considerable. Las retenciones del capital sólo se introdujeron a mediados de los 90 tras una sentencia del tribunal constitucional alemán que dictaminó inconstitucional retener los rendimientos del trabajo pero no los del capital. E, incluso entonces, se optó por establecer un amplio mínimo exento en los rendimientos del capital que, por ejemplo, en 1999 podía superar los 6.000 euros para un matrimonio.

permitido que un país que se beneficia de la pertenencia a UE obtuviera, además, ganancias adicionales individuales a expensas de los restantes países.

En todo caso, cualquiera que sea la causa, la realidad es que cuando ha existido un interés global sustantivo, refrendado por los propios objetivos de la UE, en muchos ámbitos de la política económica el interés global ha primado sobre el interés individual. Lo natural sería, entonces, que se aplicara lo mismo en la fiscalidad. Esto es, que la conveniencia o no de una cooperación fiscal se evaluara desde la perspectiva de los objetivos globales de la UE, y que se llevaran a cabo todas aquellas cooperaciones beneficiosas globalmente, incluso si individualmente algún país resultara perjudicado. Obviamente, en el proceso de evaluar las cooperaciones fiscales habría que tener en cuenta, además de los efectos globales, otros factores tales como las características económicas de la UE (el grado de movilidad de los factores, la integración de los mercados de consumo, etc.) y su diseño estructural (la distribución de funciones entre gobiernos nacionales y la Comisión). Esto implica, por ejemplo, que si una cooperación es beneficiosa globalmente pero, al mismo tiempo, limita de forma sustantiva la capacidad de los países para determinar su nivel de ingresos fiscales, puede que no sea deseable.

Decir que una cooperación debe llevarse a cabo si es globalmente beneficiosa no es decir demasiado hasta que se delimite cuál es objetivo global que se desea alcanzar con esta cooperación. Y sobre esta cuestión, es claro que aunque la UE se ha planteado muchos objetivos uno de los más importantes, en el que ha centrado muchos de sus esfuerzos, es el crecimiento de la renta por la vía del fomento de la libre competencia tanto en los mercados de bienes como en los de factores ¹⁶. El Consejo Europeo de Lisboa recogió este principio y estableció como uno de los objetivos estratégico de la UE el que se convierta en una economía competitiva capaz de mantener un crecimiento sostenido. Esto sugiere que un primer criterio para calificar a una cooperación como deseable es que promueva la eficiencia productiva dentro de la UE ¹⁷.

La eficiencia justifica todas aquellas cooperaciones que eliminen distorsiones en la asignación de factores entre países de la UE y fomenten la competencia en los mercados de bienes. Más allá de esto, en una interpretación estricta, también justifica aquellas cooperaciones que contribuyan a reducir el fraude fiscal y sirvan para disminuir de forma significativa la presión fiscal indirecta ¹⁸ de los individuos o las empresas. Así, por ejemplo, si hay fraude porque los países no cooperan, se producirá una asignación ineficiente tanto por el hecho de que se ubicarán más factores en los países que facilitan más el fraude como porque habrá niveles ineficientemente bajos de gasto o impuestos ineficientemente elevados sobre aquellas bases que no pueden defraudar. De igual forma, la presión fiscal indirecta es un *exceso de gravamen* que reduce la competitividad de las empresas que (por actuar en más de un país) la soportan y el bienestar de los individuos que tienen que hacer frente a ella.

La cooperación por razones de eficiencia debe compatibilizarse con una garantía suficiente de la autonomía fiscal de los países para lograr sus objetivos nacionales recaudatorios, distributivos y estabilizadores. En algunos casos la cooperación reforzará la autonomía fiscal nacional. Este es el caso de, por ejemplo, las cooperaciones fiscales que dificultan el fraude de los contribuyentes a sus respectivas Administraciones tributarias. En otros casos, como por ejemplo una armonización de las Cotizaciones Sociales o de los tipos del IVA, se pueden producir conflictos significativos ¹⁹. Cuando esto ocurra será necesario buscar un equilibrio entre eficiencia global y autonomía fiscal que, en

¹⁶ Véanse los artículos 2 y 3 de la versión Consolidada del Tratado de las Unión.

¹⁷ El ya clásico Teorema de Eficiencia Productiva de Diamond-Mirrlees (1971) establece que, bajo ciertas condiciones, incluso en contextos distorsionarios debe buscarse la eficiencia productiva. En particular esto implica que, cuando ambas no se pueden alcanzar, la eficiencia en la producción (la asignación eficiente de factores entre países e industrias) es preferible a la eficiencia en el consumo (que se igualen las relaciones marginales de sustitución entre todos los individuos de la UE).

¹⁸ La presión fiscal indirecta son todos aquellos costes, en tiempo o dinero, en que incurrir los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias. Esto incluye desde los costes de asesores fiscales hasta el tiempo que pueda emplear un contribuyente en cumplir con sus impuestos.

¹⁹ Véase la sección 6.

última instancia, dependerá de la magnitud del conflicto y de las decisiones políticas.

2.2. Cooperación Fiscal y la Regla de la Unanimidad

En general, muchas de las cooperaciones globalmente beneficiosas encontrarán la oposición de algunos países porque es razonable esperar que ciertos países salgan perjudicados con bastantes de las cooperaciones globalmente deseables. En principio esto impedirá la cooperación porque, al menos de momento, los acuerdos en materia de fiscalidad requieren la unanimidad.

A pesar de esto, es útil analizar lo que se *debería* hacer porque, además de establecer unos objetivos de referencia, permite determinar cuál es el coste que imponen a los demás los países que se oponen a la cooperación y, en última instancia, pone de manifiesto la conveniencia de eliminar la regla de la unanimidad.

Por otro lado, el que no se produzcan asignaciones Pareto Superiores no debería ser un obstáculo insalvable para la cooperación al menos en aquellos casos en los que los países con mayor tamaño y, por extensión, peso político estén en favor de la coordinación. Esto puede ser así en muchos casos ya que, con frecuencia, la no cooperación beneficia más a los países más pequeños²⁰. En estos casos, a pesar de la regla de la unanimidad, los países que consideran beneficiosa la cooperación deberían ser capaces de modificar el comportamiento de los países no cooperativos ejerciendo las presiones políticas y económicas adecuadas. De hecho, como ya se ha señalado, en el ámbito no fiscal, debido a que determinadas cooperaciones se han ligado entre sí, muchos países han renunciado a instrumentos de política económica²¹ que algunos podrían haber utilizado en su beneficio individual (aunque en perjuicio de la globalidad).

Más aún, es poco probable que la regla de unanimidad en cuestiones fiscales se mantenga indefinidamente. En la actualidad ya hay muchos, incluida la propia Comisión que demandan que se sustituya la unanimidad en materias fiscales por la mayoría cualificada debido, fundamentalmente, a que la unanimidad ha bloqueado muchas cooperaciones globalmente beneficiosas pero que perjudicaban a ciertos países. Con una UE que se va ampliar hasta 28 miembros, si se mantiene la unanimidad, las posibilidades de encontrar acuerdos fiscales que beneficien a todos, si ya son pequeñas en la actualidad, pasarán a ser mínimas. Los países de la UE se enfrentan, por tanto, a la siguiente elección:

- a) Mantener el criterio actual de unanimidad en cuestiones fiscales. Esto les permitirá conservar su derecho de veto pero, al mismo tiempo, conlleva que los nuevos países que, excepto Polonia, tienen un tamaño pequeño puedan vetar las cooperaciones fiscales que favorecen a los países actuales. El resultado probable es que en el futuro no se logren acuerdos de cooperación fiscal.
- b) Sustituir la unanimidad por la mayoría cualificada. Esto es un riesgo para los países actuales que no quieren la cooperación y que la han bloqueado hasta el momento. Al mismo tiempo refuerza la posición de aquellos que, como Alemania o Francia, con las nuevas reglas de votación están en mejor situación para formar mayorías y minoría de bloqueo.

²⁰ Por ejemplo, la competencia fiscal sobre los rendimientos del capital tiende a ser más beneficiosa para los países más pequeños porque las bases que pueden perder (el ahorro de sus residentes) es relativamente pequeño en relación a las que pueden atraer (el ahorro internacionalmente invertido de los restantes países).

²¹ Esto incluye desde dismantelar sectores productivos o renunciar a ayudar sectores con problemas hasta ceder a la UE la política monetaria y cambiaría.

Es probable que la alternativa b) sea la más preferida por los países más importantes. En todo caso, incluso si no lo fuera, sería razonable que se abandonara la unanimidad en cuestiones fiscales por las razones ya señaladas:

- a) Porque dado que la UE tiene como uno de los objetivos básicos promover la eficiencia económica, los intereses globales en esta cuestión deben prevalecer sobre los intereses particulares y, simplemente, no es admisible que determinados países se opongan a la cooperación fiscal para crecer a expensas del resto.
- b) Porque en una UE con 27 ó 28 miembros mantener la unanimidad es garantizar la no cooperación fiscal porque es muy difícil que un acuerdo beneficie individualmente a tantos países.

2.3. Las Reglas de Distribución de Recursos

Muchas de las cooperaciones necesarias implican determinar qué país tiene derecho a gravar determinadas actividades de producción o consumo. En el caso de los impuestos sobre la renta la cuestión básica es si la renta se debe gravar en el país en el país donde se ha generado la renta (principio de territorialidad), dónde reside el propietario de la renta (principio de residencia) o en ambos. En el caso de los impuestos sobre el consumo la cuestión es si el bien debe gravarse en el país donde se consume (principio destino) o en el país donde se produce (principio origen). La elección entre las diferentes opciones no es sólo una cuestión de equidad ya que, en muchos casos, afecta también a la eficiencia en la asignación de recursos en la UE.

2.3.1. Impuestos Directos

En el caso de los impuestos directos el principio de residencia garantiza la eficiencia productiva. Como los impuestos que paga un inversor²² (individuo o empresa) son siempre los de su propio país, cualquiera que sea el lugar donde invierte su capital, los impuestos no distorsionarán las decisiones acerca de dónde invertir. Entonces los residentes de cualquier país invertirán allí donde el rendimiento bruto (antes de impuestos) es más alto²³. Como el rendimiento bruto del capital es igual al valor de la productividad marginal del capital, esto significa que los propietarios del capital acabarán invirtiéndolo allí donde da lugar a un aumento mayor de la producción y, por tanto, de la renta de la UE. Más aún, en el largo plazo, el que los residentes de todos los países inviertan en el país donde el rendimiento bruto es más alto acabará igualando este rendimiento en todos los países y, por extensión, la productividad marginal del capital en todos los países. El resultado será una asignación eficiente del capital, que maximiza el valor global de la producción en el conjunto de la UE²⁴.

Frente a esto, el principio de territorialidad no garantiza la eficiencia productiva excepto en el caso trivial en el que los tipos impositivos sean iguales en todos los países. La razón es que los propietarios del capital invertirán donde la rentabilidad neta (después de impuestos) sea más alta. Esto implica que pueden invertir en un país donde la productividad del capital (igual a la rentabilidad bruta) es baja en vez de en otro donde la productividad es alta, simplemente porque los impuestos en el país de baja productividad son reducidos

²² El razonamiento se refiere al factor capital porque en la UE la movilidad del trabajo es pequeña.

²³ Si los impuestos que se paga un residente en j son t_j y r_i es la rentabilidad bruta en el país i , entonces para el residente en cualquier país j , la rentabilidad después de impuestos en el país a es mayor que la rentabilidad en b [$(1-t_j)r_a > (1-t_j)r_b$] si y sólo si la rentabilidad antes de impuestos en a es mayor que en b ($r_a > r_b$)

²⁴ Obsérvese que cuando el valor de la productividad marginal es igual en todos los países no se puede aumentar el valor de la producción trasladando capital de un país a otro.

mientras que en el de productividad alta son elevados ²⁵. Como resultado se producirá una pérdida de renta global (para el conjunto de la UE) igual a la diferencia de productividades entre los países. En el largo plazo, la búsqueda de rentabilidades netas elevadas por parte de los inversores acabará produciendo una igualación de rendimientos netos entre países, lo que implicará que los países con impuestos más altos tendrán que ofrecer una rentabilidad bruta mayor y, por extensión, la productividad del capital en dichos países será más elevada. El resultado será una asignación ineficiente del capital con demasiado capital en los países con impuestos bajos y demasiado poco capital en los países con impuestos altos, lo que producirá una pérdida de renta para la UE ²⁶.

Por tanto, el principio de residencia maximiza la renta global porque hace que el capital se invierta donde es más productivo, mientras que principio de territorialidad conlleva que el capital se invierta en mayor medida en los países de impuestos bajos (y quizá, productividad baja). Esto sugiere que, excepto en el improbable caso en el que los tipos impositivos sobre el capital fueran iguales en todos los países, si el objetivo es la eficiencia, el principio de residencia es preferible al de territorialidad.

La eficiencia no es, sin embargo, el único criterio para determinar la división de bases fiscales entre países, ya que es necesario tener en cuenta también las consideraciones de equidad. Y desde esta perspectiva los países pueden argumentar que tienen derecho a gravar los rendimientos obtenidos por los no residentes porque estos rendimientos se han obtenido utilizando la estructura económica y jurídica del país (principio del beneficio) o, sencillamente, porque consideran que en base al principio de la capacidad de pago, todo el que obtiene rentas en el país debe contribuir financiar el gasto público del país. Como casi todo en el ámbito de la equidad, la validez de estos argumentos es subjetiva. No obstante, la idea de que los países tienen derecho a gravar la renta de los residentes está fuertemente asentada en la práctica tributaria hasta el punto de que, tal y como señala Sorensen (2001), el Modelo de Tratado de Doble Imposición establecido por la OCDE, y que es la base de la mayoría de los Tratados que se firman entre países, reconoce el derecho de los países de destino de las inversiones a gravar los rendimientos de los no residentes. De hecho, que los países graven los rendimientos de los no residentes, además de ser consistente con la equidad, incentiva que estos países fiscalicen estos rendimientos y, en su caso, estén en posición de informar de estos rendimientos al país de residencia del propietario del capital.

Por tanto, la eficiencia sugiere que se aplique el principio de residencia, en tanto que el principio de territorialidad es más consistente con la equidad y los incentivos al control e intercambio de información entre países. Este conflicto se puede resolver estableciendo una fórmula mixta que permita gravar la renta hasta un cierto límite al país donde se ha generado dicha renta. El país de residencia del inversor podrá, por su parte, gravar también la renta obtenida en el exterior pero deberá conceder un crédito fiscal pleno (deducción de la cuota) por los impuestos pagados en el exterior. Este sistema garantizará la eficiencia porque los impuestos pagados por el inversor serán independientes de dónde se realice la inversión ²⁷. Al mismo tiempo permite gravar la renta al país de destino hasta un límite previamente pactado entre todos los países.

Obviamente este sistema penaliza a los países con tipos muy bajos sobre el capital ya que pueden tener que devolver impuestos pagados en el exterior por encima de su tipo interior ²⁸. Esto no es en sí mismo ningún problema, pero políticamente podría ser difícil de aceptar. La forma de solventarlo sería bien

²⁵ Esto ocurriría cuando $r_a < r_b$, pero como $t_a < t_b$, se produce que $(1-t_a)r_a > (1-t_b)r_b$.

²⁶ Obsérvese que la eficiencia exige que la productividad entre países se iguale porque si la productividad en un país es más alta que en otro, siempre se puede aumentar la renta global trasladando capital desde el país donde la productividad es baja al país donde la productividad es alta.

²⁷ Los impuestos que pagará una renta y serán $t_d y + (t_r y - t_d y) = t_r y$, donde t_d y t_r son los tipos aplicados en los países de destino y residencia de la inversión.

²⁸ Esto es, podría ocurrir que $t_r y - t_d y < 0$.

establecer un tipo bajo sobre rentas de no residentes o, como ocurre en la actualidad en muchos países, limitar la devolución a los impuestos aplicados en el interior ²⁹. Ambas soluciones son imperfectas pero, probablemente, la segunda es más razonable cuando el objetivo es, además de la eficiencia, preservar las fuentes de ingresos nacionales.

La introducción de un sistema de crédito fiscal parcial (limitado a los impuestos interiores) por los impuestos pagados en el exterior es la práctica habitual en, por ejemplo, los EE.UU. y Japón. En la UE, sin embargo, sólo lo aplican el Reino Unido, Irlanda, España y Grecia en tanto los demás países optan por un sistema de exención ³⁰. En todo caso, merece la pena resaltar que, como se señala en la sección 5.2.1, el método del crédito fiscal es un mecanismo que, además de sus propiedades de eficiencia y equidad, sirve para reducir la competencia fiscal.

2.3.2. Impuestos Indirectos

En el caso de los impuestos indirectos, la eficiencia productiva global exige que los precios del productor de los bienes comerciados internacionalmente se igualen entre países. La razón es que en competencia perfecta los precios son iguales al coste marginal de producción con lo que, si los precios difieren entre países, también lo harán los costes marginales, y una reasignación de la producción desde los países con costes altos hacia los países con costes bajos aumentaría la eficiencia productiva. Si los impuestos fueran iguales en todos los países, esto se lograría tanto con el principio origen como con el principio destino. Sin embargo, si en aras a garantizar la autonomía fiscal de los países los tipos son diferentes, sólo el principio destino garantiza la eficiencia productiva.

La razón es que con el principio destino todos los bienes vendidos dentro de un país soportarán los mismos impuestos. En consecuencia, dentro de un país, los precios del productor de todos los bienes serán iguales, independientemente de donde hayan sido producidos. La igualación de precios entre países será entonces el resultado de la libre competencia ya que si los precios del productor fueran más altos en un país que en otro los importadores comprarían bienes en el país de precios bajos, elevando su demanda y, por tanto, su precio.

Con el principio origen las cosas son distintas. Dentro de cada país los precios del consumidor del mismo bien son iguales, cualquiera que sea el país donde se ha producido el bien. Como los impuestos que soporta cada bien son los del país de producción, en tanto los impuestos difieran entre países, los precios del productor de un mismo bien serán distintos en países diferentes. El resultado será, pues, ineficiente.

Las consideraciones de equidad coinciden en este caso con las de eficiencia. Existe un consenso casi unánime sobre que cada país tiene derecho a los impuestos pagados en el consumo realizado en el país. Por tanto, la equidad conduce al principio de destino como base de la imposición indirecta. Una implicación de que cada país tenga derecho a los impuestos indirectos generados en el consumo realizado en su territorio es que si tal y como quiere la Comisión ³¹, tras una igualación de tipos, se aplicara el criterio origen en el IVA, sería necesario hacer ajustes ex-post que trasladaran la recaudación desde donde se obtiene (el país donde se producen los bienes) hasta donde se consumen los bienes para así garantizar que cada país obtiene unos ingresos proporcionales al consumo realizado en su territorio.

²⁹ El crédito fiscal sería $\min(t_y, t_d)$

³⁰ Según este sistema de corrección de la doble imposición internacional, las rentas obtenidas en el exterior están exentas de impuestos nacionales.

³¹ Véase la sección 4.1.2.

3. Los límites a la cooperación fiscal

La cooperación fiscal entre los países de la UE se encuentra sujeta a dos restricciones básicas. En primer lugar hay una restricción interna a los países de la UE que se deriva del hecho de que cada Estado miembro tiene unos niveles de gasto y, por extensión, de impuestos muy diferentes a los del resto. La segunda es una restricción externa a la UE y proviene de que la movilidad internacional del capital puede limitar la capacidad de los países de la UE, como un conjunto, para gravar los rendimientos del capital.

3.1. La Restricción Interna

El Cuadro 1 recoge el nivel y la estructura de los impuestos en los diferentes países de la UE. Tal y como es obvio de este Cuadro, los países de la UE difieren sustancialmente en el nivel y estructura de sus impuestos. Estas diferencias no son otra cosa que el reflejo de las diferencias en las preferencias de los ciudadanos de los diferentes países acerca de hasta donde debe llegar la intervención pública (nivel de impuestos) y cómo debe distribuirse entre contribuyentes el coste de esta intervención pública (estructura de los impuestos).

Cuadro 1.
Nivel y Estructura de los Impuestos en la Unión Europea (2000)

	Índice Riqueza ¹	Presión fiscal	Como % del PIB			Como % Ingresos Fiscales		
			Directos	Indirectos	Cotizaciones	Directos	Indirectos	Cotizaciones
Luxemburgo	183,0	41,6	19,0	11,9	10,7	45,7	28,6	25,7
Irlanda	117,8	31,4	15,6	11,5	4,3	49,7	36,6	13,7
Dinamarca	108,7	48,4	30,3	15,7	2,4	62,6	32,4	5,0
Holanda	103,3	41,2	12,7	12,0	16,5	30,8	29,1	40,0
Austria	101,4	43,2	13,0	12,7	17,5	30,1	29,4	40,5
Bélgica	99,6	45,5	19,6	11,7	14,2	43,1	25,7	31,2
Alemania	98,7	37,7	12,3	10,6	14,8	32,6	28,1	39,3
Italia	96,9	46,3	21,6	13,6	11,1	46,7	29,4	24,0
Finlandia	96,9	42,4	16,2	14,2	12,0	38,2	33,5	28,3
Suecia	95,1	53,2	24,4	11,3	17,5	45,9	21,2	32,9
Reino Unido ²	95,1	37,0	18,5	12,2	6,3	50,0	33,0	17,0
Francia	92,4	45,6	14,6	13,6	17,4	32,0	29,8	38,2
España	75,2	35,2	12,1	10,7	12,4	34,4	30,4	35,2
Portugal	68,8	34,5	11,4	14,2	8,9	33,0	41,2	25,8
Grecia	67,0	35,8	10,4	13,7	11,7	29,1	38,3	32,7
Unión Europea	100	41,3	16,8	12,3	11,8	40,7	29,8	28,6

1. Medido según el PIB per capita ajustado por diferencias en precios (PIB per capita corregido por paridades de compra). 2. 1999.
Fuente: Elaboración a partir de OCDE (2002).

Las diferencias no son nada despreciables. Así, el nivel de impuestos difiere entre países hasta en más de 20 puntos del PIB, con un máximo del 53,2% en Suecia y un mínimo de poco más del 31% en Irlanda. La estructura de impues-

tos también es muy distinta. Hay países como Dinamarca que apenas utilizan las Cotizaciones Sociales ya que prefieren financiar la cobertura social mediante el IRPF. En otros, como Alemania, Holanda y Austria, las Cotizaciones suponen hasta el 40% de los ingresos fiscales. En algunos países, como Portugal o Grecia los impuestos indirectos suponen cifras próximas al 40% de la recaudación, en tanto que en otros, como Suecia, apenas superan el 20%. Las diferencias en la importancia de los impuestos directos son también sustanciales.

Dadas estas diferencias, es obvio que ningún proceso de cooperación fiscal, especialmente si se trata de una armonización, puede aspirar a homogeneizar los niveles de recaudación o la estructura de los impuestos. De hecho la homogeneización no sería deseable porque las diferencias fiscales entre países reflejan las diferencias en las preferencias entre los ciudadanos de estos países³². Por tanto la cooperación fiscal está sujeta a la restricción de que los países puedan decidir cuánto recaudar y, dentro de unos amplios márgenes, cómo recaudar.

3.2. La Restricción Externa

Con frecuencia se argumenta que la movilidad internacional del capital limita de forma importante la coordinación y, especialmente, la armonización de la fiscalidad del capital en la UE. Simplemente, si la armonización se tradujera en una fiscalidad más elevada que la actual, parte del capital de los no residentes dejaría de invertirse en la UE y parte del capital de los residentes huiría hacia el exterior. El resultado sería una pérdida de renta y empleo para la UE. Este argumento es, como poco, exagerado. Países como los EE.UU., o Canadá gravan el capital sin que esto parezca haberles supuesto un gran retraso económico ni una escasez de capital. Si estos países lo hacen parece extraño que la UE no pueda hacerlo.

En realidad la respuesta de los movimientos de capital a una fiscalidad global armonizada en la UE puede no ser excesivamente grande. En el caso de las inversiones directas³³, existe un cierto consenso sobre la idea de que la ubicación espacial de las empresas puede variar como respuesta a los impuestos entre zonas similares, pero no entre zonas muy dispares. Es decir, que es poco probable que una armonización del IS haga que una empresa que iba a instalarse en la UE decida hacerlo fuera de ella, especialmente porque dicha empresa ya ha decidido que es mejor para sus intereses producir en la UE que quedarse en su país de residencia y desde allí exportar bienes a la UE. El trabajo de Devereux y Griffiths (1998) confirma esta idea ya que, según sus estimaciones, la decisión de si invertir o no en Europa por parte de las multinacionales de los EE.UU. no depende de consideraciones fiscales, aunque la decisión de en qué país invertir sí depende de los impuestos³⁴. Si esto fuera cierto, armonizar el IS no afectaría al conjunto de la UE, aunque perjudicaría en el corto y medio plazo a los países que actualmente tienen un IS relativamente bajo.

El caso del ahorro presenta más complicaciones porque, en principio, la movilidad del capital financiero es significativamente mayor que la del capital físico. Sin embargo, es poco probable que, con los controles adecuados sobre las Instituciones financieras, un aumento de los impuestos sobre el capital de lugar a grandes salidas de capital de la UE. En todo caso, lo que podría ocurrir es que se redujeran las entradas de capital de los no residentes. Si este es problema, se podría solventar, simplemente haciendo lo que, de hecho, ya están ha-

³² La Teoría de la descentralización establece que cuando las preferencias son distintas, también deben serlo el nivel y la estructura de gastos e ingresos.

³³ La relación entre fiscalidad y movilidad se analiza en detalle en la sección 5.2.3 y en el recuadro 1 incluido en dicha sección.

³⁴ Su trabajo analiza exclusivamente la elección entre algunos países de la UE (Francia, Alemania y el Reino Unido).

ciendo la mayoría de los países de la UE; eximir de tributación los rendimientos del capital de los no residentes.

Con todo, conviene recordar que en la actualidad no sólo la UE sino también muchos países de la UE gravan los rendimientos del ahorro sin que esto les haya descapitalizado. Es más, a pesar de que sea con muchas cualificaciones, los países miembro ya han alcanzado un principio de acuerdo de cooperación en materia de fiscalidad sobre el ahorro. Por todo ello, si bien es posible que alguno de los países de la UE que actualmente está actuando como cuasi paraíso fiscal para los inversores de terceros países puede sufrir pérdidas considerables ante una armonización amplia de los rendimientos del ahorro, es poco probable que esto se produzca en la UE como conjunto.

4. La cooperación fiscal en la unión europea

Antes de analizar qué tipo de cooperaciones serían globalmente eficientes y compatibles con la autonomía fiscal de los países, conviene detenerse a recordar cuál es el estado actual de la armonización fiscal en la UE y cuál es el grado de diversidad fiscal de los países de la UE en aquellos impuestos que afectan al factor más móvil —el capital— y los impuestos indirectos.

4.1. El Proceso de Armonización Fiscal en la Unión Europea

El proceso de armonización en la UE se ha caracterizado por una ausencia casi total de cooperación en materia de impuestos directos hasta 1997 y una cooperación limitada en los impuestos indirectos. El fracaso de los reiterados intentos de la Comisión de armonizar los impuestos directos, le llevó a cambiar su estrategia a partir de 1997. Abandonó la idea de cualquier armonización y se limitó a intentar lograr una cooperación mínima para eliminar lo que se ha dado en denominar la competencia fiscal dañina. Básicamente esto significa evitar la desfiscalización de los rendimientos del capital en la UE y eliminar las normas en los IS nacionales más claramente diseñadas para favorecer a ciertas empresas nacionales y atraer empresas extranjeras. Al amparo de este enfoque se han propuesto algunas vías de cooperación (plasmadas en el denominado paquete fiscal) que tienen un alcance limitado.

En el caso de los impuestos indirectos se han logrado algunos avances mayores. Así, se ha producido una cierta armonización (de tipos y bases) y un intercambio de información. Estos acuerdos, sin embargo, han ido poco más allá del mínimo imprescindible para permitir que en 1993 se eliminaran las fronteras entre los países de la Unión y se han quedado a una distancia considerable de los objetivos armonizadores que se había propuesto la Comisión.

En todo caso, la realidad es que la cooperación fiscal entre países es limitada y, probablemente, va a seguir siéndolo. La razón fundamental de esta escasa cooperación es, como ya se ha señalado en la sección 2.1, que la cooperación puede producir en muchos casos una ganancia global neta pero, en general, no dará lugar a una asignación Pareto Superior de los recursos. Esto es, no todos los países ganan con la cooperación, pero la suma de las ganancias de los que salen beneficiados excede de la suma de las pérdidas de los que salen perjudicados. Por ello, para que la cooperación fuera aceptable para todos los países, los que ganan con ella deberían compensar mediante transferencias monetarias a aquellos países cuya estrategia óptima es la no cooperación ³⁵.

En la práctica, sin embargo, es difícil, si no imposible, que se implanten esquemas de coordinación que conlleven transferencias compensatorias entre países porque generalmente serán inaceptables desde el punto de vista distri-

³⁵ Obsérvese que esta compensación es posible teóricamente porque existe una ganancia global neta.

butivo. En general, los países que se benefician más de una estrategia competitiva serían los países más ricos, y, por tanto, las transferencias compensatorias deberían ser de los países más pobres a los más ricos. Y, ciertamente, es poco probable que, por ejemplo, España o Portugal estén dispuestos a «pagar» a Luxemburgo o el Reino Unido para que a estos países les sea rentable entrar en un acuerdo cooperativo.

Excluidas entonces las transferencias compensatorias, el problema de los esquemas de coordinación fiscal es que generalmente habrá un conflicto entre optimalidad global y optimalidad individual y, consecuentemente, habrá países que carecerán de incentivos para coordinarse. Más aún, dado que existen múltiples acuerdos cooperativos posibles, diferentes países preferirán acuerdos distintos (porque cada acuerdo genera una distribución de ganancias diferente) y por tanto se producirán tensiones incluso entre aquellos países que quieren cooperar.

En este contexto es natural que el proceso de coordinación fiscal en la UE haya sido y sea esencialmente no cooperativo. Esto además se ha visto favorecido porque tanto el mecanismo de adopción de decisiones que se ha establecido como el calendario de actuaciones para la creación del Mercado Único han estado sesgados en favor de los países cuya estrategia óptima es la competencia.

Por un lado, como ya se ha señalado en la sección 2.2, los acuerdos cooperativos requieren la unanimidad de todos los países, en tanto cualquier país puede hacer valer unilateralmente una estrategia competitiva simplemente vetando cualquier acuerdo cooperativo ³⁶.

Por otro, los países que preferían la cooperación en materia fiscal en vez de supeditar la libertad de circulación de bienes y factores al establecimiento simultáneo de acuerdos de cooperación fiscal aceptaron sin condiciones y a fecha fija la libertad de circulación para después negociar los aspectos fiscales. De esta forma cedieron desde el principio una de las contraprestaciones más importantes que podían ofrecer a los países que preferían la competencia fiscal para que renunciaran a esta estrategia. En la situación actual la única estrategia de los países que quieren la cooperación es la persuasión moral o establecer alguna compensación (mediante, por ejemplo, la aprobación de políticas que favorezcan a estos países) o sanción para que los países que bloquean el acuerdo cedan en su postura.

Dado lo anterior, no es sorprendente que, promesas futuras al margen, hasta el momento los acuerdos comunitarios en materia fiscal se hayan limitado a unos mínimos para controlar las transacciones intracomunitarias de bienes una vez se han suprimido las fronteras fiscales, y a unas normas de tratamiento fiscal de las empresas que operan en más de un país comunitario.

4.1.1. Impuestos Directos

Los intentos de coordinación de la imposición directa se han agrupado en torno a dos objetivos: evitar la deslocalización del factor más móvil, el capital, y favorecer la actuación de las empresas que operan en más de un país comunitario. Por ello, las propuestas de la Comisión se han centrado en la fiscalidad de los rendimientos del ahorro (retenciones e intercambio de información) y en el IS. Por otro lado, como debido a las diferencias culturales e idiomáticas, la movilidad del trabajo entre países es muy limitada, como mucho algunos indivi-

³⁶ A pesar de que ha habido diversos intentos para modificarlo, la fiscalidad sigue siendo una de las pocas materias donde actualmente se requiere la unanimidad para aprobar una directiva. El proyecto de Constitución Europea propone algunos cambios menores (introducción de *mayoría cualificada* en armonizaciones de impuestos indirectos y de sociedades que *unánimemente* se considere que afectan a la cooperación administrativa o la lucha contra el fraude). Estos cambios, además de que en lo esencial siguen manteniendo la unanimidad en las cuestiones fiscales, pueden no ser refrendados por la conferencia intergubernamental que debe aprobar la Constitución, ya que hay países como el Reino Unido que los rechazan.

duos de renta elevada, la Comisión nunca ha realizado propuestas de cooperación en materia de impuestos sobre el trabajo (IRPF o Cotizaciones Sociales).

El Cuadro 2A resume el proceso de cooperación en la UE en materia de impuestos directos. Tal y como muestra este Cuadro, hasta 1997 en la UE no ha habido prácticamente ninguna cooperación en materia de impuestos directos. Los únicos acuerdos fueron dos Directivas y un convenio para facilitar la actividad de empresas que actuaban en más de un país comunitario. Las dos Directivas son la denominada Directiva Matriz-Filial y la Directiva sobre Fusiones. La primera elimina la doble imposición internacional en los dividendos pagados por una filial a una matriz ubicada en otro Estado Miembro. La segunda establece que las ganancias de capital puestas de manifiesto en fusiones, escisiones, transferencias de activos, etc., sólo se gravarán en el momento en que se realicen. El Convenio, por su parte, establecía un procedimiento para evitar la doble imposición por discrepancias entre países en la interpretación de los precios de transferencia ³⁷.

Cuadro 2A.

La Cooperación en la UE en los Impuestos Directos

A.1) Hasta 1997. Ningún deseo de cooperación Armonización Competitiva (prácticamente ninguna)

Rendimientos del Ahorro: Dos propuestas Directivas de Armonización (retención uniforme en la fuente del 10%) y Cooperación (intercambio de información) presentadas en 1988 y rechazadas.

Impuestos de Sociedades: Desde los 60 se busca armonización en el IS pero ni siquiera se plasma en propuestas. Sólo se aprueban dos Directivas para facilitar la actuación de empresas en más de un país comunitario: La Directiva Matriz/Filial y la Directiva sobre Fusiones.

A.2) Tras 1997. Algunos países impulsan la cooperación. Se aprueba el paquete fiscal (tres medidas) cuyos logros son limitados. El paquete fiscal, tras varios retrasos, debería ponerse en práctica entre el 2004 y el 2005.

Rendimientos del Ahorro: a) **Propuesta de Directiva sobre Intereses.** Los países deben informar a los restantes miembros de la UE de los intereses cobrados por sus residentes. Excluye dividendos y sólo se aplica a individuos. Durante un período transitorio Austria, Bélgica y Luxemburgo no informan pero retienen a los no residentes un 15% durante los tres primeros años (2005-07), 20% durante los tres siguientes (2008-10) y el 35% a partir de entonces. Transfieren el 75% de lo obtenido al país de residencia del inversor y se quedan con el resto por gastos de gestión. La directiva se supedita a la colaboración de los Territorios Dependientes (Islas del Canal, de Man y Territorios del Caribe) y de países ajenos a la UE (Suiza, Andorra, San Marino, Mónaco, EE.UU, etc.). Quienes retengan sólo deberán abandonarlo (e ir al sistema de intercambio) si los países ajenos a la UE intercambian información. Austria dice necesitar cambio constitucional para intercambiar información. Se quiere que la Directiva se aplique a partir del año 2005.

Impuesto de Sociedades: b) **Código de Conducta Fiscal:** Es un código de cumplimiento voluntario por el cual los países se comprometieron a eliminar las medidas perniciosas para diciembre del 2002 (algo que no se produjo). Se creó el Grupo de Política Fiscal (denominado Grupo Primarolo). En 1999 se propuso la eliminación de 66 medidas perniciosas, aunque no se cuestionan otras 205 más que dudosas. La eliminación no es obligatoria e incumplirla no conlleva sanciones. Varios países declaran que sólo retirarán las medidas si se aplica todo el paquete fiscal de tres medidas y otros que la Comisión se ha sesgado hacia el Sector Financiero y Compañías Holding. Ante la falta de acción de los países para retirar las medidas perniciosas en el año 2001 la Comisión abre investigación por Ayuda de Estado a varias de estas medidas del Sector Financiero. En el 2003 varias medidas son consideradas ayudas de Estado. Poco antes los países aceptan retirar las 66 medidas (algunas ya no existían y otras iban a ser consideradas ayudas de estado). No obstante se permite que algunas medidas se mantengan temporalmente hasta el 2010.

c) **Propuesta de Directiva sobre Intereses y Cánones** pagados entre empresas que operan en más de un país de la UE, según la cual se eximen de retenciones a pagos transfronterizos de intereses y royalties (cánones). Debe entrar el vigor en el 2004.

³⁷ Este convenio entró en vigor en 1995 por un período de cinco años. Se ha redactado un nuevo Convenio que todavía no está en vigor porque no ha sido ratificado por un número suficiente de países.

Más allá de esto, no sólo no se produjo ninguna armonización (igualación) de tipos o bases, sino que los países no llegaron siquiera a ningún acuerdo de intercambio de información. Simplemente si los residentes de un país A obtenían rendimientos en otro país B, el gobierno de B no tenía ninguna obligación de informar al de A de que sus residentes habían obtenido rentas en B.

La razón básica de la falta de acuerdos es que había países como Luxemburgo y el Reino Unido que siempre se oponían a cualquier acuerdo y otros ³⁸, como Alemania o Francia, que tradicionalmente, sin oponerse explícitamente a los acuerdos, tampoco han puesto excesivo interés en alcanzarlos ³⁹. En este contexto, la unanimidad que el Tratado de la Unión requiere para cualquier acuerdo fiscal ha permitido que los países que no han querido acuerdos hayan podido bloquearlos.

Como se argumenta en la sección 5.2.3., el resultado de esta ausencia de acuerdos ha sido una reducción progresiva de los impuestos sobre las rentas del capital en todos los países de la UE. Por un lado, para atraer capitales de no residentes, prácticamente todos los países han eximido de tributación parte o todos los rendimientos del capital de los no residentes y, además, han reducido el IS para atraer empresas extranjeras. Por otro lado, para evitar salidas de capital y empresas, muchos países han reducido la fiscalidad interior sobre los rendimientos del capital o sobre las empresas.

A mediados de los 90 se conjugaron varios hechos. Por un lado, muchos países necesitaban sanear sus finanzas para cumplir los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por otro, querían reducir los impuestos sobre el trabajo y aumentó la consciencia de que en el futuro serán necesarios recursos adicionales para mantener el Estado del Bienestar. Esto produjo un cambio de actitud en los países más importantes de la UE que impulsaron la idea de que era necesaria una cierta cooperación en los impuestos directos. Esta cooperación se basaría, no en la armonización, sino en garantizar un mínimo de tributación para los rendimientos del capital ⁴⁰ y evitar aquellas medidas en el IS que estaban dirigidas de forma más clara a atraer o favorecer a determinadas empresas. Este nuevo enfoque a la cooperación buscaba, por tanto, no armonizar los impuestos sino, simplemente, eliminar la competencia fiscal dañina.

Como resultado de esto, en 1997 los Ministros de Finanzas acordaron adoptar un paquete de medidas para combatir la competencia fiscal perjudicial. Este paquete era una declaración de intenciones según la cual los países se comprometían a avanzar en tres tipos de medidas ⁴¹:

- a) La cooperación en materia de fiscalidad sobre los rendimientos del ahorro.
- b) La elaboración de un Código de Conducta sobre Fiscalidad Empresarial.
- c) La eliminación de las retenciones en los pagos transfronterizos de intereses y cánones.

Las medidas para lograr estos objetivos se elaborarían a lo largo de un plazo de seis años y, en principio, deberían comenzar a aplicarse a finales del año 2002. Posteriormente los plazos de aplicación se han ido retrasando y en la actualidad el objetivo es que la medida c) entre en vigor en el 2004 y la medida a) en el 2005. La medida b), por su parte, ya está en vigor.

Partiendo de la declaración de intenciones de 1997 la Comisión ha elaborado dos propuestas de Directiva para los objetivos a) y c). La primera trata de la tributación de los intereses y la segunda de la eliminación de retenciones a determinados pagos transfronterizos entre empresas. Para lograr el objetivo b) se

³⁸ Esto se debía, obviamente, a que estos países han basado parte de su desarrollo económico en atraer capital de los no residentes al amparo de una fiscalidad baja (o nula) y de una opacidad considerable (o total).

³⁹ Si los países con mayor peso específico hubieran querido llegar a acuerdos siempre podían haber tomado medidas como, por ejemplo, la ya señalada de condicionar la libertad de circulación de capitales a una cooperación en materia de impuestos directos, o ejercitar otros medios efectivos de presión.

⁴⁰ Cerrando las vías para que los residentes en un país puedan evitar los impuestos nacionales invirtiendo en otros países.

⁴¹ COM (1997) 564 final.

elaboró un Código de Conducta Fiscal y, a su amparo, se creó una Comisión, el denominado Grupo de Política Fiscal, que ha analizado las medidas en los Impuestos de Sociedades de los quince países de la UE que se podían considerar dañinas y que los países debían eliminar. Los detalles de estas medidas están descritos en el Cuadro 2A.

A pesar de estas iniciativas, los resultados son muy limitados. Así, la propuesta de Directiva sobre los rendimientos del ahorro ha tenido que ser modificada varias veces rebajando su alcance cada vez más. Al final la propuesta de Directiva adopta como mecanismo básico de cooperación el intercambio de información entre países sobre intereses cobrados en cada país por individuos residentes en otros países de la UE. Sin embargo se permite a tres países (Bélgica, Luxemburgo y Austria) que sustituyan el intercambio de información por una retención liberatoria, de la que transferirán el 75% al país de residencia del inversor y se quedarán en resto en concepto de gastos de gestión. Esta excepción es, en principio temporal, y estos países tendrán que participar en el esquema de intercambio de información (eliminando si quieren la retención) común a los demás países cuando algunos países ajenos a la UE (como Suiza, los EE.UU., Mónaco, etc) acepten también el intercambio de información. En principio no parece muy probable que esto vaya a ocurrir, por lo que el sistema de retención en los tres países afectados puede convertirse en permanente.

Por otro lado, el tipo de rendimientos que quedan bajo esta directiva son limitados. De entrada la Directiva sólo afectará a los intereses (y no todos ⁴²) cobrados por los individuos (pero no por las empresas) y excluye los dividendos y las plusvalías. Esto, al margen de que parece suponer que la evasión en dividendos y plusvalías no es demasiado mala (o, al menos, que no es evitable), abre numerosas vías de elusión y evasión. En segundo lugar, a pesar de los deseos de la Comisión ⁴³, la propuesta de Directiva opta por el intercambio de información frente a la retención en origen como mecanismo básico de control. Sin embargo, como señala Tanzi (1995) el intercambio de información no es ninguna panacea porque conlleva numerosos problemas legales, técnicos y de cumplimiento, especialmente si los países que deben transmitir la información no tienen los incentivos adecuados para hacerlo.

Finalmente, la aprobación de la propuesta ha sido condicionada por algunos países (Luxemburgo y Austria) a que los Territorios Asociados y Dependientes de países de la UE (Isla del Canal, de Man, países del Caribe), y países ajenos a la UE (como Suiza, los EE.UU., Mónaco o Andorra) apliquen medidas similares a las contenidas en la propuesta de Directiva. En la actualidad, los países con Territorios Asociados y Dependientes están dispuestos a que se aplique la directiva en estos Territorios. Por otro lado, Suiza parece estar dispuesta a llegar a un acuerdo con la UE basado en la aplicación de una retención (en los mismos términos que la aplicada por Bélgica, Luxemburgo y Austria) a los rendimientos de residentes en la UE. La UE quiere que este acuerdo sea el modelo del que pretende alcanzar con otros países. No obstante esto, si el acuerdo con Suiza no se cierra definitivamente o si surgen problemas con otros países (incluidos los EE.UU), la Directiva puede finalmente no ser aplicada ⁴⁴.

En conclusión, por tanto, la directiva del ahorro puede no aprobarse (si las negociaciones con terceros países no dan los resultados esperados) e incluso si se aprueba tendrá una efectividad muy limitada a la hora de reducir el fraude en los rendimientos del capital.

En el caso del Código de Conducta también ha habido problemas importantes. De entrada es un Código de cumplimiento voluntario ya que no se esta-

⁴² Se excluyen del ámbito de la directiva los bonos emitidos antes del primero de marzo del 2002.

⁴³ La Comisión propuso en 1988 que se estableciera una retención común en el origen. En el comienzo de las nuevas propuestas e, incluso, en los primeros borradores de directiva se dejaba a los países la elección entre retención e intercambio de información.

⁴⁴ La OCDE ha empezado un proceso de lucha contra los paraísos fiscales (véase OCDE (1998)) que está facilitando las negociaciones de la UE con terceros países.

blecen sanciones para quien lo incumpla. Además los criterios que ha utilizado el Grupo de Política Fiscal para considerar a una medida fiscal como dañina han sido altamente discriminatorios entre sectores. Simplemente la mayoría de las normas societarias nacionales que han sido calificadas como dañinas afectan específicamente al sector financiero. Pero frente a esto, incentivos fiscales a sectores industriales concretos e, incluso, vacaciones fiscales en un país o región, no se han considerado dañinos. El resultado es que los países más afectados por el criterio utilizado —los que, como por ejemplo Holanda, habían desarrollado legislaciones fiscales más favorables para el Sector financiero— plantearon numerosas objeciones y protestas. En última instancia, confiando probablemente en que algún otro país se opondría, ligaron el cumplimiento del Código de Conducta a que también se aprobaran las dos propuestas de Directivas que, junto con el Código, configuraban el paquete fiscal de 1997. Ante la inacción de los países para eliminar las medidas, en el año 2001 la Comisión abrió expediente contra la mayoría de las medidas que afectaban al Sector Financiero. En el año 2003, todas estas medidas fueron consideradas ayudas de Estado lo que obligaba a los países a eliminarlas en base, no ya al Código de Conducta, sino a la legislación comunitaria sobre ayudas de Estado. En todo caso, poco antes, en enero del 2003 los países de la UE habían acordado retirar las 66 medidas consideradas perniciosas (cuatro años antes). Conviene señalar que, no obstante, la mayoría de estas medidas ya no se aplicaban o iban a ser consideradas ayudas de estado pocos meses más tarde. Además, en el caso de las medidas que afectaban al Sector Financiero algunos países han obtenido permiso para mantenerlas hasta el año 2010 (a pesar de haber sido consideradas ayudas de estado).

4.1.2. Impuestos Indirectos

En los impuestos indirectos se han logrado algunos acuerdos de cooperación tanto en el caso del IVA como en el caso de los impuestos Especiales. Estos acuerdos están resumidos en el Cuadro 2B.

Cuadro 2B.

La Cooperación en la UE en los Impuestos Indirectos

A. IVA

Se han aprobado numerosas directivas tendentes a establecer unos mínimos comunes en las definiciones de bases, tipos mínimos y bienes que pueden gravarse a tipos reducidos. También se han alcanzado acuerdos de cooperación. En lo esencial existe acuerdo sobre:

- a) Bases: Hay una definición de base armonizada, pero sólo se utiliza para calcular la contribución de los países a la UE por el recurso de IVA. En la práctica los acuerdos se limitan a qué bienes pueden quedar exentos, cuáles pueden estar sujetos a tipos reducidos y a cuáles se les pueden aplicar regímenes especiales.
- b) Tipos: Existirán sólo un tipo normal que como mínimo será del 15% y, como máximo, dos tipos reducidos que deberán ser superiores al 5%. No obstante, transitoriamente (transitoriedad que no tiene período aceptado de finalización) se admiten excepciones.
- c) Intercambio de información: A raíz de la eliminación de controles fronterizos en 1992, se creó el hecho imponible intracomunitario y los países acordaron intercambiar la información necesaria para evitar fraudes en las ventas entre países.

Además de estos acuerdos, la Comisión ha propuesto que se pase de un sistema de IVA destino (que es el que existe en la actualidad) a un IVA origen. Inicialmente el IVA origen debía implantarse antes de finales de 1999, pero de facto su implantación se ha pospuesto sin fecha límite.

Estos acuerdos han tenido un alcance limitado ya que, a pesar de ellos, la dispersión de tipos y definición de bases en la UE es considerable. Además el mecanismo de intercambio de información, además de ser costoso para las empresas, ha funcionado mal y ha permitido un aumento del fraude en el IVA.

B. ESPECIALES

Se limitan a los cinco impuestos especiales básicos (tabaco, petróleo y derivados, bebidas alcohólicas, vino y cerveza). Sobre el resto cada país puede hacer lo que quiera. Sobre los cinco básicos se ha acordado que se cobren en destino y que se habilite una red de depósitos fiscales interconectados. También se establecen unos tipos mínimos que se revisan bianualmente. Los tipos mínimos son muy bajos, por lo que existe una gran dispersión en los que efectivamente se aplican en los países.

A) EL IVA

El IVA es uno de los impuestos donde se han logrado mayores avances en la cooperación fiscal. Sin embargo, a pesar de ello, los avances han quedado lejos de los objetivos de la Comisión y muchos de los acuerdos sobre tipos han quedado obsoletos ya que la práctica tributaria de los países los ha superado ampliamente.

A.1) El Objetivo de la Comisión

Como se ha señalado en la sección 2.3., en un contexto internacional, el IVA (y de hecho cualquier impuesto indirecto) puede cobrarse en origen o en destino. Con el criterio destino el impuesto se cobra en el país donde se consume el bien. Con el criterio origen en donde se produce el bien. El criterio destino garantiza que cada Administración tributaria recauda el IVA pagado por los consumidores que viven en su jurisdicción. Al mismo tiempo, aísla los mercados nacionales y garantiza que cada país puede establecer los tipos impositivos que considere oportunos sobre los bienes consumidos en su interior sin menoscabo de la eficiencia productiva⁴⁵. La aplicación del criterio destino requiere algún mecanismo (bien sean fronteras físicas o fiscales entre países) que garantice que se eliminan los impuestos sobre las exportaciones y que las importaciones se gravan a los mismos tipos que los bienes interiores equivalentes. Esto se ha solventado en la UE sin fronteras creando el denominado hecho intracomunitario.

Con el criterio origen, los impuestos se cobran en el país donde se producen. Lo que recauda cada país depende entonces de lo que se produce en territorio; es decir el PIB⁴⁶. Sin embargo, el IVA es un impuesto sobre el consumo final (que se recauda mediante un impuesto sobre la producción). Por ello habrá que hacer un ajuste ex-post en el que los países que recaudan de más (aquellos cuyo PIB es mayor que su consumo) transfieran el exceso de recaudación a los que recaudan de menos (aquellos cuyo PIB es menor que su consumo). Sólo tras este ajuste cada país acabará obteniendo los recursos que debe (los impuestos pagados sobre el consumo realizado en su territorio).

A diferencia del criterio origen, la aplicación del criterio destino requiere una igualación de tipos y bases en el IVA. Y esto por varias razones. Primero, porque cada país tiene que devolver los IVAs repercutidos desde otros países, con lo que si un país con tipos bajos importa bienes de otros con tipos altos, tendrá que devolver impuestos elevados (en relación a su propia recaudación) que han sido ingresados en otro país⁴⁷. Segundo, porque si los tipos fueran muy distintos, se produciría una deslocalización de las compras ya que los individuos y las empresas tratarían de comprar los bienes en los países donde los tipos son bajos. Tercero, porque, como se ha señalado en la sección 2.3, la eficiencia productiva exige que se igualen los precios del productor entre países y el principio origen sólo garantiza esto si los tipos son iguales en todos los países.

La Comisión siempre ha considerado que en diseño definitivo de la UE, el IVA debería cobrarse en origen porque es el sistema natural en un área económica sin fronteras. Con ello, el IVA en la UE funcionaría igual que los está haciendo actualmente dentro de los países⁴⁸. Además se reducirían los costes de las empresas al tratar sólo con una Administración y evitar trámites y requisitos fiscales⁴⁹. Sin embargo, los países siempre han mostrado serias reticencias que en definitiva han ido postergando la materialización de un IVA origen. De esta forma, el sistema actual de IVA en destino, al que se denominó en su día sistema transitorio, se ha ido prorrogando sucesivamente hasta convertirse de facto en indefinido.

⁴⁵ Esto se debe a que al exportar un bien se le devuelve todo el IVA, y al importar un bien se le grava al mismo tipo que los productos equivalentes producidos en el país. Así cada bien exportado llega libre de impuestos al país de destino y el que este país lo grave al mismo tipo que los bienes interiores (cualquiera que sea este tipo), simplemente iguala las condiciones fiscales de bienes producidos interiormente y de los importados. De esta forma, el IVA no distorsiona las condiciones de competencia.

⁴⁶ En términos estrictos, la recaudación no depende del PIB sino de la base sujeta al IVA. Esto es, $PIB - I - X + M$, donde I es la inversión, X las exportaciones fuera de la UE y M las importaciones de fuera de la UE.

⁴⁷ Puede parecer que si se establece un sistema de clearing ex-post en el que cada país pueda reclamar los IVAs ingresados en otro país y devueltos por él, la importancia de este argumento sería menor. Sin embargo esto no es así. Si, como propuso la comisión en 1996 el ajuste ex-post se realizara en base a datos macroeconómicos el ajuste perjudicaría a los países de tipos bajos (que además son exportadores netos) que tendrían que pagar a tipos elevados lo que ellos han cobrado a tipos bajos. Por otro lado, si finalmente se adoptara un mecanismo microeconómico de ajuste basado en compensación de facturas el problema de tipos diferenciados disminuiría, pero este mecanismo no solventaría todos los problemas porque sería muy complicado de instrumentar y, por necesidad, debería limitarse a facturas de un determinado volumen. Además, incluso si el clearing funcionara correctamente y abarcara a todas las facturas, se realizaría con un retraso de temporal de por lo menos varios meses durante los cuales el país de tipos bajos estaría financiando al de tipos altos.

⁴⁸ Obsérvese que dentro de cada país el IVA se ingresa donde se produce el bien, no donde se consume.

⁴⁹ Se estima que el hecho de que el IVA se aplique con el criterio destino supone un coste adicional para las empresas en torno al 6% de lo repercutido (véase COM (96) 328 final).

A.2) El Período Transitorio

El sistema actual se diseñó en 1992 ante la eliminación de las fronteras entre países que se iba a llevar a cabo al año siguiente. Inicialmente este sistema se iba aplicar hasta 1997, período que posteriormente se alargó hasta 1999⁵⁰ pero que, como se acaba de señalar, de facto se ha prolongado indefinidamente hasta que los países adopten por unanimidad pasar al sistema definitivo. Este sistema transitorio, tiene las siguientes características⁵¹:

- a) El IVA se aplica según el criterio destino. En las transacciones entre países comunitarios desaparecen formalmente los conceptos de importación y exportación siendo sustituidos por el concepto de transacción intracomunitaria. En las transacciones intracomunitarias la entrega de un bien para transporte a otro país comunitario estará exenta de IVA, y el adquirente será responsable legal del impuesto en el destino. De esta forma el sistema funciona *como si* hubiera fronteras inmateriales.
- b) Se establece un mecanismo automático de intercambio de información sobre transacciones intracomunitarias.
- c) El tipo normal del IVA deberá ser como mínimo el 15%. Los países podrán aplicar también dos tipos reducidos que deberán ser superiores al 5% y aplicarse únicamente a una serie de productos incluidos en una lista⁵². No obstante, se establecen varias excepciones según las cuales los países que estuvieran aplicando en 1991 tipos reducidos inferiores al 5% o al 15% a determinados bienes, podían mantenerlos durante el período transitorio siempre y cuando estos bienes estuvieran incluidos en unas listas contenidas en la Directiva que regula el régimen transitorio. En la práctica esto se ha traducido que existan diferencias considerables en los tipos reducidos que aplican los países y en los bienes sobre los que se aplican estos tipos⁵³.

Los acuerdos de 1992 se refieren, por tanto, a los mínimos necesarios sobre tipos e intercambio de información para que la eliminación de fronteras pudiera llevarse a cabo. Este esquema, sin embargo, no ha funcionado siempre con la corrección deseada y han surgido problemas por las diversidades de los regímenes aplicados en los Estados miembro y la falta de fluidez en los intercambios de información entre países que dificulta la lucha contra el fraude⁵⁴. A la vista de esto no es extraño que en 1997 la Comisión urgiera adopción a todos los países de un programa de cooperación en la lucha contra el fraude en los impuestos indirectos y la eliminación de algunas distorsiones derivadas por las diferencias de regímenes⁵⁵.

Más allá de esto existen muchas directivas sobre el IVA pero pocos acuerdos significativos. Así, por ejemplo, a pesar de que la sexta Directiva sobre el IVA establece un procedimiento detallado para armonizar las bases del IVA, este procedimiento sólo se aplica en el cálculo de la denominada base armonizada del IVA que se utiliza para determinar la contribución de los países a la financiación de la UE por el recurso IVA. Por lo demás la armonización de bases se limita a qué bienes pueden estar exentos o sujetos a tipos reducidos y a los regímenes especiales.

A.3) El Período Definitivo

En 1996 la Comisión aprobó un plan de trabajo para al régimen definitivo del IVA⁵⁶. En el período definitivo, el criterio de aplicación del IVA será el de

⁵⁰ COM (96) final.

⁵¹ Véase la Directiva 92/77/CEE.

⁵² Por esta Directiva España tuvo que eliminar el tipo incrementado. No obstante, para evitar la pérdida recaudatoria en los vehículos (que estaban gravados al tipo incrementado) España creó el impuesto especial sobre determinados medios de transporte cuyo tipo era igual a la diferencia entre el tipo normal y el tipo incrementado que se aplicaba previamente.

⁵³ Por ejemplo, el Reino Unido, Irlanda y Bélgica mantienen el tipo cero para algunos bienes y servicios.

⁵⁴ Véase, por ejemplo, Rodríguez Montero (1997).

⁵⁵ La comisión en su Comunicación sobre el futuro de los sistemas tributarios COM (97) 495 final, propuso uniformar el tratamiento fiscal del oro para la inversión y que todos los países adoptaran el programa FISCA-LIS de cooperación.

⁵⁶ COM (96) 328 final.

origen ⁵⁷. Consecuentemente se establecerá un sistema de compensación entre países (clearing). Este sistema se aplicará en base a datos macroeconómicos, utilizando por tanto el mismo sistema que actualmente se emplea en España en el ajuste por IVA entre la CAPV o Navarra y el Estado. En este plan se prevé una aproximación de tipos aunque no necesariamente una igualación ⁵⁸. Este plan, establecía un horizonte de tres años para presentar una propuesta que permitiera pasar al sistema definitivo. Como ocurre con gran frecuencia en la UE, este plazo se ha incumplido con lo que el sistema transitorio se ha prorrogado indefinidamente.

En realidad, a pesar de los deseos de la Comisión, es probable que el sistema definitivo no entre en vigor en mucho tiempo porque establecerlo es un ejercicio plagado de problemas. Por un lado, pasar del criterio destino al criterio origen conlleva trasladar recaudación desde los países importadores a los países exportadores. Aunque se establezca un mecanismo ex-post de compensación es muy probable que los países que perderían recaudación en primera instancia (los menos fuertes desde el punto de vista económico) bloqueen la adopción de un sistema que les perjudica y que, para ser aplicado, requiere la unanimidad.

Junto a esto existen otros problemas considerables que hacen muy difícil, si no imposible, la adopción del criterio origen. Así, por ejemplo, existen dificultades considerables para encontrar estadísticas fiables que permitan realizar los ajustes ex-post. De igual forma, dado que los tipos tienen que ser prácticamente iguales en todos los países, es necesario encontrar un tipo que sea aceptado por todos ellos. Dado que en la actualidad los tipos divergen entre países de forma considerable ⁵⁹, esta es una tarea cuando menos complicada.

B) Los impuestos Especiales

En el caso de los impuestos específicos los acuerdos se limitan a los cinco impuestos especiales más importantes: tabaco, petróleo y derivados, bebidas alcohólicas, vino y cerveza. Los países que tengan otros impuestos específicos podrán mantenerlos sólo si esto no supone introducir ninguna formalidad de control en las fronteras interiores.

En lo esencial los acuerdos sobre impuestos especiales consisten en:

- a) Se cobrarán en destino. La razón de esta diferencia con el IVA radica en que, debido al carácter monofásico de los impuestos especiales, la tributación en destino no supone grandes distorsiones a la libertad de circulación.
- b) Se habilitará una red comunitaria de depósitos fiscales interconectados. Los bienes sujetos a imposición especial podrán circular entre países a través de esta red. Esta circulación se hará en régimen de exención de impuestos.

En cuanto a los tipos impositivos, el acuerdo es que se establece un conjunto de impuestos mínimos cuyos tipos se revisan bianualmente. Estos tipos mínimos, sin embargo, al no ser muy elevados ⁶⁰ permiten grandes disparidades entre países. También se producen tensiones considerables debido a que en las revisiones algunos países desean elevar considerablemente los tipos mínimos de algunos impuestos (por ejemplo hidrocarburos) lo que choca frontalmente contra los intereses de otros países.

⁵⁷ Se aplicará a los bienes y no a los servicios y habrá regímenes especiales para la adquisición de vehículos nuevos, compras por correo y adquisiciones por instituciones exentas (bancos, administraciones públicas, etc.)

⁵⁸ Como ya se ha señalado, la realidad es que la implantación del criterio origen no permite diferencias de tipos, siquiera pequeñas porque, en otro caso, existen riesgos considerables de deslocalización por razones fiscales (hacia los países con un IVA más bajo) y la aplicación de los mecanismos de compensación se compli- ca considerablemente.

⁵⁹ Por ejemplo, en el año 2003 el tipo normal oscila entre un mínimo del 15% en Luxemburgo y un máximo del 25% en Suecia y Dinamarca.

⁶⁰ Por ejemplo, en el Impuesto sobre el tabaco el acuerdo es que el tipo mínimo sobre la categoría de cigarrillos más solicitada no debe ser inferior al 57% del precio máximo de venta al público.

4.2. Una Valoración de los Acuerdos de Cooperación

La cooperación fiscal en la UE se ha mantenido como un proceso casi independiente del resto de políticas comunitarias y ha sido incluida entre las que requieren unanimidad para llevarse a cabo. Económicamente esto no tiene demasiado sentido porque, como se verá en la sección 6, es perfectamente posible compatibilizar una autonomía fiscal nacional con un amplio conjunto de cooperaciones que redundarían en beneficio del conjunto de la UE, aunque no, obviamente, en beneficio de todos los países. La razón fundamental para que la cooperación no beneficie a todos es, simplemente, que algunos países han hecho fortuna, en base a impuestos bajos y opacidad fiscal. Irlanda, Reino Unido, Austria y Luxemburgo son algunos ejemplos. El hecho de que algunos países consideren que su estrategia óptima es la no cooperación fiscal, combinado con la regla de la unanimidad se ha traducido en que la cooperación fiscal en la UE haya sido y esté siendo un proceso complicado de alcance limitado.

En el caso de los impuestos directos, el resultado ha sido claramente insuficiente desde muchas perspectivas. A un nivel global no se ha logrado evitar una competencia fiscal entre países para atraer capital financiero e inversiones directas. El resultado ha sido una reducción progresiva de la capacidad práctica de los países para gravar los rendimientos del capital de sus residentes (individuos o empresas). La reducción de los impuestos sobre el capital trasciende a los rendimientos del trabajo porque socialmente es complicado reducir los impuestos sobre el capital mientras se mantienen, o aumentan los del trabajo.

Las empresas, por su parte, encuentran numerosos problemas para actuar en la UE porque tienen que tratar con administraciones fiscales muy diferentes, los resultados de filiales en diferentes países no son compensables, sigue habiendo conflictos entre países en la determinación de los precios de transferencias, etc. Todo ello dificulta la actuación de las empresas que operan en más de un país de la UE, aumenta la presión fiscal indirecta que soportan y deteriora la competencia.

Los acuerdos de 1997 para combatir lo que la UE denomina competencia fiscal perniciosa es poco probable que cambien demasiado las cosas. De entrada no es seguro que vayan a entrar en vigor ya que algunos países condicionan la aplicación de estas medidas a que países ajenos a la UE adopten medidas similares. En segundo lugar, como ya se ha señalado, los acuerdos tienen un alcance muy limitado. Así, la propuesta de Directiva sobre los rendimientos del ahorro no afecta más que los individuos y a ciertos intereses en tanto que excluye dividendos y plusvalías. Por otro lado, el Código de Conducta no es vinculante y, por ello, ha sido necesario recurrir a la aplicación de normativas de ayudas de Estado para que los países aceptaran aplicarlo a algunas medidas. Este Código, no obstante, no se ha aplicado de forma estricta y se han considerado acordes al Código medidas fiscales como poco dudosas. En todo caso, el Código se basa en una definición de competencia fiscal perniciosa que es, cuando menos, curiosa. Según esta definición, determinadas, aunque no todas, reducciones selectivas de tipos efectivos (que afectan a sólo a ciertas empresas o se aplican en algunas regiones) son dañinas pero las reducciones generales no lo son. Así, por ejemplo, que un país reduzca el tipo del IS al, digamos, el 5% o, incluso, el 0% no es competencia fiscal perniciosa. Precisamente por esto muchos piensan que si el Código tiene éxito y finalmente se aplica lo único que conseguirán es que, en vez de reducciones selectivas, los países realicen reduc-

ciones generales del IS para intentar atraer empresas. De esta forma, el Código de Conducta, lejos de limitar la competencia fiscal, la aumentaría porque se utilizarían medidas generales en vez de medidas selectivas. El caso de Irlanda que, ante la prohibición de aplicar un tipo reducido del 10% a las empresas manufactureras, ha optado por reducir el tipo general del IS desde el 28% hasta el 12,5%, ilustra esta posibilidad.

En el ámbito de los impuestos indirectos los acuerdos alcanzados tienen un valor limitado. Así, por ejemplo, los acuerdos sobre tipos son más cosméticos que reales porque tanto en el caso del tipo general del IVA como en los especiales todos los países tienen ya tipos generalmente muy superiores a los mínimos acordados. De hecho, no se ha logrado aproximar los tipos del IVA entre países y, además, los bienes que están sujetos a las diferentes clases de tipos (normal, los diferentes reducidos que tienen los países, etc.) y las exenciones varían sustancialmente entre países.

Por otro lado, uno de los acuerdos básicos, el intercambio de información en el IVA en las transacciones intracomunitarias está funcionando de forma muy insatisfactoria. No es sólo que el coste para las empresas sea sustancial, sino que, además los intercambios de información funcionan mal y el control que ejercen los países es insuficiente, por lo que, como reconoce la propia Comisión, el fraude está aumentando de forma sustancial en todos los países de la UE.

En suma, por tanto, si se desea garantizar la autonomía de los países para gravar los rendimientos del capital y, por extensión, los del trabajo, aumentar la competitividad de las empresas, eliminando distorsiones y reduciendo el coste y las dificultades de las empresas transeuropeas (que operan en más de un país de la UE), y si se quiere reducir el fraude tanto en los impuestos directos como indirectos, el grado de cooperación fiscal en la UE debe aumentar de forma importante.

4.3. Los Objetivos de Cooperación propuestos por la Comisión

La Comisión Europea considera que, si bien se han logrado avances significativos en el proceso de cooperación fiscal, todavía es necesario avanzar en este camino para remover los obstáculos y distorsiones fiscales en el mercado único. El objetivo final es, según la Comisión ⁶¹, aumentar la competitividad de Europa y permitir que los países aprovechen las ventajas del mercado único. La Comisión desea también estimular que los países reduzcan los niveles de impuestos. Este último objetivo es un tanto sorprendente porque, incluso dejando al margen que la presión fiscal entre países difiere sustancialmente ⁶², en última instancia, el nivel de impuestos adecuado será una decisión de los países según sus preferencias. En una Comisión que, como veremos, en aras al respeto al principio de subsidiariedad y la autonomía fiscal nacional, incluso renuncia a intentar establecer un tipo mínimo en el IS, tales llamadas generales a todos los países a reducir su nivel de impuestos parecen, como poco, sorprendentes.

En todo caso, dejando al margen cuestiones que atañen a los países, el Cuadro 3 resume los objetivos de Cooperación Fiscal que se ha propuesto la Comisión. Estas propuestas inciden en cuatro áreas básicas:

⁶¹ Véase COM (01) 260 final

⁶² Como muestra el Cuadro 1, la presión fiscal en la UE varía entre el 31,4% de Irlanda y el 53,2% de Suecia. Dada esta disparidad parece sorprendente que los bueno para todos los países sea reducir los impuestos.

a) Reducción de la doble imposición y simplificación fiscal para las empresas que actúan en más de un país comunitario ⁶³

En la actualidad las empresas que actúan en más de un país de la UE se enfrentan a diversos tipos de problemas porque tienen que tratar con 15 sistemas fiscales diferentes que, en muchos casos, no están coordinados. Esto se traduce en una presión fiscal indirecta considerable, en la imposibilidad de compensar pérdidas en un país con ganancias en otro y, muchas veces, en dobles imposiciones. Muchos de estos problemas están, además, relacionados con la determinación de los precios de transferencia ⁶⁴.

Cuadro 3.

Campos Futuros de Actuación de la Comisión en Materia de Cooperación Fiscal

I. IMPUESTOS DIRECTOS

A) Lucha contra Paraísos Fiscales

Se analiza la posibilidad de penalizar en sus relaciones con la UE a los paraísos fiscales y coordinar la postura de todos los países de la UE en las discusiones de organismos supranacionales como la OCDE.

A) IRPF

Se plantean tres campos de actuación: 1. Tratamiento fiscal de los no residentes (para evitar la doble imposición). 2. Eliminación de los tipos reducidos que aplican algunos países a los altos ejecutivos. 3. Coordinación del tratamiento fiscal de las pensiones transfronterizas (quien trabaja en un país y aporta o se retira en otro país).

B) Sociedades

Corto plazo

Crear una guía de las decisiones de la Corte Europea de Justicia en fiscalidad empresarial y doble imposición. Ampliación y mejora de las Directivas sobre fusiones y Matriz/Filial. Alcanzar una solución que permita la compensación de pérdidas transfronterizas. Precios de transferencia: Evitar doble imposición, estimular programas de precios adelantados y mejorar cooperación entre países. Estimular la mejora de los tratados bilaterales de doble imposición, unificar los criterios frente a terceros países y crear una versión europea del Modelo de convenio OCDE.

Medio plazo

Crear una base consolidada que pueda ser aplicada por todas las empresas que operen en más de un país de la UE. Puede ser una base definida ad-hoc para empresas transeuropeas, una base armonizada para todos los países de la UE, o la aplicación de la normativa del país de residencia de la UE (*Home State Taxation*) a todas las operaciones en la UE de las empresas. Cada Estado aplicaría sus tipos nacionales a la proporción de la base que le correspondiera.

II. IMPUESTOS INDIRECTOS

A) IVA

Objetivo General:

Simplificación, Modernización y aplicación uniforme de los acuerdos existentes poniendo énfasis en el aumento de la cooperación (para reducir el fraude y los costes indirectos de las empresas). Se mantiene como objetivo de largo plazo el IVA origen.

Medidas:

1. Eliminación de representantes Fiscales./2. Racionalización de las reglas y excepciones en el tipo reducido del IVA./3. Asistencia Mutua en la recuperación de cantidades debidas./4. Modificación IVA en servicios suministrados electrónicamente./5. Autorización de la factura electrónica. 6. Programa FISCALIS 2007.

B) Especiales

Objetivo General:

Reducción de dispersión de tipos y potenciación de impuestos medioambientales

Medidas:

1. Revisión Tipos mínimos./2. Ampliar el impuesto hidrocarburos a otras fuentes de energía (carbón, electricidad, etc.)/4. Dirigir la fiscalidad de los países en el impuesto sobre matriculación hacia objetivos medioambientales./5. Evitar la doble imposición en el impuesto de matriculación./4. Reducir el Fraude y el contrabando intracomunitario de tabaco y alcohol.

⁶³ Véase COM (01) 582 final

⁶⁴ Estos precios son las valoraciones a efectos fiscales de las transferencias de bienes y/o servicios entre establecimientos de una misma empresa sitos en países diferentes.

En el corto plazo, la Comisión desea establecer medidas que palién estos problemas. La Comisión considera que, sin embargo, la solución definitiva sólo se podrá obtener cuando las empresas que actúen en más de un país puedan consolidar los resultados de la matriz y todas sus filiales y tributar según una definición única de Base Imponible. La definición de base podría ser la del país de residencia de la matriz (*Home State Taxation*), una definición establecida por la Comisión aplicable a todas las empresas que actúen en más de un país de la UE, o, incluso, una definición armonizada de base que aplicarían todos los países de la UE tanto a sus empresas nacionales como a las transnacionales. Determinada la base, esta se dividiría según ciertas reglas (a determinar) entre países y cada país aplicaría a su porción de base el tipo que considerara oportuno.

b) Mejora en la gestión y reducción del Fraude en el IVA

La Comisión no renuncia a que en el largo plazo el IVA se aplique en origen. Sin embargo, consciente de que, en el mejor de los casos, este es un objetivo de muy largo plazo desea mejorar el funcionamiento del sistema actual en dos aspectos básicos. Primero, la reducción del fraude que, como reconoce la propia Comisión, está aumentando de forma importante⁶⁵. Segundo, la reducción del coste para las empresas ya que el sistema actual les supone unos gastos de cumplimiento considerables que, según algunas estimaciones puede llegar hasta el 6% del IVA repercutido⁶⁶.

Ante esto y la falta de voluntad de los países para avanzar hacia el sistema definitivo de IVA la Comisión considera prioritario simplificar el sistema reduciendo el coste para las empresas, y mejorar la cooperación entre países para reducir el fraude. En el primero de los objetivos la Comisión ha propuesto simplificar el sistema de facturación permitiendo, entre otras cosas, las facturas electrónicas. Una de las medidas para mejorar la cooperación es la introducción del programa FISCALIS 2007. Este programa, que amplía el previamente existente FISCALIS 2002, incluye medidas para mejorar los sistemas electrónicos de intercambio de información entre países, el reforzamiento de la cooperación, seminarios de formación, etc.

c) Tratamiento Fiscal del Comercio Electrónico

La fiscalidad del comercio electrónico plantea diversos problemas. Por un lado, en las compras electrónicas las diferencias entre bienes y servicios es muchas veces difusa. Por otro, los consumidores pueden comprar con mucha facilidad fuera de la UE y, en muchos casos, lo comprado puede ser descargado directamente sin necesidad de envíos físicos (libros, programas, etc.). Dado que aunque actualmente el volumen del comercio electrónico es todavía pequeño, pero que en el futuro puede aumentar sustancialmente, es necesario arbitrar soluciones que no mermen los recursos de los países por IVA y no deterioren la competitividad de las empresas europeas de comercio electrónico. A este fin la Comisión redactó en el año 2000 un borrador de Directiva⁶⁷, pero es necesario avanzar en el contenido de este borrador y lograr el consenso entre los países miembro.

⁶⁵ El Informe de la comisión sobre el Fraude en el IVA de enero del 2000 lo estima en más 1300 millones de euros pero señala que esto no es más que la punta de iceberg.

⁶⁶ COM (96) 328 final.

⁶⁷ COM (2000) 349.

d) Potenciación de la imposición medioambiental

La comisión que la fiscalidad es un instrumento básico para poder alcanzar los compromisos del Protocolo de Kyoto. A este fin la Comisión quiere revitalizar la Propuesta de Directiva de 1997 para la Reestructuración del Marco Comunitario de la Fiscalidad de los Productos Energéticos ⁶⁸. La idea es extender las Directivas sobre hidrocarburos a otros productos energéticos como el carbón, la electricidad o el gas natural, y aumentar los tipos sobre los productos energéticos. Además, según la Comisión los ingresos adicionales derivados de los aumentos de la fiscalidad medioambiental deberían utilizarse para reducir otros impuestos ⁶⁹.

4.4. Una valoración de los Objetivos de la Comisión

El programa de la Comisión en materia de cooperación fiscal es posibilista e incluso en algunos casos, como en el IS, ambicioso. Con todo, quizá porque busca el posibilismo, quizá porque para cubrir la falta de acuerdos ha desarrollado una curiosa teoría de las cooperaciones necesarias o quizá porque muchas de sus propuestas están inspiradas por un enfoque liberalista ⁷⁰, el plan conlleva renunciaciones y omisiones importantes. Además algunas de las propuestas no parecen demasiado razonables. Así, por ejemplo:

- a) La Comisión debería ser algo más crítica con el proceso de aplicación del paquete fiscal de medidas de 1997. Ciertamente, en relación a experiencias pasadas se han logrado avances significativos, simplemente porque antes no se había avanzado nada. Sin embargo, esto no debe ocultar que, al margen del hecho de que de facto, todavía no hay ningún acuerdo definitivo, la propuestas de Directiva sobre intereses es muy limitada y que la aplicación Código de Conducta Fiscal ha sido muy tímida a la hora de calificar normas como dañinas para la competencia. Simplemente la Comisión debería insistir en que esto es un primer paso de alcance limitado para eliminar las ineficiencias asignativas y evitar el deterioro de los ingresos públicos por la competencia fiscal.
- b) En el ámbito del IS la Comisión renuncia explícitamente a cualquier establecimiento de tipos mínimos en base a que, si bien la ausencia de un tipo mínimo puede dar lugar a ciertas ineficiencias, es una cuestión que afecta al nivel de impuestos y este nivel lo deciden las autoridades nacionales ⁷¹. Esta afirmación es, como poco, sorprendente dado que la Comisión recomienda constantemente que los impuestos se reduzcan y, además, ya ha establecido tipos mínimos en los impuestos indirectos.

Por otro lado, la propuesta de utilizar una base común es razonable porque resolvería muchos de los problemas de asignaciones ineficientes, presión fiscal indirecta y doble imposición que se derivan del sistema actual. Sin embargo, la única alternativa razonable sería una armonización de bases en todos los países de la UE ya que la aplicación de una base diferente a las empresas transnacionales y a las nacionales que, además, pueda ser diferente entre empresas transnacionales que radiquen en países distintos (*Home State Taxation*) no puede sino aumentar las ineficiencias y exacerbar la competencia fiscal.

⁶⁸ COM (1997) 30.

⁶⁹ Uno de los principios de los impuestos medioambientales es que si los ingresos adicionales se utilizan para reducir los impuestos sobre el trabajo se produce un *doble dividendo*. Por un lado se reduce el deterioro del medio ambiente (internalización de efectos externos) y, por otro, se crea más empleo. En realidad, sin embargo, en este supuesto doble dividendo de los impuestos medioambientales, incluso el primer dividendo —la internalización de efectos externos— es, cuando menos, dudoso [Véase, por ejemplo Zubiri (2001)].

⁷⁰ En el ámbito fiscal este es el caso de, por ejemplo, la insistencia de la Comisión para que los países reduzcan el nivel de impuestos. Fuera del ámbito fiscal el enfoque al futuro del sistema de pensiones refleja también esta visión.

⁷¹ COM (01) 582 final.

- c) En cuanto a los impuestos directos, nuevamente se aparca la aplicación del IVA tipo origen y se refuerzan los mecanismos para reducir la presión fiscal indirecta y el fraude. El IVA tipo origen requiere una armonización de tipos y transferencias ex-post entre los países. Por ello probablemente no es una buena idea porque limita la autonomía fiscal de los países en un contexto en el que existen serias restricciones en los impuestos directos. Desde esta perspectiva es conveniente que se aparque indefinidamente (que es equivalente a abandonarla) su aplicación. En principio, la Comisión ha hecho esto. Lo que ocurre es que no está claro que la Comisión lo haya hecho porque sabe que no es razonable económicamente o lo hace porque sabe que es inviable políticamente (y espera, por tanto, el momento de volver a presentar la propuesta).

Por otro lado, cualquier iniciativa para favorecer reducir la presión fiscal indirecta sobre las empresas y el fraude es necesaria y, hasta cierto punto inevitable, si se desea que los países puedan mantener una autonomía fiscal. Para este objetivo, la regulación de la tributación del comercio electrónico es también de importancia extrema, especialmente en el medio y largo plazo.

Finalmente, el interés de la Comisión en la imposición medioambiental puede ser atractivo desde un punto de vista político, pero tal y como se argumenta en detalle en la sección 6.3.2. la racionalidad económica y la efectividad de estos impuestos para lograr sus objetivos es, como poco, cuestionable. Por ello, incluso si la Comisión quiere dedicar esfuerzos a esta cuestión, debería ser consciente de que su importancia es mucho menor que la de otras cuestiones pendientes.

5. Los costes de la no cooperación

La mayoría de los costes de la no cooperación provienen de la movilidad de factores. En la UE, en principio, tanto el trabajo como el capital pueden moverse libremente entre países. Sin embargo, existen barreras idiomáticas, culturales y económicas ⁷² que, de facto, reducen la movilidad de la mayoría los individuos entre países en general y, en particular, por razones fiscales. Por ello a efectos analíticos es razonable suponer que el trabajo es inmóvil y el único factor móvil es el capital.

Con esta cualificación en mente, los costes más importantes de la no cooperación son los siguientes: Ineficiencia Asignativa, Competencia Fiscal, Pérdida de la Competitividad Empresarial y Distorsión de la Competencia.

5.1. Ineficiencia Asignativa

La ineficiencia asignativa significa simplemente que las diferencias fiscales pueden traducirse en pérdidas globales de renta para la UE. A continuación se detallan las causas de estas pérdidas así como su posible relevancia en la práctica.

5.1.1. El Coste en Eficiencia

Las ineficiencias asignativas de la ausencia de cooperación se derivan de que el capital puede acabar siendo invertido no donde es más productivo, sino donde los impuestos son más bajos. Para ver esto, llamemos t_i al tipo efectivo del IS en el país i , y r_i al rendimiento antes de impuestos ⁷³. El capital se desplazará entre países hasta que se produzca un equilibrio. Este equilibrio se alcanzará cuando el rendimiento para los inversores, es decir el rendimiento neto, sea igual en todos los países. Esto es, cuando para cualesquiera dos países i, j , $r_i(1-t_i) = r_j(1-t_j)$. Si, por ejemplo, $t_i > t_j$, entonces en equilibrio $r_i > r_j$, lo que implica que trasladando una unidad de capital del país j (donde el tipo es bajo) al país i (donde el tipo es elevado), la producción aumentaría en $(r_i - r_j)$. Esto es en la diferencia de productividades marginales.

Las diferencias de impuestos sobre el capital dan lugar, por tanto, a ineficiencias en la asignación de los factores. Conviene señalar, no obstante, que el coste en eficiencia asignativa será mayor en el caso de las diferencias en el IS que en el de las diferencias en los impuestos que gravan los rendimientos del ahorro. La razón es que el capital financiero puede pagar los impuestos de un país, pero acabar invertido en otro. Es decir, que es posible que un inversor en el país A coloque su ahorro en una empresa o institución financiera de un país B que, a su vez, invierta el ahorro en el país C o, incluso, en el país original A. Por ello, a

⁷² Por ejemplo, el hecho de que la tasa de paro sea elevada en la mayoría de los países debilita los incentivos a buscar trabajo en otros países.

⁷³ Obsérvese que, por definición, el tipo de interés es igual al valor de la productividad marginal del capital. Esto es al valor del aumento en la producción causado por la última unidad de capital.

veces las diferencias en los impuestos sobre los rendimientos del ahorro, si bien puede favorecer la elusión y la evasión fiscal, puede no acabar produciendo ineficiencias asignativas.

5.1.2. Movimientos de Capital y Diferencias Fiscales

La importancia de las ineficiencias asignativas depende de hasta qué punto el capital se desplace entre países como respuesta a las diferencias fiscales. En el caso del capital financiero existen pocas dudas acerca de que, como el coste trasladar el capital entre países es bajo, existe una movilidad considerable entre países como respuesta a las diferencias fiscales ⁷⁴. No obstante, la mayoría de la población, si quiere invertir en el exterior debe hacerlo a través de instituciones financieras nacionales, lo que implica que, controlando a estas instituciones e, incluso, estableciendo controles informativos de capitales, los países pueden limitar la salida de capitales por razones fiscales ⁷⁵. Por ello, es probable que las entradas de capital sean más sensibles a las diferencias fiscales que las salidas de capital, lo que explicaría el que muchos países den un tratamiento mejor a los rendimientos del capital de los no residentes que al de los residentes. Más aún, es probable que las salidas de capital sean mayores cuanto menor sea el área que establece impuestos elevados y el control que ejerce. Es decir que si la UE coordinara fiscalmente la fiscalidad del ahorro y controlara adecuadamente las Instituciones Financieras y las salidas de capital, tendría menos riesgos de deslocalización que los de un sólo país de la UE que tratara de hacer lo mismo unilateralmente.

En el caso de la inversión empresarial, las cosas están menos claras. La decisión de donde invertir depende de una cantidad considerable de factores —costes y normas laborales, infraestructuras y otros gastos públicos, economías de aglomeración, etc.— y los impuestos son sólo uno entre estos factores. Determinar cuál es la importancia de los impuestos en el conjunto de estos factores no es sencillo y los estudios empíricos no aportan demasiada luz ya que como se detalla en el Recuadro 1, las estimaciones existentes son altamente contradictorias. Por ello no es extraño que la Comisión para analizar el IS creada por la Unión Europea en 1999 concluyera que no existen datos que permitan evaluar la importancia cuantitativa de la deslocalización que se deriva de las diferencias nacionales en los Impuestos de Sociedades ⁷⁶.

Con todo, existe un cierto consenso acerca de que las diferencias fiscales pueden dar lugar a deslocalizaciones significativas entre ubicaciones equivalentes para el inversor. Esto es consistente con, por ejemplo, las estimaciones realizadas por Devereux y Griffiths (1998) quienes utilizando un panel de datos de empresas multinacionales de los EE.UU. y comparando las inversiones realizadas en Francia, el Reino Unido y Alemania, encontraron que los impuestos no afectaban a la decisión de sí invertir o no en Europa, pero tenían un impacto significativo sobre la elección del país donde se realizaba la inversión.

En todo caso, conviene señalar que el hecho de que las empresas respondan, o no, a las diferencias fiscales es importante desde el punto de vista de la eficiencia, pero no lo es tanto desde la perspectiva de cómo se comportan los gobiernos. Muchos gobiernos piensan que las empresas realmente responden a las diferencias fiscales y, al margen de que sea cierto o no, actúan como si fuera cierto. De esta forma entablan competencias fiscales mediante reduc-

⁷⁴ Véase, por ejemplo, Huizinga y Nicodeme (2001).

⁷⁵ Obviamente esto no evita totalmente las salidas (o no entradas) de capital por razones fiscales ya que es difícil controlar las rentas de residentes obtenidas en el exterior (que pueden no repatriarse por razones fiscales). Además, en el caso de zonas transfronterizas o determinados países con paraísos fiscales próximos, el control puede ser más complicado.

⁷⁶ Véase SEC (2001) 1681.

Recuadro 1.
Efectos de los impuestos sobre la Inversión Extranjera Directa (IED)

La IED son las inversiones realizadas en un país por extranjeros, en las que el inversor controla más del 10% de la empresa en la que invierte. Aunque en términos estrictos la IED incluye una diversidad considerable de transacciones, en la práctica tiende a identificarse con las inversiones de empresas multinacionales en filiales, empresas participadas, etc. Uno de los objetivos básicos de la competencia fiscal es atraer empresas extranjeras, lo que se puede aproximar por atraer IED.

En principio parece natural pensar que la decisión de invertir en un país esté condicionada de forma importante por el nivel de impuestos. Después de todo, *ceteris paribus*, las empresas siempre preferirán invertir donde paguen más impuestos. El problema es que el *ceteris paribus* se produce raramente porque la fiscalidad es sólo uno de entre muchos factores que influyen sobre las decisiones de localización. Así, por ejemplo, la ubicación espacial de una inversión directa depende de, entre otros elementos, las diferencias de salarios y condiciones laborales (incluyendo el nivel de cotizaciones a la seguridad social), las infraestructuras del país, la normativa medioambiental, la proximidad a los mercados finales, las denominadas economías de aglomeración (efectos externos positivos derivados de concentración espacial de empresas afines y suministradoras, concentración de mano de obra cualificada, etc.) e incluso, como puede ocurrir en el caso de parte de la inversión de los EE.UU. en Irlanda, las afinidades idiomáticas y culturales.

El problema de estimar las respuestas de la IED a la fiscalidad se complica aun más por tres razones. Primero porque la respuesta puede depender de las normas fiscales del país de origen de la inversión (por ejemplo, en el caso de que el país de origen aplique el método del crédito fiscal para corregir la doble imposición, los impuestos del país de destino son menos importantes porque recibe un crédito fiscal pleno por ellos). Segundo, porque muchas veces una empresa puede beneficiarse de un régimen fiscal privilegiado trasladando beneficios al país en cuestión (bien sean mediante manipulación de los precios de transferencia o creando empresas instrumentales) sin necesidad de deslocalizar actividades productivas. Tercero, porque la sensibilidad de la IED puede variar de forma importante según el tipo de actividad y el tipo de beneficios fiscales. Así, las actividades financieras o el establecimiento de nuevas empresas pueden responder de forma más importante que las actividades industriales.

Los estudios empíricos han utilizado técnicas y enfoques muy variados para intentar clarificar la importancia real que tiene la fiscalidad en la IED. Hines (1999) y de Mooij y Ederveen (2001) revisan parte de la evidencia empírica disponible y tras ello concluyen que existe una evidencia consistente de que los impuestos afectan a la IED. Hines a la vista de su revisión concluye que un valor razonable para la elasticidad/impuestos de la IED es $-0,6^1$. De Mooij y Ederveen además de revisar la literatura llevan a cabo un meta-análisis que les lleva a concluir que la elasticidad/impuesto es -3 , sustancialmente mayor que la propuesta por Hines ².

Sin embargo, no todas las estimaciones encuentran una relación significativa entre fiscalidad y IED. Así, por ejemplo, en el propio trabajo de Hines (1996) y en Bénassy et al (2000, 2001) se puede encontrar una amplia relación de estimaciones que conducen a pensar que el papel de la fiscalidad en la inversión exterior es pequeño, ciertamente muy inferior al de otros elementos como las economías de aglomeración o el gasto público.

Finalmente, un tercer grupo de trabajos produce estimaciones mixtas. Así, por ejemplo, Devereux y Griffiths (1998) utilizando un panel de datos de empresas de los EE.UU. encuentran que los impuestos no afectan a la decisión de sí invertir o no en Europa, pero tienen un impacto significativo en la elección del país donde se realiza la inversión. En su estimación el tipo medio (y no el marginal) es relevante y estiman una elasticidad a los impuestos de $-1,3\%$ para el Reino Unido, -1% para Alemania y $-0,5\%$ para Francia.

Dada esta diversidad de estimaciones no es sorprendente que el informe sobre la fiscalidad empresarial [SEC(2001)] elaborado para la Comisión Europea por un Comité de Expertos concluya que la literatura existente es bastante decepcionante porque no ha sido capaz de producir resultados coherentes acerca de la incidencia cuantitativa de la fiscalidad sobre los flujos de capital o las decisiones de localización.

Con todo, y a pesar de la ambigüedad existente parece razonable suponer que en determinadas circunstancias y para determinadas actividades la fiscalidad puede tener efectos asignativos. Así, por ejemplo, es probable que entre regiones muy próximas o en el caso de empresas de nueva creación o con costes fijos bajos (por ejemplo, empresas de actividad financiera), los impuestos puedan afectar a la localización de las empresas.

1. Esto significa que un aumento del 1% en los impuestos reduce la IED en 0,6%.

2. Para el caso de Europa puede verse, por ejemplo, Bénassy et al. (2001).

ciones de los IS para atraer empresas y no perder las que ya actúan en su jurisdicción. El resultado es el proceso de defiscalización de las rentas del capital en general y de las rentas empresariales en particular que se está produciendo en la UE

5.2. Competencia Fiscal

Uno de los costes más importantes asociados con la ausencia de cooperación fiscal es la competencia fiscal. Como se verá la competencia fiscal es un fenómeno real que se está produciendo en la UE y que, la mayoría de las veces, conduce a una pérdida de bienestar para el conjunto de la UE.

5.2.1. Los Efectos de la Competencia Fiscal

La competencia fiscal es la utilización de rebajas fiscales para atraer a un país o región factores productivos o contribuyentes que, de otra forma, se hubieran instalado en otras regiones.

Por las razones ya señaladas en la UE la competencia fiscal se centra en la atracción de capital de los no residentes ya sea en la forma de inversiones directas o de capital financiero. Obviamente la competencia fiscal sólo se puede producir en aquellos contextos en los que concurra una de dos circunstancias. Primero que no se aplique el principio de residencia en la fiscalidad internacional. Segundo que se aplique el principio de residencia, pero que los países no intercambien información acerca de los rendimientos del capital obtenidos por los no residentes.

Bajo estas condiciones, cuando un país reduce sus impuestos sobre el capital, los restantes países se verán obligados a hacer lo mismo para primero, evitar que el capital de sus residentes se vaya a otros países y, segundo, lograr atraer el capital de los no residentes. Cuando todos los países actúan de la misma forma, se irá produciendo una reducción progresiva de los tipos sobre el capital que, en el largo plazo, pueden llegar hasta cero.

Cuando los países reducen los tipos sobre el capital, la recaudación de esta fuente disminuirá ⁷⁷. Ante esto los países pueden, en principio, decidir aumentar los impuestos sobre el factor inmóvil, el trabajo, para así mantener el nivel de gasto público. El resultado será entonces una asignación internacional del capital igual a la que se hubiera producido si los países hubieran armonizado sus tipos impositivos, un nivel igual de gasto público y una traslación de la carga desde el capital al trabajo. Este resultado sólo beneficia al capital a expensas del trabajo. Esto puede deteriorar la eficiencia ⁷⁸ del sistema y ciertamente reduce su equidad. Por tanto, bien sea por razones de eficiencia, de equidad o ambas el bienestar social ⁷⁹ disminuye.

En la práctica probablemente es socialmente inaceptable una reducción de tipos sobre el capital compensada con un aumento de tipos sobre el trabajo. De hecho la experiencia de muchos países pone claramente de manifiesto que lo probable es lo contrario. Es decir que una reducción sustantiva y continuada de la fiscalidad sobre los rendimientos del capital obliga a reducir también los impuestos sobre el trabajo. Por ello, la competencia fiscal, más allá de reducir los impuestos sobre el trabajo puede obligar a reducir el nivel general de impuestos y, por extensión, el nivel de gasto, que pasará a ser ineficientemente bajo.

La reducción de ingresos derivada de la competencia fiscal es especialmente preocupante por el hecho de que, debido al envejecimiento de la población, en el medio plazo muchos de los países de la UE verán que su gasto en sanidad, pensiones y servicios sociales va a aumentar sustancialmente.

⁷⁷ Obsérvese que, además será inferior a la óptima entendida como la que se hubiera producido si no se hubieran diseñado los tipos impositivos con consideraciones estratégicas.

⁷⁸ En algunos casos, si se parte de una situación ineficiente, reducir los tipos sobre el capital puede aumentar la eficiencia. Así, por ejemplo, si el trabajo no sólo es inmóvil entre países sino que además la oferta de trabajo es inelástica dentro de cada país la reducción de tipos sobre el capital puede aumentar la eficiencia. Pero esto sólo ocurrirá cuando el tipo aplicado al capital, previo a la competencia fiscal, era ineficientemente alto.

⁷⁹ Si antes de la competencia se había decidido gravar al capital por razones de eficiencia o equidad, reducir los impuestos sobre el capital minorará la eficiencia o la equidad.

Con todo, hay quien argumenta que la competencia fiscal no es perjudicial para la eficiencia o la equidad de la fiscalidad de los países. En algunos casos la justificación se basa en argumentos forzados y de escasa relevancia práctica que, a veces, se refieren, no a la competencia fiscal en general, sino a la competencia fiscal para atraer empresas concretas⁸⁰. Con todo, el argumento que se utiliza con más frecuencia en favor de la competencia fiscal se apoya en que los gobiernos, debido a que están influidos por grupos de intereses, que los forman políticos y burócratas que desean maximizar su presupuesto y causas similares, tienden a realizar niveles ineficientemente elevados de gasto. En estos casos la competencia fiscal, debido a que al recortar los ingresos fuerza a reducir los gastos, puede aumentar la eficiencia⁸¹. Simplemente, el gobierno al tener menos recursos se verá obligado a utilizar de forma más eficiente los que tiene. Este argumento ha sido recogido parcialmente por la Comisión al distinguir entre una competencia fiscal beneficiosa y una competencia fiscal dañina.

El razonamiento de que reducir los ingresos obliga a ser más eficiente en el gasto es, cuando menos curioso. De entrada, se supone que el gobierno es ineficiente y gasta en exceso lo que, a falta de mejor evidencia, no es más que un juicio de valor subjetivo que generalmente se deriva de una cierta posición *ex-ante* contraria a la actividad pública. En segundo lugar, ante la competencia fiscal, los gobiernos *Leviathan* pueden optar por aumentar otros impuestos o ingresos públicos, incluso si es a costa de cierta equidad. Finalmente, incluso si se recorta el gasto, no está claro que el gasto que se vaya a recortar sea el ineficiente. Es decir que un gobierno despilfarrador ante una reducción de ingresos puede decidir recortar determinados gastos que sí están justificados por razones de eficiencia o equidad, manteniendo gastos ineficientes que, quizá le satisfacen más según sus objetivos o le reportan más popularidad.

Tomando todo en cuenta, parece razonable aceptar que la competencia fiscal, incluso si no conduce a tipos cero sobre el capital, en tanto reduzca los ingresos fiscales conducirá a disminuciones del bienestar bien sea por razones de eficiencia, de equidad o ambas.

5.2.2. La Visión de la Competencia Fiscal de la Comisión

La Comisión europea establece una distinción entre competencia fiscal beneficiosa y competencia fiscal perniciosa. La primera, según la Comisión es beneficiosa porque «va en beneficio de los ciudadanos y presiona el gasto a la baja»⁸². La segunda es perjudicial porque distorsiona la asignación de factores en la UE de forma significativa y reduce los ingresos nacionales.

La lucha contra la competencia fiscal perniciosa, se ha materializado en dos tipos de medidas. Primero la Directiva sobre los rendimientos del capital, que intenta evitar que los residentes de un país invirtiendo su ahorro en otro puedan no pagar impuestos en su país de residencia. Segundo, en la elaboración de un Código de Conducta en relación al IS. Según este Código, aprobado por la Comisión en 1997, en el caso de las empresas, la forma de identificar a una medida perniciosa es que «implica un nivel de impuestos efectivos significativamente menor, incluyendo la fiscalidad cero, que los que se aplican con carácter general en el país en cuestión». Es decir que cualquier reducción fiscal general (que se aplique a todos los contribuyentes) como, por ejemplo, una rebaja del tipo general del IS no es competencia fiscal dañina. Sin embargo una reducción

⁸⁰ En Wilson (1999) se revisa la teoría de la competencia fiscal, incluyendo algunos de estos argumentos.

⁸¹ Véase, por ejemplo, Brennan y Buchanan (1980).

⁸² Véase, por ejemplo, COM (1997) 495 final.

que afecte sólo a parte de los sectores, empresas, regiones o individuos sí es competencia fiscal perniciosa.

Esta interpretación de medida fiscal perniciosa como aquella que tiene carácter selectivo (en el sentido de que sólo beneficia a algunos) ha sido relajada considerablemente por la aplicación del Código de Conducta que ha hecho el Grupo de Política Fiscal. La razón es, probablemente, que una interpretación estricta del principio de que las diferencias fiscales selectivas son perniciosas hubiera llevado a una cuasi armonización del IS en la UE por la vía del Código de Conducta. Y esto era algo inaceptable para los países.

El Cuadro 4, resume la situación del IS en la UE en 1998/99 y la actuación del Grupo de Política Fiscal. Como es obvio de este Cuadro, en lo que se refiere al IS, la UE es un mosaico de deducciones, exenciones, incentivos y vacaciones fiscales. Los países han optado por favorecer diferentes sectores y actividades que van desde el sector naviero hasta las sociedades de valores, pasando por la producción de películas y la adquisición de rompehielos. Muchos países tienen incentivos regionales y a la inversión, especialmente en investigación y desarrollo. También son frecuentes los incentivos a la creación de empresas, a la formación y al empleo, especialmente de personas con dificultad especial para encontrarlo (discapacitados, parados, etc.). Es habitual también bonificar las rentas del capital, especialmente las ganancias de capital reinvertidas, y las rentas obtenidas en el exterior. Y, para lograr estos objetivos, se emplean toda clase de instrumentos fiscales. Tipos reducidos, vacaciones fiscales, deducciones de la base y de la cuota, exención de otros impuestos o incluso, como en el caso de Irlanda, incentivos en el IRPF a la adquisición de participaciones en sociedades nacionales.

Cuadro 4.
Incentivos y Bonificaciones en los Impuestos de Sociedades de la UE (1998/1999)

País	Sectores Favorecidos	Actividades Favorecidas	Rentas favorecidas	Instrumentos utilizados ¹	Territorios ²	Grupo ³
Alemania	PYMES Sociedades Holding Transporte Marítimo	Inversión en Länder del Este Reinversión	Determinadas Ganancias de Capital	Amortización Acelerada Infravaloración base	I. de Heligoland	13/1
Austria	Sociedades off-shore ⁸	Creación de Sociedades de Inversión I + D Inversión	Determinadas Ganancias de Capital Dividendos	Deducciones Cuota Diferimiento Impuestos Exención Vacaciones Fiscales		6/2
Bélgica	Centros de Coordinación Centros de Distribución PYMES Sociedades Holding Sociedades off-shore ⁸	Ahorro de Energía I + D Innovación Instalación en zonas Deprimidas Reinversión	Determinadas Ganancias de Capital Rentas obtenidas en el exterior	Deducciones de la Cuota Diferimiento Exención de otros impuestos Infravaloración Base Tipos Reducidos Vacaciones Fiscales		13/5
Dinamarca		I + D Inversión en ciertos bienes	Determinados Dividendos Rentas obtenidas en el exterior	Amortización acelerada Exención parcial en la base	Groenlandia Islas Feroe	4/1
Finlandia		Adquisición buques rompehielos Inversión en zonas Deprimidas	Dividendos	Amortización acelerada Amortización instantánea Deducción de la Cuota Exención Base		3/1
Francia	Centros de Coordinación Centros de Distribución Cooperativas Agrícolas Sociedades Capital-Riesgo	Adquisición de Empresas en Crisis Apertura de filiales en el exterior Creación de Empresas Empleo I + D Inversión en zonas Deprimidas	Renta de Patentes	Deducciones de la Cuota Exención del impuesto Infravaloración Base Reservas especiales Tipos Reducidos Vacaciones Fiscales	N. Caledonia, I. Wallis y Futura, Polinesia, Mayotte, S. Pedro y Miquelón, Territ. Australes y Antart., Mónaco, etc.	48/4

País	Sectores Favorecidos	Actividades Favorecidas	Rentas favorecidas	Instrumentos utilizados ¹	Territorios ²	Grupo ³
Grecia	Centros de Coordinación Grupos Financieros Sociedades extranjeras Transporte Marítimo	Exportación Formación Fusiones Inversión en zonas Depri- midas Reinversión Beneficios	Rentas obtenidas en el ex- terior	Deducciones Cuota Diferimiento de Impuestos Exención de aumentos de tipos Exención de otros impues- tos Exención en Base Infravaloración Base Reducciones Base	Monte Athos	11/1
Holanda	Extracción de Gas y Pe- tróleo Sociedades Holding Sociedades Financieras Sociedades «holandesas» ⁷ Sociedades off-shore ⁸ Transporte Marítimo	Exportaciones Formación I + D Innovación Inversión Medio ambiente	Cánones Dividendos	Amortización Acelerada Amortización Libre Deducciones de la Cuota Exenciones de la Base Infravaloración de la base Provisiones Reservas Especiales Tipos reducidos	Antillas Holandesas Aruba	28/17
Irlanda	Cinematografía Empresas Manufactureras Hidrocarburos Servicios financieros Inter- nacionales Sociedades Intermedia- ción Financiera Sociedades off-shore ⁸ Turismo	Construcción en Áreas de Empresas Empleo I + D Inversión en Sociedades irlandesas Inversión en zonas Depri- midas	Rentas obtenidas en el ex- terior	Amortización Acelerada Amortización Inmediata Deducciones de la Cuota Deducciones en la Base Deducciones IRPF Exención otros impuestos Exención rendimientos no residentes No retención en pagos a no residentes Tipos reducidos	Campione D'Italia	14/5
Italia	Fondos de Inversión PYMES	Entrada en bolsa Incrementos de Capital Inversión en Activos Inversión en zonas Depri- midas Reinversión	Determinadas Ganancias de Capital	Amortización Acelerada Infraestimación de la base Tipos Reducidos Vacaciones Fiscales		14/1
Luxemburgo	Centros de Coordinación Fondos de inversión Sociedades Holding Sociedades Intermediación Financiera Sociedades off-shore ⁸	Ahorro Energía Contratación Discapacita- dos Contratación Parados Creación de Empresas I + D Inversión Protección medioambien- tal	Dividendos	Deducción Base Deducción de la Cuota Exención Base Exención permanente de impuestos Infravaloración de Base Tipos Reducidos Vacaciones Fiscales		12/5
Portugal	Fondos de pensiones Sociedades de inversión inmobiliaria Sociedades de Navega- ción Sociedades Holding	I + D Internacionalización Inversión Inversión en derivados Inversión en zonas Depri- midas Inversiones de Elevada Cuanía Operaciones off-shore Participación Expo 98 Reinversión	Determinadas Ganancias de Capital Determinadas rentas de no residentes Determinados Dividendos Rendimientos en Macao	Amortización libre Deducción Cuota Exención de impuestos Exención de la Base Exención otros impuestos Exención otros Impuestos Reducción Base Tipos Reducidos Vacaciones Fiscales	Azores Madeira Timor Oriental Macao	13/1
Reino Unido	Cinematografía PYMES Sociedades Intermedia- ción Financiera Sociedades Matrices Inter- nacionales	I + D	Determinados intereses Dividendos Nacionales exentos Intereses Eurobonos	Amortización Acelerada Amortización libre Diferimiento No retención Tipos Reducidos	Gibraltar, I. Man, I. Jersey, I. Guernesey, Serk, Bermudas, I. Caimán, I. Vírgenes, I. Malvinas, Montse-rrat, Anguila, etc.	42/19
Suecia	Compañías extrajeras de Seguros		Determinados dividendos	Deducción cuota Infravaloración de la Base		3/0
España	Audiovisual y Editorial Cooperativas Minería PYMES Sociedades de Valores Sociedades Holding Sociedades Navegación	Arrendamiento financiero Contratación Discapacita- dos Desarrollo regiones Formación y Empleo ⁵ Internacionalización Inversión ⁵ Protección medioambien- tal Reinversión	Determinadas Ganancias de Capital Determinadas Rentas Ex- ternas Rentas externas ⁵	Amortización Acelerada Amortización Libre Deducción Cuota Diferimiento Exención otros impuestos Exenciones Base Reservas Especiales ³ Tipos Reducidos	Canarias	17/3 ⁶

1. Por vacaciones fiscales se entienden medidas que exoneran de impuestos durante un período de tiempo a empresas de nueva creación. En algunos casos, la exoneración es seguida por reducciones drásticas en la base. La infraestimación de la Base consiste en aplicar un método de medición de tanto alzado que claramente infraestima los beneficios reales de la empresa. Reservas Especiales hace referencia a que se permiten crear (y deducir de la base) fondos de reservas no justificados contablemente. El resto de las medidas son autoexplicativas. 2. Territorios dependientes con normas fiscales propias. 3. a/b Número de medidas analizadas como potencialmente perjudiciales por la CE/Numero de medidas consideradas como perjudiciales. 5. Sólo la CAPV. 6. No se incluye a Navarra en Territorio Común 7. Sociedades que permiten la depreciación de activos intangibles. Favorecen patentes, royalties, etc. 8. Sociedades Instrumentales que actúan en el exterior y son propiedad de no residentes.

Fuente: Elaboración a partir de la normativa de los países.

En este casi catálogo de incentivos bonificaciones y exenciones, el Grupo de Política Fiscal sólo encontró 271 medidas fiscales que fueran potencialmente perniciosas, de las cuales 95 correspondían a los Territorios Asociados o Dependientes (cuyas medidas fiscales no están incluidas en la tabla). De estas 271 medidas sólo 66 fueron consideradas perniciosas (26 en Territorios Asociados). Más aún, dejando al margen las medidas correspondientes a los Territorios Asociados y dependientes, casi el 75% de las medidas consideradas dañinas pertenecen a los servicios intragrupos y el sector financiero. Esto es más revelador cuando se tiene en cuenta que esto grupos suponían únicamente el 30% de las analizadas. Dado que la incidencia entre países de las medidas cuestionadas difieren considerablemente, esto ha supuesto una dificultad añadida para que las recomendaciones del Grupo de Política Fiscal acaben llevándose a la práctica.

Tomando todo en cuenta, el enfoque de la Comisión al problema de la competencia fiscal es bastante absurdo. De entrada, supone que la competencia puede ser beneficiosa cuando disminuye los impuestos, algo que como ya se ha señalado es poco más que un juicio de valor acerca del papel de los sectores públicos nacionales y, además, presupone que una reducción de los ingresos va a dar lugar a una reducción de los gastos ineficientes en vez de los eficientes y/o equitativos.

En segundo lugar, la Comisión establece una diferencia entre competencia fiscal beneficiosa y competencia fiscal dañina que es insostenible desde un punto de vista conceptual. En base a esta diferenciación la Comisión establece una diferencia entre medidas generales que se consideran no perniciosas y medidas selectivas que sí se consideran perniciosas. Esta diferencia no sólo es inaceptable económicamente, sino que puede conllevar mayores aumentos de la competencia fiscal y, por tanto, mayores reducciones de los ingresos futuros. La diferencia es inaceptable porque es difícil comprender por qué es distorsionario y dañino para el resto que un país grave una actividad al 20% y el resto al 18% (diferencia selectiva), pero que grave todas las actividades al 0% es sana competencia fiscal. La diferencia es contraproducente porque, ante ella, los países pueden decidir entablar competencias fiscales reduciendo los impuestos sobre todas las actividades en vez de sobre algunas. Irlanda, de hecho, ya lo ha hecho así y ante las críticas de la Comisión porque las actividades industriales estaban gravadas a un tipo más bajo ha optado por, simplemente, bajar el tipo general al 12,5%. Pero esto según la Comisión no debe preocupar a otros países porque, al ser una medida general, no introduce distorsiones significativas y es competencia fiscal beneficiosa.

Más aún, la aplicación del concepto de medida fiscal dañina que ha hecho el Grupo de Política Fiscal no hace sino añadir confusión ya que, a pesar de que los impuestos de Sociedades de los países de la UE son un muestrario de medidas deliberadamente distorsionarias, el Grupo sólo ha catalogado como tales a una parte mínima de estas medidas. Con ello parece estar enviando la señal de que casi nada es distorsionario.

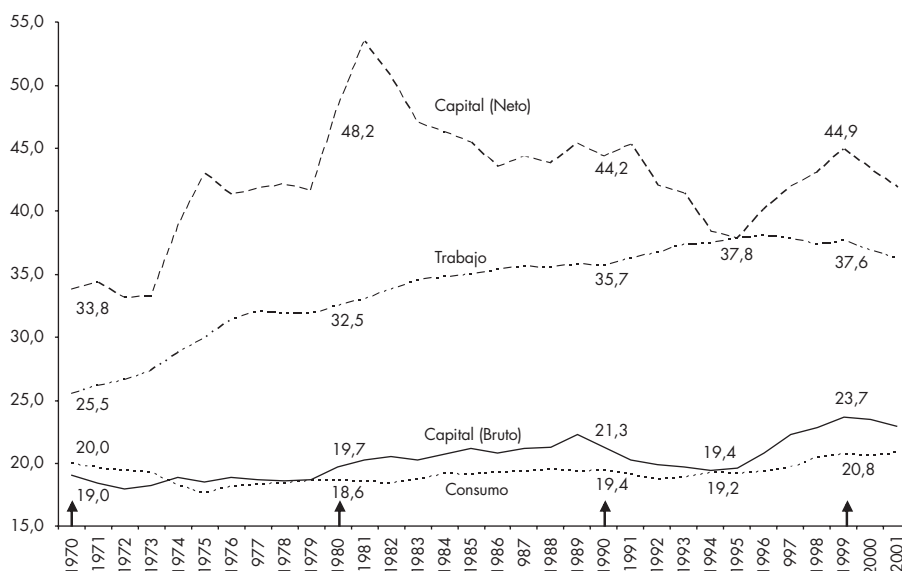
En tercer lugar, la interpretación de competencia fiscal dañina de la Comisión es curiosa en el caso de los rendimientos del ahorro ya que, a la vista de sus actuaciones, parece considerar que la única competencia fiscal perniciosa posible en el caso de los rendimientos del capital de los individuos es no informar al país de residencia del inversor de los intereses cobrados por un no residente. Aparentemente para la Comisión, el nivel de los tipos impositivos, la diferenciación de tipos entre activos o no informar sobre dividendos o ganancias de capital a otros países no tiene nada que ver con la competencia fiscal perniciosa.

En conclusión, por tanto, la Comisión tiene una visión cuestionable de los efectos de la competencia fiscal y ha llevado a cabo una distinción entre medidas de competencia fiscal beneficiosas y perjudiciales que, no sólo carece de demasiado sentido desde el punto de vista económico, sino que, además, puede agravar los problemas de la competencia fiscal.

5.2.3. Competencia Fiscal en la Unión Europea

La cuestión de si en la UE hay, o no, competencia fiscal suscita una cierta controversia. Algunos afirman que no ⁸³, fundamentalmente en base a la evolución de los tipos efectivos que gravan el capital. El Cuadro 5, resume la evolución de estos tipos efectivos para el conjunto de la UE y, a efectos comparativos, incluye la evolución de los tipos sobre el trabajo y el consumo.

Cuadro 5: Tipos Medios Efectivos en la UE 1970-2001



Tipos Efectivos = Recaudación/Base Estimada por datos de Contabilidad Nacional

Trabajo: Los impuestos más importantes incluidos son la parte del IRPF que recae sobre el trabajo + Cotizaciones (trabajador más empresario) + Impuestos sobre salarios

Capital: Los impuestos más importantes incluidos son la parte del IRPF que recae sobre el capital + Sociedades + resto de impuestos sobre riqueza

Capital Neto/Bruto: La diferencia está en que en el Neto se elimina la amortización del denominador

Consumo: Los impuestos más importantes incluidos son el IVA y los especiales

Fuente: Martínez Mongay (2000).

Según este Cuadro, excepto por el período entre 1990 y 1995, el tipo efectivo sobre el capital (bruto) no sólo no ha disminuido, sino que ha ido aumentando moderadamente. Dado que el descenso de 1990-95 coincidió con un período de estancamiento económico y, por tanto, de descenso brusco de la recaudación por los impuestos sobre el capital, el panorama global que ofrece este Cuadro es que, al menos para el conjunto de la UE, no ha habido una competencia fiscal generalizada. Es más, desde una perspectiva amplia como el período 1980-99, se observa que el tipo efectivo sobre el trabajo ha aumentado sólo un poco menos que el tipo sobre el trabajo (4 puntos frente a 5) y sustancialmente más que los impuestos sobre el consumo (sólo 2 puntos)

⁸³ Por ejemplo, en González-Páramo (2000) se argumenta que la competencia fiscal no ha tenido una trascendencia recaudatoria sustantiva y que, por ello, no es demasiado preocupante.

Esta afirmación debe, sin embargo, cualificarse rápidamente por una doble razón. Primero, porque hay países concretos, significativamente Irlanda, donde el tipo efectivo ha disminuido ⁸⁴. Segundo, y más importante, porque la metodología para medir los tipos efectivos está plagada de problemas conceptuales y prácticos. Así, por ejemplo, al basarse en datos de Contabilidad Nacional, las bases estimadas son sólo aproximaciones muy burdas de las bases reales ya que incluyen muchos elementos no gravados y excluyen muchas bases gravadas. Además, especialmente en el caso de los rendimientos del capital, los resultados obtenidos pueden depender sustancialmente de la coyuntura. De hecho, por ejemplo, si en vez de analizar la fiscalidad sobre el capital en términos brutos se analizara en términos netos (lo que sería más natural porque la depreciación no debería estar gravada), tal y como muestra el Cuadro 5, las conclusiones serían radicalmente distintas. El capital está sustancialmente más gravado que el trabajo, y la tendencia desde comienzos de los 80 es decreciente, lo que, si aceptamos los tipos efectivos como relevantes, indicaría una desfiscalización del capital.

Por ello, para analizar si hay competencia fiscal, en vez de mirar a tipos efectivos, quizá es más ilustrativo mirar a lo que han hecho los países con sus legislaciones fiscales. El Cuadro 6 resume algunos indicadores de la fiscalidad sobre los rendimientos del capital y los Cuadros 7 y 5 (de la sección 3.3) del IS.

Cuadro 6.
Tratamiento de los Rendimientos del Capital en la UE (1999)

	Tipo Marginal máximo Trabajo	Bonificación Rentas del Capital ⁴			Tipo Intereses no Residentes
		Intereses	Dividendos	Plusvalías Acciones	
Luxemburgo	47,15	0,0 ³	50,0	100	0
Dinamarca	59	0,0	32,2	32,2	0
Austria	50	50,0	50,0	50,0	0
Bélgica	56,6	73,5	53,0	100	0
Francia	54	53,7 ³	0,0 ²	51,9	0
Alemania	55,9	0,0 ³	0,0 ²	100	0
Suecia	56	46,4	46,4	46,4	0
Holanda	60	0,0 ^{1,3}	0,0 ^{1,2}	100 ¹	0
Finlandia	55,5	49,5	49,5 ²	49,5	0
Reino Unido	40	18,8	0,0	0,0	0
Italia	46	72,8	72,8 ²	72,8	0
Irlanda	46	0,0	0,0	56,5	0
España	48	0,0	0,0 ²	58,3	0
Grecia	45	55,6	100,0	88,9	15
Portugal	40	50,0	0,0 ²	100	20

1. A partir del 2001 los intereses y dividendos tienen una bonificación del 42,3%. 2. El tipo efectivo es menor porque existe un sistema de imputación. 3. Hay un mínimo exentos en intereses. 4. Reducción en el tipo marginal aplicable a cada rendimiento en relación al que se aplica al trabajo.

Fuente: Elaboración a partir de COM (01) 582 y Zubiri (2001).

Tal y como muestra el Cuadro 6, todos los países de la UE bonifican algún tipo de rendimiento del capital y los que han introducido el denominado sistema dual ⁸⁵ de renta, todos. Además todos los países excepto Grecia y Portugal eximen de tributación los intereses de los no residentes. Se puede argumentar que las bonificaciones a los rendimientos del capital tienen objetivos interiores o técnicos. Es decir que las rentas del capital se bonifican para estimular el ahorro interno o para solventar algunos problemas técnicos, como la concentración de rentas en el caso de las plusvalías. Sin embargo, estas explicaciones no sirven para justificar el nivel de bonificaciones que tienen la mayoría de países

⁸⁴ Véase Martínez-Mongay (2000).

⁸⁵ Según este sistema las rentas del trabajo se gravan de forma separada a las del capital. A las primeras se les aplica una escala progresiva y a las segundas una escala proporcional. Para detalles adicionales véase Zubiri (2001).

y, de hecho, algunos países como Suecia han reconocido explícitamente que su tratamiento de las rentas del capital intenta, entre otras cosas, *aprovechar* las ventajas de la movilidad del capital y *evitar* sus riesgos. Es decir, atraer capital de los no residentes y evitar salidas de capital de los residentes.

Tomando todo en cuenta es evidente que, en la actualidad, en la mayoría de los países las rentas del capital de los residentes tributan a un tipo menor que las del trabajo. Además, los no residentes bien sea vía exención directa o, simplemente, aprovechando el tratamiento general de las rentas del capital pueden obtener rendimientos del capital gravados a tipos bajos o, incluso, libres de impuestos. Esta posibilidad se amplía aún más porque hay algunos países de la UE donde algunos rendimientos del capital, a veces incluso todos, no están sujetos a retenciones ⁸⁶. Y es más que probable que, en buena medida, todas estas bonificaciones a los rendimientos del capital y facilidades para invertir en otros países sin pagar impuestos responda simplemente al deseo de los países de evitar salidas de capital de los residentes y a atraer capital de los no residentes. Es decir, a la competencia fiscal.

La existencia de competencia fiscal es todavía más evidente en el caso del IS. Ciertamente, hay quien argumenta que esta competencia no se ha producido porque, tal y como muestra el Cuadro 7, a lo largo de los 90, la recaudación del impuesto no se ha reducido drásticamente en casi ningún país ni como porcentaje del PIB ni como porcentaje de los ingresos fiscales. Sin embargo, al igual que ocurre con los tipos efectivos, el PIB no es un indicador correcto de la base y, de hecho, es fácil comprobar que, incluso sin cambios normativos, la recaudación está fuertemente condicionada por la coyuntura de tal forma que dentro de todos los países oscila de forma importante de un año a otro ⁸⁷. Por ello, para determinar si existe competencia fiscal, de nuevo, es más correcto analizar qué han hecho los países con las normativas del IS.

Los Cuadros 4 y 7 dejan pocas dudas al respecto. En primer lugar, todos los países han reducido los tipos nominales de forma sustantiva a lo largo de la década de los 90. Así, entre 1991 y el año 2001, el tipo promedio en la UE se ha reducido en casi 19 puntos ⁸⁸. Más aún el proceso de reducción no ha terminado porque en los últimos años tanto el tipo nominal como el efectivo se ha reducido y varios países tienen previstas reducciones adicionales en los tipos nominales ⁸⁹. En segundo lugar como se sigue del Cuadro 4, los impuestos de Sociedades de todos los países están plagados de incentivos, bonificaciones y exenciones que, como muestra el cuadro 7, se traducen en que los tipos efectivos acaban siendo notoriamente inferiores a los nominales.

Al igual que en el caso de los rendimientos del capital, parte de las reducciones en el IS pueden deberse al deseo de estimular la actividad económica interna. Sin embargo, parece evidente que muchas de las reformas en el IS que han realizado los países de la UE tienen como único objetivo hacer el país más atractivo para las empresas extranjeras y favorecer la actividad de las empresas nacionales frente a las extranjeras tanto en el interior del país como en los mercados exteriores.

⁸⁶ Por ejemplo, una compra venta de acciones por hecha por un residente de un país que las grava en un país que no las grava (o que no las controla) quedará exenta.

⁸⁷ Para detalles adicionales véase, por ejemplo, Zubiri (2000).

⁸⁸ Conviene recordar que, como se señala en COM (01) 528 final, para inversiones con rentabilidades elevadas el tipo efectivo se aproxima al nominal porque las bonificaciones como porcentaje de la inversión pierden importancia.

⁸⁹ Véase Zubiri (2001).

5.3. Pérdida de Competitividad Empresarial

La ausencia de cooperación plantea serios problemas y costes a las empresas que actúan en más de un país de la UE. En última instancia estos costes reducen la competitividad de las empresas transeuropeas e impiden que se desa-

Cuadro 7.
El Impuesto de Sociedades en la Unión Europea

	Recaudación 2000				Tipos 2001			Δ Tipos 2001/98		Δ Tipos Nominales		
	% PIB	Δ 00/90	% Ingresos Fiscales	Δ 00/90	Nominal			Marginal Efectivo	Nominal	Efectivo	95/01	90/95
					Gobierno Central	Local o Recargos	Total					
Luxemburgo	7,4	1,0	17,5	1,8	30	7,45	37,45	18,98	-4	0	-3	-1
Dinamarca	2,3	0,8	4,8	1,6	30		30	18,81	-10	-1,52	-4	-6
Austria	2,0	0,6	4,7	1,1	34		34	18,25	-9	-5,84	0	4
Bélgica	3,8	1,4	8,1	2,7	39	1,17	40,17	18,89	-2	0	-1,17	-0,83
Francia	3,1	0,8	6,7	1,4	33,33	2,0	35,33	30,11	-3,67	-2,72	0,03	-3,7
Alemania	1,8	0,2	4,8	0,0	25	14,36	39,36	25,20	-25	-3,61	-20	-5
Suecia	3,7	2,0	6,9	3,8	28		28	15,73	-12	0	0	-12
Holanda	4,2	1,0	10,1	2,6	35		35	20,67	0	0,07	0	0
Finlandia	5,4	3,3	11,6	7,1	29		29	18,09	-4	1,37	4	-8
Reino Unido	3,7	-0,5	9,8	-1,8	30		30	20,83	-5	0,27	-3	-2
Italia	2,5	-1,4	6,0	-4,0	36	4,25	40,25	13,74	0	0	0	0
Irlanda	3,8	2,1	12,1	7,1	20		20	9,43	-20	-11,8	-20	-3
España	3,0	0,1	8,6	-0,2	35		35	18,30	0	0	0	0
Grecia	4,4	2,8	11,7	6,2	35		37,5	6,76	-11	-2,61	-2,5	-6
Portugal	4,2	1,8	12,1	4,1	32	3,2	35,2	18,15	-3	-1	-4	-0,5
Unión Europea	3,5	0,9	8,7	1,9	31,4		33,8	18,1	-7,2	-1,8	-3,6	-2,9
Estados Unidos	2,4	0,3	8,3	0,6	35		35		0	0	0	0

Fuentes: Elaboración propia a partir de OCDE (1991), OCDE (2002), KPM (2001) y Baker&McKenzie (2001).

rolle una verdadera empresa europea que pueda competir en igualdad de condiciones con las empresas de terceros países, significativamente, los EE.UU.

Muchos de los problemas se derivan de las diferencias en el IS. De entrada, la existencia de impuestos diferentes fuerza a las empresas enfrentarse con legislaciones muy distintas y escasamente coordinadas. Esto, no sólo aumenta la presión fiscal indirecta de las empresas sino que muchas veces estas diferencias se traducen, además, en conflictos acerca de la parte correcta de los beneficios imputables a cada país debido a desacuerdos sobre los precios de transferencia. Estos desacuerdos pueden acabar produciendo una doble imposición de parte de los beneficios. Además, la ausencia de coordinación impide que las empresas compensen los resultados de diferentes países (pérdidas en uno con ganancias en otro) lo que, obviamente, reduce la competitividad de las empresas transnacionales.

En el caso del IVA, si bien existe cierta cooperación, los problemas más importantes para las empresas se derivan de los costes de cumplimiento con varias Administraciones tributarias distintas y de la imposibilidad de deducir en un país los IVAs soportados en otro país⁹⁰.

5.4. Distorsión de la Competencia

La existencia de impuestos diferentes puede distorsionar la competencia ya que, en principio, las empresas que soportan impuestos nacionales más bajos están en mejor posición para competir en los mercados de otros países. Los impuestos que afectan de forma más directa a la competitividad de las empresas son el IS y las Cotizaciones Sociales⁹¹. La importancia de la distorsión causada por estos impuestos depende en última instancia de su incidencia.

Así, por ejemplo, si como sugiere buen parte de la evidencia empírica disponible⁹², la oferta de trabajo fuera inelástica, todas las Cotizaciones Sociales

⁹⁰ Este problema surge en aquellos casos en los que el IVA es negativo en algún país o, por no estar registrado en el país del gasto, el productor no tiene derecho a devolución.

⁹¹ Obsérvese que el IVA es el mismo para todas las empresas que compiten en un mismo mercado.

⁹² Véase, por ejemplo, Zubiri (2001).

(tanto las que son a cargo del trabajador como las del empresario) serían soportadas por los trabajadores vía reducción de los salarios recibidos ⁹³. Entonces la diferencia en los tipos de cotización entre países no incidirá sobre los costes laborales de las empresas y, por tanto, no alterará la competencia en los mercados de bienes.

En el IS las cosas son distintas. En los mercados internacionales el impuesto nacional no se puede trasladar a precios por lo que, excepto en el improbable caso de que sea trasladado totalmente a salarios, el IS será soportado parcialmente por los beneficios empresariales. Esto deteriorará la situación competitiva de las empresas con impuestos nacionales más elevados.

⁹³ La excepción serían los trabajadores menos cualificados cuyo salario, al ser el mínimo o próximo a él, no puede bajar (o puede bajar poco) como resultado de las cotizaciones.

6. Las cooperaciones necesarias

Tal y como se ha sugerido en las secciones anteriores, la UE debe buscar todas aquellas cooperaciones que, sin menoscabo de la capacidad de los países para determinar el nivel y la estructura de los impuestos, aumenten la renta global de la UE. Ciertamente, algunas de estas cooperaciones serán inalcanzables en el corto plazo, al menos mientras se mantenga la regla de la unanimidad, porque perjudican a los países que se están beneficiando, muchas veces a expensas del resto, de la ausencia de cooperación. Sin embargo, delimitar las cooperaciones deseables establece los objetivos hacia los que debe encaminar en el futuro la coordinación fiscal en la UE y permite determinar las pérdidas que se derivan de la ausencia de cooperación.

Con estas cualificaciones en mente, a continuación se señalan algunas de las cooperaciones que, a la vista del análisis anterior, serían necesarias.

6.1. Impuestos sobre Factor el Trabajo

La UE nunca se ha planteado la armonización de los impuestos sobre el factor trabajo porque, como ya se ha señalado, excepto por algunos casos especiales de individuos de renta elevada y deportistas, en gran medida el factor trabajo es inmóvil. Es decir, no se deslocaliza por razones fiscales. Por ello, las únicas propuestas relacionadas con el factor trabajo se refieren a la coordinación del tratamiento fiscal de las pensiones y, en particular, a las coordinaciones necesarias en la deducción de las aportaciones y el tratamiento fiscal de las pensiones. El objetivo es evitar dobles imposiciones y dobles exenciones que pueden surgir cuando un trabajador cotiza en un país y se retira en otro, ya que hay países que no gravan las cotizaciones y otros que lo que no gravan son las pensiones⁹⁴. Para evitar esto la Comisión recomienda a los países que apliquen el denominado sistema EET (Exención de contribuciones, Exención de rendimientos obtenidos por la institución gestora e Imposición de los beneficios, pensiones o capital) que en la actualidad ya siguen 11 países de la UE⁹⁵.

Con todo, dado que en la UE existen amplias divergencias en los impuestos que gravan el factor trabajo cabe plantearse si es necesaria una cierta armonización de las cotizaciones sociales para evitar distorsiones de la competencia vía alteración del coste del factor trabajo. Si, como se ha señalado en la sección 5.4, se acepta que, como sugiere buena parte de la evidencia empírica disponible, las cotizaciones son soportadas por los trabajadores vía salarios más bajos, entonces las diferencias entre países no incidirán en los costes laborales (suma del salario del trabajador más cotizaciones a cargo del empresario) y, por tanto, no sería necesaria ninguna cooperación.

Si, contrariamente a lo anterior, al menos parte de las cotizaciones fueran soportadas por los empresarios, en principio podría haber una distorsión de la competencia ya que el país que tuviera cotizaciones más elevadas estaría redu-

⁹⁴ Véase COM (2001) 214 final.

⁹⁵ Las cotizaciones también plantean el problema de que un trabajador, si cambia de empleo y de país puede perder los derechos a pensión en el país de origen, en el de destino o, incluso, en ambos. Esto limita la movilidad del trabajo entre países. Sin embargo, dadas las diferencias entre países en los sistemas de cotización, avanzar en la solución de este problema, siquiera en el largo plazo, es una tarea complicada.

ciendo la competitividad de sus empresas. Sin embargo, incluso en este caso es dudoso que fuera necesario armonizar las cotizaciones por al menos dos razones. En primer lugar, porque las diferencias de cotizaciones o, más en general, de los impuestos sobre el factor trabajo ⁹⁶ pueden tener un efecto distorsionador limitado ya que pueden compensar otras diferencias de costes (por ejemplo, en algunos países las cotizaciones son bajas, pero las empresas están obligadas a crear planes privados de pensiones para sus trabajadores) y jugar un papel menos importante que otros elementos distorsionadores (como las diferencias en otros impuestos, las diferencias de salarios mínimos, las diferencias de normativa laboral o, las diferencias en el porcentaje de sindicación).

En segundo lugar porque las cotizaciones financian buena parte de una cobertura social (pensiones, desempleo, sanidad en algunos países, etc.) que difiere ampliamente entre países. No se puede, por tanto, armonizar las Cotizaciones sin armonizar previamente el nivel y la forma de financiación de la cobertura social de los países de la UE. Ahora bien, las diferencias de cobertura entre países responden, simplemente, a diferencias en las preferencias de sus ciudadanos. Por ello, en tanto las preferencias por la protección social de los residentes en diferentes países sean distintas, armonizar las prestaciones para evitar unas distorsiones de la competencia que ni siquiera están claras, además de ser inviable políticamente, reduciría los niveles de bienestar de los países ⁹⁷.

En conclusión, por tanto, no está claro que las diferencias en los impuestos sobre el trabajo reduzcan la competencia e, incluso si lo hacen, no es deseable armonizarlas porque su efecto distorsionador puede ser pequeño, es inviable políticamente y conllevaría reducciones en el bienestar de muchos países.

6.2. Impuestos sobre el Capital

Como se ha visto en la sección 4.1.1, en el caso de los impuestos sobre el capital, a partir de 1997 la Comisión ha pasado de un enfoque armonizador (igualar tipos de retención sobre intereses o bases y tipos en el IS) a un enfoque que trata de evitar las medidas fiscales más perjudiciales. Este enfoque, sin embargo, no es probable que evite la desfiscalización progresiva de los rendimientos del capital y la competencia fiscal.

6.2.1. Impuestos sobre los Rendimientos del Ahorro

En el caso de los impuestos sobre los rendimientos del ahorro, la Comisión se ha centrado siempre en los intereses sin preocuparse demasiado de los dividendos y de las ganancias de capital. La razón es, probablemente, que la Comisión pensó que la inversión en renta fija era más fácilmente deslocalizable que la inversión en renta variable y que, por tanto, era más urgente armonizarla. La imposibilidad de lograr avances en la cooperación sobre la tributación de intereses se tradujo posteriormente en que la cuestión de los dividendos o las plusvalías ni siquiera estuviera en la agenda.

En la tributación de intereses la Comisión propuso en 1989 dos Directivas encaminadas a favorecer el intercambio de información entre Administraciones y establecer una retención común en el origen del 15%. El rechazo de estas

⁹⁶ Obsérvese que si las cotizaciones a cargo del trabajador son trasladadas al empresario, igualmente lo serían el IRPF que soporta el factor trabajo.

⁹⁷ Para que fuera deseable armonizar la protección social sería necesario un sentimiento de pertenencia a una unidad común en todos los países de la UE (que los residentes de un país valoraran igual la solidaridad con los restantes ciudadanos del país que con los ciudadanos de otros países) y que las preferencias fueran homogéneas entre países.

propuestas debido, entre otras cosas, a la oposición de algunos países y a la retirada del apoyo de otros ⁹⁸ se tradujo en una paralización en la cooperación hasta 1997. El nuevo enfoque a la cooperación abandona el sistema de retención en origen y opta por un intercambio de información limitado a los residentes de la UE ⁹⁹. Esta propuesta, está sujeta a que países ajenos a la UE acepten aplicar un esquema similar.

El nuevo sistema plantea numerosos problemas. De entrada se basa en un sistema de intercambio de información que puede ser muy complicado y, a la vista de cómo funcionan las cosas en el IVA, puede tener muchos problemas de instrumentación ¹⁰⁰. Además, los países que deben enviar la información no tiene grandes incentivos para gestionar la obtención de esta información de forma eficiente, máxime cuando muchos de ellos ni siquiera piden esta información para sus residentes y, por tanto, sólo la deben pedir para los no residentes (residentes en la UE) a efectos de esta Directiva.

Además de los problemas de gestión, la Directiva no incluye ni a los dividendos ni a las plusvalías y se limita a los intereses cobrados por los individuos, excluyendo los cobrados por las empresas. Esto, aparte de seguir permitiendo el fraude en dividendos y plusvalías ¹⁰¹, abre numerosas vías de elusión y evasión especialmente para aquellos cuyo patrimonio justifica la creación de esquemas de evasión.

Tomando todo en cuenta, y con la condicionalidad que supone el que la Directiva no esté todavía aprobada, es claro que supone un cierto avance ¹⁰², pero el resultado se queda muy lejos de lo que sería deseable y, ciertamente, sus efectos sobre la evasión fiscal van a ser limitados. Al final de todo, la Directiva puede acabar con el fraude del pequeño evasor, pero va a hacer poco en contra del fraude del gran evasor. Lo razonable desde el punto de vista económico hubiera sido una retención en origen a residentes en la UE, con un nivel reducido, en torno al 10%, que se aplicara a intereses, dividendos y, por lo menos, a determinadas plusvalías (como por ejemplo las generadas a través de fondos de inversión). Estas retenciones se aplicarían no sólo a los individuos sino también a las empresas con la excepción, en su caso, de los pagos entre empresas con una relación matriz-filial.

Esta retención se combinaría con un sistema de información automática a las autoridades de cada país de las retenciones practicadas. El país de residencia del inversor, a su vez, debería dar un crédito fiscal pleno por la retención practicada en el país donde se ha realizado la inversión. Además, el sistema se debería complementar con un esquema de sanciones para aquellos países que, por una gestión deficiente, incumplieran las obligaciones de información y retención o cumplieran estas obligaciones de forma deficiente

Este sistema simplificaría el procedimiento de intercambio de información, reduciría las vías de elusión y evasión y compensaría a los países donde se realiza la inversión por el coste de obtener la información y, además, a diferencia del actual, garantizaría una tributación efectiva de los rendimientos del ahorro.

Si no se desea introducir un sistema de retenciones en origen y la base de la cooperación en la fiscalidad de los rendimientos del ahorro es el intercambio de información, entonces este intercambio de información debería extenderse a los dividendos y, en la medida de lo posible a las plusvalías, y complementarse con un mecanismo de sanciones para los países que incumplan la obligación de información.

⁹⁸ Alemania introdujo una retención del 10% con carácter experimental. Ante la salida de ahorro hacia otros países, la abolió y retiró su apoyo a las propuestas de la Comisión.

⁹⁹ Excepto para los países que, debido a las Leyes de secreto bancario, prefieren el sistema de retención (Austria, Luxemburgo y Bélgica).

¹⁰⁰ Desde la definición de cuál es el interés relevante, hasta quién tiene que realizar la retención, pasando por quién debe ser retenido y cómo debe identificarse, suscitan problemas importantes. Para detalles adicionales véase, por ejemplo, FBE (2001).

¹⁰¹ Algo especialmente sencillo porque generalmente las plusvalías no están sujetas a retención e, incluso, muchos países las eximen de tributación.

¹⁰² Algunos países, como Bélgica, donde los ahorradores tradicionalmente han abierto cuentas directamente en otros países pueden beneficiarse sustantivamente, pero fuera de estos casos las ganancias pueden ser pequeñas.

6.2.2. Impuesto de Sociedades

En la actualidad la falta de cooperación en el IS genera numerosos problemas que deterioran la competitividad de las empresas y dificultan la actuación de las empresas transcomunitarias. La falta de cooperación minora además la recaudación de muchos gobiernos porque abre vías de elusión y evasión fiscal e induce una competencia fiscal que reduce los ingresos de los países. Finalmente, la falta de cooperación conduce a asignaciones ineficientes y pérdidas globales de renta para la UE.

Desde la perspectiva de las empresas transnacionales los problemas más importantes son los costes de tratar con varias Administraciones y legislaciones diferentes, la imposibilidad de compensar las pérdidas en un país con las ganancias en otros y las disputas permanentes acerca de los precios de transferencias entre países. Estas disputas se traducen a veces en una doble imposición cuando los países no se ponen de acuerdo en los precios de transferencia adecuados.

En cuanto a los países, las diferencias fiscales abren vías de elusión y evasión fiscal porque las empresas trasladan beneficios desde los países de tributación alta a los países de tributación baja con diferentes mecanismos que van desde la manipulación de los precios de transferencia y la concesión de créditos entre empresas del mismo grupo en países distintos, hasta la creación de sociedades holding pasando por múltiples arreglos de ingeniería fiscal. Por otro lado, la competencia fiscal obliga a todos los países a ir reduciendo de forma progresiva los tipos del IS.

Finalmente, la ineficiencia asignativa se deriva simplemente del exceso de inversión en los países con tipos bajos y la consecuente insuficiencia de inversión en los países con tipos altos.

Los acuerdos alcanzados hasta el momento son claramente insuficientes para resolver estos problemas. Uno de los más celebrados es el Código de Conducta acordado en 1997, mediante el cual los países se comprometen a eliminar las medidas de competencia fiscal perjudicial y a no introducir medidas similares en el futuro. Sin embargo, este Código es erróneo desde su comienzo porque se basa en una diferenciación, como poco cuestionable, entre medidas de competencia fiscal no perjudiciales (e incluso según la Comisión beneficiosas) y medidas perjudiciales que, lejos de evitar la competencia fiscal, puede acabar estimulando ciertos tipos de competencia fiscal. Además, la aplicación del Código ha sido arbitraria e, incluso contraproducente. Más aún como el Código es voluntario los países afectados por esta aplicación cuestionable sólo han aceptado retirar las medidas después de que, en muchos casos, la Comisión haya abierto expediente por ayudas de Estado a estas medidas.

En este contexto, una solución que eliminaría gran parte de los problemas consistiría en armonizar la base imponible en todo los países, establecer una regla de división de esta base común para empresas que actúan en más de un país comunitario y armonizar los tipos impositivos. Con esto desaparecerían los problemas de ineficiencias asignativas, los precios de transferencia serían irrelevantes para las empresas (y se podrían dictar normas comunes sencillas a efectos de dividir las bases) y las empresas no tendrían incentivos para trasladar beneficios entre países porque los tipos serían iguales en todos ellos.

La regla de división de la base trataría de garantizar que, de acuerdo con el principio de territorialidad, que se ha señalado en la Sección 2.3.1. como el

adecuado para la división del IS, cada país grava el porcentaje de los beneficios fiscales que se han generado en su territorio. Un análisis detallado de la fórmula de división excede de los objetivos de este trabajo ¹⁰³, aunque merece la pena señalar que la división debería realizarse utilizando datos de las empresas que éstas utilicen regularmente en su contabilidad empresarial y evitando criterios como el valor añadido o los beneficios imputados a cada país (porque resurgirían los problemas de subcapitalización y precios de transferencia) o las ventas (porque obligaría a muchas empresas a tributar en un buen número de países de la UE, a pesar de que no tengan establecimientos permanentes y se limiten a exportar a estos países). En principio, por tanto, las nóminas o el valor de los activos parecen variables más adecuadas para distribuir la base entre países.

Obsérvese que la armonización de tipos no entraría en conflicto con la autonomía fiscal nacional necesaria para garantizar que cada país pueda establecer el nivel y la estructura de sus impuestos porque, de acuerdo con las armonizaciones propuestas para otros impuestos, los países podrían determinar libremente el nivel de muchos otros impuestos como el IRPF, el IVA, las Cotizaciones Sociales y los Especiales.

Una cooperación menos radical consistiría, no en armonizar los tipos impositivos, sino en simplemente establecer un tipo mínimo. En función de cómo se realice la división de la base común entre empresas que operan en más de un país de la UE, esta solución mantendría los incentivos que pueden tener las empresas a establecerse donde los tipos sean más bajos ¹⁰⁴ y puede, por tanto, dar lugar a distorsiones en la asignación de factores, y mantener la competencia fiscal. Además, también es posible que, en función nuevamente de la regla de división de la base entre países que se adopte ¹⁰⁵, reproduzca los intentos de las empresas por trasladar impuestos desde los países de tributación alta hacia los que tienen impuestos bajos mediante manipulación de los precios de transferencia, subcapitalizaciones, etc.

Obviamente, no armonizar los tipos produciría los mismos problemas pero a mayor escala ya que no armonizar los tipos es equivalente a establecer un tipo mínimo igual a cero.

La armonización de bases es un objetivo de largo plazo. En el intermedio la UE debería tomar medidas parciales para paliar parte de los problemas que tienen en la actualidad las empresas que operan en más de un país de la UE y los efectos de la competencia fiscal. Estas medidas deberían incluir, acuerdos por los que la doble imposición internacional se corrija por el método del crédito fiscal en vez del método de exención (porque como se ha visto en la Sección 5.1.2, esto reduce el alcance de la competencia fiscal), la creación de una Comisión de resolución de conflictos entre países sobre precios de transferencia, la compensación, al menos parcial, de resultados entre países y una aplicación más estricta del Código de Conducta.

¹⁰³ Sobre esta cuestión véase por ejemplo, SEC (2001) 1681 y Break (1980).

¹⁰⁴ El único caso en el que no se producirían problemas es cuando la división de la base entre países se realiza en función de las ventas realizadas en cada país.

¹⁰⁵ Los problemas surgirán siempre que la división entre países se realice tomando en cuenta los beneficios o el valor añadido generado en cada país.

6.3. Impuestos sobre el Consumo

Los dos impuestos indirectos básicos son el IVA y los Especiales. A continuación se analizan los objetivos de la Comisión en relación a estos impuestos, y se señalan algunas de las reformas necesarias

6.3.1. El IVA

La Comisión considera que el objetivo de largo plazo del IVA es pasar a cobrarse en origen. En el intermedio está intentando adoptar medidas para solventar los dos problemas básicos que tiene el sistema actual de IVA: los costes para las empresas de cumplir con el sistema actual y el fraude.

Tender a un IVA origen plantea dos problemas básicos. El primero, y más importante, que exige casi una igualación de tipos en todos los países de la UE. Esta igualación de tipos limitaría de forma sustancial la autonomía fiscal de los países. Dado que los niveles actuales de gasto y, por tanto, de presión fiscal difieren de forma sustancial entre países, esta limitación de la capacidad de recaudar, combinada con las restricciones que existen para aumentar los impuestos directos, conllevaría que muchos países tendrían serios problemas para financiar su gasto (si los tipos acordados son bajos) o tendrían un exceso de recaudación (si los tipos pactados son altos).

A esto hay que añadir el hecho de que el paso a un IVA origen conlleva que, al menos inicialmente, la recaudación se traslade desde los países importadores netos del resto de la UE a los exportadores netos a la UE lo que, como se ha señalado en la sección 4.1.2, obliga a realizar ajustes ex-post. Estos ajustes pueden reestablecer el equilibrio recaudatorio haciendo la traslación inversa; desde los países de producción hacia los países de consumo. El ajuste, no obstante, está plagado de problemas técnicos, tanto si se realiza utilizando datos agregados de consumo y producción ¹⁰⁶, como si se basara en un ajuste microeconómico en el que cada país aportara los IVAs repercutidos en sus exportaciones y los soportados en sus importaciones y se produjera el ajuste correspondiente ¹⁰⁷. Además, incluso si se llegara a un sistema fiable de ajustes ex-post, se produciría una traslación temporal de recaudación desde los países importadores netos (del resto de la UE) hacia los exportadores netos, que será inaceptable para los primeros.

Además de lo anterior, pasar a un IVA origen no solventa el problema del fraude ¹⁰⁸, requiere una amplia cooperación entre las Administraciones Fiscales nacionales (porque en cada país las empresas se deducirán IVAs repercutido por empresas de otros países) y tiene efectos moderados sobre la presión fiscal indirecta que soportan las empresas. De hecho, es sorprendente que la Comisión quiera justificar el IVA origen equiparando el funcionamiento de la UE con el de los países unitarios cuando entre los dos casos existe una diferencia sustancial, que es que en cada país existe una Administración Tributaria nacional que centraliza todas las declaraciones de IVA y se queda con la recaudación ¹⁰⁹, mientras que en la UE no existe una autoridad sino 15 autoridades diferentes (que en el futuro pueden llegar hasta 27 ó 28) con serios problemas de coordinación (por prácticas, idiomas y objetivos diferentes).

Tomando todo en cuenta, las pérdidas y conflictos de pasar a un IVA origen están claras, pero sus ganancias lo están mucho menos. Por ello, lo razonable sería que la Comisión abandonara el objetivo del IVA origen y se centrara en buscar soluciones para los problemas del IVA destino actual.

Algunos autores ¹¹⁰, han sugerido introducir lo que ellos denominan el VIVAT (sistema viable de IVA). Este impuesto consiste básicamente en una combinación de un IVA a tipo armonizado (que se aplicaría a las transacciones entre empresas de la UE) con un impuesto sobre ventas en fase minorista (que se aplicaría a las ventas a los consumidores finales) que podría ser diferente en los distintos países e incluso regiones. Se mantendría, por tanto, el principio destino en las transacciones finales y se aplicaría el criterio origen en las tran-

¹⁰⁶ El problema aquí es la escasa fiabilidad de los datos. En la actualidad, en la UE los datos de cada país son seriamente cuestionados por los demás países y esta desconfianza podría llegar al límite si los datos de contabilidad de cada país se utilizaran para realizar los ajustes por IVA.

¹⁰⁷ Los problemas incluyen la dificultad, si no imposibilidad, de tratar millones de datos, el crecimiento de la burocracia y los desincentivos del sistema (para permitir el fraude en el IVA en bienes exportados). Estos problemas son suficientemente importantes como para cuestionar todo este sistema.

¹⁰⁸ De hecho puede aumentarlo porque cada país debe permitir deducir los IVAs repercutidos por empresas de otros países y comprobar la veracidad de estas repercusiones puede ser complicado a no ser que exista una amplia colaboración entre las Administraciones nacionales.

¹⁰⁹ La única excepción es España, donde el IVA está descentralizado a las CC.AA. Forales. Este ejemplo no es, sin embargo, extrapolable al conjunto de la UE porque casi el 90% de la gestión sigue perteneciendo a una sola Administración, todas las Administraciones involucradas tienen prácticas similares y, además, están unidas por relaciones fiscales que van mucho más allá del IVA [véase Zubiri (2000)].

¹¹⁰ Keen y Smith (1996).

sacciones intermedias. Aunque sus autores parecen pensar lo contrario, las ventajas de este sistema son dudosas. De entrada, dejaría de ser un IVA ya que, en realidad sería un IVA combinado con un impuesto sobre ventas en fase minorista. En segundo lugar, mantendría muchos de los problemas del IVA origen (por ejemplo, necesidad de ajustes ex-post en el IVA, la necesidad de una cooperación administrativa muy amplia, etc.). En tercer lugar, al introducir un elemento de impuesto minorista renuncia a parte de las ventajas del IVA (como, por ejemplo, discriminar automáticamente entre consumos intermedios y finales). Finalmente, como lo que permite el sistema VIVAT es que se diferencien los tipos en la parte minorista del impuesto, antes de aceptar esta propuesta sería mejor eliminar el IVA y establecer como impuesto indirecto básico en la UE, precisamente, un impuesto sobre ventas en fase minorista.

En suma por tanto, la Comisión debería concentrar sus esfuerzos en solventar los problemas del sistema actual que debería ser y, con probabilidad elevada lo será, el sistema definitivo. Para ello, debería profundizar en algunas de las líneas en las que ya está actuando, significativamente el tratamiento del comercio electrónico y las medidas para reducir el fraude. Dado que, en este último ámbito, como señala la propia Comisión, una de las causas de fraude es que las Administraciones nacionales dedican pocos recursos materiales y humanos a combatirlo, la Comisión debería plantearse establecer un sistema de incentivos mediante el cual se penalizara a aquellos países que no controlan adecuadamente el fraude o no envían la información necesaria a los restantes países en la forma y el tiempo oportunos.

6.3.2. Los Especiales

En el caso de los impuestos especiales, al igual que en el caso del IVA, se aplica el principio destino lo que, en principio, garantiza la eficiencia asignativa. Los acuerdos de armonización establecen unos tipos mínimos bastante bajos que, por ello, son bastante inefectivos. El problema más importante de esta situación es que en algunos países, como por ejemplo en Dinamarca o el Reino Unido, se producen deslocalizaciones importantes del consumo de algunos bienes sujetos a especiales debido a las diferencias de impuestos con los países colindantes.

Sobre esta cuestión lo primero que hay que señalar es que cuando, como ocurre en la práctica de la UE, hay diferencias sustanciales entre países en impuestos como Sociedades, la tributación de los rendimientos del capital o el IVA, los efectos de la deslocalización de determinados consumos por las diferencias en los especiales son, desde una perspectiva global de la UE, como poco, de importancia secundaria ¹¹¹. En todo caso, la conveniencia de armonizar los tipos de los especiales debe equilibrarse con la pérdida de autonomía fiscal que conlleva y, en esta elección, dadas las limitaciones crecientes en el ámbito de los impuestos directos, parece razonable que los países mantengan la capacidad de determinar sus tipos en los impuestos especiales.

Una segunda cuestión importante en relación a los impuestos especiales, es la potenciación de los denominados impuestos medioambientales (los que de alguna forma gravan bienes relacionados con el consumo de energía). Según sus defensores, estos impuestos no sólo ayudan a preservar el medioambiente sino que, además, cuando los ingresos que producen se utilizan para reducir los impuestos sobre el factor trabajo producen un doble dividendo ya que, además

¹¹¹ No obstante algunos países, como ya se ha señalado, pueden verse afectados de forma significativa.

de lo anterior, reducen el desempleo. La Comisión comparte esta idea y desea extender el ámbito de las Directivas sobre hidrocarburos a otras fuentes de energía (por ejemplo, la electricidad, el carbón y el gas natural) y actuar en el ámbito de los impuestos de matriculación y circulación de vehículos para reestructurarlos de forma que contribuyan a la preservación del medio ambiente.

A pesar de este interés de la Comisión, la realidad es que los argumentos en favor de los impuestos medioambientales están plagados de problemas conceptuales y prácticos. De entrada para que el impuesto medioambiental produzca un efecto beneficioso (corrija un efecto externo) deben darse varias condiciones. Primero que el nivel de contaminación sea excesivamente alto. Segundo que el impuesto se ajuste a la cuantía de la contaminación que emite cada agente. Tercero, que el impuesto no se pueda trasladar.

Incluso aceptando que las dos primeras condiciones se cumplen —algo cuando menos dudoso en la práctica, por lo menos en el caso de la segunda condición— la traslación del impuesto reduce su efectividad para controlar el deterioro del medio ambiente. Así, por ejemplo, si una empresa puede trasladar (vía precios mayores o salarios menores) un impuesto sobre la contaminación, la efectividad del impuesto se verá reducida sustancialmente.

Por otro lado, incluso si un impuesto medioambiental es efectivo, cuanto más efectivo sea menor será la recaudación. La razón es que, al final, si un impuesto medioambiental es efectivo su efectividad es proporcional a la base gravable que elimina. Simplemente cojamos un caso extremo en el que lo óptimo fuera reducir prácticamente a cero una actividad contaminante. Entonces si el impuesto consigue su objetivo, la recaudación será casi nula.

Finalmente, merece la pena señalar que, el impuesto medioambiental puede acabar siendo soportado por el trabajo y que el supuesto doble dividendo es más que dudoso por varias razones. Primero porque el empresario puede reducir los salarios pagados (traslación). Segundo, porque si el empresario aumenta los precios de venta, puede acabar vendiendo menos y demandando menos trabajo. Tercero porque ante un impuesto medioambiental puede reaccionar utilizando tecnologías menos intensivas en trabajo. Cuarto, porque, como ya se ha señalado, si el impuesto medioambiental consigue reducir la contaminación su recaudación puede ser baja y, entonces, la cuantía de los impuestos sobre el trabajo que podrá sustituir es reducida. Quinto, porque reducir los impuestos sobre el trabajo no conduce necesariamente a más empleo.

Los problemas anteriores se complican aún más en la práctica porque los impuestos que se establecen suelen tener una conexión difusa con el objetivo medioambiental que supuestamente tratan de lograr. Así, por ejemplo, frecuentemente se denomina como impuestos medioambientales a impuestos que gravan la demanda de bienes como las gasolinas o la electricidad. Ciertamente es dudoso que quien en su día estableció estos impuestos tuviera algún objetivo medioambiental en mente. Pero dejando esto al margen se trata de impuestos con demandas bastante inelásticas y cuya conexión con la contaminación es indirecta. Máxime si, como ocurre en la práctica de muchos países, se excluye a las empresas de estos impuestos.

Tomando todo en cuenta, la conclusión es que, probablemente, si se desea controlar la degradación del medio ambiente lo mejor es utilizar la regulación o, dependiendo del caso, las subastas de permisos de contaminación. Por contra, decir que se va a controlar el medio ambiente a través de un impuesto que, además (en la medida que sus ingresos se utilicen para sustituir el IRPF o las co-

tizaciones Sociales o para no aumentar estos impuestos) va a ser beneficioso para el empleo, parece más la explicitación de un deseo que de una realidad.

6.5. Reforma de los Mecanismos de Decisión

Muchas de las cooperaciones necesarias (porque aumentarían la renta global de la UE) están siendo bloqueadas por países que se benefician de la no cooperación a expensas de los restantes miembros de la UE. Esto es especialmente cierto el ámbito de la cooperación en fiscalidad sobre el capital donde países como Luxemburgo o Irlanda se están beneficiando de la falta de cooperación por la vía de la competencia fiscal. Estos países y otros pueden lograr sus objetivos porque la regla de decisión en materia fiscal es la unanimidad. De hecho, si se mantiene esta regla, va a ser esencialmente imposible llegar a ningún acuerdo de cooperación una vez que la UE se amplíe hasta 27 ó 28 miembros porque encontrar una cooperación que les beneficie a todos y, por tanto, concite un apoyo unánime va a ser próximo a lo imposible.

Por tanto la única vía de lograr que, a pesar de que algún país pueda resultar perjudicado, se aprueben cooperaciones globalmente beneficiosas, de evitar que algunos países se estén beneficiando de la falta de cooperación a expensas de otros, y que en el futuro no sea imposible llegar a cualquier acuerdo fiscal es que la regla de unanimidad se sustituya por la de mayoría cualificada. Obviamente los países que no quieren la cooperación se van a oponer a este cambio. Por ello, para que renuncien a la unanimidad, la única vía es ligar el cambio en la unanimidad a su participación en otros avances de la UE.

Desafortunadamente, esta estrategia no se ha seguido, al menos de momento, y en lo esencial el proyecto de Constitución Europea mantiene la unanimidad en cuestiones fiscales. Si esto se mantiene así finalmente, no es aventurado decir que en el futuro en la UE se van a lograr pocos avances significativos en materia de cooperación fiscal.

7. Conclusiones

Este trabajo analiza qué cooperaciones fiscales serían necesarias en la UE. Aunque en la práctica sea difícil lograr acuerdos de cooperación debido a la regla de la unanimidad, analizar lo que se debería hacer no es un esfuerzo estéril porque, por un lado, permite establecer objetivos de largo plazo y, por otro, determina el precio que se está pagando por la no cooperación y aporta argumentos para eliminar la regla de la unanimidad.

El punto de partida del trabajo ha sido argumentar que deben llevarse a cabo todas aquellas cooperaciones fiscales que aumenten la eficiencia productiva global de la UE sin menoscabo sustantivo de la capacidad de los países para determinar el nivel y las estructuras de sus impuestos nacionales. Con la regla de la unanimidad vigente en la actualidad muchas de estas reformas pueden ser bloqueadas por países que, individualmente, pueden salir perjudicados por la cooperación. Esto, sin embargo, es inaceptable económicamente (porque supone una pérdida de renta global para la UE) e incluso éticamente (porque muchas veces los países que bloquean la cooperación lo hacen porque la competencia fiscal les está produciendo ganancias a expensas del resto de los países de la UE). Y esto se produce en un contexto en el que, fuera del ámbito fiscal, muchos países han renunciado a políticas nacionales que, individualmente, les hubieran beneficiado.

Dado lo anterior, es necesario cambiar las reglas de adopción de medidas fiscales pasando de la unanimidad a la mayoría cualificada. De esta forma se evitaría el bloqueo por parte de países poco cooperativos y el casi seguro colapso de cualquier proceso de cooperación una vez que la UE se amplíe hasta 27 ó 28 países. Esto hace que sea especialmente preocupante que en lo esencial el proyecto de Constitución Europea mantenga la unanimidad en cuestiones fiscales.

En el ámbito de los impuestos sobre el capital se ha argumentado que es necesario avanzar en la cooperación sobre fiscalidad de los rendimientos del ahorro y en el IS. En el caso de los rendimientos del ahorro, la propuesta de Directiva existente, al margen de que puede no ser finalmente aprobada, es poco efectiva para garantizar una tributación incluso mínima de los rendimientos del ahorro y evitar la competencia fiscal. Como mucho puede reducir el fraude de los pequeños evasores pero, en ningún caso, el de los grandes defraudadores. Por ello se propone modificar esta Directiva introduciendo una retención mínima en la fuente sobre todos los rendimientos del ahorro aplicable a los residentes en la UE. Esto se aplicaría a individuos y empresas (no sujetas por una relación matriz filial) e incluiría intereses, dividendos y, dentro de lo posible, plusvalías. Los países de residencia darían un crédito fiscal pleno por la retención mínima practicada en otros países.

Esta solución ideal es, obviamente, inviable en el corto y medio plazo pero debe considerarse como un objetivo de largo plazo. En el intermedio se debería ampliar el contenido de la Directiva y, por lo tanto, el intercambio de información, a, por lo menos, los dividendos y, en la medida de lo posible, a determinadas plusvalías. Además se deben tomar las medidas necesarias para que el in-

tercambio de información entre Administraciones funcione adecuadamente, incluyendo mecanismos de sanción para los países que no den la información en los términos y forma adecuada.

La tributación de las empresas está plagada de problemas, especialmente en el caso de las empresas transnacionales. Algunos de estos problemas incluyen la presión fiscal indirecta de enfrentarse a normativas distintas, la no compensación de resultados entre países, los conflictos en la determinación de los precios de transferencia, que muchas veces se traducen en dobles imposiciones, etc. Por otro lado, las Administraciones se enfrentan a problemas para evitar arbitrajes fiscales de las empresas mediante la subcapitalización, la utilización de precios de transferencia, la creación de sociedades holding, etc. A esto hay que unir que las diferencias de tipos entre países menoscaban la competencia, inducen competencias fiscales y dan lugar a asignaciones ineficientes.

La forma de solventar estos problemas en el medio plazo sería ir a una armonización plena de tipos y bases en la UE junto con una regla de división entre países de la base de las empresas que operan en más de un país de la UE. En su defecto, la armonización debería limitarse a las bases. En el intermedio, se deben arbitrar medidas parciales que corrijan los problemas más importantes. Estas medidas incluyen, la aplicación obligatoria del método del crédito fiscal en la corrección de la doble imposición, una interpretación más estricta del Código de Conducta, la creación de Comisiones de Resolución de conflictos sobre Precios de Transferencia, la compensación de resultados entre países, etc.

En el caso de los impuestos indirectos, se ha argumentado que la Comisión debería, en primer lugar, abandonar la idea del IVA tipo origen por varias razones. Primero, porque conllevaría una armonización de tipos que, dadas las restricciones propuestas para otros impuestos, limitaría las posibilidades de los países para determinar su nivel de ingresos. Segundo, porque el mecanismo de clearing necesario con un IVA origen está plagado de problemas técnicos y, en función de como se realice, conlleva un aumento sustancial de la burocracia. Tercero, porque como la eficiencia productiva no exige armonización de tipos, esta armonización es innecesaria.

Por otro lado, se propone que la Comisión avance, como de hecho así planea, en la mejora de los mecanismos de intercambio de información y en la reducción de la presión fiscal indirecta de las empresas. Nuevamente, los mecanismos de sanción para los países que no controlen adecuadamente el fraude y no aporten la información necesaria pueden ser una vía para mejorar el sistema actual.

En cuanto a los especiales, se ha señalado que la armonización no es prioritaria y, probablemente, ni siquiera necesaria. Se ha sugerido también que la potenciación de la imposición medioambiental carece de demasiada justificación económica tanto si el objetivo es preservar el medioambiente como si se trata de crear más empleo (utilizando los recursos de los impuestos medioambientales para reducir los impuestos sobre el trabajo).

En el caso de la Cotizaciones Sociales se sugiere que, en la medida en que es probable que, excepto para los trabajadores de baja cualificación, estas cotizaciones sean soportadas por los mismos trabajadores, no distorsionan la competencia y, por tanto, no son necesarias armonizaciones adicionales. Más aún, incluso si parte o todas de las cotizaciones fueran soportadas por los empresarios, la armonización tampoco sería deseable por una doble razón. Primero, porque es probable que el grado de distorsión sea pequeño. Segundo, y más im-

portante, porque las cotizaciones financian una protección social que difiere ampliamente entre países.

Tomando todo en conjunto, el esquema de cooperación propuesto armonizaría en el medio plazo los elementos básicos del IS y establecería una fiscalidad mínima sobre los rendimientos del capital por la vía de las retenciones. En el corto plazo establecería un sistema de tributación especial para empresas transnacionales basado en la repartición entre países de la base imponible (de todas las operaciones europeas). Por otro lado, establecería como definitivo el sistema actual de IVA destino, no armonizaría los impuestos especiales y no pondría ningún énfasis en los denominados impuestos medioambientales. En el medio plazo, se tomarían medidas de cooperación que reducirían los problemas más importantes que se derivan de la falta actual de cooperación entre los países.

Estos esquemas de cooperación no limitarían la suficiencia de los países para determinar el nivel y la estructura de los ingresos porque conservarían una amplia discrecionalidad en el diseño del IRPF, las cotizaciones Sociales, el IVA y de los especiales. Sólo se podrían oponer, por tanto, quienes desean la no cooperación para llevar a cabo competencias fiscales perjudiciales para el resto de los países miembro.

Referencias

- ALBI, E., GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M. y ZUBIRI, I. (2000): *Economía Pública I* (Capítulo 5). Ed. Ariel. Barcelona.
- BAYER & MCKENZIE (2001): *The Effective Tax Burden of Companies in the Member States of the EU*. Marzo 2001.
- BÉNASSY-QÉRE', FONTAGNE, L. y LACHRÈCH-RÉVIL, A. (2000): *Foreign Direct Investment and the Prospects for Tax Harmonization*, CEPII, Paris; (mimeo).
- BÉNASSY-QÉRE', FONTAGNE, L. y LACHRÈCH-RÉVIL, A. (2001): *Tax Competition and Foreign Direct Investment*, CEPII, Paris; (mimeo).
- BREAK, G. (1980): *Financing Government in a Federal System*, Brookings Institution, Washington.
- BRENNAN, G. y BUCHANAN, J. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge U. Press.
- COM (2001) 582 final: Company Taxation in the Internal Market.
- COM (2001) 582 final: Towards an Internal Market without Tax Obstacles: A Strategy for providing companies with a consolidated corporate tax base for their EU-wide activities.
- COM (2001) 400 final: Proposal for a Council Directive to Ensure Effective Taxation of Savings Income in the Form of Interest Payments within the Community.
- COM (2001) 214 final: Communication on the Elimination of Tax Obstacles to Cross-Border Provision of Occupational Pensions.
- COM (1996) 328 final: Un Sistema Común de IVA (Programa para el Mercado Único)
- COM (1997) 495 final. Hacia la coordinación Fiscal en la Unión Europea.
- COM (1997) 564 final: Communication Proposing Measures to Tackle Harmful Tax Competition in the European Union.
- DE MOOIJ, R. y EDERVEEN, S. (2001): *Taxation and Foreign Direct Investment*. CPCD discussion paper n.º 3.
- DEVEREUX, M. y GRIFFITHS, R. (1998): Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinationals. *Journal of Public Economics*, 68, 335-67.
- DIAMOND, P. y MIRRLEES, J. (1971): Optimal Taxation and Public Production (Partes I y II). *American Economic Review*, marzo, junio.
- FBE, Federation Bancaire Européenne (2001): Posision Paper on the Proposed Directive to Ensure Effective Taxation of Savings Income in the form of Interest Payments within the Community. Mimeo.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (2000): Armonización y Competencia Fiscal en Europa: Situación Actual, Perspectivas e Implicaciones para España. En GARCÍA MILÁ (ed.): *Nuevas Fronteras de la Política Económica, 1999*. CREI, Universidad Pompeu Fabra, Generalitat de Catalunya.
- HINES, J. R. (1999): Lessons from Behavioral Responses to International Taxation. *National Tax Journal*, 52, 305-23.
- HUIZINGA, H. y NICODEME, G. (2001): Are international Deposits Tax Driven? *Economic Paper* n.º 152, Directorate for Economic and Financial Affairs, European Commission.
- KEEN, M. y SMITH, S. (1996): VIVAT, An alternative VAT for the EU. *Economic Policy*, 375-420.
- KPMG (2001): *Corporate Tax Rate Survey*.
- MARTINEZ-MONGAY, C. (2000): *ECFIN's Effective Tax Rates. Properties and Comparisons with other Tax Indicators*. Economic Papers, n.º 146, European Commission.
- NORREGAARD, J. (1997): «Tax Assignment». En *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter Minassian (editora). International Monetary Fund, Washington D.C., 49-72.
- OCDE (1998): *Harmful Tax Practices- an Emerging Global Issue*. Paris.
- OCDE (2002): Revenue Statistics, en *Statistical Compendium*.
- RODRÍGUEZ MONTERO, R. (1997): La Armonización Fiscal en el Contexto de la unión Económica y Monetaria y de la unión política Europea. *Hacienda Pública Española*, Monografías, 63-72.
- SEC (2001) 1681: Company Taxation in the Internal Market. Commissions Staff Working Paper.
- SORENSEN, P. B. (2001): Tax Coordination in the European Union: What are the Issues? Mimeo.
- TANZI, V. (1995): *Taxation in an Integrating World*. Brookings Institution, Washington, DC.
- WILSON, J. D. (1999): Theories of Tax Competition. *National Tax Journal*, 52, 269-04.
- ZUBIRI, (1998): Tax Equalization Systems in Member States: Characteristics, Performance and Institutional Aspects, DGXIX (mimeo).
- ZUBIRI, I. (2000): *El Sistema de Concerto Económico en el contexto de la Unión Europea*. Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.
- ZUBIRI, I. (2001): Las Reformas Fiscales en los Países de la UE: Causas y Efectos. *Hacienda Pública Española/Monografía Tendencias de Reforma Fiscal*, 13-52.

8. Expertos que han colaborado en los debates sobre el tema: «Desafíos financieros, fiscales y económicos de la U.E.»

Francisco Alcalá Agulló
Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico. Universidad de Murcia.

Eduardo Bandrés Moliné
Consejero de Economía, Hacienda y Empleo. Gobierno de Aragón.

Alain Cuenca García
Director General de Economía. Gobierno de Aragón.

Gema García Navarro
Directora General de Presupuestos, Tesorería y Patrimonio. Gobierno de Aragón.

José Manuel González-Páramo
Catedrático de Hacienda Pública. Universidad Complutense de Madrid.

Javier Lasarte
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

Guillem López Casanovas
Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de Pompeu Fabra.

Julio López Laborda
Catedrático de Estructura e Historia Económica y Economía Pública. Universidad de Zaragoza.

José Sánchez Maldonado
Catedrático de Hacienda Pública. Universidad de Málaga.

Carlos Monasterio
Catedrático de Hacienda Pública. Universidad de Oviedo.

Alfonso Peña Ochoa
Interventor General. Gobierno de Aragón.

Juan Urrutia Elejalde
Consejero de BBVA. Madrid.

Ignacio Ezquiaga
Director General de Análisis Financieros Internacionales (AFI).

Javier Quesada Ibáñez
Subsecretario de Ciencia y Tecnología. Generalitat Valenciana.

Eduardo Zapico Goñi

Subdirector General de Análisis y Evaluación de las Políticas de Gasto. Ministerio de Hacienda.

Ignacio Zubiri Oria

Catedrático de Hacienda Pública. Universidad del País Vasco.

El autor agradece los comentarios de los asistentes a los Seminarios de Madrid y Albarracín organizados por la Academia Europea de las Ciencias y Artes y asume como responsabilidad suya cualquier error que permanezca en este texto.