



- ◆ Trabajo realizado por la Biblioteca Digital de la Universidad CEU-San Pablo
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 de la M.T.R.L.P.I. (Modificación del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 7 julio del 2006)



**LA ARMONIZACIÓN DE LA
TRIBUTACIÓN DEL CAPITAL EN LA UNIÓN EUROPEA.**

**Gregorio Izquierdo Llanes.
Director de Análisis del IEE.**

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 02-01.

Departamento de Economía General.
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
UNIVERSIDAD SAN PABLO-CEU.

C Julián Romea. 23. 28003. Madrid.

LA ARMONIZACIÓN DE LA TRIBUTACIÓN DEL CAPITAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Gregorio Izquierdo Llanes
Director de Análisis del IEE

La armonización fiscal se suele definir como un proceso de aproximación progresiva de los sistemas fiscales que obedece a los objetivos globales de la integración europea, condicionado al principio de subsidiariedad que pide influir sólo lo estrictamente necesario en las acciones de política nacional. En la actualidad, y tras múltiples avatares, la armonización se contempla desde una visión prudente y cautelosa. Así se explica que los ambiciosos objetivos que guiaban la armonización fiscal en los inicios de la Comunidad hayan sido sustituidos por objetivos más pragmáticos y, por lo tanto, susceptibles de mayor aceptación (Gardner, 1992). Ha nacido así la armonización de lo esencial o de nivelación del campo de juego, que es relativamente moderna y cuyo protagonismo se explica por el hecho de que las premuras que impone el deseo de integración europea son incompatibles con los rechazos que generan las iniciativas armonizadoras excesivamente ambiciosas. La armonización de la fiscalidad se encuentra claramente en esta línea, ante todo por el hecho de que los Tratados constitutivos exigen el voto unánime de todos los países miembros para las decisiones comunitarias que tengan relación con la fiscalidad. Además, por ahora, a diferencia de la imposición indirecta, la armonización de la fiscalidad directa no viene obligada ni por el Tratado de Roma ni por el Acta Única Europea, aunque sea inherente con los objetivos de ambos, lo que refuerza la creencia de que su importancia procede de su carácter instrumental al servicio de la consecución del mercado interior (Calle, 1990).

Aun no siendo la armonización fiscal imprescindible ni obligada, puede ayudar a la integración europea si se articula de tal forma que contribuya a superar algunas de las distorsiones que la mayor integración puede generar, siempre y cuando los distintos países estén dispuestos a sacrificar alguna autonomía en este campo, lo cual es más fácil en los países que sufren mayores vías de escape por la elusión y evasión fiscal internacional. Por ahora los dos países que se han opuesto en mayor medida a la armonización han sido el Reino Unido, Luxemburgo y Austria. El primero, entre otras razones, por su interés en consolidarse como plaza financiera de Europa. El segundo, para preservar su carácter de paraíso fiscal y de sede financiera que disfruta, en gran medida, a costa de sus países vecinos. Austria, por su parte, se opone para preservar su secreto bancario que tiene en ese país carácter de derecho constitucional. No obstante, a estos últimos pueden unirse otros, máxime cuando los países con un menor nivel de desarrollo pueden desear mantener la posibilidad de una tributación del capital más benigna como mecanismo de convergencia con el resto de los socios comunitarios.

1. Las iniciativas de armonización de la tributación del capital en Europa: de la armonización completa a la armonización de lo esencial

La evolución de la armonización de la fiscalidad directa es un proceso más de intenciones que de realidades. La escasez de Directivas en vigor contrasta con los cuatro grandes informes realizados (Newmark, 1962; Van der Tempel, 1970; Werner, 1971 y Ruding, 1992), con dos ambiciosas propuestas de Directiva realizadas hasta ahora (una de 1975 relativa al impuesto sobre sociedades y otra de 1989 acerca de la introducción

de una retención sobre los rendimientos de capital financiero, rescatada de nuevo en 1998) y con múltiples programas de la Comisión, proyectos de propuestas de Directiva y otros trabajos de menor interés que se han sucedido a lo largo de los años.

La armonización de la fiscalidad directa preocupó a la Comunidad Europea desde sus orígenes, por lo que propulsó el encargo de diversos informes a grupos de expertos independientes. El primero de ellos fue el realizado por el Comité Newmark, cuya principal recomendación fue la de armonizar los impuestos sobre sociedades basándose en el sistema alemán de doble tipo existente pero que establecía que la armonización de la fiscalidad directa no era tan urgente como la de la fiscalidad indirecta. Los siguientes pasos se plasmaron en 1970 con el informe Van der Tempel, que analizó la armonización del impuesto sobre sociedades en la Comunidad Europea. En este informe se seguía propugnando la armonización pero hacia un sistema de impuesto sobre sociedades clásico. En 1971 apareció el informe Werner en el que se analizaban las acciones y políticas necesarias para alcanzar la unión económica y monetaria. De todas formas, incluyó entre sus resoluciones la propuesta, por un lado, de armonizar el impuesto sobre sociedades y, por el otro, de armonizar el tratamiento tributario de los dividendos y de los intereses. Como consecuencia del desarrollo de todas estas recomendaciones, en 1975 se presentó una ambiciosa propuesta de Directiva de armonización del impuesto sobre sociedades, que entre otras acciones consideraba necesario armonizar el tipo del impuesto sobre sociedades dentro del intervalo del 45 al 55 por 100. Esta propuesta nunca fue aprobada por el Parlamento Europeo, ya que entendió que antes que los tipos impositivos era necesario armonizar las normas de cálculo de las bases imponibles.

Tras estos intentos fallidos, el 11 de junio de 1990 se erigió como una fecha clave. Los ministros comunitarios de Hacienda acordaron abandonar el objetivo de armonización amplia, por lo que se retiró la propuesta de armonización del impuesto sobre sociedades, para centrarse en tres medidas de armonización específica, que se plasmaron en dos Directivas, la de matrices y filiales y la de concentraciones de empresas, y un Convenio, el de arbitraje. La Directiva relativa a la armonización del régimen fiscal de matrices y filiales (90/435/CEE) que trata de eliminar la doble imposición y las retenciones que sufren los dividendos transfronterizos pagados por las filiales a sus matrices. Respecto a los beneficios distribuidos por la sociedad filial a su matriz, el Estado de residencia de ésta última puede optar entre abstenerse de gravar dichos beneficios, o bien gravarlos, permitiendo a la matriz deducirse las retenciones y/o la fracción del impuesto de la filial percibida por el Estado de residencia de la filial. Además, la Directiva obliga a suprimir la retención en origen de los flujos de dividendos transfronterizos repartidos por las filiales a sus sociedades matrices. Esta Directiva actualmente está en vigor y ha sido implantada por los países de la Unión Europea de forma distinta, tal y como la misma autorizaba, aunque en los últimos años se han presentado algunas iniciativas encaminadas a perfeccionar su aplicación.

La otra Directiva aprobada fue la relativa al régimen fiscal de fusiones y escisiones de empresas (90/434/CEE). En ella se intenta que la dificultad sea neutral respecto de las operaciones de reestructuración y concentración de empresas. En consecuencia, no se integran en la base imponible de la sociedad transmitente las plusvalías que se manifiestan en los bienes transmitidos, ya que se difiere su tributación hasta el momento de su realización futura. A su vez, la sociedad que recibe dichos activos los contabiliza por su valor previo a la transformación. Este régimen tributario se extiende, además, a

los socios de estas sociedades en lo relativo al canje de los valores de sus participaciones. Esta Directiva sigue vigente en la actualidad, aunque ha habido intentos de modificación para ampliar su campo de aplicación a todo tipo de sociedades y para limitar sus beneficios a aquellas sociedades que estén clasificadas como matrices y filiales.

El Convenio de arbitraje (90/436/CEE) intenta corregir la doble imposición que surge entre empresas vinculadas y radicadas en diferentes países cuando una administración tributaria aplica de forma unilateral la figura de los precios de transferencia. Establece un proceso reglado de acuerdos amistosos entre administraciones tributarias, que prevé adicionalmente un procedimiento arbitral para las posibles discrepancias.

Además de las Directivas, el mismo año se encargó a un grupo de expertos la realización de un estudio que aconsejara a la Comisión sobre futuras propuestas. El grupo se reunió bajo la dirección del Profesor Ruding y presentó sus resultados en marzo de 1992. Su principal conclusión fue que la armonización completa no se justificaba en esos momentos. Con todo, el informe Ruding defendía que los países miembros deberían revisar sus tipos de impuestos sobre sociedades para situarlos en un intervalo que se situaría entre el 30 y el 40 por 100. El informe Ruding desconfiaba en términos globales de los incentivos fiscales, pero los prefería en cuota antes que en base o en tipos y, en todo caso, por detrás de las subvenciones directas, y sólo para situaciones especiales temporales, como la inversión en regiones deprimidas o como instrumento anticíclico. Por último, abogaba por fijar unas normas comunes para los elementos de cálculo de la base imponible que los países tendrían que cumplir con carácter de mínimo.

Las recomendaciones contempladas en el informe Ruding fueron posteriormente matizadas en una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, que configura una de las posturas oficiales más claras del tema y que podría sintetizarse en los siguientes puntos:

- Tipos impositivos. La Comisión rechazaba establecer un tipo mínimo del 30 por 100, ya que restringía la capacidad de maniobra para hacer frente a la competencia fiscal de terceros países e impedía mantener el sistema de algunos países cuyos tipos eran inferiores para sus Pymes.
- Base imponible. La Comisión opinaba que las recomendaciones del Comité Ruding sobre algunos elementos de la base imponible iban demasiado lejos y no respetan el principio de armonización mínima que reconoce el propio Comité.
- Incentivos fiscales. Para la Comisión la introducción de regímenes fiscales específicos que incluyan incentivos fiscales debe ser notificada a la Comisión, al igual que se hace con las ayudas públicas. En principio, coincidía en preferir incentivos fiscales en cuota a los establecidos en la base imponible. Entre los incentivos, considera que los más adecuados son aquéllos que se establecen como instrumento complementario de desarrollo regional, así como los encaminados a estimular la investigación y el desarrollo o la protección del medio ambiente.

Tras el freno que impuso la Comisión a las recomendaciones del informe Ruding, parece que, de momento, es poco probable que se registren armonizaciones sustanciales en este campo. Es, de todas formas, obligado recordar que, en los últimos años, se han promulgado algunas medidas puntuales y específicas de armonización de la imposición directa, aunque por la vía de Recomendaciones y no por la de la Directiva cuyo rango jurídico y obligatoriedad de seguimiento es mayor.

En esta línea de las recomendaciones, hay que entender la iniciativa de la Comisión de diciembre de 1997, de presentar una Comunicación que recogía una serie de medidas para evitar una competencia perniciosa en el impuesto sobre sociedades. Como resultado de la misma, el Consejo ECOFIN de diciembre de 1997 aprobó en Dublín un "Código de Conducta sobre Fiscalidad de las empresas", que de momento sólo constituye un compromiso político por parte de los países miembros, ya que no es de obligado cumplimiento ni invocable en los tribunales europeos, al carecer de un instrumento jurídico propio del acervo comunitario que lo respalde. El Código de Conducta (Piñel, 1999) intenta, ante todo, prohibir los gravámenes anormalmente bajos para las actividades de los no residentes o que se concedan sin un respaldo económico real en el país que los otorgue, que es el caso típico de la mayor parte de los paraísos fiscales. Como consecuencia del Código se pretende que ya no se apruebe ningún esquema nuevo de tributación en Europa que atente contra sus principios y que los ya existentes se desmantelen en un plazo máximo que, en principio, no debería llegar al 2003.

Otro campo de trabajo de la Comunidad ha sido la armonización de la tributación de los rendimientos del capital financiero. Aquí se han intentado seguir dos caminos complementarios: el del intercambio de información y el del establecimiento de una retención mínima en la fuente. En la actualidad el intercambio de información válido a efectos fiscales se rige en la Unión Europea por la Directiva 77/799/CEE de 19 de diciembre de 1977, relativa a la asistencia mutua entre las autoridades fiscales de los países miembros. Esta Directiva ha tenido una eficacia bastante limitada en la medida en que hay países que, amparándose en esta normativa, se niegan al suministro de información en cuanto no les es accesible por la práctica administrativa o bien en disposición legal, y a que los países supeditan el suministro de información a la reciprocidad que reciben del país que la solicita.

La Comisión ha presentado una nueva Propuesta de Directiva sobre fiscalidad del ahorro el 20 de mayo de 1998, que en principio sólo se aplicaría sobre los rendimientos de intereses percibidos por residentes de otro país comunitario distinto del del agente pagador. En la misma se establecen tres grandes alternativas a elegir por parte de cada uno de los países. La primera, la introducción de una retención mínima del 20 por 100. Alternativamente, cuando un país no establezca la anterior retención, el agente que pague rendimientos de intereses debe notificar a su Administración fiscal su importe a los efectos de que ésta se le facilite de forma automática a la Administración fiscal del país de residencia del perceptor de los mismos. Por último, el contribuyente puede evitar la retención presentando un certificado acreditativo al agente pagador de que ha informado a su Administración de residencia el importe de las rentas de intereses que va a percibir en otro Estado miembro. De este modo, el país de residencia se obliga a conceder una deducción en cuota por la retención a cuenta, siempre y cuando ésta no supere la parte correspondiente a estos rendimientos en el impuesto sobre la renta del país de residencia.

El Consejo Europeo de Helsinki celebrado en diciembre de 1999 aprobó el principio por el que *“todo ciudadano residente en un Estado miembro de la Unión Europea deberá pagar todos los impuestos aplicables a los rendimientos del ahorro”*. Para llevar a la práctica este principio se creó un grupo de alto nivel que, entre otros asuntos, debería estudiar las propuestas ya presentadas sobre la fiscalidad sobre el ahorro y el Código de Conducta sobre la fiscalidad de la empresa y cuyas conclusiones ya se han terminado. Esta cumbre auspiciada por la presidencia portuguesa fue muy controvertida ya que, por un lado, Austria y Luxemburgo no estaban dispuestos a levantar su secreto bancario, lo que les llevaba a la alternativa de imponer una retención en origen del 20 por 100. Por el otro, el resto de los países europeos abogaban por el intercambio de información para posibilitar gravar las rentas en no residentes, y que la retención en origen por la que optarán algunos países fuera sólo una solución transitoria que no se prolongará más allá de un horizonte temporal de cinco años. Este último grupo contaba con el apoyo del Reino Unido, que tradicionalmente se ha opuesto a la armonización de la fiscalidad sobre el ahorro para evitar, ante todo, el que sus mercados eurobonos se vieran sujetos a retención. Pero ahora, ante la posibilidad de evitar la retención mediante el intercambio de información, este obstáculo se ha soslayado. Estas posturas enfrentadas en un principio, al final consiguieron acordar una solución política de compromiso, que en la práctica no hace sino posponer la cuestión al futuro y condicionarla a una serie de circunstancias que nos hacen pensar que todavía queda mucho para hablar de armonización sobre la tributación en detrimento del capital financiero en Europa.

El acuerdo último aprobado en Feira contemplaba, entre otros, que la directiva sobre armonización de la tributación sobre el ahorro debería decidirse bajo el principio de unanimidad antes de finalizar el año 2002. De esta forma, se desechaba una opción barajada anteriormente a la cumbre que intentaba sustituir el principio de unanimidad en el campo tributario por el de mayoría cualificada para conseguir facilitar avances en el mismo. En todo caso, la aprobación de la Directiva estaría condicionada a acuerdos con terceros países como Estados Unidos, Suiza y, ante todo, los pequeños países que operan cerca de Europa con status de paraíso fiscal (como por ejemplo, Mónaco, Andorra, Liechtenstein...) para que aprobaran medidas recíprocas, para evitar el riesgo de una deslocalización del ahorro europeo hacia estos países. Estos acuerdos parece que serán más fáciles con aquellos países que dependen administrativamente de algún Estado miembro como sucede con las Islas del Canal y el Reino Unido, pero no parecen tan factibles en los casos que se trate de Estados totalmente soberanos. Hasta ahora el problema de los terceros países en las Propuestas de Directiva se habría evitado exonerando de retención a los rendimientos obtenidos por los no residentes comunitarios. Ahora parece que lo que se quiere dificultar es que los residentes europeos utilicen estos terceros países para evitar el gravamen de sus rendimientos. La próxima Directiva que armonice la tributación de los rendimientos del ahorro si se aprueba según lo acordado en el Consejo de Feira, se basaría ante todo en el intercambio de información fiscal entre los países miembros. Para facilitar su aceptación se permitiría que aquellos países que así lo desearan optaran por una retención en origen que como mínimo estará en el 20 por 100 durante un periodo transitorio que no excedería en ningún caso de siete años y cuya recaudación se transferiría en parte al país de residencia del inversor. Los países que en principio optarían por esta retención son Luxemburgo y Austria (ésta última entre otras razones porque en la actualidad carece de posibilidades políticas para reformar su Constitución en aras a suprimir un secreto

bancario). No obstante, a este grupo se podría unir Grecia, Portugal y Bélgica, que se han dejado abierta la puerta a esta posibilidad.

2. La armonización del impuesto sobre sociedades: efectos sobre el coste del capital de las empresas

El impuesto sobre sociedades, en la medida en que afecta al coste de capital de las empresas, puede repercutir sobre la competitividad relativa de las mismas. Las diferencias en la componente fiscal del coste del capital puedan alterar las condiciones de la competencia de las empresas radicadas en diferentes países, ya que inciden en sus costes de producción. De forma adicional las diferencias en el coste de capital interno también pueden incidir directamente en la asignación intracomunitaria de la inversión (CEPS, 1992). El Impuesto sobre Sociedades introduce una brecha o cuña fiscal entre la rentabilidad que se le exige a la inversión y el tipo de interés al que se financia la misma. De esta forma, este impuesto encarece el coste de capital de la inversión empresarial. Para cuantificar este hecho vamos a acudir a la metodología y supuestos utilizadas, tanto por la OCDE (1991) como por el informe Ruding (1992) y cuya presentación detallada se puede encontrar en Izquierdo (1997). De esta forma, se determina el coste de capital existente en cada país europeo a 1 de enero del 2001, teniendo en cuenta las especificidades de sus distintos impuestos sobre sociedades (tipos, amortizaciones, valoración de existencia, corrección de la doble imposición, etc.) bajo la hipótesis de que la inflación se sitúa en el 3,1 por 100 y que el tipo de interés real es del 5 por 100. Asimismo, se supone que las empresas reparten su inversión entre: maquinaria (50 por 100), inmuebles (28 por 100) y existencias (22 por 100), y que esta inversión la financiarían a través de beneficios no distribuidos (55 por 100), ampliación de capital (10 por 100) y deuda (35 por 100). De igual modo, y con la finalidad de ver la evolución del coste del capital, se hacen los mismos cálculos (y bajo los mismos supuestos) a 1 de enero de 1996.

CUADRO 1. LA EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES EN EUROPA

	Recaudación (% PIB)			Coste de Capital Impuesto Sociedades		
	1995	1999	Diferencia	1996	2001	Diferencia
Alemania	1,1	1,8	0,5	6,35	5,56	-0,79
Austria	1,6	1,8	0,7	6,16	6,16	0
Bélgica	3	3,4	0,4	5,45	5,31	-0,14
Dinamarca	2	3,0	0,8	5,93	5,89	-0,04
España	1,8	2,9	0,7	5,62	5,62	0
Finlandia	1,8	4,2	2,4	5,2	5,41	0,21
Francia	2,1	2,7	0,6	5,53	5,9	0,37
Grecia	2,1	3,1	1,0	6,05	5,84	-0,21
Holanda	3,1	4,1	1,2	5,58	5,97	0,39
Inglaterra	3,3	3,7	0,8	5,8	5,8	0
Irlanda	2,8	3,9	0,7	5,72	5,97	0,25
Italia	3,6	3,0	1,2	5,13	4,97	-0,16
Luxemburgo	7,7	7,3	0,9	5,22	5,43	0,21
Portugal	2,7	4,0	1,0	5,36	5,29	-0,07
Suecia	2,9	3,0	0,2	5,74	5,62	-0,12
Media UE	2,8	3,5	0,8	5,66	5,65	-0,01
C.V. Pearson	0,55	0,44		0,06	0,06	

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2000), IBFD (1996 y 2001).

Los resultados del análisis son bastante significativos, por cuanto se observa que a pesar de los fuertes cambios de los últimos años (entrada en vigor del euro, cambio de ciclo en Europa, etc.) la componente fiscal del coste de capital europeo apenas ha variado y que incluso se ha reducido la dispersión o diferencia existente entre los distintos países, medida ésta a través del coeficiente de variación de Pearson. Siguiendo este razonamiento, y centrándonos ahora en la recaudación procedente del impuesto de sociedades, vemos que en general su participación sobre el PIB de cada país ha aumentado en los últimos cuatro años, lo cual refuta claramente la hipótesis de que en ausencia de armonización desaparecería la tributación del capital ya que lo que está sucediendo es precisamente lo contrario.

Una vez vista la evolución del coste del capital en la Unión Europea durante los últimos años, vamos a efectuar una simulación de los efectos que sobre el capital, en los distintos países europeos, tendría una armonización de los distintos elementos de la estructura del Impuestos sobre Sociedades. Para ello, comenzaremos por la situación actual y, a partir de ella, presentaremos distintos análisis de sensibilidad, teniendo en cuenta, ante todo, si aumenta o no el promedio del coste de capital en la Unión Europea y si se reduce o no las diferencias ente los tipos impositivos efectivos como consecuencia de las medidas armonizadoras, efecto éste último al que nos aproximaremos a través de las variaciones en el coeficiente de variación de Pearson, que es un indicador de dispersión. Los resultados del análisis se presentan en el cuadro 2. De acuerdo a nuestros cálculos, el país con mayor coste de capital es Austria (6,16 por 100)

y el de menor coste de capital Italia (4,97 por 100). España está en una posición intermedia (5,62 por 100) y ligeramente inferior al promedio de la Unión Europea (5,65 por 100). A la vista de la ligera magnitud por los indicadores de dispersión –desviación típica (0,31) y coeficiente de variación de Pearson (0,055)- no existen en la actualidad grandes diferencias en el coste de capital en los diferentes países de Europa. A continuación se analizan las variaciones en el coste de capital resultantes de la adopción de distintas medidas armonizadoras tomadas de forma aislada: igualación de tipos impositivos, de los mecanismos de corrección de la doble imposición, de los métodos de amortización y de los sistemas de valoración de existencias.

La armonización de los tipos impositivos modifica el coste de capital de forma variable en función del nivel de tipos a los que se armoniza que a efectos de análisis se sitúan entre el 40 y el 20 por 100. Si armonizamos los tipos al 40 por 100, el coste medio de capital en la Unión Europea es del 5,89 por 100 con un coeficiente de variación de Pearson del 0,074 es decir una mayor dispersión que la existente sin armonización: 0,055. No obstante, según se va reduciendo el nivel de tipos al que se armoniza también se va reduciendo tanto la dispersión como el coste de capital. Así por ejemplo, si igualamos los tipos al 25 por 100, el coste medio de capital en la Unión Europea es del 5,33 por 100 con un coeficiente de variación de Pearson del 0,049. Por todo ello se puede entender que una hipotética propuesta de armonización debe realizarse a niveles de tipos reducidos, so pena, de no acortar la dispersión sino aumentarla, y ello sin contar que cuanto mayores sean los tipos más importantes son también las distorsiones que a nivel interno general los impuestos.

En la armonización de los sistemas de corrección de la doble imposición se han efectuado tres simulaciones. Por un lado, igualación del sistema de imputación con una corrección del 30 por 100 y del 20 por 100. Por el otro, se efectúa un análisis de no corregir la doble imposición, o lo que es lo mismo, un sistema clásico de impuesto sobre sociedades. Pues bien, según nuestros cálculos, tanto la equiparación de la corrección de la doble imposición con la igualación a un sistema clásico reducen significativamente la dispersión, ya que en las tres simulaciones el coeficiente de variación de Pearson se mantiene entre 0,048 y 0,049.

De forma similar, se pueden armonizar los mecanismos de cálculo de las amortizaciones y valoración de existencias. En la primera simulación se han calculado tres escenarios: amortizaciones generosas (amortización depreciable al tipo del 30 por 100 para maquinaria y amortización lineal al tipo del 6 por 100 para edificios) y amortizaciones prudentes (amortización lineal al tipo del 12,5 por 100 para maquinaria y al tipo del 3 por 100 para edificios). La armonización generosa reduce el coeficiente de variación de Pearson en un 0,19 y lo sitúa en el 0,36, que supone la menor dispersión de todas las medidas analizadas. La armonización prudente también reduce la dispersión aunque menos, ya que sitúa el coeficiente de variación de Pearson en el 0,46, aunque ello supone una reducción del mismo respecto a la alternativa de no amortización (0,055). En la simulación de la armonización de la valoración de existencias se han considerado dos posibilidades para la valoración de existencias: el sistema LIFO, que corrige la inflación, y el sistema FIFO, que no tiene en cuenta el aumento en el nivel de precios. La armonización con ambos sistemas apenas reduce la dispersión, una centésima.

En síntesis, las diferencias existentes en la componente fiscal del coste del capital son de pequeña entidad a la vista de los indicadores de dispersión utilizados y, difícilmente

serían motivo suficiente para una armonización completa, a no ser que no hubiera justificaciones adicionales para la misma. En todo caso, si se decidiera llevar a cabo una aproximación de la componente fiscal del coste del capital interno, la operación debería centrarse en la aproximación de tipos, aumento de las dotaciones para la amortización o aproximación de los sistemas de corrección de la doble imposición interna, ya que son las medidas que reducen en una mayor cuantía la dispersión, sobre todo esta última. Además, el análisis de sensibilidad efectuado nos ha mostrado que la dispersión es menor cuanto inferior sea el tipo impositivo que fije el nivel de armonización más generosas sean las amortizaciones. Es, por tanto, preciso, realizar la armonización de tal forma que el impuesto sobre sociedades armonizado sea relativamente reducido. A mayor abundamiento, con este procedimiento se minimiza el riesgo de que el coste de capital de las empresas comunitarias resultante de la armonización sea superior al existente en el resto del mundo. No obstante, esta conclusión ha de interpretarse con extrema cautela ya que puede deberse exclusivamente a las simplificaciones y restrictivas hipótesis contempladas en el modelo de simulación.

CUADRO 2. EL COSTE DE CAPITAL EN LA UNIÓN EUROPEA ANTE LOS DISTINTOS ESCENARIOS DE ARMONIZACIÓN

	<i>Sin</i>	<i>Armonización de tipos</i>				<i>Armoniz. Corrección doble</i>			<i>Armoniz. amortizac.</i>		<i>Arm. Valor. Exist.</i>	
	<i>Armoniz.</i>	<i>25%</i>	<i>30%</i>	<i>35%</i>	<i>40%</i>	<i>Clásico</i>	<i>Imputac. 20%</i>	<i>Imputac. 30%</i>	<i>Prudente</i>	<i>Generosa</i>	<i>FIFO</i>	<i>LIFO</i>
Inglaterra	5,80	5,54	5,75	6,00	6,31	5,97	5,76	5,66	6,02	5,45	5,80	5,50
Holanda	5,97	5,57	5,76	5,97	6,24	5,97	5,75	5,64	6,10	5,50	6,33	5,97
Alemania	5,56	5,00	5,10	5,22	5,37	5,92	5,68	5,56	6,35	5,50	6,11	5,56
Austria	6,16	5,73	5,95	6,21	6,52	6,16	5,93	5,82	6,05	5,39	6,50	6,16
Bélgica	5,31	5,05	5,10	5,16	5,26	5,31	5,09	4,99	6,54	5,74	5,79	5,31
Dinamarca	5,89	5,57	5,76	5,98	6,25	5,89	5,68	5,57	6,34	5,64	5,89	5,55
España	5,62	5,23	5,40	5,62	5,87	5,93	5,71	5,6	5,78	5,24	5,97	5,62
Finlandia	5,41	5,31	5,49	5,70	5,96	5,69	5,49	5,39	5,74	5,31	5,41	5,16
Francia	5,90	5,24	5,41	5,62	5,86	6,27	6,05	5,93	6,46	5,67	5,90	5,46
Grecia	5,84	5,35	5,47	5,62	5,81	5,84	5,62	5,5	6,41	5,59	6,29	5,84
Irlanda	5,97	5,63	5,85	6,11	6,43	6,06	5,85	5,74	6,18	5,59	5,97	5,66
Italia	4,97	4,81	4,87	4,95	5,05	5,35	5,14	5,04	5,77	5,04	5,35	4,97
Luxemburgo	5,43	5,31	5,43	5,57	5,74	5,43	5,22	5,12	5,86	5,38	5,71	5,43
Portugal	5,29	5,06	5,17	5,31	5,48	5,62	5,41	5,3	5,71	5,08	5,63	5,29
Suecia	5,62	5,56	5,74	5,97	6,24	5,62	5,42	5,32	6,00	5,46	5,62	5,36
Promedio	5,65	5,33	5,48	5,67	5,89	5,80	5,59	5,48	6,09	5,44	5,88	5,52
Desv. Típica	0,31	0,26	0,31	0,37	0,43	0,28	0,28	0,27	0,27	0,20	0,32	0,30
CV Pearson	0,055	0,049	0,056	0,064	0,074	0,048	0,049	0,049	0,045	0,036	0,054	0,054

Fuente: Elaboración propia.

3. La competencia fiscal: la situación actual del Impuesto sobre Sociedades en Europa

La competencia fiscal puede ayudar a optimizar la tributación del capital cuando existen problemas de inconsistencia temporal, o lo que es lo mismo, cuando los gobiernos aumentan los impuestos sobre el capital ya acumulado con la intención de sorprender a ahorradores e inversores. En ausencia de restricciones, los países tienden a gravar excesivamente el capital debido a que el stock de capital que se grava es producto del ahorro pasado y, por lo tanto, totalmente inelástico. Sin embargo, la decisión de los agentes de invertir en su país o en el extranjero se puede tomar después de que se ha anunciado el nivel en que se situará la rentabilidad después de impuestos. En estos casos, la competencia puede disuadir a los gobiernos de gravar excesivamente el capital ante el temor de salida del mismo. La coordinación fiscal hace desaparecer este temor e induce a los agentes a pensar en la posibilidad futura de un impuesto muy gravoso y, por lo tanto, a requerir una mayor retribución para su ahorro que les compense el riesgo a asumir.

Existen reticencias hacia la armonización fiscal derivadas del hecho de que algunos países desean mantener sus estructuras fiscales en cuanto manifiestan sus singularidades socioeconómicas, ya que las necesidades de ingreso y gasto público difieren enormemente entre los diferentes países. En este sentido, en el cuadro 3 se presenta una visión panorámica de las fuertes diferencias existentes en la actualidad entre los distintos Impuestos sobre Sociedades existentes en Europa. Estas distintas necesidades pueden implicar que la armonización de los ingresos desemboque en determinados casos en un nivel de gasto público que no coincide con las preferencias de los ciudadanos.

La armonización fiscal *per se* no garantiza una asignación de recursos dentro de la Comunidad mejor que en ausencia de la misma, ya que todo depende de las características del sistema fiscal al que se dirija la armonización. A diferencia de la política monetaria, donde la referencia alemana era valorada como óptima, no existe en la política tributaria ningún país cuya estructura fiscal sea deseada por unanimidad por el resto de los socios. Es posible que fuera más eficiente suprimir las principales distorsiones de los sistemas impositivos en vez de generalizarlas mediante un proceso armonizador. Así pues, tan importante como la armonización son los procesos de reforma fiscal. El bienestar de la Unión Europea puede mejorar si los sistemas fiscales son óptimos en sí mismos, aunque no estén completamente coordinados.

Otra posible distorsión surge del hecho de que bien podría suceder que la armonización normativa no implicara una armonización efectiva. En este sentido, los efectos que los impuestos sobre el capital ejercen en la asignación de la inversión, dependen de los tipos impositivos efectivos (que son muy sensibles a la inflación), del grado de movilidad del capital existente entre los diversos países, de la incidencia real de la imposición sobre el capital que puede variar entre los diferentes países (si la tributación del capital se traslada totalmente, en principio no tendría por qué ser distorsionante) y de las posibilidades de elusión y evasión impositiva. En estas situaciones, puede llegar a suceder que la existencia de diferentes niveles de tributación normativa en la fuente sea compatible con la neutralidad asignativa y, por el contrario, que una armonización normativa implique una mayor distorsión asignativa a nivel de la Comunidad.

CUADRO 2. EL COSTE DE CAPITAL EN LA UNIÓN EUROPEA ANTE LOS DISTINTOS ESCENARIOS DE ARMONIZACIÓN

	<i>Sin</i>	<i>Armonización de tipos</i>				<i>Armoniz. imposición</i>	<i>Corrección doble</i>	<i>Armoniz. amortizac.</i>		<i>Arm. Valor. Exist.</i>		
	<i>Armoniz.</i>	25%	30%	35%	40%	<i>Clásico</i>	<i>Imputac. 20%</i>	<i>Imputac. 30%</i>	<i>Prudente</i>	<i>Generosa</i>	<i>FIFO</i>	<i>LIFO</i>
Inglaterra	5,80	5,54	5,75	6,00	6,31	5,97	5,76	5,66	6,02	5,45	5,80	5,50
Holanda	5,97	5,57	5,76	5,97	6,24	5,97	5,75	5,64	6,10	5,50	6,33	5,97
Alemania	5,56	5,00	5,10	5,22	5,37	5,92	5,68	5,56	6,35	5,50	6,11	5,56
Austria	6,16	5,73	5,95	6,21	6,52	6,16	5,93	5,82	6,05	5,39	6,50	6,16
Bélgica	5,31	5,05	5,10	5,16	5,26	5,31	5,09	4,99	6,54	5,74	5,79	5,31
Dinamarca	5,89	5,57	5,76	5,98	6,25	5,89	5,68	5,57	6,34	5,64	5,89	5,55
España	5,62	5,23	5,40	5,62	5,87	5,93	5,71	5,6	5,78	5,24	5,97	5,62
Finlandia	5,41	5,31	5,49	5,70	5,96	5,69	5,49	5,39	5,74	5,31	5,41	5,16
Francia	5,90	5,24	5,41	5,62	5,86	6,27	6,05	5,93	6,46	5,67	5,90	5,46
Grecia	5,84	5,35	5,47	5,62	5,81	5,84	5,62	5,5	6,41	5,59	6,29	5,84
Irlanda	5,97	5,63	5,85	6,11	6,43	6,06	5,85	5,74	6,18	5,59	5,97	5,66
Italia	4,97	4,81	4,87	4,95	5,05	5,35	5,14	5,04	5,77	5,04	5,35	4,97
Luxemburgo	5,43	5,31	5,43	5,57	5,74	5,43	5,22	5,12	5,86	5,38	5,71	5,43
Portugal	5,29	5,06	5,17	5,31	5,48	5,62	5,41	5,3	5,71	5,08	5,63	5,29
Suecia	5,62	5,56	5,74	5,97	6,24	5,62	5,42	5,32	6,00	5,46	5,62	5,36
Promedio	5,65	5,33	5,48	5,67	5,89	5,80	5,59	5,48	6,09	5,44	5,88	5,52
Desv. Típica	0,31	0,26	0,31	0,37	0,43	0,28	0,28	0,27	0,27	0,20	0,32	0,30
CV Pearson	0,055	0,049	0,056	0,064	0,074	0,048	0,049	0,049	0,045	0,036	0,054	0,054

Fuente: Elaboración propia.

3. La competencia fiscal: la situación actual del Impuesto sobre Sociedades en Europa

La competencia fiscal puede ayudar a optimizar la tributación del capital cuando existen problemas de inconsistencia temporal, o lo que es lo mismo, cuando los gobiernos aumentan los impuestos sobre el capital ya acumulado con la intención de sorprender a ahorradores e inversores. En ausencia de restricciones, los países tienden a gravar excesivamente el capital debido a que el stock de capital que se grava es producto del ahorro pasado y, por lo tanto, totalmente inelástico. Sin embargo, la decisión de los agentes de invertir en su país o en el extranjero se puede tomar después de que se ha anunciado el nivel en que se situará la rentabilidad después de impuestos. En estos casos, la competencia puede disuadir a los gobiernos de gravar excesivamente el capital ante el temor de salida del mismo. La coordinación fiscal hace desaparecer este temor e induce a los agentes a pensar en la posibilidad futura de un impuesto muy gravoso y, por lo tanto, a requerir una mayor retribución para su ahorro que les compense el riesgo a asumir.

Existen reticencias hacia la armonización fiscal derivadas del hecho de que algunos países desean mantener sus estructuras fiscales en cuanto manifiestan sus singularidades socioeconómicas, ya que las necesidades de ingreso y gasto público difieren enormemente entre los diferentes países. En este sentido, en el cuadro 3 se presenta una visión panorámica de las fuertes diferencias existentes en la actualidad entre los distintos Impuestos sobre Sociedades existentes en Europa. Estas distintas necesidades pueden implicar que la armonización de los ingresos desemboque en determinados casos en un nivel de gasto público que no coincide con las preferencias de los ciudadanos.

La armonización fiscal *per se* no garantiza una asignación de recursos dentro de la Comunidad mejor que en ausencia de la misma, ya que todo depende de las características del sistema fiscal al que se dirija la armonización. A diferencia de la política monetaria, donde la referencia alemana era valorada como óptima, no existe en la política tributaria ningún país cuya estructura fiscal sea deseada por unanimidad por el resto de los socios. Es posible que fuera más eficiente suprimir las principales distorsiones de los sistemas impositivos en vez de generalizarlas mediante un proceso armonizador. Así pues, tan importante como la armonización son los procesos de reforma fiscal. El bienestar de la Unión Europea puede mejorar si los sistemas fiscales son óptimos en sí mismos, aunque no estén completamente coordinados.

Otra posible distorsión surge del hecho de que bien podría suceder que la armonización normativa no implicara una armonización efectiva. En este sentido, los efectos que los impuestos sobre el capital ejercen en la asignación de la inversión, dependen de los tipos impositivos efectivos (que son muy sensibles a la inflación), del grado de movilidad del capital existente entre los diversos países, de la incidencia real de la imposición sobre el capital que puede variar entre los diferentes países (si la tributación del capital se traslada totalmente, en principio no tendría por qué ser distorsionante) y de las posibilidades de elusión y evasión impositiva. En estas situaciones, puede llegar a suceder que la existencia de diferentes niveles de tributación normativa en la fuente sea compatible con la neutralidad asignativa y, por el contrario, que una armonización normativa implique una mayor distorsión asignativa a nivel de la Comunidad.

Gran parte de la valoración positiva o negativa de los efectos de la armonización y de la competencia está en función de la hipótesis de partida sobre el supuesto de la incidencia del sector público en los distintos países de la Unión Europea, es decir, de si está en un nivel sobredimensionado u óptimo, ya que en principio la armonización supondría, frente a la competencia fiscal, una presencia mayor del sector público. En este sentido, la competencia podría compensar los factores de expansión del gasto público situándolos en un nivel más óptimo con las preferencias de los ciudadanos que la situación inicial de partida. El argumento es que como los bienes y los factores de producción (trabajo y capital) pueden moverse de un país a otro, los sectores públicos más eficientes en sus funciones y adecuados en su nivel de presencia se beneficiarán de los recursos móviles, ciudadanos y comercio que atraigan del exterior, de una forma similar a las empresas eficientes que obtienen un mayor nivel de beneficios. Por tanto, una reducción del gasto público superfluo forzada por una disminución de la tributación del factor móvil es una política óptima, desde el punto de vista de los agentes económicos del sector privado (Sinn, 1993). La armonización puede ser contraproducente en la medida en que aísla a los presupuestos públicos de la disciplina introducida por la competencia fiscal internacional, que genera unos efectos similares a la colusión de las empresas en el sector privado. De igual forma que la competencia estimula la innovación y el control de los costes en el sector privado, otro tanto sucede en el sector público. La conclusión es que se fuerza a los gobiernos a competir por sus recursos, se les presiona a convertirse en más eficientes y sensibles a las demandas de sus ciudadanos. De no ser así, los países perderían población e inversión, el desempleo se incrementaría y se reduciría su base imponible y la popularidad del gobierno, lo que dificultaría su reelección. Es más, cuando los ciudadanos y las empresas “votan con sus pies” están señalando a los gobiernos sus preferencias y de esta forma evitan una tributación excesiva.

En la medida en que la Unión Económica y Monetaria resta flexibilidad a la política monetaria, los países tienen que recurrir, en mayor medida, al resto de políticas, entre las que se encuentra la política de tributación del capital, como instrumento de estabilización y de ajuste estructural en el largo plazo. Ello nos lleva a afirmar que la armonización, al restar flexibilidad a las economías ante perturbaciones externas, puede limitar el bienestar. Se ha indicado a este respecto, que una de las vías óptimas por las que una economía reacciona ante una perturbación externa, como sería el caso de un país receptor de capital que se enfrenta a un incremento del tipo de interés, consiste en trasladar la carga de la tributación desde los factores móviles hacia los factores inmóviles (Sinn, 1993).

CUADRO 3. EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES EN EUROPA A 1 ENERO DE 2001

País	Compensación de pérdidas		Valoración Existencias		Coeficientes amortizac. Maquinaria		Coeficientes amortizac. Edificios		Ganancias de capital			Tipo nominal	Recaudación
	Hacia atrás	Hacia delante	FIFO	LIFO	Lineal AL	Degresiva AD	Lineal AL	Degresiva AD	Tributación tipo especial	Ajuste inflac.	Diferimento reinversión	2001	1999 %PIB
Alemania	1 año	5 años	No	Si	10%	3 x AL Máximo 30%	4%	6,5%	No	No	Si	28	1,8
Austria	No	Ilimitada	Si	Si	4%	No	2 - 4%	No	No	Si	Si	34	1,8
Bélgica	No	Ilimitada	Si	Si	10 - 20%	2 x AL	3 - 5%	2 x AL	Exención en casos especiales.	No	Si	42	3,4
Dinamarca	No	10 años	Si	Si	No	8-80%	5%	No	Exentas accion. con 3 años	Si	No	34	3,0
España	No	7 años	Si	Si	10-15%	2,5% x AL	3 - 5%	2 x AL	No	Si	Si	35	2,9
Finlandia	No	10 años	Si	No	No	30%	No	4% al 20%	No	No	No	28	4,2
Francia	3 años	5 años	Si	No	10-20%	1,5- 2,5 x AL	2 - 5%	-	18 % activos más de 2 ños	No	No	40	2,7
Grecia	No	5 años	Si	Si	10-15%	No	5 - 8%	No	20 % para fondo de comercio	No	Si	40	3,1

Holanda	3 años	Ilimitada	Si	Si	No existen tablas oficiales				No	No	Si	35	4,1
Irlanda	3 años	Ilimitada	Si	No	10%	No	4 - 10%	No	20 %	Si	Si	32	3,9
Italia	No	5 años	Si	Si	20 - 25%	No	3 - 5%	No	No	No	No	37	3,0
Luxemburgo	No	Ilimitada	Si	Si	10 - 20%	3 x AL máx.30%	2 - 20%	3 x AL máx.30%	Exentas algunas acciones	No	Si	30	7,3
Portugal	No	6 años	Si	Si	15%	30%	2 a 5%	No	No	Si	Si	34	4,0
Reino Unido	3 años	Ilimitada	Si	No	No	25%	4%	No	No	Si	Si	31	3,7
Suecia	No	Ilimitada	Si	No	No	30%	2 a 5%	No	No	No	No	28	3,0

Fuente: Elaboración propia a partir de International Bureau of Fiscal Documentation (2001), "European Taxation", Amsterdam y OCDE (2000), "Revenue Statistics of OECD Member countries", 1965-1999, París.

4. La armonización de la tributación del ahorro: de la retención al intercambio de información

La libertad de circulación de capitales, la falta de intercambio de información entre Administraciones tributarias y la integración de los mercados financieros europeos como consecuencia del euro, han llevado en Europa a una progresiva desfiscalización del ahorro y, como consecuencia de ello, la Comisión ha propuesto algunas medidas de armonización de los rendimientos del capital financiero. La última iniciativa se acometió mediante una Propuesta de Directiva de 20 de mayo de 1999, que fue debatida en la cumbre de Helsinki celebrada en diciembre de 1999. Ante la posibilidad de que esta última propuesta se pueda aprobar como Directiva, el presente epígrafe comienza con la problemática teórica que surge a nivel internacional cuando se quiere intercambiar información o incorporar una retención, tal y como prevé la misma.

En principio, los países no suelen estar dispuestos a intercambiar información fiscal sobre los rendimientos que obtienen sus no residentes, ya que de esta forma desalientan sus inversiones. No obstante, en la práctica, los países comparten información por cuestiones de reciprocidad, para que el resto de países hagan lo propio. Con todo, existen fuertes dificultades de carácter técnico derivadas del problema del intercambio masivo de datos fiscales, si no existe homogeneización en su tratamiento informático o en el idioma a emplear en el proceso.

Un asunto que condiciona la eficacia del intercambio internacional de información tributaria es la de la integración financiera europea. En este sentido, en la principal norma que la regula, la segunda Directiva de Coordinación Bancaria (DOCE 30 de diciembre de 1989) se regulan aspectos que condicionan el diseño de la fiscalidad del capital como sucede con la licencia bancaria única, que permitiría la implantación de cualquier banco en un país distinto al suyo pero operando en parte con la normativa existente en su país de origen, con lo que ello lleva consigo en lo referente al control y supervisión bancaria. De esta forma, si las sucursales o filiales de la banca extranjera pertenecen a matrices de países con secreto bancario surge la posibilidad de que los titulares de depósitos en estas entidades puedan seguir beneficiándose del mismo, tal y como está actualmente redactada la segunda Directiva (Fernández, 1990), lo cual supondría que con sólo un país que lo aplique dentro de la Unión Europea, el secreto bancario podría ser utilizado por contribuyentes pertenecientes al resto de los países de la Unión, como sucede actualmente con Luxemburgo y, en alguna menor medida, en Austria.

La principal razón que justifica un sistema común de retenciones sobre los flujos internacionales de rendimientos de intereses es favorecer su gravamen. De hecho, si las retenciones se establecen a un nivel lo suficientemente significativo, los ahorradores se verán estimulados a declarar sus rendimientos en sus jurisdicciones de residencia con la finalidad de obtener la devolución de las retenciones soportadas en el extranjero. Puede surgir aquí un problema añadido y es que para que todos los países aceptaran una propuesta de este tipo habría de complementarse con alguna medida a nivel comunitario que compense a los países perdedores. En este sentido, se han hecho propuestas de un sistema de compensación basado en el principio de que los países que incrementaran su recaudación transfirieran parte de esta recaudación a los países que la perdieran por esta medida (Cnossen 1987). Con todo, desde la perspectiva de la equidad, surge aquí el

problema de cómo se reparte el derecho a gravar los rendimientos internacionales entre el país de la fuente y el país de residencia, lo que probablemente obliga a arbitrar criterios políticos de reparto de asignación de ingresos tributarios. Tradicionalmente, se consideraba que el país de la fuente tenía un mejor derecho a gravar las rentas generadas dentro de su jurisdicción, pero en la actualidad esta visión está cambiando, en la medida en que el país de residencia (exportador de capital) contribuye positivamente al sistema económico mundial, mientras que el país fuente (importador de capital), obtiene el beneficio derivado del empleo directo de ese capital.

A pesar de que se haya defendido la armonización de retenciones con la finalidad de luchar contra el fraude fiscal, la realidad evidencia que existen múltiples vehículos para diferir los impuestos e incluso evitarlos, que no se verían afectados por esta medida, entre otras razones porque se podrían instrumentar las operaciones a través de personas jurídicas domiciliadas fuera del ámbito comunitario para evitar la retención, sobre todo cuando existen múltiples jurisdicciones cercanas o vinculadas a algunos de los países de la Unión Europea que no imponen retenciones. Así, por ejemplo, el Reino Unido quiere dejar fuera del alcance de la última Directiva a algunos de sus territorios dependientes que son paraísos fiscales, como por ejemplo, las islas del Canal. Una posible solución a esta distorsión podría articularse a través de la supresión de las retenciones en el caso de que el país de residencia conozca la identidad del inversor y la cuantía de sus rendimientos, tal y como se contempla en la última Propuesta de 1998. El problema es que el intercambio de información permite a los gobiernos de residencia reforzar el cumplimiento de sus impuestos sobre el capital, y por lo tanto posibilita que los Estados fuente puedan incrementar sus impuestos, por cuanto ellos saben que estos impuestos se pueden acreditar en el extranjero para reducir su deuda impositiva, con lo que ello conlleva de exportación impositiva internacional.

Con la retención se piensa que el país donde esté domiciliado el pagador de esos rendimientos pueda gravar los mismos. Sin embargo, este argumento hay que matizarlo, por cuanto en la mayor parte de las emisiones de renta fija el coste de las retenciones es soportado por el pagador y no por el perceptor, ya que el tipo de interés mundial viene dado (Giovanni, 1989). De esta forma la imposición de retenciones puede provocar una elevación del tipo de interés antes de impuestos que paga el país importador de capitales para financiar sus inversiones. En este sentido, en una pequeña economía abierta, la introducción de una retención que grave los rendimientos del ahorro no tiene por qué afectar al nivel de inversión ni al coste de capital después de impuestos de la misma, sino que únicamente será soportada por los ahorradores. La explicación es inmediata; como existen capitales extranjeros que pueden entrar a financiar la inversión a un coste de capital equivalente al tipo de interés mundial, los ahorradores no pueden trasladar a otros agentes el coste de la retención. No obstante, en el caso de la Unión Europea la introducción de una retención no va a tener estos efectos como consecuencia de que se va a introducir la misma en todos los países pertenecientes a la Unión, lo que hace que los efectos de la misma sean equivalentes a los que se hubieran producido en una economía grande o en una economía cerrada, en cuyo caso el trabajo soporta parte de la tributación de los rendimientos financieros, ya que la misma incide sobre la oferta de capital financiero y, por ende, en el coste de financiación y nivel de la inversión (Tanzi, 1995).

La introducción de una retención mínima podría inducir a desplazamientos financieros, o lo que es lo mismo, a canalizar las inversiones por medio de terceros países que

permitan eludir las retenciones. Sin embargo, es muy probable que estas salidas de capital no generen problemas de balanza de pagos, ya que las mismas en principio pueden invertirse de nuevo en los países con elevados impuestos con tratamiento fiscal de no residentes, produciendo así una desfiscalización del ahorro más que una deslocalización de mismo. La imposición de una retención común sobre intereses puede alterar la composición de las carteras de valores a favor de aquellos activos financieros que no soporten retención, como, por ejemplo, los eurobonos, si finalmente quedan al margen de la última propuesta de la Directiva. También puede ocurrir que los países ante el riesgo de deslocalización del ahorro abran caminos nacionales de desfiscalización del mismo, como pueden ser la exoneración de los rendimientos obtenidos en fondos de pensiones o el permitir que los rendimientos de intereses y dividendos entren en esquemas de capitalización que difieren la tributación, como sucede en España con los fondos de inversión hasta que son enajenados.

Por último, uno de los principales problemas de las retenciones es la dificultad de gravar mediante retenciones los ingresos de determinadas entidades financieras (Mintz, 1991), cuyo margen *grossa modo*, se corresponde con la diferencia entre los intereses que pagan por su pasivo y los que cobran por su activo, con lo que una retención de este tipo conllevaría fuertes distorsiones a estas instituciones. Las retenciones incrementan el coste de capital fuertemente para los inversores institucionales que están sujetos a bajos tipos de gravamen ya que éstos no tienen cuota para poder acreditar la retención en su país de residencia, con lo que dichos inversores tenderían a canalizar sus inversiones hacia mercados financieros del resto del mundo en que no existiera dicha retención.

5. El futuro de la tributación del capital en Europa

El principal riesgo de la competencia fiscal es que desaparezca la tributación del capital. Es más, una pequeña economía abierta no puede gravar el capital en la fuente de forma independiente, ya que la rentabilidad del mismo depende de la rentabilidad mundial del capital, que a estos efectos el país considera como dada o exógena. Si la tributación en la fuente redujera la rentabilidad del capital, se generarían flujos de capital hacia el exterior, que disminuirían la dotación de capital existente en la economía, hasta que el nivel de rentabilidad del capital remanente igualara la tasa de rentabilidad mundial. A pesar de todo, si bien los impuestos que gravan los rendimientos de capital con el principio de la fuente pueden tender a desaparecer en una situación de competencia fiscal, no tiene por qué suceder lo mismo con los impuestos que se giran en virtud del principio de residencia, siempre y cuando no exista evasión y/o elusión fiscal sobre los rendimientos obtenidos en el extranjero. (Bovenberg, 1994). Sin embargo, la realidad muestra que los contribuyentes tienen más facilidad para evadir o eludir impuestos por los rendimientos que obtienen en el extranjero que los que obtienen en su propio país. Entre otras razones, porque los gobiernos extranjeros no tienen un incentivo para cooperar, ya que la cooperación es equivalente a un impuesto en la fuente, y porque los contribuyentes tienen posibilidades de evitar el pago de impuestos bajo el principio de residencia sin necesidad de cambiar de residencia, o invirtiendo mediante personas jurídicas o instituciones financieras sitas en el extranjero.

Sin embargo, estas prácticas elusivas o de evasión fiscal tienen un coste, por lo que a determinados contribuyentes (los de rentas bajas) puede que no les compensen. Bajo

determinadas condiciones, se puede hacer tributar el capital, pero con la rémora de que lo soportan los contribuyentes de un cierto nivel de renta. El inconveniente es que la globalización de los mercados financieros, el auge de los paraísos fiscales, la falta de intercambio de información entre Administraciones Tributarias, etc., disminuyen el coste de las prácticas de planificación fiscal haciendo que el impuesto lo soporten, de forma creciente, únicamente contribuyentes con menor nivel de renta, lo que supone un atentado a la equidad vertical.

La creencia de que la competencia fiscal fuerza la desaparición de la tributación del capital se suele basar en el temor a una utilización masiva de la inversión extranjera como mecanismo de elusión o evasión impositiva. Es más, como los países de tamaño pequeño se pueden encontrar con dificultades cada vez mayores para sujetar a gravamen el capital, puede acontecer que, ante dicha imposibilidad, se pasen de bando y actúen como paraísos fiscales, lo que aumenta el riesgo de degradación de la fiscalidad del capital. En este sentido, la teoría de juegos señala que si cada país fija su tipo impositivo exclusivamente de acuerdo con sus propios intereses, tomando como dados y fijos los tipos impositivos de los demás países, los sistemas tributarios tienden a desplomarse.

No obstante, aunque es cierto que la competencia fiscal limita la capacidad de recaudación de los distintos países en relación a la que hubieran obtenido en una situación de armonización, ello no tiene por qué desembocar en su desaparición, como algunos modelos teóricos han señalado. En este sentido, la evidencia actual nos muestra que aunque en Europa no existe apenas armonización de la tributación del capital, el sistema se mantiene en pie. Esta evidencia obliga a repasar los motivos que permiten la supervivencia de la tributación del capital, incluso aunque no haya armonización. El principal motivo que explica esta supervivencia en economías abiertas radica en la traslación impositiva. A pesar de la falta de información del grado de traslación de la imposición sobre el capital, los modelos teóricos sugieren que en economías abiertas con libre circulación de factores el impuesto se traslada a los factores de producción menos móviles, por ejemplo, el trabajo o la propiedad inmueble. Este hecho tiene dos importantes implicaciones: si la carga fiscal se traslada hasta que el nivel de rentabilidad de las inversiones nacionales sea igual al mundial, la diversidad de tipos más que una distorsión en la asignación de recursos, lo que puede provocar es un diferente grado de traslación. Asimismo, en la medida en que la carga formal del impuesto no es soportada por el capital sino por los propietarios del resto de factores de producción más inmóviles, se puede mantener un impuesto que grava en apariencia al capital, aunque en la práctica recaiga sobre el resto de los factores productivos.

Otra explicación de la supervivencia de la tributación del capital en economías abiertas reside en el principio del beneficio, por el que los impuestos guardan relación con el nivel de gasto público que favorece al capital, como por ejemplo la provisión de infraestructuras o la formación de capital humano cualificado (Montoro, 1994). No obstante, el principio de beneficio se ve quebrantado en la esfera internacional por diversos motivos. El primero, y posiblemente el más importante, es que los sistemas fiscales no se estructuran en su mayor parte bajo este principio del beneficio. Otro problema surge del fenómeno del *free-raider*, personas o empresas que disfrutan de los bienes y servicios públicos sin incurrir en el coste de su provisión. Así, en el campo de las rentas de capital, personas que disfrutan de los bienes y servicios públicos de su país de residencia pueden tener sus fondos invertidos en el exterior sin que el país donde residen obtenga ninguna recaudación procedente de los mismos. Está muy ligada al

principio del beneficio la existencia de rentas de situación. Se dan, en el seno de la Unión Europea, unas rentas específicas de situación que permiten gravar a las empresas radicadas en su territorio. Así, las empresas americanas y japonesas que invierten en Europa lo suelen hacer, ante todo, por la existencia de beneficios extraordinarios de situación que les suponen una ventaja sobre la alternativa de explotar sus productos desde sus lugares de origen (Pearson, 1990). En estos casos, se podría gravar el capital invertido en la obtención de rentas sin generar un exceso de gravamen, entendido éste como una menor cuantía de los flujos de entrada de capital o un mayor nivel de sus flujos de salida.

Debe además tenerse en cuenta, que la utilización del sistema de imputación como mecanismo de corrección de la doble imposición posibilita la exportación de carga impositiva desde el país fuente al país de residencia, lo que hace que el primero no tenga incentivos para aliviar la tributación del capital (Janeba, 1995). Si un país importador de capital reduce la tributación del mismo, más que provocar flujos de inversión, puede suceder que lo único que consiga sea una traslación de bases imponibles desde los países importadores a los países exportadores. De hecho, cuando el país fuerte tiene su tributación por debajo de la existente en el país de residencia, una reducción ulterior de la tributación no estimula la entrada de capitales sino que sólo aumenta la recaudación en el país de residencia. Por su parte, el sistema de imputación incentiva a los países con elevados impuestos a reducirlos para que los restantes no se permitan elevar los suyos a su costa. En cambio, los países con bajos impuestos en un sistema de imputación completa se ven incentivados a incrementarlos, para no tener que efectuar devoluciones por los impuestos pagados en el extranjero. Se puede, pues, afirmar, que el sistema de imputación completa hace converger los impuestos de forma espontánea sin necesidad de dictar armonizaciones a nivel comunitario (Gordon, 1990).

Una de las razones que justifican la existencia actual de la tributación del capital descansa en el hecho de que el capital es todavía relativamente inmóvil a pesar de la creciente globalización de la economía mundial. Para explicar los motivos por los que, a pesar de no existir trabas legales en Europa al movimiento de capital, subsiste un cierto grado de inmovilidad se barajan varias hipótesis (Gordon y Bovenberg, 1994): la primera es que los inversores se encuentran con mayores costes de transacción cuando adquieren acciones extranjeras. Asimismo se puede entender que el riesgo de una evolución adversa del tipo de cambio puede justificar una cierta inmovilidad. No obstante, la principal razón para explicar la inmovilidad del capital es la existencia de información asimétrica entre países, esto es, que los inversores de un país tienen mayor información de las perspectivas económicas de ese país que de los restantes, lo que les induce a invertir más en el que mejor conocen.

Con todo, la desaparición de la tributación sobre el capital no es tan negativa como *a priori* puede pensarse. En primer lugar, porque si esto sucede, la "imposición sobre el capital" se puede convertir en imposición sobre los factores más inmóviles, como pueden ser el factor trabajo o los bienes inmuebles. Un trasvase de la carga tributaria hacia el factor trabajo tiene como principal inconveniente que sólo es soportado por la parte activa de la población y beneficia a las generaciones maduras que además ven revalorizado sus *stocks* de capital acumulado como consecuencia de la reducción de la tributación (Carey *et al*, 1993). A pesar de estos inconvenientes, el trasvase de la carga tributaria desde el capital al trabajo mejora el bienestar económico desde el punto de vista de la eficiencia, lo que podría amortiguar sus efectos negativos sobre la equidad.

En este sentido, un impuesto sobre la renta que dé el mismo trato a todos los tipos de rentas supone un mayor exceso de gravamen sobre el capital que sobre el trabajo. Por consiguiente, la globalización e integración de la economía mundial fuerza a cambiar los impuestos sobre la renta comprensiva hacia impuestos cedulares. Este tipo de impuestos permite gravar de forma menos onerosa las bases imponibles más móviles, por ejemplo, los rendimientos de capital financiero, y mantener un gravamen mayor sobre las bases imponibles más inmóviles, tales como los rendimientos del trabajo. Este proceso ya ha comenzado en algunos países y se acentuará en el futuro.

La reducción de la tributación del capital podría desembocar en la traslación de la imposición desde la base de la renta hacia la base del consumo, puesto que un impuesto basado en el consumo supone, de hecho, un tipo impositivo marginal efectivo cero (Gravelle, 1994). El cambio de la tributación desde la base de la renta a una base basada en el gasto personal tendría como principal efecto positivo el aumento del ahorro. Además, aunque en teoría un impuesto sobre el gasto tiene efectos parecidos a los impuestos sobre factores de producción, no tiene los problemas de evasión y elusión fiscal mencionados. Se produciría también una redistribución intergeneracional de la carga fiscal hacia los estratos de población de mayor edad, ya que mientras que a edades tempranas se ahorra, en edades maduras se consume este ahorro.

Por lo demás, el impuesto sobre sociedades no es el mejor instrumento de la Hacienda para la redistribución. Por un lado, porque los impuestos sobre el capital tienen una recaudación muy inferior a la obtenida por la imposición indirecta o por los impuestos sobre la renta personal. Además, como la base imponible del tributo es muy móvil entre fronteras, por ejemplo, mediante la utilización de precios de transferencia, el impuesto no es un medio efectivo para redistribuir renta desde los propietarios de las empresas al resto de la sociedad, máxime cuando al afectar al nivel de inversión de la totalidad de la economía, la redistribución de la renta puede empeorar la situación de los restantes miembros por la vía de la reducción del empleo de equilibrio.

La evidencia empírica ha señalado (Razin y Yuen, 1995) que uno de los principales factores determinantes del crecimiento es la tributación del capital. De donde se concluye que un país con un nivel de desarrollo inferior puede converger hacia mayores niveles de renta si utiliza la tributación del capital con menor intensidad que los países con los que aspira a converger. Como consecuencia de ello, si se obliga a seguir un mismo esquema de tributación del capital a países con niveles de desarrollo dispares puede suceder que se perpetúen las diferencias entre los mismos en ausencia de medidas compensatorias efectuadas mediante fondos comunitarios. Es más, la Comunidad puede impedir ayudas públicas que falseen la competencia, pero no tiene por qué impedir que se reduzcan las cargas fiscales que soportan las empresas. De lo contrario, los recursos productivos pueden concentrarse en los países más competitivos que no son precisamente los más pobres. Deben, por tanto, permitirse márgenes de maniobra para que haya países con pocos recursos que compitan con una fiscalidad ventajosa.

6. Bibliografía

ALIAGA, C. (1999): "Tratamiento fiscal de los intereses: reflexiones sobre la Propuesta de directiva Comunitaria de 20 de mayo de 1998", artículo incluido en la publicación de las *Jornadas de Estudio sobre la introducción de la moneda única europea en España*, Ministerio de Justicia.

BOVENBERG, A.L. (1994): "Capital Taxation in the World Economy", artículo incluido en la obra editada por F. VAN DER PLOEG, *The Handbook of International Macroeconomics*, Blackwell, Oxford.

CALLE, R. (1990): *La armonización fiscal europea: un balance actual*, Editorial AC, Madrid.

CAREY D., CHOURAQUI, J.C. Y HAGEMANN, R.P. (1993): *The Future of Capital Income Taxation in a Liberalised Financial Environment*, Working Paper nº 126, OCDE, Paris.

CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES (febrero 1992): *Corporate Tax Harmonisation in the European Community*, CEPS Working Party Report nº 4.

CNOSSEN, S. (1987): "Introduction to Tax Coordination in the European Community", artículo publicado en la obra editada por el mismo autor *Tax Coordination in the European Community*, Series on International Taxation, nº 7, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1992): *Report of The Committee of Independent Experts on Company Taxation*, Bruselas.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1996): *The taxation in the European Union*, Bruselas.

CORONA, J.F. (1993): "La coordinación de la tributación de los dividendos en el Mercado Único Europeo", *Hacienda Pública Española*, nº 125.

DALY, M.(1994): "Harmonization of Direct Taxes in the European Communities", artículo incluido en la obra editada por M. BALDASSARRI Y P. ROBERTI *Fiscal Problems in the Single-Market Europe*, St. Martin's Press, Nueva York.

DEVEREAUX, M. y PEARSON, M. (1990): "Harmonising Corporate taxes in Europe", *Fiscal Studies*, volumen 11, noviembre, numero 4.

FERNÁNDEZ, L. (1990): *Aspectos fiscales de la libre circulación de capitales en relación con la colocación del ahorro*, Monografías de Hacienda Pública Española, nº 1.

GARDNER, E. (1992): "Taxes on Capital Income", artículo incluido en la obra editada por G. KOPITS, *Tax Harmonization in the European Community: Policy Issues and Analysis*, Occasional Paper nº 94, julio, International Monetary Fund, Washington D.C.

GIOVANNI A. (1989): "National Tax Systems Versus the European Capital Market", *Economic Policy* nº 9, octubre.

GORDON, R. H. (1990): "Can Capital Income Taxes Survive in Open Economies?", Working paper nº 3416, National Bureau of Economic Research, Cambridge, agosto.

GORDON, R.H. Y BOVENBERG, A.L. (1994): "Why is Capital so Immobile Internationally?: Possible Explanations and Implications for Capital Income Taxation", NBER Working Paper nº 4796, Cambridge julio.

- GRAVELLE, J. (1994): en *The Economics Effects of Taxing Capital Income*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- INTERNATIONAL BUREAU OF FISCAL DOCUMENTATION (1996): *European Taxation*, Amsterdam.
- INTERNATIONAL BUREAU OF FISCAL DOCUMENTATION (1999): *European Taxation*, Amsterdam.
- IZQUIERDO, G. (1997): *El futuro de la tributación del capital en Europa*. Colección Estudios, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- IZQUIERDO, G. (1997): *Armonización y competencia fiscal*, Monografía de Hacienda Pública Española.
- IZQUIERDO, G. (1999): *Harmonization and tax competition: Efficiency versus Fairness*, Diskussionsbeiträge, Número 11-2. Universität der Bundeswehr München.
- JANEBA, E. (1995): "Corporate Income Tax Competition, Double Taxation Treaties and Foreign Direct Investment", *Journal of Public Economics* nº 56.
- MINTZ, J.M. (1992): "Is There a Future for Capital Income Taxation?", Working Paper nº 108, OCDE, París.
- MONTORO, C. (1994): "Oportunidades y riesgos para las políticas fiscales en el contexto de la Unión Económica y Monetaria", artículo incluido en la obra ed. por R. FERRERO, "España y la unificación monetaria europea: una reflexión crítica", Editorial Abacus, Madrid.
- MUSGRAVE, P.B. Y MUSGRAVE, R. (1990): "Fiscal Coordination and Competition in an International Setting", en *Influence of Tax Differentials on International Competitiveness*, obra editada por C. MCLURE y H.W. SINN, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, Holanda.
- OCDE, (1991): *Taxing profits in a global economy*, París.
- OCDE, (1994): *Taxation and household saving*, París.
- PIÑEL, E. (1999): "Repercusiones tributarias de la introducción del euro en España", artículo incluido en la publicación de las *Jornadas de estudio sobre la introducción de la moneda única europea en España*, Ministerio de Justicia.
- RAZIN, A. y YUEN, C.W. (1995): en "Capital Income Taxation and Long Run Growth: New Perspectives", NBER Working Paper nº 5028, febrero, Cambridge.
- RAZIN, A. Y SADKA, E. (1994): "International Fiscal Policy Coordination and Competition", artículo incluido en la obra editada por F. VAN DER PLOEG, *The Handbook of International Macroeconomics*, Blackwell, Oxford, Reino Unido.

SINN, HW. (1987): *Capital Income Taxation and Resource Allocation*, Studies in Mathematical and Managerial Economics, volume 35, North Holland, Amsterdam.

SINN, S. (1993): "Competition for Capital: On the Role of Government in an Integrated World Economy", *Kieler Studien* n° 253, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

TANZI, V. (1995): *Taxation in an Integrating World*, The Brookings Institution, Washington, D.C.