

Armonización y coordinación fiscal en la Unión Europea. Situación actual y posibles líneas de reforma

Capítulo III

Armonización y coordinación fiscal en la Unión Europea

Manuel Gutiérrez Lousa¹

1. Introducción

El artículo 2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE)² fija como objetivos inmediatos de la Comunidad Europea (CE) el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria. Para alcanzar dichos fines, la CE desarrollará un mercado interior caracterizado por la supresión de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales entre los Estados miembros.

La CE desarrolla su acción competencial a través del principio de atribución por el cual sólo posee las competencias atribuidas o cedidas por los Estados miembros en el TCE. Sin embargo, como cláusula de cierre del sistema competencial, el artículo 308 del TCE³ reconoce residualmente a la CE competencia si resulta necesaria para lograr el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la CE, y no existe otra base jurídica que la atribuya en un supuesto de hecho. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, de acuerdo con el artículo 5 del TCE⁴, la CE intervendrá, conforme al principio de subsidiaridad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor a nivel comunitario, debido a la dimensión o a los efectos de

¹ Jefe del Servicio de Revistas, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda.

² El artículo 2 corresponde al actual artículo 3 del TUE.

³ El artículo 308 corresponde al artículo 352 del TFUE.

⁴ El artículo 5 corresponde al artículo 5 del TUE.

la acción contemplada. Si bien esta actuación se regirá por el principio de proporcionalidad, pues ninguna acción de la CE excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del TCE.

Entre las competencias atribuidas a la CE no se encuentra la política fiscal. Esta materia está intrínsecamente unida a la soberanía de los Estados y constituye un instrumento básico de política económica de éstos dada la cesión de la política monetaria al Banco Central Europeo tras la implantación de la moneda única. No obstante, si bien la fiscalidad directa es competencia de los Estados, éstos deben ejercerla respetando el Derecho Comunitario; por otra parte, para garantizar la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales en un mercado común es necesario evitar las distorsiones que se deriven de la incidencia de un diferente régimen fiscal sobre la movilidad de los bienes, servicios, personas y capitales.

Podemos definir la distorsión fiscal como la existencia de una discriminación de origen tributario que altera las condiciones de concurrencia de un mercado, de tal suerte que se provocan modificaciones apreciables en las corrientes normales del tráfico. En consecuencia, la movilidad de los factores productivos, como la de los bienes y servicios, se verá condicionada por la divergencia de los sistemas fiscales nacionales, lo que provoca un desplazamiento de los mismos desde los Estados con mayor presión fiscal a los que la tengan menor.

Ante este problema cabe plantearse diversos mecanismos para atenuar o, en su caso, eliminar las distorsiones de origen fiscal. La menos ambiciosa, consistiría en adoptar mecanismos de *coordinación fiscal* que actúen para evitar las consecuencias de las distorsiones sobre las condiciones de competencia pero sin afectar a las causas, es decir, respetando la diversidad de sistemas fiscales y manteniendo íntegra la soberanía fiscal de los Estados. Otra posibilidad consiste en tratar de conseguir una *armonización fiscal* que supondría un proceso de ajuste de los sistemas fiscales nacionales para adaptarlos a los objetivos del mercado común; en definitiva, mecanismos que actúen sobre las causas de las distorsiones fiscales y que conllevarían cesiones de soberanía de los Estados.

2. La armonización fiscal

Diversas razones explican el carácter prioritario de la armonización fiscal en un mercado común. En primer lugar, desaparecen los derechos arancelarios con lo que se favorecen las transacciones mercantiles y la movilidad de las mercancías entre los Estados miembros. En segundo lugar, se estimula la movilidad de los factores de producción y la competitividad empresarial dentro del territorio común- Y, en tercer lugar, obliga a reorganizar los sistemas fiscales nacionales con arreglo a criterios de neutralidad que eviten las distorsiones tributarias para consagrar la libre movilidad de los bienes, los servicios y los factores productivos.

Desde esta posición, la armonización fiscal consistirá en un proceso de ajuste de los sistemas fiscales nacionales para adaptarlos a los objetivos comunes del mercado único.

2.1. Enfoques teóricos posibles en el proceso de armonización fiscal

Tres son los enfoques teóricos que pueden recogerse en torno al concepto de armonización fiscal. El primero de ellos, *enfoque igualación*, se basa en el establecimiento de los mismos impuestos y tipos de gravamen en todos los Estados miembros de un mercado común. El segundo, *enfoque aproximación*, supone la aplicación de los mismos impuestos pero con tipos de gravamen diferentes. Finalmente, el *enfoque diferencial*, que no implica la fijación de impuestos y tipos de gravamen idénticos, sino cambios fiscales favorables a la propia filosofía del proceso armonizador.

2.1.1. Enfoque igualación

Según este planteamiento un cambio fiscal es armonizador si conduce a iguales impuestos y tipos impositivos. Su justificación responde a dos ideas: a) se considera que la igualación está de acuerdo con un objetivo esencial

de la CE: el fomento de la competencia, al existir idénticos impuestos; b) la igualación es el mecanismo ideal para aquéllos que propugnan que una unión económica es sólo un paso preliminar para una futura unión política.

Este enfoque es criticable por las siguientes razones:

- a) Tal igualación es inalcanzable ya que los países integrantes de la CE mantienen su soberanía y el sentido de independencia nacional muy arraigado. Por otra parte, los instrumentos básicos de política económica de los Estados son de carácter fiscal y monetario. En la medida que se reducen los instrumentos monetarios en una unión económica y monetaria será difícil que renuncien al único instrumento que queda para influir en sus economías.
- b) La plena igualación puede no ser necesaria para el logro de los objetivos del mercado común. En la medida que pueden subsistir diferencias impositivas que no distorsionen el tráfico de bienes, personas, servicios y capitales.
- c) Por último, la igualación impositiva no será conveniente si entre los Estados existen diferencias socioeconómicas, ideológicas, etc., que pueden justificar las diferencias fiscales.

2.1.2. Enfoque aproximación

Nace de las dificultades del enfoque igualación y propugna que la armonización fiscal debe producirse a través de un proceso que tienda con el tiempo al acercamiento de los impuestos. Presenta mayores posibilidades de aplicación práctica pues sólo exige la armonización de aquellas figuras tributarias especialmente vinculadas a los objetivos del mercado común y sólo en la medida necesaria para no obstaculizar dichos objetivos, implicando, consecuentemente, menores cesiones de soberanía.

Se defienden, en definitiva, impuestos con la misma estructura pero con tipos de gravamen diferentes. Un objetivo más ambicioso dentro de este enfoque sería la aproximación tanto de bases imponibles como de tipos impositivos.

2.1.3. Enfoque diferencial

Surge de la crítica al enfoque igualación, en la medida que éste reduce la eficiencia asignativa y el crecimiento de la CE. El enfoque diferencial pretende, por el contrario, tener en cuenta los objetivos de la CE, ya que los Estados miembros han de ajustar sistemáticamente sus estructuras fiscales para maximizar el bienestar social

La clave, por tanto, estribará en determinar el conjunto de diferencias fiscales que maximiza el bienestar social. El análisis se desarrolla introduciendo una matriz de criterios en donde se trata de reflejar la influencia que un determinado cambio fiscal ejercerá sobre una serie de objetivos definidos en distintos ámbitos. Los objetivos básicos son: eficiencia asignativa a corto plazo, estabilidad interna y externa y crecimiento.

La ventaja de este enfoque es que permite la integración de criterios económicos y la decisión política.

2.1.4. Experiencia comunitaria

En un área integrada, donde el objetivo inmediato es construir un mercado común sin distorsiones fiscales, es difícil aplicar las experiencias del federalismo fiscal que parten de la hipótesis de una soberanía fiscal supranacional que corrige las posibles diferencias. Así, en un Estado federal los Estados federados siguen, en ocasiones, un enfoque diferencial porque la autoridad federal a través de transferencias compensatorias corrige las posibles distorsiones existentes en la localización de los factores de mayor movilidad.

Por el contrario, en un mercado común la falta de autoridad supranacional con competencias en política fiscal impide los mecanismos de compensación antes vistos, lo que implica, al menos teóricamente, que sólo un enfoque igualación sea viable en la búsqueda de la eficiencia asignativa.

Esta conclusión, precisamente, es el mayor obstáculo del proceso de armonización fiscal comunitario pues la implantación de la unión económica

y monetaria, al restringir a los Estados miembros la posibilidad de desarrollar una política monetaria autónoma, implica que adoptar el enfoque de igualdad sería tanto como renunciar, de hecho, a su soberanía fiscal y a mediatizar, en alguna medida, las funciones tradicionales del Estado.

Por todo ello, el proceso de armonización en el ámbito de la CE sólo es viable desde un enfoque de aproximación que permita el acercamiento gradual de los sistemas fiscales de los Estados miembros para corregir únicamente las distorsiones tributarias que impidan o dificulten la realización de un mercado común y, simultáneamente, dote de márgenes de autonomía a las políticas fiscales de los Estados miembros.

2.2. Características de la armonización fiscal

Los enfoques teóricos antes expuestos caracterizan el proceso de armonización fiscal como un mecanismo de ajuste de los diversos sistemas tributarios nacionales con el fin de alcanzar unos objetivos o fines económicos comunes. Así planteada, la armonización tendrá un contenido instrumental respecto a determinados fines, vinculados al correcto funcionamiento del mercado único, el cual será dinámico, en la medida que también lo son los fines y objetivos del proceso. Siendo, finalmente, un proceso gradual en el tiempo pues los sistemas fiscales, por su carácter estructural, tratan de adecuarse a las nuevas realidades económicas que la unión económica y monetaria va generando.

Sin embargo, un sector de la doctrina considera que la armonización fiscal no es un instrumento para conseguir un determinado fin (un sistema fiscal neutral) sino que presenta valores propios. Desde esta perspectiva, se propone otro concepto por el cual en lugar de maximizar sólo una función económica de bienestar social se va a incluir también como variable el acercamiento hacia la unidad política europea. En esta línea, se considera que en un mercado único, precisamente por no ser una unión política, la armonización juega un papel intrínsecamente político y no meramente instrumental. Así, la armonización implica un cierto grado de consenso

acerca de las reglas de juego fiscal, asegurando un reparto equitativo de las ganancias del mercado único a través de una división justa de los ingresos fiscales y una suavización de los incentivos al arbitraje fiscal. Si bien, en ausencia de una verdadera política fiscal comunitaria, la resistencia de los Estados a perder una parte de su soberanía marcará el techo de la armonización de los sistemas fiscales. Pero esta discrecionalidad de los Estados se verá restringida por las decisiones ya adoptadas para crear un mercado único que impedirá una política fiscal autónoma en sus ámbitos tradicionales: asignación eficiente, redistribución equitativa y estabilización económica.

Otra alternativa doctrinal para analizar la armonización fiscal es entender que es un proceso de negociación en el que conseguir un sistema fiscal neutral y una Europa políticamente unida no es sino una parte de los diferentes intereses en juego, que también incluyen otros que son en ocasiones contrarios a aquéllos. Por ejemplo, mantener un cierto grado de soberanía fiscal en cada Estado miembro, que permita diseñar con flexibilidad la política fiscal o establecer ciertas ventajas comparativas en la captación de recursos para ir nivelando las desigualdades existentes en la productividad del capital, pueden ser intereses compatibles con la búsqueda de la neutralidad fiscal o de una unidad política. Desde esta perspectiva, se puede analizar la estabilidad del proceso de armonización fiscal en función de las interrelaciones entre las opciones elegidas por los diferentes Estados miembros de la CE según los distintos intereses que intervienen. Esto rompe la linealidad para buscar la opción óptima e introduce el relativismo de un análisis estratégico del proceso de negociación.

Finalmente, en los últimos años un sector de la doctrina analiza la armonización fiscal, paradójicamente, como una salvaguarda de la política fiscal de los Estados miembros. Esta perspectiva doctrinal parte de la idea que si se hubiera obtenido un mayor grado de armonización fiscal institucional no se habría tenido que renunciar al poder tributario a favor de las fuerzas del mercado, en un ámbito que debería seguir siendo prerrogativa exclusiva de los poderes públicos. Así, como resultado de la competencia fiscal, en ocasiones los Estados miembros ostentan mayor

poder de *facto* sobre impuestos armonizados que sobre los que no lo están. Por otra parte, refuerza esta idea el proceso de armonización negativa o impropia que resulta de la interpretación del Tribunal de Luxemburgo, en el sentido que dicha armonización no trata de desarrollar un mandato comunitario que obligue a evolucionar en un determinado sentido, sino que trata de reducir progresivamente el crecimiento de las políticas fiscales autónomas que puedan influir en cualquier política común y afectar al mismo tiempo a la prohibición de discriminación fiscal. Desde esta perspectiva, la falta de armonización provoca que únicamente el Tribunal de Luxemburgo analice las normas fiscales nacionales desde los principios de eficiencia y no discriminación sin atender a la equidad que debe informar un sistema tributario.

2.3. Estrategias frente al proceso armonizador

Existen dos estrategias, en principios compatibles, en el proceso de armonización fiscal: en primer lugar, una estrategia de armonización competitiva que consiste en impulsar aquellas acciones destinadas a liberalizar el mercado común sin cesiones de soberanía fiscal y que convergen como consecuencia de la libre circulación de los factores productivos; y, en segundo lugar, una estrategia de armonización institucional que supone la convergencia de los sistemas fiscales a través de importantes cesiones de soberanía a favor de las instituciones comunitarias.

2.3.1. Armonización competitiva

Según esta estrategia, la aproximación de los impuestos no exige necesariamente acciones coordinadas por los órganos comunitarios. Cualquier grado de armonización puede lograrse a través del libre juego de las fuerzas del mercado, mediante la competencia fiscal entre Estados.

Esta estrategia supone ventajas e inconvenientes. Entre las primeras: factibilidad, mantenimiento de la soberanía fiscal a nivel nacional y límites al crecimiento del sector público. Entre los problemas cabe destacar: dificultad

de aplicar una política redistributiva, desarrollo de la elusión y evasión fiscal durante el proceso de competencia y distorsiones financieras y bancarias.

Sin embargo, tal vez las principales objeciones a la competencia fiscal surgen de lo costoso del proceso para llegar a la armonización de los impuestos. Así, mientras se produce la convergencia, éstos no serían neutrales para determinar la localización de los bienes, servicios y factores productivos posibilitándose, por otra parte, prácticas de elusión y evasión fiscal.

2.3.2. Armonización institucional

Tanto la estrategia competitiva como la institucional generan un proceso cuyo objetivo es la aproximación de los sistemas fiscales. La diferencia reside en que en la armonización institucional la aproximación se producirá a un nivel prefijado por la autoridad supranacional, previo acuerdo de los Estados miembros. Por el contrario, la competencia fiscal desenfrenada puede dar lugar a impuestos que tiendan a cero.

Esta estrategia supone ventajas e inconvenientes. Entre las primeras: evitar los problemas generados por la competencia fiscal; equidad internacional; neutralidad en exportación de capital dentro de la CE; equidad horizontal interpersonal en el plano europeo; posibilidad de aplicar políticas redistributivas a nivel europeo; reducción de la incertidumbre; y fomento del sentimiento de unidad. Como problemas podríamos destacar: neutralidad en exportación de capital entre UE y el resto del mundo; cesión de soberanía; y equidad interpersonal.

2.3.3. Experiencia comunitaria

La experiencia comunitaria enseña que la armonización fiscal ante el mercado común, especialmente del factor capital, ha sido fundamentalmente competitiva. Esta anómala situación pudo ser evitada, teóricamente, a través de la armonización de la fiscalidad del ahorro. Sin embargo, la armonización, entendida como una igualación de bases y tipos impositivos en todos los Estados miembros de una unión económica y

monetaria a través de acuerdos supranacionales, ha sido un proceso frustrado. Desde una perspectiva económica, es lógico este fracaso pues siempre habrá países que ganen más con la no-cooperación que con la cooperación. Así, un Estado puede desarrollar una estrategia competitiva para atraer capital extranjero mediante una fiscalidad baja, o incluso nula, y la falta de cooperación en el intercambio de información, que le redanda claras ganancias. En efecto, se desarrolla un sector financiero importante y sólido, aumenta la inversión local y crece la recaudación impositiva gravando los beneficios y salarios de dicho sector financiero y de los sectores donde se concreta la inversión.

Esta estrategia competitiva, por otra parte, es de fácil implementación pues al requerir los artículos 93 y 94 del TCE⁵ la unanimidad en los procesos armonizadores en materia fiscal, basta el veto de cualquier Estado miembro para romper los posibles acuerdos cooperativos. Sin embargo, la regla de unanimidad pudo no ser un obstáculo para estos acuerdos si el calendario de integración se hubiera planteado de forma diferente. Así, hubiera sido suficiente que los Estados condicionaran las directivas que garantizaban la libertad de circulación de capitales a las directivas armonizadoras de la fiscalidad de los rendimientos del capital para evitar los nefastos efectos de las distorsiones fiscales.

En este sentido, se puede concluir que ha existido una armonización competitiva, es decir, los países se han visto obligados a practicar fiscalidades más atenuadas y, de esta forma, tender hacia una armonización espontánea de la imposición.

En función de la estrategia que en cada caso se establezca los instrumentos de armonización variarán sustancialmente. En efecto, ante estrategias de carácter competitivo prevalecerán instrumentos de convergencia de los sistemas fiscales de carácter espontáneo fruto del funcionamiento del mercado, sin cesión de soberanía fiscal y estableciendo un marco fiscal adecuado para ganar competitividad.

⁵ Los artículos 93 y 94 corresponden, respectivamente, a los actuales artículos 113 y 115 del TFUE.

En este sentido, una de las características de la política fiscal de las últimas décadas es que ha sido muy activa por lo que respecta a las reformas fiscales. Asimismo, una de las tendencias más claras que se pone de manifiesto en esta era de reformas es la convergencia espontánea de los sistemas fiscales como fruto de la globalización económica y mayor liberalización de los factores productivos, especialmente del factor capital. A partir de las estadísticas de la OCDE se observa esta tendencia cuya explicación radica en la integración de áreas económicas, la internacionalización de la actividad económico-financiera y la competencia fiscal para captar a nivel mundial esas actividades y los factores productivos.

En la CE se comprueba con mayor fuerza la hipótesis de convergencia de los sistemas fiscales al provocar el propio funcionamiento del mercado común una competencia por la captación de los factores productivos basada en el principio de asignación eficiente de los recursos. Es conveniente, sin embargo, señalar que la competencia fiscal no ha sido desenfrenada en el seno del mercado único, por lo que la convergencia fiscal se ha realizado suavemente y en un proceso de acercamiento gradual y prolongado en el tiempo.

Desde un punto de vista teórico, el proceso de reforma fiscal generalizado, desde mediados de los años ochenta, responde a dos características fundamentales:

- a) En primer lugar, asumir un reequilibrio o cambio de jerarquía en los principios tributarios. Se concreta en:
 - Pérdida de importancia de la equidad vertical, en beneficio de la equidad horizontal, esto es, configuración de figuras impositivas con bases más extensas, que someten en iguales condiciones al mayor número posible de contribuyentes y rentas. Ello obliga a revisar el papel redistributivo del sistema fiscal y trasladar estas políticas del lado del gasto público.
 - Atención prioritaria al principio de eficiencia económica, tratando de minimizar los costes del sistema fiscal y de interferir lo menos posible en los comportamientos y decisiones económicas de los agentes.

-Asignación de un papel importante al principio de sencillez, demandando para ello la máxima transparencia en las figuras impositivas y un buen funcionamiento de la Administración Tributaria que soporta la gestión, lo que implica una disminución de los costes de cumplimiento y administración del sistema fiscal.

-Una potenciación de la neutralidad del sistema fiscal que permita estimular la movilidad de los factores productivos y la competitividad empresarial en mercados cada vez más abiertos y complejos.

b) En segundo lugar, este cambio de jerarquía se ha concretado en un modelo extensivo, caracterizado por las siguientes notas:

-Las reformas se producen en un contexto de restricción financiera muy fuerte, impuesta por la persistencia del fenómeno del déficit público, que exige que cualquier cambio tenga compensaciones recaudatorias.

-Reducciones de los tipos máximos de los Impuestos sobre la Renta y sobre Sociedades, con el objetivo fundamental de generar efectos de incentivo y mejoras en los niveles de eficiencia económica. Los costes, sin embargo, de estas medidas se producen en términos recaudatorios y de equidad vertical.

-La primera medida de naturaleza compensatoria respecto a la pérdida de ingresos consiste en la extensión de bases imponibles, con nuevas inclusiones, eliminación de tratamientos preferenciales y límites a la deducibilidad, que refuerzan la equidad horizontal del sistema.

-La segunda medida de naturaleza compensatoria de la pérdida de ingresos consiste en el incremento de los tipos mínimos en el Impuesto sobre la Renta y los recortes en los sistemas de incentivos en dicho impuesto y en el Impuesto sobre Sociedades.

-Estas últimas medidas compensatorias tienen consecuencias favorables sobre los tipos efectivos, la neutralidad y la equidad horizontal. Además, conjuntamente con las reducciones en el número de tramos de las tarifas del Impuesto sobre la Renta de

las Personas Físicas, definen estructuras tributarias sencillas que disminuyen los costes de cumplimiento y administración del sistema fiscal.

-La restricción recaudatoria y los objetivos de neutralidad son atendidos también con incrementos en la imposición indirecta, a base de asentar definitivamente las fórmulas del IVA, con una extensión e intensidad considerables.

-No se produce un proceso de desfiscalización y la presión fiscal permanece constante o aumenta después de la reforma.

-Por último, estas alteraciones dan como resultado un cambio en el equilibrio impositivo o *tax mix* aunque su intensidad sea diversa por sistemas.

2.3.4. Consecuencias de la armonización fiscal

La pérdida de autonomía de la política monetaria desde la implantación del euro obliga a los Estados miembros a recurrir en mayor medida al resto de las políticas como instrumento de estabilización y ajuste estructural a largo plazo. Pues bien, entre otras destaca la tributación del capital como instrumento contracíclico, por lo que su armonización, al restar flexibilidad a las economías ante perturbaciones externas, puede limitar el bienestar. Asimismo, es muy difícil que un sistema fiscal armonizado sea flexible y se adapte con rapidez a las circunstancias cambiantes que el resto de los países no comunitarios puedan provocar, máxime cuando se requiere la unanimidad para los cambios fiscales dentro de la UE.

Por otra parte, existen reticencias hacia la armonización fiscal derivadas del hecho de que algunos Estados desean mantener sus estructuras fiscales en cuanto manifiestan sus especificidades de filosofía económica y social. En este sentido, el posible nivel de armonización de las políticas fiscales será directamente proporcional al nivel de armonización posible de las políticas económicas y coyunturales de los Estados miembros. Sin embargo, las necesidades de ingreso y gasto público difieren enormemente entre los diferentes Estados miembros, lo que puede implicar que el resultado de la

armonización de los ingresos desemboque en un nivel de gasto público que no coincide con las preferencias de los ciudadanos. Añádase que la armonización fiscal no garantiza *per se* una asignación de los recursos dentro de la UE mejor que la ausencia de la misma pues todo depende de las características del sistema fiscal al que se dirija la armonización.

En consecuencia, tan importante como la armonización son los procesos de reforma cuyo objetivo es mejorar la eficiencia económica y para ello es fundamental la existencia de un profundo debate político que recoja las distintas demandas posibles (partidos políticos, burócratas, organismos internacionales, grupos de presión y ciudadanos) con sus valores e intereses individuales o de grupo, lo que entraña un proceso largo, conflictivo y difícil. El bienestar de la UE puede mejorar si los sistemas fiscales son óptimos en sí mismos, aunque no estén completamente armonizados.

La armonización fiscal, por otra parte, también se defiende desde la perspectiva de impedir que la competencia fiscal conduzca la tributación del capital a niveles inferiores de los actuales. Esta opinión se fundamenta en la creencia de que los gobiernos son agentes filantrópicos que sólo intentan maximizar la utilidad de los votantes. Sin embargo, la teoría de la elección social muestra que en muchas ocasiones los gobiernos únicamente actúan en su propio interés, aprovechando las imperfecciones del ciclo político para asegurar su reelección. En este modelo de Estado, cuya principal finalidad es maximizar su propia utilidad, existe una presión excesiva e inadecuada para el resto de los agentes económicos. No obstante, una restricción al crecimiento del modelo de Estado-Leviatán reside en la imposibilidad de gravar los factores de producción móviles a un nivel mayor que el resto del mundo. Por todo ello, gran parte de la valoración de los efectos de la armonización y de la competencia fiscal está en función del sector público en los distintos Estados de la UE. Si el sector público se encuentra sobredimensionado en algunos Estados miembros es probable que existan cautelas frente a la armonización pues ésta supondrá, indudablemente, una mayor presencia del sector público.

Finalmente, es conveniente introducir en este debate la aparición de nuevos modelos de tributación del capital por algunos Estados miembros. Así, los modelos de tributación dual adoptados por los países nórdicos, que separan la tributación de las rentas del trabajo y del capital, obligan a la búsqueda de una combinación más equilibrada de los principios de neutralidad y progresividad. En definitiva, reconocer la dificultad de someter a tarifas progresivas las rentas del capital. Este modelo ha propiciado ganancias de eficiencia importantes, hasta el punto que son las condiciones de mercado las que marcan las decisiones de inversión y financiación rebajando la incidencia de la variable fiscal en las decisiones anteriores. En este sentido, quizá el reto que debería plantearse la UE sería establecer un modelo dual con significativas ganancias de eficiencia aunque teóricamente se perdiese en términos de progresividad formal.

En este contexto, cobra especial relevancia el cumplimiento de los criterios de convergencia fijados en Maastricht, especialmente en lo referido a evitar los déficits excesivos, de acuerdo con el artículo 104 del TCE⁶, y la posterior aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 1997, que regula un conjunto de reglas de disciplina fiscal para dar estabilidad a la nueva moneda y que prohíben que los Estados que participen en el euro incurran en déficits superiores al 3 por 100 del PIB, prohibición reforzada por la posibilidad de sancionar a los que superen dicho límite. Esta medida ha resultado extraordinariamente eficaz como moderadora del gasto público y ha evitado, por otra parte, una competencia fiscal desenfrenada que mermara los ingresos tributarios. Todo ello, ha rebajado la deuda pública de la zona euro y, en consecuencia, la imposición de generaciones futuras.

3. La coordinación fiscal

Los mecanismos de coordinación fiscal tratan de eliminar las distorsiones generadas por la diversidad fiscal sin atacar directamente a sus causas, en un intento de mantener la soberanía de los países. Estos mecanismos van a consistir en la aplicación conjunta de ciertas reglas que actúan como

⁶ El artículo 104 corresponde al actual artículo 126 del TFUE.

restricciones en la toma de decisiones de los gobiernos individuales, aunque permiten mantener un cierto grado de soberanía de los países.

Esta problemática se presenta fundamentalmente en el ámbito de la imposición directa. En efecto, en la imposición indirecta, fundamentalmente en los impuestos sobre ventas o sobre volumen de negocios, la propia naturaleza de la materia imponible sobre la que recaen estos gravámenes permite eliminar la sobrecarga impositiva y conseguir la neutralidad fiscal mediante la adopción del sistema de gravamen en el país de destino. En definitiva, a la desgravación de las exportaciones con devolución de la carga interna soportada y al sometimiento de las importaciones a una carga equivalente a la que habrían soportado los productos importados de haberse obtenido en el interior del país.

En la imposición directa no existe un criterio de asignación impositiva único seguido por los distintos ordenamientos jurídicos, sino que en esta materia se contraponen radicalmente los sistemas de gravamen en la fuente de la renta y de gravamen en la residencia del perceptor de la renta. De acuerdo con estos criterios se establecen básicamente dos principios:

- 1º) El principio de territorialidad (gravamen en el Estado de la fuente), que atribuye el poder de imposición al Estado en que se encuentran situados los bienes sujetos a imposición o donde se haya realizado la actividad de la que deriven los beneficios imponibles.
- 2º) El principio personalista (gravamen en el Estado de residencia), que entiende que el poder de imposición corresponde al Estado al que pertenece el titular de los bienes o el perceptor de las rentas, por cuanto que en dicho Estado se han generado los capitales que, invertidos en el Estado de la fuente, han permitido la creación de rentas en este último país.

El solapamiento de ambos criterios provoca conflictos positivos y negativos en el ámbito de la soberanía fiscal. Así, los conflictos positivos se plantean cuando cada Estado puede determinar libremente cuáles son los supuestos que quedan sometidos a su soberanía fiscal, aunque no pueda inmiscuirse

en la soberanía fiscal de los demás Estados, pero nada impide que tenga en cuenta los hechos imponible producidos en otro país desde el momento en que éstos tengan algún tipo de conexión con su Estado; o que grave los hechos imponible ocurridos en su territorio cuando la persona que percibe una renta reside en el extranjero. En estos casos, lo más probable es que el otro país (lugar donde ocurre el hecho imponible o lugar de residencia) también exija el impuesto. Por el contrario, los conflictos negativos se plantean cuando por el juego de los puntos de conexión fiscal ninguna de las soberanías fiscales potencialmente competentes entendiera serlo para exigir el impuesto.

Los fenómenos de doble imposición jurídica internacional se producirán, en consecuencia, sólo en los supuestos de conflictos positivos donde exista solapamiento de criterios sobre una misma persona y objeto tributario por el ejercicio de la soberanía fiscal de distintos Estados.

Los países altamente industrializados, en general exportadores de capital, mantienen el principio personalista defendiendo el gravamen sobre la renta mundial de los sujetos que tienen conexión con el Estado mediante un vínculo de naturaleza personal. Por el contrario, son los países en vías de desarrollo, especialmente en la doctrina y las instituciones latinoamericanas, los defensores del criterio de territorialidad, hasta el punto de considerarlo como un principio inmutable.

En realidad, laten en el distinto enfoque no sólo razones puramente jurídicas y técnicas, sino de carácter político y social. Así, el principio de la fuente no sólo se concibe en estos países como medio de evitar la doble imposición (única preocupación de los países desarrollados) sino también como instrumento para propiciar el desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo facilitando la utilización de los capitales y la tecnología a través de incentivos tributarios manejados por los países interesados. En cambio, desde la perspectiva opuesta, en los países desarrollados se observa que la tributación en el Estado de la fuente puede desalentar o encarecer las inversiones extranjeras, por lo que los países necesitados de capital deben hacer frente al dilema de incentivar la llegada

de capitales procedentes de los países industrializados, sacrificando parte de su soberanía fiscal.

En términos generales, cada una de las soberanías estatales encuentra sus propios límites en las soberanías de los restantes Estados. En el ámbito internacional tributario no existe un principio de *non bis in idem* que impida la doble imposición ni cualquier otro que se oponga a la aplicación de la ley particular de un Estado sobre situaciones producidas en otros territorios o que, habiendo tenido lugar en el propio territorio, hayan de surtir efectos en otros países, siempre a condición de que exista un vínculo con la soberanía de aquel Estado. El único principio consistente a este respecto es, por el contrario, la coexistencia de legislaciones nacionales cuyo ámbito de aplicación no exceda de su propia soberanía, se encuentre ésta definida por un estricto criterio de territorialidad (*lex rei sitae* o *lex loci* de los bienes u operaciones) o en base a criterios de conexión personal (nacionalidad o residencia).

4. La doble imposición internacional desde la perspectiva económica

Desde la perspectiva económica, la doble imposición internacional constituye un obstáculo o distorsión de la inversión internacional, en cuanto introduce una cuña fiscal que modifica la rentabilidad y las decisiones de inversión, por lo que se hace necesario analizar qué medidas, desde la perspectiva de la eficiencia, permiten unos mejores resultados.

El concepto de neutralidad fiscal supone que el impuesto ha de perjudicar lo menos posible la eficiencia en la asignación de los recursos. Así, ante una situación de movilidad internacional del capital el sistema fiscal no debería incidir en la localización internacional de una inversión. Dentro del concepto de neutralidad fiscal en el campo internacional, es preciso distinguir la neutralidad en la exportación del capital de la neutralidad en la importación del capital.

4.1. Neutralidad en la exportación de capitales

La neutralidad en la exportación del capital (NEC), desde el punto de vista mundial, se basa en que los rendimientos marginales brutos de las inversiones en los diversos Estados sean iguales; en que el capital fluya libremente hacia el lugar donde el rendimiento sea más alto, sin distorsiones fiscales, para que, con la mayor abundancia del capital, el rendimiento baje y se iguale la rentabilidad en todos los países. Esto exigiría, estricta e idealmente, el mismo tratamiento fiscal en todos los países del mundo. Sin embargo, desde un punto de vista nacional, puede considerarse que esta situación de eficiencia mundial provoque unos flujos excesivos de capital hacia el exterior. Esto explica que la neutralidad en la exportación del capital, desde un punto de vista nacional, contemple que la rentabilidad marginal bruta de la inversión interior se iguale a la rentabilidad marginal de la inversión exterior neta de impuestos, es decir, que el rendimiento en el exterior pueda ser más alto pero que, con medidas fiscales, se prevengan las lógicas salidas de capitales ya que en el interior no se tendrán en cuenta, al menos totalmente, los impuestos extranjeros que serán una carga adicional del rendimiento.

Por tanto, para lograr la eficiencia en la localización internacional del capital es necesario analizarla desde la perspectiva de la exportación del capital en su versión mundial. Consecuentemente, la responsabilidad inicial de no impedir fiscalmente la consecución de la eficiencia en las localizaciones internacionales del capital radica en los países de residencia, ya que éstos deberían asegurar que las inversiones de sus residentes se dirijan a su mejor localización económica sin verse afectadas por razones fiscales.

Una localización eficiente del capital a nivel mundial, por otra parte, exige que los impuestos no interfieran en la elección entre inversión interior y exterior, o la distribución de la inversión exterior entre diversos países. Si, estrictamente, contemplamos el tema no en cuanto a la inversión en el interior o en el exterior de un país, sino en cuanto a la localización mundial del capital entre diversos países, el requisito de neutralidad fiscal supone la

aplicación en los diferentes países de un tratamiento fiscal idéntico para la totalidad de los rendimientos del capital.

En consecuencia, el logro de la eficiencia a nivel mundial hace necesario que el rendimiento, antes de impuestos, de la última unidad monetaria invertida en cualquier país (productividad marginal del capital) sea idéntico y que no haya cuña fiscal que lo modifique. Esta exigencia de igualdad de trato fiscal en todos los países del mundo es claramente utópica. La soberanía tributaria y la diversidad de objetivos políticos y económicos de cada país la impiden, aunque el proceso de globalización ha producido un acercamiento gradual de los modelos fiscales que aún resulta insuficiente. En definitiva, la neutralidad en la exportación del capital desde un punto de vista mundial es inalcanzable en la actualidad.

Sin embargo, la neutralidad fiscal es alcanzable, al menos en cuanto a la elección entre la inversión interior o exterior desde un país, siempre que la renta procedente de una inversión en el extranjero se gravara de acuerdo con la tributación aplicable en el país de residencia del inversor y este país concediese un crédito fiscal pleno (sin tope máximo) por el impuesto pagado en el país de origen de la renta. Esto implica la devolución del exceso del impuesto extranjero sobre el nacional por parte del país de residencia, si aquél es superior a éste, o admitir un crédito por el impuesto extranjero no compensado.

No obstante, la práctica habitual es que el país inversor sólo permita un crédito fiscal que cubra la cuantía de los impuestos que hubieran pagado en el mismo los ingresos obtenido en el exterior. Con esta limitación del crédito fiscal a la menor de dos cantidades (impuesto efectivamente pagado en el extranjero o el que resultaría de la aplicación de un impuesto de análoga naturaleza en el país inversor) se pretende evitar que este mecanismo se convierta en una fórmula de transferir recursos tributarios desde el país inversor hacia los otros países. Esta limitación del crédito fiscal puede generar perturbaciones en la eficiencia mundial de los flujos de capital si el país receptor de la inversión aplica tipos impositivos superiores a los del inversor.

Por todo ello, resulta evidente que el mecanismo del crédito fiscal pleno, con la devolución de cualquier exceso de impuesto extranjero sobre el nacional, perjudica al país de residencia del inversor en su recaudación tributaria.

Alternativamente, si se desea alcanzar la NEC y se sigue un principio de territorialidad puro será necesario que todos los países apliquen los mismos tipos impositivos y dichas rentas no tributen en residencia. Si, por otro lado, se aplica el principio personalista puro sólo será necesario que los países intercambien información. Finalmente si se aplica un principio mixto, será necesario que los tipos impositivos se armonicen a un nivel no demasiado elevado y que se intercambie información entre países.

4.2. Neutralidad en la importación de capitales

La neutralidad en la importación del capital (NIC) supone, por el contrario, un gravamen igual para todos los inversores en el Estado importador de capitales, con independencia de cuál sea el país de origen de las inversiones y de destino de sus rendimientos. La neutralidad en la importación del capital exige la aplicación del mismo régimen fiscal a todos los sujetos que operan en la misma localización, con lo cual se pretende evitar que una empresa tenga una desventaja competitiva para operar en un mercado determinado como consecuencia de las diferencias fiscales existentes en sus países de residencia.

La NIC exige que se exonere de gravamen en el país de residencia la renta obtenida en el exterior y se aplique el principio territorial puro. Esta neutralidad intenta que el agente que invierta sea aquel que produce bienes y servicios de forma más eficiente. Por último, la NIC asegura una asignación internacional eficiente del ahorro.

4.3. ¿Neutralidad en la exportación o en la importación de capitales?

Una posible propuesta, que recogiese el principio de neutralidad en la importación de capitales y buscara la asignación internacional eficiente del ahorro, sería que las inversiones directas realizadas en el exterior de la Unión Europea sólo tributasen en la fuente. Para ello, el Estado de residencia del inversor debería articular un sistema de exención plena o de exención con progresividad, lo que permitiría evitar la doble imposición internacional, estimularía la repatriación de beneficios, favorecería la exportación e incidiría favorablemente en el crecimiento y la creación de empleo. No olvidemos, si queremos que haya eficiencia en la asignación del capital a nivel mundial, que en la inversión directa internacional el inversor compite con las empresas locales de acuerdo con sus reglas, entre las que se encuentran sus impuestos. Si tras competir con dichas reglas, el beneficio se grava nuevamente en residencia y no se corrige adecuadamente la doble imposición internacional lo más probable es que no se repatrie jamás el beneficio o se deslocalice la residencia del inversor para evitar la distorsión de origen fiscal.

La inversión directa realizada dentro de la Unión Europea, de acuerdo con la Directiva matriz-filial (que recoge el principio de neutralidad en la exportación de capitales porque estamos ante un mercado interior donde el Derecho Comunitario garantiza la movilidad de los factores productivos y rige el principio de no discriminación), sólo tributaría en residencia, lo que evita distorsiones fiscales y la doble imposición internacional.

La fiscalidad de la inversión en cartera u otra inversión, por el contrario, es más compleja. La mayoría de los trabajos sobre inversión directa internacional reconocen que la variable fiscal es un factor muy débil de localización de la inversión. Por el contrario, en la inversión en cartera u otra inversión se buscan mercados seguros y prácticamente idénticos a los domésticos y a la rentabilidad financiera se une el mejor tratamiento fiscal posible. La variable fiscal, en estos casos, es muy significativa para la localización de la inversión.

En estos supuestos, el criterio más correcto sería, de acuerdo con el principio de neutralidad en la exportación de capitales, que sólo tributaran en residencia, tanto las inversiones en la Unión Europea como en terceros países. No obstante, este planteamiento requiere o bien articular un sistema de retenciones en la fuente o un eficaz mecanismo de intercambio de información. La articulación de un sistema de retenciones dentro de la Unión Europea distorsiona los mercados financieros, que miden rentabilidades financiero-fiscales, provoca problemas de doble imposición y puede estimular la salida de capitales a terceros países. Por su parte, el intercambio de información dentro de la Unión Europea es complejo y muy difícil con terceros países.

En consecuencia, el principio de residencia y el efectivo gravamen de la renta mundial, como parámetro de la capacidad económica en las rentas del capital especulativo, requiere la articulación de un eficaz instrumento de intercambio de información que además limite las posibilidades de elusión y evasión fiscal internacional. Si bien es preciso reconocer que este instrumento de cooperación sólo puede ser efectivo bien en un área integrada o entre países que dispongan de convenios para evitar la doble imposición con cláusula de intercambio de información.

Tradicionalmente, el intercambio de información se ha concebido únicamente como un mecanismo o técnica en la lucha contra el fraude y la evasión fiscal internacional. No obstante, actualmente, pueden advertirse dos tendencias que vienen incidiendo en el mecanismo del intercambio de información hasta el punto de reconfigurar su funcionalidad:

- La primera de estas tendencias resulta de las tensiones a las que el fenómeno de la globalización económica está sometiendo a los diferentes Estados, especialmente a los países miembros de la OCDE. En este contexto, los Estados se encuentran con el difícil dilema de desarmar su modelo impositivo, para atraer capitales o evitar su salida masiva, o bien dotar a sus Administraciones tributarias de los medios para que puedan controlar el cumplimiento efectivo de las obligaciones resultantes de los diferentes impuestos que integran el sistema fiscal. El dilema

parece que se ha resuelto potenciando los mecanismos de cooperación fiscal internacional y, muy especialmente, el intercambio de información entre Administraciones tributarias en el seno de la OCDE.

- Por último, la segunda tendencia es la relativa a la utilización del intercambio de información como instrumento al servicio o de protección de los obligados tributarios. En concreto, el intercambio de información puede servir de garantía al contribuyente para beneficiarse de una determinada ventaja fiscal en un Estado distinto al de su residencia, allí donde la concesión de la misma pueda requerir de la comprobación de datos que puede aportar la Administración Tributaria de su país de residencia. Así, el propio Tribunal de Luxemburgo ha puesto especial énfasis en esta segunda funcionalidad del intercambio de información recordando a los Estados miembros de la UE que no pueden escudarse en el desconocimiento de los datos o el régimen fiscal de un contribuyente no residente para denegarle una ventaja fiscal.

5. Conclusiones

1ª) Aunque es habitual leer en los trabajos sobre fiscalidad comunitaria de forma indistinta las expresiones coordinación y armonización fiscal, son conceptos diversos. Ambos tienen en común que pretenden atenuar o eliminar las distorsiones fiscales pero desde diferentes perspectivas. Así, la coordinación pretende evitar las consecuencias de las distorsiones sobre las condiciones de competencia pero sin afectar a las causas, es decir, respetando la diversidad de sistemas fiscales y manteniendo íntegra la soberanía fiscal de los Estados, para ello se arbitran mecanismos de tributación en residencia o en la fuente para evitar la doble imposición. Por su parte, la armonización supone un proceso de ajuste de los sistemas fiscales nacionales para adaptarlos a los objetivos del mercado común. En definitiva, mecanismos que actúen sobre las causas de las distorsiones fiscales y que conllevarían cesiones de soberanía de los Estados.

2ª) La armonización fiscal comunitaria sólo es viable desde un enfoque aproximación de las legislaciones fiscales. En efecto, la implantación de la unión económica y monetaria al restringir a los Estados miembros la posibilidad de desarrollar una política monetaria autónoma implica que adoptar el enfoque igualdad sería tanto como renunciar, de hecho, a su soberanía fiscal y a mediatizar, en alguna medida, las funciones tradicionales del Estado. En consecuencia, sólo es viable el acercamiento gradual de los sistemas fiscales de los Estados miembros para corregir únicamente las distorsiones tributarias que impidan o dificulten la realización de un mercado común y, simultáneamente, dote de márgenes de autonomía a las políticas fiscales de los Estados miembros.

3ª) La experiencia comunitaria muestra que la armonización fiscal, especialmente del factor capital, ha seguido una estrategia fundamentalmente competitiva. Esta anómala situación pudo ser evitada, teóricamente, a través de la armonización de la fiscalidad del ahorro. Sin embargo, la armonización, entendida como un acercamiento de bases y tipos impositivos en todos los Estados miembros de una unión económica y monetaria a través de acuerdos supranacionales, ha sido un proceso frustrado. Desde una perspectiva económica, es lógico este fracaso pues siempre habrá países que ganen más con la no-cooperación que con la cooperación. Esta estrategia competitiva, por otra parte, es de fácil implementación pues al requerir los citados artículos 93 y 94 del TCE la unanimidad en los procesos armonizadores en materia fiscal, basta el veto de cualquier Estado miembro para romper los posibles acuerdos cooperativos. Sin embargo, la regla de unanimidad pudo no ser un obstáculo para estos acuerdos si el calendario de integración se hubiera planteado de forma diferente. Así, hubiera sido suficiente que los Estados condicionaran las directivas que garantizaban la libertad de circulación de capitales a las directivas armonizadoras de la fiscalidad de los rendimientos del capital para evitar los nefastos efectos de las distorsiones fiscales.

4ª) La coordinación fiscal por su parte pretende resolver la distorsión fiscal que produce el solapamiento de los principios de territorialidad y personalista en el reparto de las potestades tributarias internacionales. La

doble imposición internacional constituye un obstáculo o distorsión de la inversión internacional, en cuanto introduce una cuña fiscal que modifica la rentabilidad y las decisiones de inversión, por lo que se hace necesario analizar qué medidas, desde la perspectiva de la eficiencia, permiten unos mejores resultados.

5ª) El concepto de neutralidad fiscal supone que el impuesto ha de perjudicar lo menos posible la eficiencia en la asignación de los recursos. Así, ante una situación de movilidad internacional del capital el sistema fiscal no debería incidir en la localización internacional de una inversión.

Una posible propuesta, que buscase la asignación internacional eficiente del ahorro, sería que las inversiones directas realizadas en el exterior de la Unión Europea sólo tributasen en la fuente. No olvidemos que en la inversión directa internacional el inversor compite con las empresas locales de acuerdo con sus reglas, entre las que se encuentran sus impuestos. Si tras competir con dichas reglas no se corrige adecuadamente la doble imposición internacional lo más probable es que no se repatrie jamás el beneficio o se deslocalice la residencia del inversor para evitar la distorsión de origen fiscal.

6ª) La inversión directa realizada dentro de la Unión Europea, de acuerdo con la Directiva matriz-filial, donde el Derecho Comunitario garantiza la movilidad de los factores productivos y rige el principio de no discriminación, sólo debería tributar en residencia, lo que evitaría distorsiones fiscales y la doble imposición internacional.

La fiscalidad de la inversión en cartera es más compleja. La mayoría de los trabajos sobre inversión directa internacional reconocen que la variable fiscal es un factor muy débil de localización de la inversión. Por el contrario, en la inversión en cartera se buscan mercados seguros y prácticamente idénticos a los domésticos y a la rentabilidad financiera se une el mejor tratamiento fiscal posible. La variable fiscal, en estos casos, es muy significativa para la localización de la inversión.

En estos supuestos, el criterio más correcto sería que sólo tributaran en residencia, tanto las inversiones en la Unión Europea como en terceros países. No obstante, este planteamiento requiere o bien articular un sistema

armonizado de retenciones en la fuente o un eficaz mecanismo de intercambio de información. Pero un sistema de retenciones dentro de la Unión Europea puede distorsionar los mercados financieros, que miden rentabilidades financiero-fiscales, provocar problemas de doble imposición y estimular la salida de capitales a terceros países.

En consecuencia, el principio de residencia y el efectivo gravamen de la renta mundial, como parámetro de la capacidad económica en las rentas del capital especulativo, requiere la articulación de un eficaz instrumento de intercambio de información que además limite las posibilidades de elusión y evasión fiscal internacional. Si bien es preciso reconocer la dificultad de este instrumento de cooperación, que sólo puede ser efectivo bien en un área integrada o entre países que dispongan de convenios para evitar la doble imposición con cláusula de intercambio de información.