

EL FUTURO DE LA IMPOSICIÓN DIRECTA EN LA UNIÓN EUROPEA

Juan José Rubio Guerrero
Catedrático Hacienda Universidad Castilla La Mancha
Director General del Instituto de Estudios Fiscales

Begoña Barruso Castillo
Profesora adjunta de Hacienda Pública y Sistema Fiscal
Universidad San Pablo CEU

1.- INTRODUCCIÓN

2.- EVOLUCIÓN DE LA ARMONIZACIÓN FISCAL DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS

3.- EL CONTENIDO DEL PAQUETE FISCAL

3.1.- El Código de Conducta

3.2.- La Directiva sobre la fiscalidad del ahorro

3.3.- Régimen fiscal aplicable al pago de intereses y cánones entre empresas asociadas
situadas en distintos Estados miembros

4.- ¿ES REALMENTE NECESARIA LA ARMONIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS EN LA UE?

5.- CONCLUSIONES

6.- BIBLIOGRAFÍA

1.- INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, las autoridades comunitarias han concedido una mayor importancia a la armonización de los impuestos indirectos que a la de los directos, pues aquellos, se ha considerado siempre, suponían un mayor obstáculo para la consecución de los principales objetivos perseguidos a nivel europeo.

Mientras que en el ámbito de la fiscalidad indirecta (básicamente IVA e Impuestos Especiales) se optó desde un primer momento por una estrategia de armonización activa, de manera que se dictasen desde las instancias comunitarias las normas comunes que debían aplicarse en todos los Estados miembros, en lo que afecta a los impuestos directos, se decantaron por una estrategia de competencia, de forma que fuesen las propias fuerzas del mercado las que lograsen aproximar las estructuras fiscales de los Estados, reduciéndose las medidas institucionales a aspectos muy concretos (estructura y funcionamiento de las empresas transfronterizas).

Sin embargo, la cada vez mayor integración del comercio y de los mercados de capitales, unida a la constitución de una unión monetaria, con todo lo que ella implica (adopción de una moneda común, menor diferencial de tipos de interés, desaparición del riesgo del tipo de cambio), hacen que cada vez adquiera una mayor relevancia el aspecto fiscal. En un contexto como el descrito, las diferencias existentes entre las estructuras fiscales vigentes en los Estados miembros harán que la fiscalidad se constituya en un elemento diferenciador, con mayor influencia en las decisiones de localización de las diversas actividades, incrementándose por lo tanto el riesgo de competencia fiscal pernicioso.

Y es precisamente esta preocupación por los efectos negativos que pueden derivarse de esta competencia perjudicial¹, la que ha llevado a las autoridades comunitarias a presentar el denominado "Paquete Fiscal" (también conocido como "Paquete Monti") que plantea la introducción de cambios en la fiscalidad empresarial, en la tributación del ahorro, y en el pago transfronterizo de intereses y cánones entre empresas asociadas.

Hay que tener en cuenta también los objetivos generales que las autoridades comunitarias otorgan a la política fiscal europea². A saber:

- estabilizar los ingresos tributarios de los Estados miembros y evitar que se produzca una pérdida inaceptable de ingresos fiscales por medio del arbitraje, la evasión o el fraude fiscal.

¹ La preocupación por la competencia fiscal perjudicial no es exclusiva de la Unión Europea. Ante la solicitud realizada en Mayo de 1996 por los Ministros de los países miembros, el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE organizó unas "Sesiones Especiales de Competencia Fiscal" fruto de las cuales surgió el *Informe sobre competencia fiscal perjudicial: un problema mundial*, que fue aprobado por los ministros en su reunión de 27 y 28 de Abril de 1998. A raíz de las conclusiones de dicho informe se creó, de forma similar a como ha ocurrido en la Unión Europea, un Grupo de Trabajo: el Foro de Competencia Fiscal Perjudicial. No obstante, hay que destacar que pese a las similitudes que existen aparentemente entre el trabajo realizado por la UE y por la OCDE, existen también diferencias entre el enfoque adoptado por ambas instituciones. Un estudio comparado de ambas iniciativas puede verse en: MALDONADO (2001).

- Garantizar el buen funcionamiento del Mercado Interior, lo que implica eliminar los obstáculos fiscales existentes que impiden el ejercicio de las cuatro libertades básicas (libre circulación de personas, mercancías y capitales y libre prestación de servicios).

- Fomentar el empleo.

Para el cumplimiento de estos objetivos la Comisión sigue pensando que no es necesaria (y en algunos casos incluso ni deseable) una armonización generalizada de los sistemas impositivos de los Estados miembros, si bien sí considera que sería positivo lograr una mayor coordinación de aquellos en el caso de los impuestos directos que recaen sobre las rentas derivadas del ahorro, así como en el ámbito de la imposición sobre sociedades³.

En esta comunicación se analizan los avances que se han producido en el proceso de armonización de los impuestos directos, prestando una especial atención al contenido del Paquete Fiscal presentado en 1997. Posteriormente se estudian los efectos que, en la práctica, se están derivando de la estrategia de competencia adoptada a nivel comunitario, valorando si realmente está logrando el objetivo propuesto de reducir las diferencias que existen entre los Estados miembros, o si por el contrario, es necesario pasar a una estrategia de armonización activa como la que se ha aplicado para la imposición indirecta. Y por último, y a partir de todo lo anterior, se establecen cuáles pueden ser las futuras líneas de actuación.

2.- EVOLUCIÓN DE LA ARMONIZACIÓN FISCAL DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS

Antes de entrar a comentar cuáles son los avances concretos que se han producido en el proceso de aproximación fiscal, en lo que a la imposición directa se refiere, debe ponerse de manifiesto el peso desigual que en éste han tenido los dos grandes impuestos directos. Así, aun cuando a nivel general los progresos que se han producido en este ámbito son escasos, hay que destacar que mientras en relación con el Impuesto de Sociedades sí se han presentado numerosas propuestas, no ha ocurrido lo mismo con el impuesto sobre la renta de las personas físicas, lo cual es hasta cierto punto lógico si tenemos en cuenta la mayor movilidad del factor capital frente a la del factor trabajo. No obstante, al final de este epígrafe señalaremos brevemente cuáles han sido las medidas presentadas en relación con el IRPF.

Dentro del proceso de armonización de los impuestos directos pueden diferenciarse, en nuestra opinión, tres grandes etapas. La primera de ellas que se extendería hasta el año 1988, o si se quiere hasta la aprobación de la Directiva que permite la libre circulación de capitales. La segunda que iría desde el año 1988 al 1997, año en el que se presenta el denominado Paquete Fiscal. Y por último, una

² COM (2001) 260 final.

³ La Comisión europea está realizando un estudio detallado del IS en la UE, en el que se analizan las diferencias en los niveles efectivos del Impuesto en los Estados miembros y en el que se trata de identificar las disposiciones fiscales que pueden obstaculizar la actividad económica transfronteriza. A partir de los resultados de dicho informe, la Comisión decidirá entre seguir actuando sobre aspectos concretos del Impuesto, o por el contrario, proponer la aplicación de unas normas comunes para la determinación de la base imponible de aquellas empresas que realizan su actividad en varios Estados miembros.

tercera etapa que abarcaría desde ese momento hasta nuestros días. A continuación pasaremos a señalar brevemente cuáles son los avances producidos en cada una de ellas.

Primera etapa

Aunque las propuestas de Directiva presentadas durante esta etapa son más bien pocas, no debe sin embargo, concluirse que las autoridades comunitarias no sentían la más mínima preocupación por la armonización de los impuestos directos, pues a ella se hace mención en algunos informes presentados durante este período.

Así, el Informe Neumark (1962) tras analizar las diferencias existentes en los sistemas fiscales de los países comunitarios, y sus posibles consecuencias (las distorsiones fiscales), recomendaba su armonización progresiva para que la tributación fuese neutral respecto de las decisiones económicas y no se dañasen las condiciones de competencia.

Unos años más tarde, en 1969⁴, la Comisión preparó dos Propuestas de Directiva, una sobre el régimen fiscal aplicable a las sociedades matrices y filiales residentes en distintos Estados miembros, y otra en relación con las operaciones de reestructuración empresarial en el seno de la CEE. Ambas propuestas fueron finalmente aprobadas en el año 1990.

En 1970, El Informe Werner propugnaba la convergencia tanto de la base imponible como de los tipos impositivos del Impuesto de Sociedades, y el Informe Van den Tempel, que planteaba el problema de la doble imposición internacional de los beneficios societarios.

En 1975, la Comisión presentó una Propuesta de Directiva en relación con la armonización del Impuesto de Sociedades y de los regímenes de retención en la fuente sobre los dividendos⁵. Esta Propuesta, que fue retirada finalmente por la Comisión en 1990 (ante los problemas que planteaba su aprobación), propone la implantación de una retención en la fuente sobre los dividendos distribuidos del 25%, así como la aplicación de un tipo único que debería además situarse entre el 45 y el 55%. Se rechazaba, por lo tanto, la recomendación del Informe Neumark de aplicar dos tipos: uno para los beneficios repartidos, y otro mayor para los no distribuidos⁶.

Posteriormente, el Informe Burke (Marzo 1980) plantea nuevamente la necesidad de ir aproximando las normas para la determinación de la base imponible y los tipos impositivos del IS, y se decanta por la aplicación del método de imputación para evitar la doble imposición de los dividendos.

El 20 de Septiembre de 1984, la Comisión presentó una nueva Propuesta de Directiva, sobre la armonización del régimen fiscal de compensación de pérdidas, en la que se contemplaba la posibilidad de que las pérdidas de un ejercicio se compensasen con los beneficios, no sólo de ejercicios

⁴ No obstante, el 1 de Diciembre de 1965 y el 26 de Junio de 1967, se aprueban dos Memorandos en los que también se hace referencia a la necesidad de conseguir una mayor aproximación de la imposición directa en algunos aspectos muy concretos.

⁵ Una Propuesta de Directiva del año 78 proponía aplicar también el contenido de esta Propuesta a los organismos de inversión colectiva.

⁶ El Informe Neumark se decantaba por la aplicación de un doble tipo, como sistema para paliar el problema de la doble imposición de dividendos e integrar el IRPF y el IS.

posteriores, sino también de los dos ejercicios anteriores, estableciéndose para ello la devolución del impuesto pagado.

El Libro Blanco para la realización del Mercado Interior (1985), en lo que a la imposición directa se refiere, se centra en la supresión de los obstáculos fiscales existentes a la cooperación entre empresas europeas.

Y por último, destacar que en Marzo de 1988, la Comisión europea presentó un Anteproyecto de Propuesta de Directiva para la armonización de las reglas de determinación de los beneficios imponibles, en la que planteaba una armonización global de la base imponible. No obstante, éste quedó sólo en un Anteproyecto.

Segunda etapa

El punto de partida de esta segunda etapa debe situarse en el 24 de Junio de 1988, cuando el Consejo aprueba la Directiva 88/361/CEE que establece la libre circulación de capitales en el seno de la CEE. Ya durante los debates previos a su aprobación los Estados miembros mostraron su preocupación por los efectos negativos que sobre la localización del ahorro podrían derivarse como consecuencia de las disparidades existentes en este ámbito, entre los regímenes fiscales nacionales de los Estados miembros. Ello llevó al Consejo a incluir en la Directiva una disposición según la cual la Comisión debía presentar al Consejo, antes del 31 de Diciembre de 1988, las propuestas necesarias para suprimir los riesgos de distorsión, evasión y fraude. En cumplimiento de este mandato la Comisión presentó el 8 de Febrero de 1989 dos Propuestas de Directiva. En la primera de ellas se planteaba la aplicación de una retención mínima en origen del 15% sobre los intereses, salvo que la entidad financiera tuviese la obligación de informar automáticamente a la Administración Tributaria, en cuyo caso, la retención sólo se aplicaría a los no residentes. Y la segunda de las Propuestas preveía la ampliación de las obligaciones de información y asistencia mutua entre las Administraciones fiscales de los países miembros. Debe destacarse que ninguna de estas propuestas fue finalmente aprobada por el Consejo, por lo que quedaron en eso, en simples propuestas.

Otro momento importante en el proceso de armonización de los impuestos directos es el año 1990, pues el 23 de Julio, se aprueban dos Directivas (la de matriz-filial y la de fusiones, escisiones, aportaciones de ramas y canje de valores) y el Convenio de Arbitraje⁷ que buscan mejorar la competitividad de las empresas europeas, así como facilitar su reestructuración de cara a los mercados internacionales.

Durante este año (el 6 de Diciembre) se presentaron dos Propuestas de Directiva. Una de ellas planteaba la posibilidad de que las sociedades europeas pudiesen deducir de sus beneficios las

⁷ En Noviembre de 1976 la Comisión presentó una Propuesta de Directiva cuyo contenido trataba de evitar el problema de la doble imposición que podía surgir si la Administración Tributaria de un país corregía los beneficios de operaciones efectuadas entre empresas asociadas. Finalmente, sin embargo, se decidió que dicha Propuesta se aprobase con la forma de Convenio, pues en última instancia lo que intentaba era solucionar un caso de doble imposición.

pérdidas registradas por sus filiales o establecimientos permanentes situados en otros Estados. La otra preveía la eliminación de las retenciones en origen sobre los pagos de intereses y cánones entre empresas matrices y filiales residentes en Estados miembros diferentes.

Como se observa las Propuestas de Directiva presentadas por la Comisión europea fueron muy numerosas, y sin embargo, sólo dos de ellas recibieron el respaldo unánime del Consejo. Las razones que motivaban su rechazo hay que buscarlas más que en el contenido en sí de las mismas, en la postura de algunos países que no eran muy partidarios de la necesidad de armonizar. Por ello la Comisión creó un Comité de expertos para que analizase si dicha aproximación era o no necesaria. El Informe elaborado por dicho Comité, más conocido como Informe Ruding, fue emitido el 18 de Marzo de 1992 y planteaba, una vez analizó en detalle las disposiciones vigentes en cada Estado miembro, la conveniencia de que se llevase a cabo una armonización activa del Impuesto de Sociedades desde las autoridades comunitarias, y proponía además una serie de medidas concretas para eliminar la doble imposición internacional y para armonizar la estructura del impuesto, tanto en lo que se refiere a las normas de determinación de la base imponible (amortizaciones, provisiones, plusvalías, gastos deducibles, etc.) como a los tipos impositivos⁸.

Y por último destacar que durante el año 1994 se presentaron varias Recomendaciones (no vinculantes), todas ellas relacionadas con el régimen fiscal aplicable a las pequeñas y medianas empresas. Una (de 25 de Mayo) referente al gravamen de los beneficios reinvertidos, y otra (de 7 de Diciembre) sobre el tratamiento fiscal de la transmisión de la empresa.

Como puede observarse no existen propuestas concretas que planteen la armonización profunda de la estructura del impuesto, sino que la mayor parte de ellas se refieren a aspectos muy concretos del impuesto, y básicamente tratan de: eliminar los obstáculos fiscales a las empresas que operan a nivel internacional, evitar la doble imposición, así como prevenir el fraude fiscal.

Tercera etapa

Una nueva etapa en el proceso de armonización de los impuestos directos se inicia, en nuestra opinión, con la presentación y aprobación, en Diciembre de 1997, del denominado Paquete Fiscal. No entraremos ahora en el análisis de su contenido y de los efectos que se derivarían de su aplicación práctica, pues ambos son estudiados de forma detallada más adelante. Sí queremos, sin embargo, en este momento llamar la atención sobre la gran influencia que puede tener este Paquete Fiscal en el diseño futuro de los impuestos directos en el ámbito de la UE.

⁸ Una exposición detallada de las recomendaciones del Informe Ruding puede verse en CEPII (2001, 6 y ss).

Los intentos armonizadores en relación con el IRPF

Como ya se ha puesto de manifiesto, los avances que se han producido en este ámbito son prácticamente nulos, limitándose a los siguientes aspectos:

- Propuesta de Directiva, de Diciembre de 1979, en relación con el gravamen de las rentas salariales de los trabajadores transfronterizos. En ella se plantea⁹ que dichas rentas queden sujetas al impuesto en el Estado de residencia.

- Recomendación de la Comisión, de 1994, que trataba de evitar las discriminaciones en el tratamiento fiscal que se da a las rentas obtenidas por una persona física en un país comunitario del que no es residente, siempre que aquella obtenga en el Estado en el que no reside al menos el 75% de sus ingresos.

- Recientemente (19 Abril de 2001), la Comisión ha presentado una Comunicación referente a las pensiones transfronterizas¹⁰. En relación con éstas se plantean varios problemas:

- Por un lado, las diferencias que existen entre los países en relación no sólo con la deducibilidad fiscal de las aportaciones realizadas, sino también con el tratamiento de los rendimientos obtenidos por el Plan, así como con la tributación de las prestaciones percibidas, tanto en forma de renta como en forma de capital. Estas diferencias pueden dar lugar a situaciones de no imposición o de doble imposición¹¹.

- Por otro lado, por el trato discriminatorio que algunos Estados conceden a aquellos individuos afiliados a un organismo extranjero con respecto a sus nacionales.

Un tema que preocupa también a las autoridades comunitarias es el de la “fuga de cerebros”, en la medida en que algunos Estados miembros con tipos impositivos altos están introduciendo disposiciones en sus ordenamientos internos consistentes en aplicar tipos más bajos (generalmente un tipo fijo) para los trabajadores con altas cualificaciones, con el fin de atraerlos hacia su país. Esta situación, que podría ser imitada por otros Estados, llevaría a una reducción de la fiscalidad que recaerá sobre estos trabajadores en perjuicio de los trabajadores menos cualificados, con los inconvenientes que todo ello supondría sobre el mercado laboral europeo.

⁹ De lo que se trata es de dar el mismo tratamiento fiscal a los trabajadores residentes y no residentes. Esta propuesta se retiró en 1993.

¹⁰ Previamente, el 29 de Junio de 1998, el Consejo había aprobado una Directiva que permite a los trabajadores desplazados seguir afiliados a los planes de pensión complementarios en su país de origen. Esta Directiva no aborda, sin embargo, la problemática fiscal.

¹¹ Algunos países gravan las aportaciones a Planes de Pensiones pero no las prestaciones recibidas (por ejemplo Alemania), mientras que otros no gravan las aportaciones pero sí lo hacen con las pensiones (por ejemplo el Reino Unido). Es posible entonces que una persona que ha trabajado y ha realizado aportaciones en un Estado miembro pero se jubile en otro no pague impuestos (trabajador del Reino Unido jubilado en Alemania) o haya pagado dos veces (trabajador en Alemania retirado en el Reino Unido).

3.- EL CONTENIDO DEL PAQUETE FISCAL

La aplicación práctica del denominado “Paquete Fiscal” (también conocido como “Paquete Monti”) es sin lugar a dudas el reto más importante que tienen ante sí las instituciones comunitarias en el ámbito de la imposición directa.

En línea con los objetivos generales de la Política Fiscal europea para los próximos años¹², el Paquete Fiscal se preocupa por: las distorsiones fiscales que todavía existen a nivel europeo, que impiden un correcto funcionamiento del Mercado Interior, la disminución de los ingresos fiscales que en principio se está produciendo en los Estados miembros por la estrategia competitiva adoptada en el ámbito de los impuestos directos y por la adaptación de las estructuras fiscales de los países comunitarios para que favorezcan el empleo.

El Paquete Fiscal está integrado por tres medidas:

- una, el Código de Conducta, en relación con la fiscalidad de las empresas, que trata de evitar/eliminar aquellas medidas perniciosas que existen a nivel europeo, que inciden en la localización de las actividades empresariales.

- Otra, la Directiva del ahorro, que trata de evitar la pérdida de ingresos fiscales que están experimentando algunos Estados miembros, como consecuencia de la desfiscalización de dicho factor productivo, fruto de la estrategia de competencia fiscal existente en la UE.

- Y por último, una Directiva que prevé la exención de retención en origen sobre los pagos transfronterizos de intereses y cánones entre empresas asociadas, que trata de evitar la doble imposición que existe actualmente en relación con las operaciones efectuadas entre empresas relacionadas.

En relación con el contenido de este Paquete Fiscal hay que destacar dos cuestiones. Por un lado, que es necesario el apoyo unánime de los Estados miembros sobre las tres propuestas del Paquete para que éste entre en vigor. Los países se opusieron así a la aprobación de alguna(s) de ellas mientras otras no se aprobasen. Y por otro lado, que los Estados miembros han condicionado la entrada en vigor de estas tres medidas a la adopción de sus contenidos por parte de terceros países (Suiza¹³, Mónaco, Liechtenstein, Andorra y San Marino entre otros) y de los territorios asociados y dependientes de los Estados miembros (por ejemplo Macao, Groenlandia, Islas Vírgenes británicas, Islas de Man, Antillas holandesas, Islas Caimán, etc.). Con esto lo que se pretende es evitar una salida masiva del capital de la UE hacia otros mercados internacionales.

Pero antes de entrar a comentar el contenido de cada una de estas tres medidas, nos referiremos, aunque sea brevemente, a los antecedentes de este Paquete Fiscal.

¹² COM (2001) 260 final.

Antecedentes del Paquete Fiscal

El informe “La fiscalidad en la Unión Europea” elaborado por la Comisión fue presentado y analizado por la reunión informal del Consejo ECOFIN, celebrada en Verona, el 13 y 14 de Abril de 1996. En dicho informe se establecía que la Política Fiscal europea debía intentar: garantizar el buen funcionamiento del Mercado Interior, estabilizar los ingresos fiscales de los Estados miembros (pues éstos estaban en peligro por la competencia fiscal y el desarrollo de la economía sumergida, que erosionan las bases imponibles) y fomentar el empleo (pues se observaba que en los últimos tiempos se estaba produciendo un cambio en la estructura de los sistemas fiscales de los Estados miembros, consistente en un desplazamiento de la fiscalidad sobre el capital hacia el factor trabajo – con menor movilidad -).

A la vista de las conclusiones de dicho Informe, el Consejo ECOFIN decidió crear un grupo de alto nivel, compuesto por representantes de los Ministros de Finanzas de los Estados miembros, y presidido por el entonces Comisario de Fiscalidad, Mario Monti (por lo que este grupo es conocido como Grupo de Política Fiscal o Grupo Monti), para que analizase de forma detallada su contenido. Fruto de las reuniones de este Grupo¹⁴ surgió un nuevo documento “La fiscalidad en la UE: Informe sobre la evolución de los sistemas tributarios”¹⁵. En él se instaba a la Comisión europea a que pudiese en marcha las iniciativas necesarias para que se llegase a un acuerdo sobre las medidas fiscales perjudiciales que existían a nivel comunitario y para que se mejorase la colaboración entre las Administraciones Tributarias nacionales para luchar contra el fraude fiscal.

Posteriormente, en Septiembre de 1997, tuvo lugar en Mondorf-Les-Bains una nueva reunión del Consejo ECOFIN, en la que se instó a la Comisión a que presentase las medidas concretas que debían incluirse en el Paquete Fiscal. En respuesta a este mandato la Comisión presentó dos Comunicaciones, el 1 de Octubre y el 5 de Noviembre, respectivamente, con las disposiciones que en su opinión debían integrarse en dicho Paquete. El contenido de dichas propuestas fue estudiado en la reunión del Consejo ECOFIN de 1 de Diciembre de 1997¹⁶, que finalmente:

- aprobó el Código de Conducta sobre la fiscalidad de las empresas.
- Encargó a la Comisión la elaboración de una Propuesta de Directiva sobre la fiscalidad del ahorro, que se aplicase exclusivamente a los intereses abonados a no residentes, que se basase en el modelo de coexistencia (retención en origen/intercambio de información) y que se extendiese a terceros países.

¹³ Lukas Mühleman, Presidente del Credit Suisse, declaró el 22 de Enero de 2001, que una retención en origen “sería eficaz para luchar contra la evasión fiscal y es compatible con nuestra idea de estado. Un intercambio de información obligatorio entre el banco y el gobierno no” (*Financial Times*, 23 de Enero de 2001).

¹⁴ Este Grupo se reunió en cuatro ocasiones: los días 24 de Junio, 19 de Julio, 12 de Septiembre y 7 de Octubre de 1996.

¹⁵ COM (95) 546 final.

¹⁶ DOCE C 2, de 6 de Enero de 1998, y la corrección del DOCE C 59, de 25 de Febrero de 1998.

- Se instó a la Comisión a que preparase una Propuesta de Directiva sobre el pago de intereses y cánones entre empresas asociadas situadas en distintos Estados miembros.

De acuerdo con esto el Grupo de Política Fiscal se puso a trabajar en la preparación de la Propuesta de Directiva inicial sobre la fiscalidad del ahorro, que fue finalmente aprobada por el Consejo en Mayo de 1998.

3.1.- El Código de Conducta¹⁷

La aprobación del Código de Conducta implica el compromiso político por parte de los Gobiernos de los Estados miembros de eliminar aquellas medidas fiscales, contenidas en sus ordenamientos internos, que se consideren perjudiciales porque conlleven un gravamen inferior y por ello puedan influir en las decisiones de localización de las empresas, así como el compromiso de no introducir nuevas medidas de este tipo. Así, se hacía necesario crear un Grupo de Trabajo que se encargase de indicar para cada país qué medidas fiscales podían considerarse perjudiciales, y por lo tanto, debían ser eliminadas. Dicho Grupo se creó el 9 de Marzo de 1998 y está integrado por un representante de alto nivel de cada uno de los Estados miembros y por un representante de la Comisión europea. El cometido de dicho Grupo consistía básicamente en elaborar una lista provisional de aquellas medidas concretas que podrían ser potencialmente perniciosas¹⁸, para, a partir de ahí, y aplicando unos criterios preestablecidos, determinar finalmente las que sí lo eran.

Para determinar después si una medida concreta se considera perjudicial, y por ello debe ser eliminada, aquella sería evaluada teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios¹⁹:

a) si las ventajas se otorgan sólo a no residentes o sólo con respecto a las operaciones realizadas con no residentes, o

b) si las ventajas están totalmente aisladas de la economía nacional, de manera que no afectan a la base fiscal nacional, o

c) si las ventajas se otorgan aun cuando no exista ninguna actividad económica real ni presencia económica sustancial dentro del Estado miembro que ofrezca dichas ventajas fiscales, o

d) si las normas para determinar los beneficios derivados de las actividades internas de los grupos de empresas multinacionales no se ajustan a los principios internacionalmente reconocidos, concretamente las normas acordadas por la OCDE, o

e) si las medidas fiscales carecen de transparencia y, en particular, si las disposiciones legales se aplican a nivel administrativo con menor rigor y sin transparencia.

¹⁷ Un análisis muy detallado de este Código de Conducta puede verse en MALDONADO (2001).

¹⁸ Se consideran medidas potencialmente perniciosas aquellas que impliquen un tipo impositivo efectivo considerablemente inferior, incluido el tipo cero, a los aplicados habitualmente en el Estado de que se trate.

¹⁹ MALDONADO (2001).

Para la elaboración de la lista de medidas perjudiciales, los Estados miembros se comprometieron a enviar a la Comisión, antes del 19 de Junio de 1998, un listado de las medidas que consideraban podrían incluirse en dicha lista²⁰. Posteriormente se dio de plazo hasta el 31 de Enero de 1999 para que los Estados miembros comunicasen a la Comisión las medidas de otros Estados que consideraban debían incluirse en la lista que posteriormente analizaría el Grupo. Transcurrido el plazo establecido, la Comisión envió al Grupo la lista final (integrada por 284 medidas). En una evaluación inicial se decidió excluir de la lista aquellas medidas referentes a sociedades de inversión colectiva (que serían analizadas por el Grupo de Política Fiscal). Del total de medidas finalmente evaluadas (271) se llegó a la conclusión de que 66 de ellas eran perjudiciales²¹. Estas medidas²² aparecen recogidas en el denominado “Informe Primarolo” (por ser la Presidenta del Grupo la Sra. Primarolo, del Reino Unido), que fue presentado al Consejo ECOFIN, de 29 de Noviembre de 1999²³.

<i>Cuadro nº 1. Medidas fiscales examinadas en el Informe Primarolo en los Estados miembros</i>		
País	Medidas examinadas	Medidas perjudiciales
Austria	6	2
Bélgica	13	5
Dinamarca	4	1
Finlandia	3	1
Francia	48	4
Alemania	13	1
Grecia	11	1
Irlanda	14	5
Italia	14	1
Luxemburgo	12	5
Holanda	14	10
Portugal	13	1
España	17	3
Suecia	3	0
Reino Unido	9	0

²⁰ El 16 de Julio de 1998 la Comisión presentó al Grupo un primer bloque de medidas (aproximadamente 60), que luego amplió en Septiembre de ese mismo año (hasta 85).

²¹ Éstas se agruparon en 6 categorías: Servicios financieros, financiación de grupos y actividades relacionados con la propiedad industrial; seguro, reaseguro y cobertura de los riesgos y del grupo; servicios intragrupo; compañías holding; compañías exentas y offshore; miscelánea.

²² En el caso de España se incluyen los Centros de Coordinación del País Vasco y Navarra, las sociedades holding y los incentivos del REF, y determinadas medidas tributarias del País Vasco y Navarra.

²³ Aunque inicialmente el contenido de este Informe era confidencial, el Consejo ECOFIN de 28 de Febrero de 2000, decidió hacerlo público. Está disponible en <http://www.futd.nl/specials/staatssteun/doc01.html>.

El Informe Primarolo recoge la posición unánime de todos los miembros del Grupo en algunos temas, mientras que en otros sólo se alcanzó la mayoría (haciéndose constar las opiniones contrarias a pie de página).

<i>Cuadro n° 2. Medidas fiscales examinadas en el Informe Primarolo en los territorios asociados y dependientes</i>		
Territorio	Medidas examinadas	Medias perjudiciales
Gibraltar (Reino Unido)	6	3
Aruba (Holanda)	7	4
Islas Vírgenes Británicas	5	1
Islas de Guernesey	7	5
Isla de Man	11	6
Jersey	4	4
Antillas holandesas	7	3
Otros territorios	38	0

Los Estados miembros tienen de plazo hasta el 31 de Diciembre de 2002 para eliminar las medidas que hayan sido calificadas como perjudiciales. No obstante, cuando alguien se beneficiase de alguna de estas medidas antes del 31 de Diciembre de 2000, puede continuar disfrutando de ellas hasta el 31 de Diciembre de 2005. Si bien, en casos excepcionales (que deberán ser estudiados por el Consejo uno a uno sobre la base del Informe elaborado por el Grupo) puede ampliarse el plazo de disfrute de las medidas más allá de la fecha señalada.

El Grupo del Código de Conducta ha elaborado una Guía (que recibió el visto bueno del Consejo ECOFIN en su reunión de 27 de Noviembre de 2000) para ayudar a los Estados miembros a dismantelar las medidas consideradas perjudiciales.

Si bien es cierto que la aprobación de este Código de Conducta por parte del Consejo ECOFIN supuso un avance importante en el proceso de armonización de los impuestos directos, al conseguir el compromiso político de éstos de eliminar las medidas fiscales perjudiciales y mejorar la fiscalidad del ahorro, debemos ser conscientes de que la mayor parte de las medidas señaladas por el Grupo del Código de Conducta se centran en la actividad financiera y no en la economía real, y de que aquel no elimina todas las posibilidades que existen actualmente de planificación fiscal ni las distorsiones que se producen en la actividad económica.

Un informe elaborado recientemente por el Instituto de Estudios Fiscales de Londres dice, en relación con el Código de Conducta, que algunos de los regímenes fiscales especiales que se proponen eliminar “compensaban en algunos casos las diferencias existentes en los tipos impositivos, por lo que al eliminarlos se aumentarán los efectos distorsionantes que las diferencias en los tipos tienen sobre la localización de las empresas”²⁴.

En cualquier caso, tal y como señala la profesora BOKOBO (2000,47) en relación con este Código de Conducta, “en un terreno tan difícilmente transitable como la coordinación fiscal en el ámbito de la imposición directa, y en el que las soluciones se van abriendo paso con extrema lentitud, cualquier auxilio, por elemental que sea, debe ser bienvenido, máxime cuando, puede ser la etapa preparatoria de una mayor juridificación de las reglas armonizadoras en esta materia”.

3.2.- La Directiva sobre la fiscalidad del ahorro²⁵

La Comisión europea, en cumplimiento de lo acordado en el Consejo ECOFIN de Diciembre de 1997, presentó, en Mayo de 1998, una Propuesta de Directiva cuyo objetivo era garantizar una imposición efectiva mínima de los rendimientos del ahorro obtenidos en forma de intereses. Debe destacarse, no obstante, que el concepto de intereses es amplio pues engloba también los derivados de la participación en organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios. El contenido de esta Directiva se aplicará además únicamente a los intereses recibidos en un Estado miembro por un sujeto no residente en ese Estado.

Frente a la Propuesta de 1989, en esta Propuesta de Directiva se preveía inicialmente un modelo de coexistencia, de manera que los Estados miembros pudiesen optar entre aplicar una retención en origen del 20% o intercambiar información con la Administración Tributaria del país de residencia del preceptor de los intereses.

Por otro lado, y para evitar la doble imposición internacional, en el caso de aplicación de la retención en origen, se establecía que el Estado de la residencia debería aplicar el método de imputación ordinaria. En cualquier caso, si la retención satisfecha en origen superaba la cuota que correspondería pagar en el país de la residencia, el Estado miembro del pagador debería abonar directamente al sujeto la diferencia.

La retención en origen no se aplicaría si el individuo que recibe los intereses presenta al pagador de los mismos un certificado expedido por la Administración Tributaria de su país de residencia en el que ésta haga constar que ha sido informada de los intereses que su ciudadano va a cobrar.

Y en relación con el intercambio de información, éste debía ser automático y debía producirse en los seis meses siguientes al final del año natural anterior en relación a los intereses pagados durante dicho año.

La aprobación del contenido de esta Directiva está condicionada, igual que la del Código de Conducta, a la aceptación y aplicación de su contenido en terceros países.

Como algunos Estados miembros empezaron a poner pega al contenido de esta Propuesta de Directiva, el Consejo Europeo de Helsinki (10 y 11 de Diciembre de 1999) decidió crear un grupo de trabajo de alto nivel para que elaborase un informe en relación con este tema. Dicho informe fue estudiado por el Consejo Europeo de Santa María da Feira (19 y 20 de Junio de 2000) que se decanta por la aplicación del intercambio de información, aunque prevé la utilización, con carácter transitorio, de la retención en origen, y que insta a la Comisión y al Consejo ECOFIN a concretar el contenido de la propuesta antes de finales del año 2000. En dicha reunión del Consejo Europeo se establece el 31 de Diciembre de 2002 como fecha tope para la aprobación del Paquete Fiscal.

El Consejo ECOFIN, reunido en Bruselas los días 26 y 27 de Noviembre de 2000, detalló el contenido de la Propuesta de Directiva sobre la fiscalidad del ahorro. Así, se decanta abiertamente por

²⁴ BOND, S., L. CHENNELLS, M.P. DEVEREUX, M. GAMMIE y E. TROUP (2000, 60).

el intercambio de información, si bien permite que Bélgica, Luxemburgo y Austria apliquen transitoriamente una retención liberatoria en origen del 15% durante los tres primeros años (2003, 2004 y 2005) y del 20% el resto (hasta el 2009). Grecia y Portugal dudaron en principio, aunque finalmente se decantaron por el intercambio de información. Durante este período transitorio los demás Estados miembros comunicarán automáticamente la información a estos países sin que se requiera la reciprocidad. Se establece además que en aquellos casos en los que se aplique retención en origen, el Estado del pagador de los intereses debe transferir al país de residencia del beneficiario de dichos intereses el 75% de lo que recaude por tal concepto²⁶.

El 18 de Julio de 2001, la Comisión presentó una nueva Propuesta de Directiva al Consejo²⁷, que sustituye a la de Mayo de 1998, y que recoge todo lo acordado en la reunión del Consejo ECOFIN de Noviembre de 2000²⁸.

3.3.- Régimen fiscal aplicable al pago de intereses y cánones entre empresas asociadas situadas en distintos Estados miembros.

La Propuesta de Directiva²⁹ aplicable al pago de intereses y cánones entre empresas asociadas situadas en distintos Estados miembros propone básicamente la exención de retención en origen para dichas operaciones. No obstante, se establece un período transitorio de 8 años para Grecia y Portugal, tanto para los cánones como para los intereses, durante el cual deberán aplicar una retención máxima del 10% los cuatro primeros años y del 15% los restantes. También se ha concedido ese período transitorio a España, pero sólo en lo que se refiere a los cánones, pues ya existe actualmente la exención de retención en origen para los intereses siempre que se actúe sin Establecimiento Permanente.

A diferencia de lo que ocurre con los otros dos componentes del Paquete Fiscal, el Consejo ECOFIN considera que debe matizarse más todavía el contenido de esta Directiva. Y para ello, en su reunión de 17 de Julio de 2000, encomendó al Grupo de Cuestiones Fiscales avanzar en su diseño. No debemos olvidar el compromiso alcanzado por los Estados miembros de aprobar simultáneamente los tres elementos del Paquete Fiscal.

²⁵ COM (98) 295 final.

²⁶ En esta reunión del Consejo ECOFIN se acuerda además que a los bonos emitidos antes del 1 de Marzo de 2001, no se les aplicará las disposiciones contenidas en la Directiva hasta que finalice el período transitorio.

²⁷ COM (2001) 400, de 18 de Julio. La Comisión consideró que los cambios introducidos por el Consejo eran lo suficientemente importantes como para presentar una nueva Propuesta de Directiva y retirar la presentada previamente.

²⁸ En la Propuesta actual se prevén tres sistemas: retención en origen, intercambio de información y la certificación (de haber informado a la Administración Tributaria respectiva).

²⁹ DOCE C 123, de 22 de Abril de 1998, página 9. El contenido de esta Propuesta fue analizado por el Consejo ECOFIN en su reunión de 25 de Mayo de 1998.

Programa de Trabajo en relación con el Paquete Fiscal

El Consejo ECOFIN, en su reunión de 10 de Julio de 2001, acordó el programa de trabajo³⁰ que debía seguirse desde ese momento hasta finales del año 2002 (fecha prevista para la aprobación del Paquete Fiscal). Dicho programa se recoge en el cuadro siguiente.

<i>Cuadro nº 3. Programa de Trabajo en relación con el Paquete Fiscal</i>		
2001	Julio	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar sobre la nueva Propuesta de Directiva sobre fiscalidad del ahorro recientemente presentada por la Comisión
	Septiembre	<ul style="list-style-type: none"> • Continuar con el diseño del sistema que se utilizará para el intercambio automático de información sobre el pago de intereses
	Diciembre	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar el contenido de la Propuesta de Directiva sobre fiscalidad del ahorro y el sistema que se empleará para intercambio de información • Analizar informes presentados sobre el estado de las negociaciones con terceros países y con territorios dependientes y asociados en relación tanto con fiscalidad del ahorro como con Código de Conducta
2002	Marzo	<ul style="list-style-type: none"> • Finalizar la implantación del sistema para intercambio de información
	Abril	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar informes presentados sobre el estado de las negociaciones con terceros países y con territorios dependientes y asociados en relación tanto con fiscalidad del ahorro como con Código de Conducta • Seguimiento del trabajo de los Estados miembros en relación con el Código de Conducta
	Junio	<ul style="list-style-type: none"> • Finalizar negociaciones con terceros países y con territorios dependientes y asociados sobre fiscalidad del ahorro • Analizar la adecuación de las medidas previstas por los Estados miembros para la eliminación de las medidas perjudiciales • Determinar las medidas que permanecerán hasta 31 de Diciembre de 2005
	Julio - Septiembre	<ul style="list-style-type: none"> • Ver si las medidas adoptadas por terceros países y territorios dependientes y asociados son adecuadas en relación con fiscalidad del ahorro • Verificar cumplimiento del Código de Conducta • Aprobación Directiva sobre fiscalidad del ahorro • Acuerdos con terceros países • Aprobación de la Directiva sobre intereses y cánones

³⁰ MEMO/01/261.

4.- ¿ES REALMENTE NECESARIA LA ARMONIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS EN LA UE?

Como ya se ha puesto de manifiesto previamente, las autoridades comunitarias se decantaron en principio por una estrategia competitiva en el ámbito de los impuestos directos. Sin embargo, en los últimos años, se considera necesaria una mayor coordinación en este campo, si no general, sí al menos en algunos aspectos concretos de la fiscalidad empresarial o de la tributación del ahorro.

A continuación destacaremos en primer lugar los motivos que justificarían la necesidad de lograr esa mayor aproximación, para pasar después a analizar si, en el contexto actual de la UE, es realmente necesaria, o si, por el contrario, el mercado por sí sólo es capaz de alcanzar los objetivos perseguidos.

Motivos que justificarían una mayor coordinación de los impuestos directos

Son numerosos los argumentos que se emplean actualmente, cuando desde diferentes ámbitos se demanda la adopción de las medidas necesarias para conseguir una mayor aproximación de las estructuras fiscales de los Estados miembros, al menos en lo que a los impuestos directos se refiere. Así, de entre todos ellos podemos destacar los siguientes:

- El *aumento de la inversión financiera* frente a la inversión real. Y ello por diferentes motivos: por la mayor liquidez de estos activos, por la reducción de la inflación, por la disminución de los tipos de interés y por la desaparición del riesgo del tipo de cambio, lo que otorga una mayor estabilidad a estos mercados, y los hace al mismo tiempo más *sensibles a las diferencias fiscales* entre Estados.

- La estrategia de competencia puede provocar una *disminución de los ingresos fiscales* que dificulte el cumplimiento de los Pactos de Estabilidad y Crecimiento por parte de los Estados miembros, que ponga en peligro la viabilidad financiera de los sistemas de protección social y que impida la puesta en práctica de políticas redistributivas. Los Gobiernos con el fin de atraer capitales extranjeros, no sólo están dispuestos a reducir sus tipos impositivos, sino que también establecen incentivos y regímenes fiscales especiales³¹.

Hay que destacar además, que la existencia de 15 estructuras fiscales distintas puede llevar a las empresas que operan a nivel internacional a intentar aprovechar dichas diferencias para pagar menos impuestos. Aunque es cierto que existen algunas medidas para evitar ciertas formas de *planificación*

³¹ Ahora bien, si esta estrategia se generaliza, y todos los Estados reducen sus tipos impositivos en cadena, llegará un momento en que ningún Estado conseguirá de esta forma atraer más inversión extranjera, y sin embargo, sí verá reducirse sus ingresos fiscales, lo que deberán compensar por otro lado, aumentando, por ejemplo, la presión fiscal sobre otros factores productivos. En una situación así, la coordinación fiscal resultaría beneficiosa para la UE en su conjunto.

fiscal, como los precios de transferencia, la subcapitalización, no debemos olvidar que éstas conllevan unos elevados costes tanto para las Administraciones Tributarias como para los contribuyentes³².

En la medida en que los impuestos directos vigentes en los Estados miembros sean diferentes entre sí, resulta indispensable la existencia de una cooperación administrativa muy estrecha entre las Administraciones fiscales nacionales, pues en su defecto, podría producirse un aumento del *fraude fiscal*, circunstancia que en absoluto es deseable.

Por otro lado, si las empresas deciden su localización buscando una menor carga fiscal y no unos menores costes de *producción*, ésta será *menos eficiente*.

No debemos olvidar, sin embargo, que aunque el factor fiscal puede tener cierto peso en las decisiones empresariales de localización de la actividad, aquel no es el único que influye en ellas pues también se tiene en cuenta otros aspectos tales como las infraestructuras, la mano de obra disponible, la normativa legal, la cercanía a fronteras, la calidad de los servicios locales, etc³³.

- Los *costes de cumplimiento* asociados con la existencia de regímenes fiscales diferentes son más elevados, tanto para las empresas, que para tomar decisiones adecuadas de organización/localización deben conocer bien dichos regímenes y deben operar con 15 Administraciones Tributarias distintas, como para las Administraciones nacionales para evitar la elusión y la evasión fiscal.

- Pero sin duda, la crítica más importante que las autoridades comunitarias hacen a la estrategia de competencia fiscal aplicada en el ámbito de la imposición directa, es el de la discriminación entre los factores productivos que aquélla provoca en contra de los factores menos móviles (principalmente el trabajo). La competencia fiscal ha provocado una agudizada desfiscalización del capital que ha sido compensada con un importante incremento de la fiscalidad (incluidas las cotizaciones sociales) que recae sobre el trabajo³⁴. Tal y como se pone de manifiesto en numerosos documentos recientes, y muy especialmente en la Comunicación de la Comisión al Parlamento y al CES sobre la "Política Fiscal en la Unión Europea - Prioridades para los próximos años"³⁵, uno de los retos principales de la Política Fiscal europea para el futuro debe ser el fomento del empleo.

No obstante, y pese a los argumentos destacados anteriormente no debe pensarse que la competencia fiscal es mala por definición, pues puede tener efectos positivos sobre la economía,

³² Tal y como se señala en BOND, S., L. CHENNELLS, M.P. DEVEREUX, M. GAMMIE y E. TROUP (2000) existen algunos estudios empíricos que ponen de manifiesto indirectamente que las empresas utilizan en la práctica estos mecanismos de planificación fiscal.

³³ Tal y como se señala en GRACIA ESPINAR y PALACIOS PÉREZ (1995,204) "a pesar de la creencia generalizada en sentido contrario, no existe evidencia empírica de que la fiscalidad de un país sea normalmente el factor clave a la hora de decidir el lugar de una inversión".

³⁴ El hecho de que se establezca una mayor carga sobre el trabajo que sobre el capital tiene claros efectos negativos pues beneficia más a la gente con más renta y puede incentivar la sustitución del trabajo por capital (perjudicando al empleo). Además, en la medida en que las cargas que recen sobre el factor trabajo son más altas, las empresas y los trabajadores están más incentivados a entrar en la "economía sumergida", con los efectos negativos que de este hecho se derivan para la economía de ese país.

³⁵ COM (2001) 260 final.

consiguiendo una asignación más eficiente de los recursos y logrando una mayor neutralidad fiscal (por ampliación de las bases imponibles ante reducciones en los tipos impositivos).

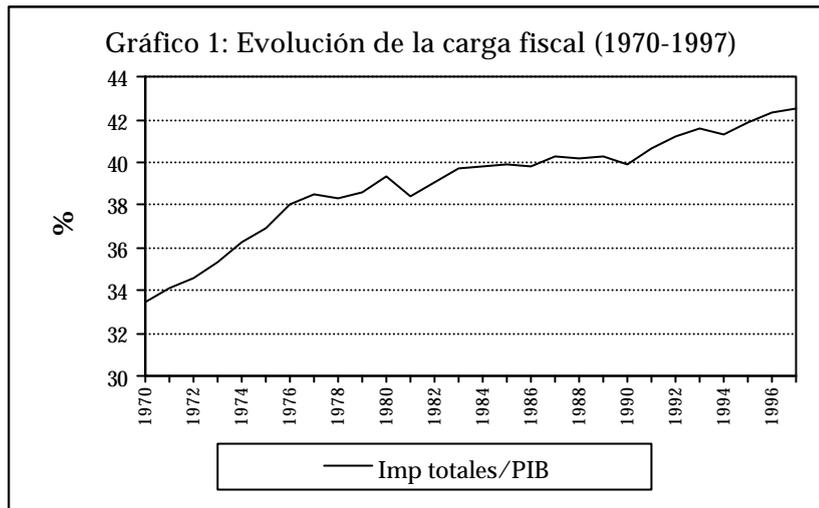
El cuadro nº 4 recoge de forma sistemática los argumentos que pueden esgrimirse a favor y en contra de la coordinación fiscal.

<i>Cuadro nº 4. Competencia versus cooperación fiscal</i>	
Argumentos a favor coordinación	Argumentos a favor competencia
Una vez eliminado el riesgo del tipo de cambio las diferencias en los sistemas fiscales serán más claras y tendrán por lo tanto un mayor impacto en los flujos de capitales. La asignación del capital se distorsionará si sólo tiene en cuenta la fiscalidad	Los países que tienen ingresos impositivos más altos (en principio menos atractivos) pueden tener mayor gasto público, lo que les hará por otro lado más atractivos.
La competencia fiscal puede erosionar las bases fiscales de los Ems y reducir sus ingresos.	Si los países de la zona euro han perdido la capacidad de modificar los tipos de interés, los tipos de cambio o las magnitudes macroeconómicas, el único instrumento que les queda para las políticas de estabilización es cambiar los impuestos
Hay un desequilibrio entre política monetaria (coordinada) y política fiscal (no coordinada)	
La competencia sólo lleva a una asignación óptima de los recursos si capital y trabajo se pueden desplazar libremente entre jurisdicciones. Si uno de ellos es móvil (K) y otro inmóvil (w) la asignación de recursos no será eficiente.	Los beneficios de la competencia fiscal no se extienden por igual entre los participantes. Impuestos bajos es una de las formas de que disponen los países pequeños para atraer inversiones. La cooperación es un instrumento que permite a los países ricos/grandes a mantener sus ingresos.
La competencia fiscal aumenta carga fiscal sobre trabajo lo que aumenta el desempleo.	
La competencia fiscal dificulta la utilización de los sistemas fiscales para la consecución de objetivos sociales y medioambientales.	La combinación deseada de ingresos y gastos no tiene que ser la misma en todos los países. Algunas decisiones fiscales reflejan las preferencias de los ciudadanos.
Costes para empresas que tienen que relacionarse con 15 Administraciones Tributarias diferentes.	La competencia fiscal no ha supuesto en la práctica una disminución de la carga fiscal global, sino más bien todo lo contrario.

Evolución de los impuestos directos en la UE

El gráfico 1 refleja cuál es la evolución experimentada por los ingresos impositivos respecto al PIB durante las últimas tres décadas. Como puede observarse, durante la década de los 70 se produjo un fuerte crecimiento de la presión fiscal, que pasó del 33,5% en 1970 al 38,6% en 1979; en todos los Estados, excepto en el Reino Unido, se produjo un aumento de los ingresos con respecto al PIB. Esta tendencia creciente, aunque más suavizada, se mantuvo también en la década de los 80, durante la cual tan sólo seis Estados (Bélgica, Reino Unido, Irlanda, Holanda, Luxemburgo y Alemania) disminuyeron la carga fiscal. A lo largo de la década de los 90, y muy especialmente durante sus primeros años, se ha vuelto a producir un aumento significativo de la presión fiscal³⁶.

³⁶ La Comisión europea achaca el aumento de la presión fiscal global a la mayor presencia del Sector Público en las economías europeas. COMISIÓN EUROPEA (2000b, 81).



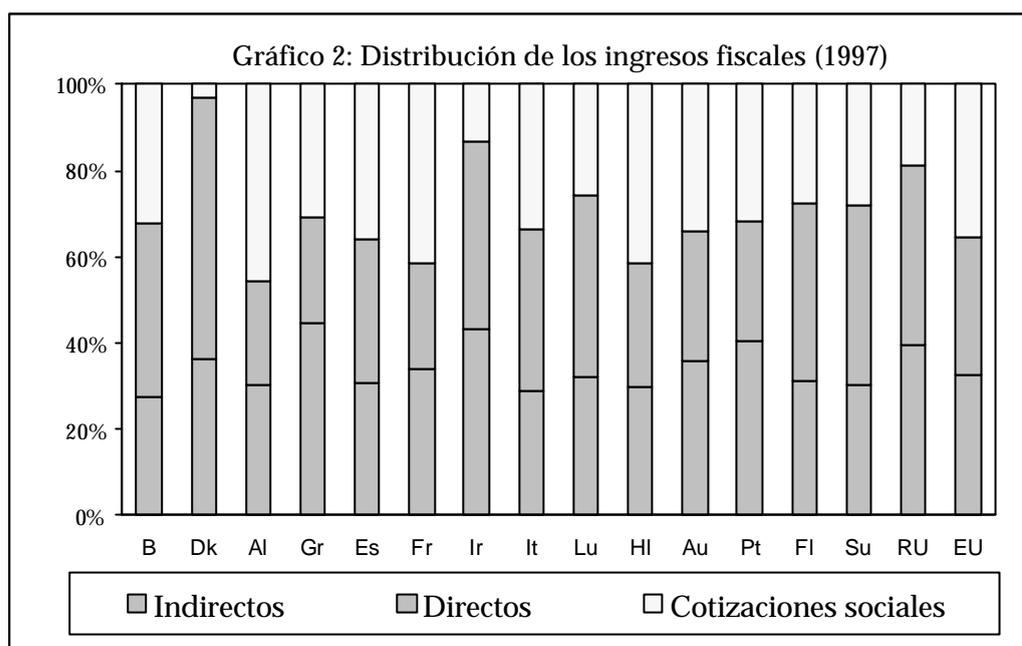
Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT (2000)

La carga fiscal, sin embargo, difiere considerablemente entre los Estados miembros. Así, es relativamente alta en los países nórdicos, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Austria, y es comparativamente baja en España, Portugal, Irlanda y el Reino Unido.

No obstante, a partir del año 1996 se observa cómo se produce una ligera disminución de la carga global en algunos países como Finlandia, Suecia, Holanda, Irlanda, Dinamarca, Austria, Italia y Francia. De ahí que se afirme que la competencia fiscal ha frenado esa tendencia alcista, especialmente en los países con una carga mayor, y por ello se ha producido una convergencia fiscal en la UE³⁷.

Si nos fijamos en el origen de estos ingresos fiscales, podemos afirmar que, para el conjunto de la UE, las cotizaciones sociales constituyen la principal fuente de recursos, con el 35,3%, seguida de los impuestos indirectos (32,6%) y en última instancia por los impuestos directos (32,1%). Si bien, en este caso, al igual que hemos comentado anteriormente, se observan diferencias significativas entre los Estados miembros, que quedan reflejadas en el gráfico 2.

³⁷ Un análisis muy completo de las reformas fiscales que se están llevando a cabo actualmente en algunos Estados de la UE puede verse en CEP II (2001). En este trabajo se estudian los efectos individuales (país a país) y globales (para toda la UE) que se derivan de las reformas anunciadas en Alemania, Dinamarca, Francia, Italia, Reino Unido e Irlanda.



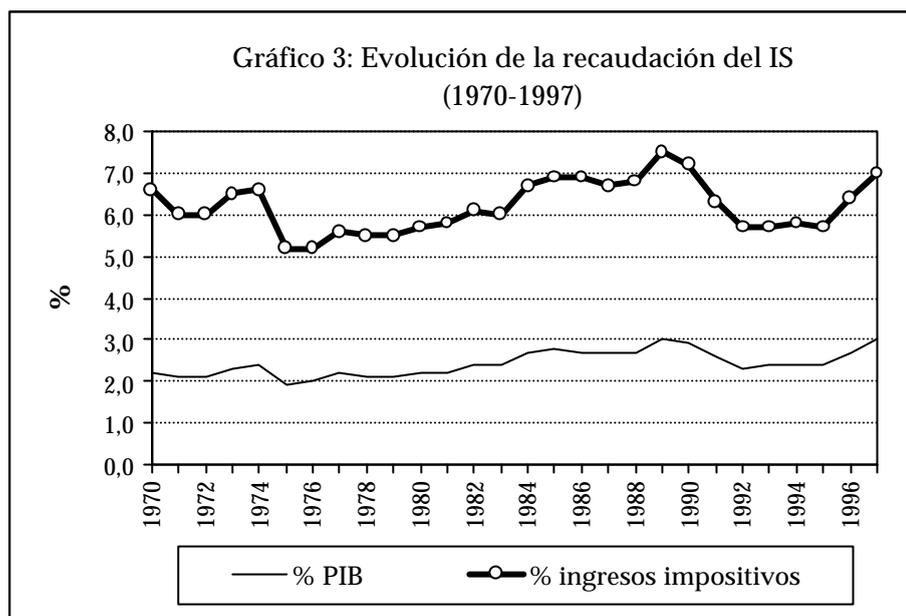
Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT (2000)

Desde una perspectiva temporal, puede afirmarse que los impuestos directos son los que más han crecido (1,6 puntos), pasando del 11,8% del PIB en 1978 al 13,48% en 1998. Nuevamente en este caso la evolución experimentada por los países ha sido muy diferente; mientras en unos han aumentado (como en Dinamarca, Grecia, España, Irlanda, Portugal y Austria), en otros (Alemania, Luxemburgo, Holanda y Reino Unido) han disminuido. Por otro lado, las cotizaciones sociales también se han incrementado durante este período, pasando del 13,8% al 15,2% del PIB.

Tras esta visión general, vamos a centrarnos en el ámbito de los impuestos directos, que es el que nos interesa a efectos de este trabajo.

Aunque en numerosas ocasiones se afirma que uno de los grandes inconvenientes que tiene la estrategia de competencia fiscal adoptada a nivel europeo es la disminución de los ingresos fiscales por parte de los Estados miembros, el gráfico 3 refleja como esta situación no se ha producido en realidad en la UE.

Tal y como se observa en dicho gráfico, la recaudación del Impuesto de Sociedades (tanto en relación con el PIB como respecto a los ingresos impositivos totales) no ha experimentado una bajada significativa durante las tres décadas pasadas, y ello pese a la disminución de los tipos impositivos del impuesto acaecida durante este período de tiempo (tabla 2). Esto se debe fundamentalmente, por un lado, a la ampliación de la base imponible que ha tenido lugar al eliminarse algunas deducciones, exenciones, o al establecerse unas amortizaciones menos generosas, y por otro, al aumento de los beneficios empresariales (especialmente después de las crisis del 73 y del 79). Ahora bien, aunque hasta ahora la reducción de los tipos impositivos se ha visto compensada de tal forma que no ha provocado una disminución de la recaudación del IS, no es de esperar que esta situación se mantenga pues, lógicamente, la base imponible no podrá seguir ampliándose (al menos al mismo ritmo que en años anteriores) y la expansión económica puede no continuar.



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT (2000)

Durante la década de los 70 los tipos impositivos del Impuesto de Sociedades divergieron mucho en la UE. Sin embargo, en los 80 empezaron a disminuir y a converger, manteniéndose esta tendencia también en los 90. Así, durante el período 1980-1999 todos los Estados miembros (excepto Italia) han reducido considerablemente sus tipos de gravamen³⁸. Desde mediados de los 80, los tipos impositivos del Impuesto de Sociedades (tanto nominales como efectivos) han tendido a converger en la UE, lo que se pone de manifiesto con la reducción durante los 90 de la desviación típica de ambos tipos de gravamen³⁹.

Por lo tanto, la creencia de que la competencia fiscal está provocando una caída de los ingresos fiscales no es cierta, por lo menos en lo que al Impuesto de Sociedades se refiere.

Otro de los fenómenos que preocupa a las autoridades comunitarias es el cambio que se ha producido en la contribución relativa de los distintos factores productivos (básicamente trabajo y capital) a la obtención de los ingresos impositivos. Así, se piensa que todo el proceso de desfiscalización del factor capital, que ha tenido lugar fruto de la competencia fiscal existente en el mercado europeo, no ha hecho sino aumentar la carga fiscal que recae sobre el trabajo.

El gráfico nº 4 refleja la distribución de los ingresos fiscales, el año 1997, diferenciando según su origen: trabajo, capital o consumo. Como puede observarse, la mayor parte de los recursos impositivos (aproximadamente el 50%) proceden de las rentas del trabajo. Dicha participación es especialmente elevada en algunos Estados como Austria, Suecia o Alemania, mientras que todo lo contrario ocurre en otros como Irlanda o Reino Unido (con tipos impositivos bajos) o en Portugal y

³⁸ Puede destacarse también el caso de Finlandia, que elevó sus tipos en la última década, si bien dicho incremento vino precedido por una disminución de 24,2 puntos porcentuales en los años 80.

Grecia (países con rentas bajas). Por su parte, la participación del factor capital es claramente inferior, situándose la media comunitaria en el 17,6%. Por debajo de dicho valor se encuentran Austria, Alemania y los países escandinavos (Suecia, Finlandia y Dinamarca).

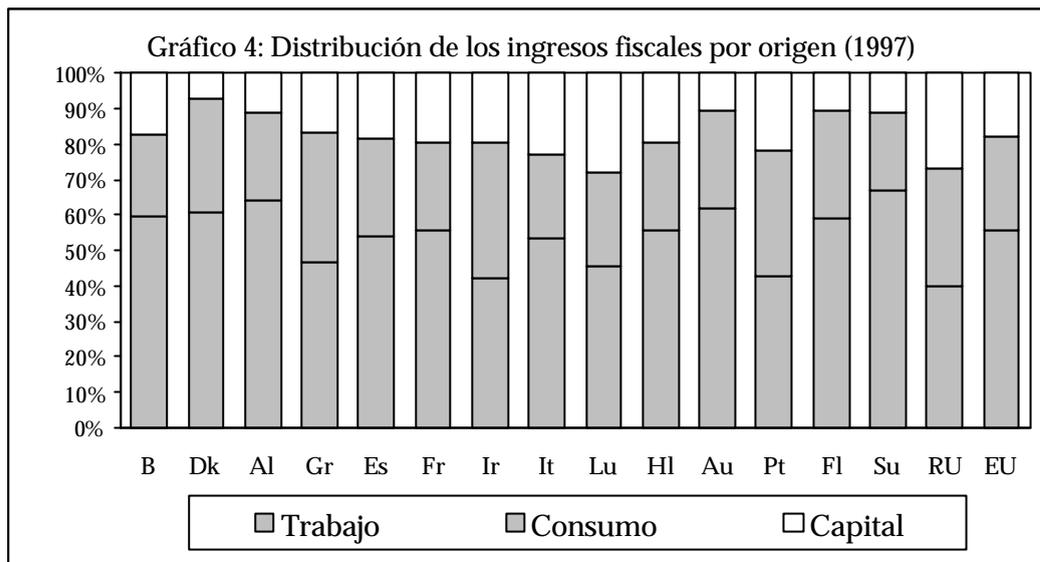
Especialmente clarificador puede resultar el gráfico 5, en el que se reflejan los cambios producidos en los ingresos fiscales procedentes del trabajo, el capital y el consumo durante el período 1970-1999.

*Tabla 2: Cambios en los tipos impositivos sobre Sociedades. Período 1980-1999
(con redondeo al entero más próximo)*

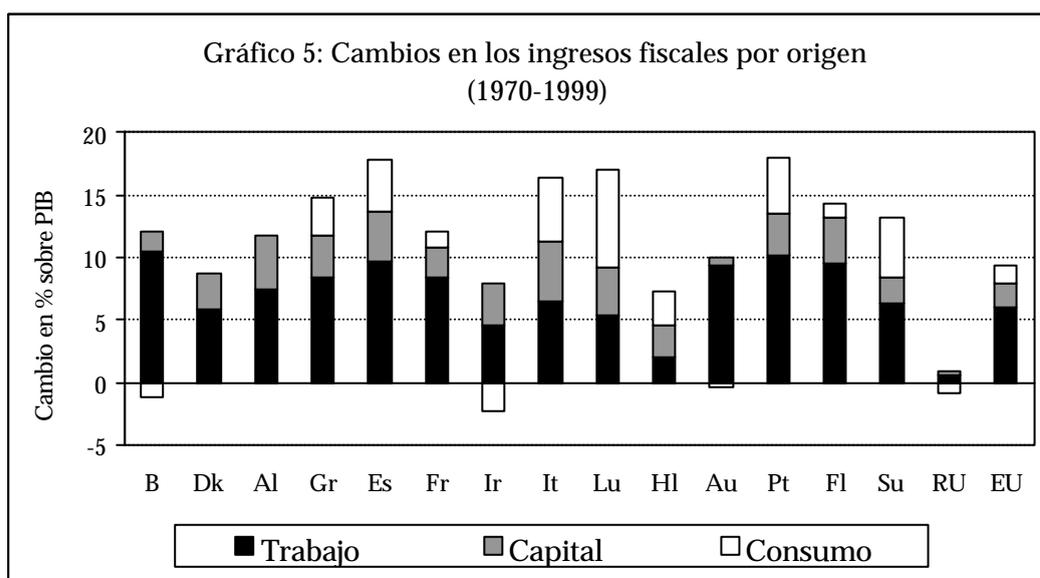
País	1980	1990	Porcentaje de variación 80-90	1999	Porcentaje de variación 90-99
Alemania (4) (6)	56	50	- 10,7	40	- 20,0
Austria (6)	55	43	- 21,8	34	- 20,9
Bélgica (7)	43	41	- 4,7	39	- 4,9
Dinamarca	40	40	0,0	32	- 20,0
España	35	35	0,0	35	0,0
Finlandia (8)	33	25	- 24,2	28	12,0
Francia	50	37	- 26,0	33	- 9,9
Grecia (5)	49	46	- 6,1	35	- 23,9
Holanda (10)	43	35	- 18,6	35	0,0
Irlanda (1) (9)	50	40	- 20,0	32	- 20,0
Italia (6)	36	36	0,0	37	2,8
Luxemburgo (6)	40	34	- 15,0	30	- 11,8
Portugal (2) (6)	--	37	--	34	- 8,1
Reino Unido (3)	52	35	- 32,7	30	- 14,3
Suecia	58	40	- 31,0	28	- 30,0
Media CE	46	38	- 16,1	33	- 12,8

- (1) No se dispone de datos para 1999, para Irlanda se ha tomado el dato de 1998.
- (2) En 1980 no aplica un Impuesto sobre Sociedades homologable.
- (3) Tipo progresivo. Hasta 300.000 libras esterlinas al 21%; las siguientes 1.200.000 libras al 33,5%; el exceso sobre 1.500.000 al 31%
- (4) Doble tipo: 40% para beneficios no distribuidos y 30% para beneficios distribuidos. Y un tipo del 40% para empresas no residentes.
- (5) Aplica un tipo del 40% a las empresas no residentes.
- (6) Tienen también impuesto local.
- (7) Tipo progresivo: 28% para los primeros 1.000.000 francos belgas; 36% para los 2.600.000 siguientes; 41% para los 9.400.000 siguientes y el exceso sobre 13.000.000 al 39%
- (8) Desde el 1 de Enero de 2000 es del 29%
- (9) Tipo progresivo: primeras 100.000 libras irlandesas al 25%; el exceso al 28%. Desde el 2000 sólo hay un tipo del 24%, que en 2001 pasó al 21%, y que en el 2003 se situará en el 12,5%
- (10) Tipo progresivo: primeros 100.000 florines holandeses al 30%, el exceso al 35%.

Fuente: ÁLVAREZ, X.C., ALONSO, J., GAGO, A. y GONZÁLEZ, X.M. (2001) y MARTÍNEZ y PATTERSON (2000)



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT (2000)

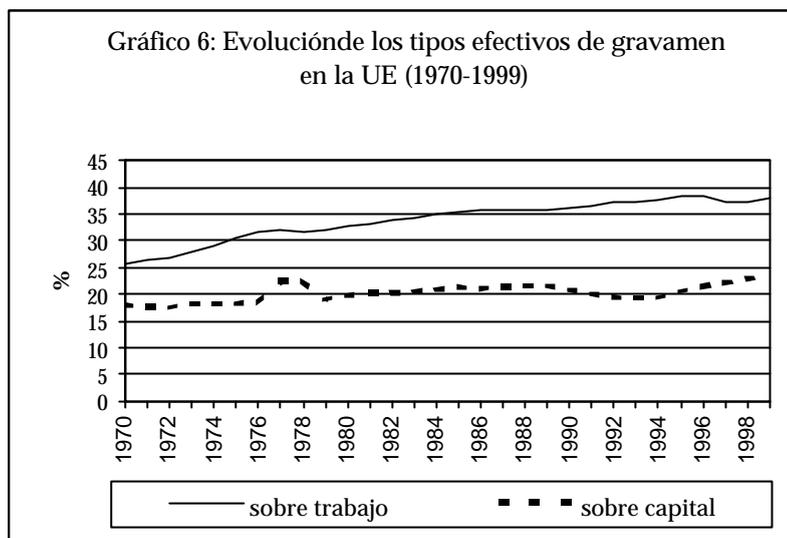


Fuente: COMISIÓN EUROPEA (2000a)

En términos medios, la carga fiscal sobre el trabajo ha aumentado 7 puntos porcentuales del PIB, mientras que los impuestos sobre el capital y sobre el consumo sólo lo hicieron en 2 y 1 punto, respectivamente. Esta misma pauta se mantiene prácticamente en todos los casos si analizamos lo que ha ocurrido país a país. Una parte importante del fuerte incremento de la imposición sobre el trabajo viene explicada por el aumento de las cotizaciones sociales.

Aunque hemos comentado cuál ha sido la evolución experimentada por los tipos impositivos nominales del IS y hemos visto cómo han evolucionado los ingresos impositivos en las últimas tres décadas, resulta indispensable (de cara a poder extraer conclusiones sólidas) analizar también cómo

han variado los tipos efectivos de gravamen de los factores productivos trabajo y capital durante este período. Dicha información se recoge en el gráfico 6.



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT (2000)

Lo primero que debemos destacar es el hecho de que el tipo efectivo de trabajo se encuentra en 1999 próximo al 40%, mientras que el del capital se sitúa ligeramente por encima del 20% (20,9%).

Si se analiza la evolución experimentada por estos tipos efectivos desde el año 1970 hasta 1999 se observa claramente cómo se ha producido un aumento constante del tipo sobre el trabajo, a lo largo de todo el período analizado. Así, éste se ha incrementado en más de 12 puntos porcentuales (del 25,83% en 1970, al 37,91 en 1999). Este cambio en la estructura impositiva puede deberse a varios motivos: la evolución de los tipos de gravamen y las bases imponibles, el envejecimiento de la población, el hecho de que las rentas del trabajo constituyen una base fácil de gravar y por otro lado, la erosión de otras bases imponibles (por ejemplo rentas del capital) por la competencia fiscal excesiva y perjudicial.

Por su parte, aunque es cierto que el tipo efectivo sobre el capital también ha aumentado durante estas tres últimas décadas, hay que señalar que la variación que ha experimentado ha sido bastante más moderada (5,38 puntos)⁴⁰. Si además tenemos en cuenta que ya en 1970 el tipo efectivo sobre el trabajo era mayor que el del capital, puede afirmarse que dicha diferencia se ha incrementado todavía más a lo largo del período analizado.

Y es precisamente esta circunstancia la que preocupa a las autoridades comunitarias, quienes en repetidas ocasiones han manifestado que en su opinión, varios puntos porcentuales de la tasa de desempleo existente a nivel europeo se deben al incremento de la imposición sobre el trabajo⁴¹.

⁴⁰ Más significativa resulta, sin embargo, la evolución experimentada durante el período 1985-1994. Así, tal y como ha puesto de manifiesto la Comisión en repetidas ocasiones, durante esos años los tipos impositivos sobre el trabajo aumentaron aproximadamente un 6%, mientras que los de los otros factores productivos disminuyeron un 9%.

⁴¹ TABELLINI y DAVERI (1997) llegan a la conclusión de que de 10,5 puntos porcentuales de desempleo, el 4% se debe a la sobreimposición del factor trabajo.

Incremento que a su vez, y entre otros factores, viene motivado por las limitaciones que tienen los gobiernos para aumentar los impuestos establecidos sobre bases más móviles como consecuencia de la cada vez mayor competencia fiscal existente a nivel internacional⁴². Evitar los efectos negativos de dicha competencia sobre el empleo constituye uno de los objetivos prioritarios de la UE en estos momentos⁴³.

En este sentido deben tenerse en cuenta las conclusiones alcanzadas en un estudio publicado recientemente en *European Economy*, en el que se destaca que cualquier reforma fiscal que vaya acompañada de una reducción del gasto público tendrá efectos positivos sobre la inversión, la producción y el empleo, mayores incluso que si la reforma (reducción de algún impuesto) se compensa con un aumento de otros impuestos. Los efectos sobre el empleo serán mayores además si la reforma que se lleve a cabo consiste además en una reducción de la fiscalidad que recae sobre el trabajo.

5.- CONCLUSIONES

Los avances promovidos desde las instituciones comunitarias que se han producido en el proceso de aproximación de los impuestos directos son pocos, centrándose básicamente en eliminar los obstáculos fiscales existentes que pueden desincentivar los procesos de reestructuración de las empresas europeas con el fin de disfrutar de los beneficios potenciales de un mercado interior más grande y único. Y así se ha optado por una estrategia de competencia fiscal. Sin embargo, los cambios producidos en el entorno económico (libre circulación de capitales, consecución de un Mercado Único y creación de una Unión Monetaria con todo lo que ello supone) han hecho que la fiscalidad adquiera una mayor relevancia en la toma de decisiones de los agentes económicos y que pueda por ello ser el origen de distorsiones que mermen la neutralidad fiscal y que, en última instancia, impidan la asignación eficiente de los recursos.

Como se desprende del análisis realizado, aunque la carga fiscal global mantiene una tendencia creciente en las últimas tres décadas, sí se observa, sin embargo, una desaceleración en su ritmo de crecimiento, especialmente en los últimos años, y en aquellos países con tipos impositivos más elevados, por lo que puede afirmarse que la estrategia de competencia ha llevado a una cierta convergencia en las estructuras fiscales de los Estados miembros.

⁴² Esta opinión, sin embargo, no es compartida por algunos autores. Así, por ejemplo, el Profesor Hans Kogels, de la Universidad Erasmus, en su intervención en el Symposium sobre la competencia fiscal perjudicial, celebrado en 1999 y organizado por la Fundación de los Estudios Fiscales Europeos, dijo que, tomando como referencia lo que estaba ocurriendo en Holanda, no consideraba que se estuviese produciendo una desviación de la fiscalidad sobre el capital hacia el trabajo. Por su parte, un estudio detallado elaborado recientemente por el Instituto de Estudios Fiscales de Londres, llega a la conclusión de que no comparte las tesis de la Comisión europea de que la reducción en la fiscalidad del capital tenga efectos negativos sobre el empleo. Ver BOND, S., L. CHENNELLS, M.P. DEVEREUX, M. GAMMIE y E. TROUP (2000).

⁴³ Tal y como se pone de manifiesto en CEPIL (2001) uno de los principales objetivos perseguidos por las reformas que se están llevando a cabo actualmente en muchos países de la UE es reducir la presión fiscal que recae sobre el trabajo, centrándose especialmente en reducir las cotizaciones sociales de los salarios más bajos, disminuir los tipos marginales de gravamen para los niveles salariales más bajos y/o aumentar la fiscalidad de otros factores productivos.

La preocupación que existía a nivel comunitario de que esta competencia fiscal podía ocasionar una disminución de los ingresos fiscales que pusiese en peligro la viabilidad de los sistemas de protección social, la política redistributiva de los Estados y el cumplimiento de los Pactos de Estabilidad y Crecimiento, no responde a la realidad, pues aunque en la práctica sí se ha producido una disminución de los tipos impositivos (tanto nominales como efectivos) del IS, esto no ha supuesto una reducción de los recursos obtenidos por este impuesto, pues dicha bajada de los tipos de gravamen se ha visto compensada, entre otros factores, con una ampliación de la base imponible y de los beneficios empresariales.

Lo que sí reflejan los datos analizados es un aumento general del protagonismo que tienen los ingresos fiscales procedentes del gravamen del factor trabajo, habiéndose ampliado en los últimos años la brecha existente entre los tipos efectivos de gravamen del trabajo y del capital, en perjuicio (beneficio) del primero (segundo) de ellos. Sí se observa por lo tanto, un cambio global en el peso de la tributación del capital hacia el trabajo, lo que es perfectamente explicable si tenemos en cuenta la gran movilidad del primero de ellos. No obstante, hay que matizar que aunque esta es la tendencia general, la evolución experimentada en todos los Estados miembros no ha sido homogénea. Debe destacarse además que no existe un consenso en la literatura económica sobre los efectos del aumento en los tipos efectivos de gravamen sobre el empleo. Así, mientras la Comisión europea ha destacado en repetidas ocasiones que varios puntos porcentuales de la tasa de desempleo existente a nivel europeo se deben al incremento de la imposición sobre el trabajo, otros estudios realizados recientemente, como por ejemplo el llevado a cabo por el Instituto de Estudios Fiscales de Londres, no comparten dicha tesis.

Por lo tanto, aunque la competencia fiscal no ha provocado una reducción significativa de los ingresos impositivos de los Estados miembros, sí puede generar importantes efectos negativos, al distorsionar las decisiones de los agentes económicos, al incidir en la localización de las empresas o en las decisiones de inversión de los individuos. Los Estados miembros pueden verse incentivados además a introducir nuevos beneficios fiscales o a reducir la carga que recae sobre el capital con el fin de atraer hacia su interior la inversión extranjera. Estas prácticas, que constituyen claros ejemplos de competencia fiscal perjudicial, es lo que intentan evitar las autoridades comunitarias con la aprobación (inicialmente prevista para finales del año 2002), que recordemos está integrado por tres medidas: una referida a la fiscalidad de las empresas, otra sobre la fiscalidad del ahorro y otra sobre el régimen aplicable al pago de intereses y cánones entre empresas asociadas. En cualquier caso, si tenemos en cuenta que se ha condicionado la entrada en vigor de cualquiera de estas propuestas a la aprobación del resto y a la introducción de medidas similares en terceros países (Suiza, Mónaco, Liechtenstein, Andorra, etc.) y en los territorios dependientes y asociados de los Estados miembros, todo nos hace cuando menos dudar sobre las posibilidades reales de que se apruebe dicho Paquete en la fecha inicialmente prevista. En cualquier caso no debe olvidarse que el contenido del Paquete Fiscal

se centra en aspectos muy puntuales de la imposición directa, y no plantea en ningún momento una coordinación intensa de estos impuestos, manteniéndose pues la opción por la competencia fiscal.

6.- BIBLIOGRAFÍA

- ALBILLOS FERNÁNDEZ, M^a L. (2000): “El Código de Conducta sobre la fiscalidad de las empresas: una alternativa viable a la armonización fiscal”, *Revista de Estudios Europeos*, nº 24, pp. 73-86.
- ÁLVAREZ, X.C., ALONSO, J., GAGO, A. y GONZÁLEZ, X.M. (2001): "Tendencias recientes de la fiscalidad internacional", *Papeles de Economía Española*, nº 87, pp. 10-31.
- ALONSO GONZÁLEZ, L.M., CORONA RAMÓN, J.F. y VALERA TABUEÑA, F. (1997): *La armonización fiscal en la Unión Europea*, Centro de estudios de Derecho, economía y Ciencias Sociales (CEDECS), Barcelona.
- APARICIO PÉREZ, A. (1999): “La armonización fiscal y el impuesto de sociedades en la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 174, pp. 67-92.
- APARICIO PÉREZ, A., S. ÁLVAREZ GARCÍA y M^a C. ARIZAGA JUNQUERA (2000): *La Fiscalidad en la Unión Europea*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 163 pp.
- AUJEAN, M. (1997): *The Development of tax systems in the European Union: Competition or Coordination*, Documento presentado en el 53 Congreso de Inversión Pública y Finanzas Públicas, Kyoto.
- BAYONA JIMÉNEZ, J.J. (1997): “Avances en la armonización fiscal ante la implantación de la moneda única: propuesta de adopción de un código de conducta en el ámbito de la fiscalidad empresarial”, *Quincena Fiscal*, nº 21, diciembre, pp. 49-53.
- BRATTON, W.W. y McCAHERY, J.A. (1999): Tax Co-ordination and Tax Competition in the European Union: evaluating the Code of Conduct on Business Taxation, <http://www.law.edu/facweb/wbratton/fiscalfedcml.htm>
- BOKOBO MOICHE, S. (2000): “Código de Conducta Fiscal en el ámbito de las empresas: la armonización de la imposición directa en la Unión europea”, *Crónica Tributaria*, nº 93, pp. 41-47.
- BOND, S., L. CHENNELLS, M.P. DEVEREUX, M. GAMMIE y E. TROUP (2000) : *Corporate Tax Harmonization in Europe : A Guide to the Debate*, Insitute for Fiscal Studies, London, 79 pp.
- CAREY, D. Y H. TCHILINGUIRIAN (2000): "Average effective tax rates on capital, labour and consumption", OCDE.
- CENTRE d'ÉTUDES ET d'INFORMATION INTERNATIONALES (CEPII) (2001): The reform of taxation in the EU Member States, Working Paper del Parlamento Europeo, *Economic Affairs Series* 07-2001 (P.E. 306.075).
- COMISIÓN EUROPEA (2000a): Public finances in EMU, *European Economy*, nº 3, 160 pp.
 - (2000b): La política fiscal en la Unión Europea, Luxemburgo, 38 pp.
 - (2001): Public finances in EMU, *European Economy*, nº 3, 173 pp.

- CNOSSEN, S. (1996): "Company taxes in the European Union: criteria and options for reform", *Fiscal Studies*, vol 17 nº 4, pp. 67-97.
- (2000): *Taxing Capital Income in the European Union: Issues and Options for Reform*, Oxford, Oxford University.
- CONFÉDÉRATION FISCALE EUROPÉENNE (1997): *The Taxation of Savings*, París.
- CORONA RAMÓN, J. F. (1999): *La fiscalidad en el sistema comparado y la armonización fiscal en la UE*, pp. 259-321 en *Reforma fiscal y crecimiento económico*.
- ESTEBAN PAÚL, A. (1997): "La tributación del ahorro en la Unión Europea", *Crónica Tributaria*, nº 82-83, pp. 57-68.
- ESTEVE GARCÍA, V, S. SOSVILLA RIVERO y C. TAMARIT ESCALONA (1999): "Un análisis empírico del proceso de convergencia fiscal en la Unión Europea", *Hacienda Pública Española*, nº 150, pp. 127-146.
- EUROSTAT (2000): *Structures of the taxation systems in the European Union. 1970-1997*, Luxemburgo, 237 pp.
- GAMMIE, M (1998): "Taxation issues for the European Company", *EC Tax Review*, nº 3.
- GONZÁLEZ RABANAL, M^a C. (2001): *La armonización fiscal en el seno de la Unión Europea. Necesidad versus realidad*, Mimeo.
- GRACIA ESPINAR y PALACIOS PÉREZ (1995): "¿Es necesaria la armonización de la fiscalidad directa en un Mercado Único?", *Gaceta Fiscal*, nº 132.
- GRAU RUIZ, A. (2001): "La asistencia mutua en materia de recaudación en la Unión Europea", *Quincena Fiscal*, nº 1, pp. 37-46.
- HERRERA MOLINA, M.A. (2000): "Nuevas perspectivas de armonización fiscal (Comentarios a la nota sobre "Panorama sobre el proceso de armonización fiscal" elaborada por el Grupo de intercambio sobre asuntos europeos)", *Noticias de la Unión Europea*, nº 187/188, Agosto/Septiembre, pp. 85-93.
- HOUSE OF LORDS (UK Parliament) (1999): *Taxes in the EU: Can Co-ordination and Competition co-exist?*, House of Lords Select Committee on the European Communities, Session 1998-99, 15th Report, 20 de Julio.
- IZQUIERDO LLANES, G. (2001): *La armonización de la tributación del capital en la Unión Europea*, Mimeo, 22 pp.
- LÓPEZ DÍAZ, A. (1999): "La fiscalidad del ahorro en la Unión Europea", *Quincena Fiscal*, nº 8, Abril, pp. 9-17.
- MALDONADO GARCÍA-VERDUGO, A. (2001): *Ejercicios sobre competencia fiscal perjudicial en el seno de la Unión Europea y de la OCDE: Semejanzas y diferencias*, Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales nº 4/01.
- MALHERBE, J. (2001): "Competencia fiscal perjudicial y paraísos fiscales", *Quincena Fiscal*, nº 5, Marzo, pp. 11-23.

- MARTÍNEZ-MONGAY, C. (2000): "Effective tax rates based on AMECO data. Updating of March 2000", *European Commission, Economic Papers*.
- MARTÍNEZ SERRANO, A. y PATTERSON, B. (2000): "Tax co-ordination in the European Union", Parlamento Europeo, *Economic Affairs Series*, Working Paper 12-2000, P.E. 300.524.
- OCDE (1998): *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, París.
 - (2000): *Towards Global Tax Co-operation: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*, Junio.
- OSTERWEIL, E. (1999): "OECD Report on Harmful Tax Competition and European Union Code of Conduct Compared", *European Taxation*, vol. 39, nº6, Junio, pp. 198-202.
- OWENS, J. (1993): "Globalisation: The implications for Tax Policies", *Fiscal Studies*, nº 14, pp. 21-44.
- PRIMAROLO GROUP (1999): Final Report, Noviembre. Disponible en: <http://www.futd.nl/specials/staatssteun/doc01.html>.
- RUIBAL PEREIRA, L. (1999): "Código de conducta para la fiscalidad de las empresas", *Noticias de la Unión Europea*, nº 179, Diciembre, pp. 105-109.
- SOMMERHALDER, R. A. (1999): "Harmful tax competition or harmful tax harmonization", *EC Tax Review*, nº 4, vol. 8, pp. 244-251.
- TABELLINI, G. Y F. DAVERI (1997): *Unemployment, Growth and taxation in industrial countries*, Center for Economic Policy Research, Discusión Paper, nº 1681, Agosto.
- TOBES PORTILLO, P. y J. TORIBIO RAMOS (1999): "La armonización de la fiscalidad del ahorro en Europa", *Información Comercial Española*, nº 777, Abril-Marzo, pp. 87-99.
- VANISTENDAEL, F. (2000): "Fiscal support measures and harmful tax competition", *EC Tax Review*, nº 3, pp. 152-161.

DOCUMENTOS EUROPEOS

- Comisión Europea

(1996): *La fiscalidad en la Unión Europea. Informe sobre la evolución de los sistemas tributarios*, COM (96) 546 final, de 22 de Octubre.

(1997a): *Towards tax co-ordination in the European Union: a package to tackle harmful tax competition*, COM (97) 495 final.

(1997b): *A Package to tackle harmful tax competition in the European Union*, COM (97) 564.

(1998a): *Conclusions of the ECOFIN Council meeting on 1 December 1997 concerning taxation policy*, DOCE C 2, 6/1/98, pp. 1-6.

(1998b): *Proposal for a Directive on a common system of taxation applicable to interest and royalty payments made between associated companies of different Member States*, COM (1998) 67.

(1998c): *Proposal for a Directive to ensure a minimum of effective savings income in the form of interest payments within the Community*, COM (98) 295.

(2000a): *Supplementary contribution of the Commission to the Intergovernmental Conference on institutional reforms: qualified majority voting for Single Market aspects in the taxation and social securities fields*, COM (2000) 114 final.

(2000b): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo. La contribución de las finanzas públicas al crecimiento y al empleo: mayor calidad y sostenibilidad*, COM (2000) 846 final, de 21 de Diciembre.

(2001a): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. La eliminación de los obstáculos fiscales a las prestaciones por pensiones transfronterizas de los sistemas de empleo*, COM (2001) 214 final, de 19 de Abril.

(2001b): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Política Fiscal en la Unión Europea – Prioridades para los próximos años*, COM (2001) 260 final, de 23 de Mayo.

(2001c): *Propuesta de Directiva del Consejo destinada a garantizar la imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses dentro de la Comunidad*, COM (2001) 400 final, de 18 de Julio.

- Consejo

(1997): *Conclusiones del Consejo ECOFIN de 1 de Diciembre de 1997 sobre política fiscal*, DO C 2 de 6 de Enero de 1998, pp. 1-6.

(1998): *Conclusiones del Consejo de 9 de Marzo de 1998 sobre la creación del Grupo del código de conducta (fiscalidad de las empresas)*, DO C 99, de 1 de Abril, pp. 1-2.

(2000a): *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Santa María da Feira*, de 19 y 20 de Junio de 2000, Internet.

(2000b): *Conclusiones de la sesión nº 2312 del Consejo ECOFIN*, de 26 y 27 de Noviembre, Bruselas, 13861/00 (Presse 453).

(2001a): *Conclusiones de la sesión nº 2353 del Consejo ECOFIN*, de 5 de Junio, Bruselas, 9292/01 (Presse 214).

(2001b): *Conclusiones de la reunión del Consejo ECOFIN*, de 10 de Julio, Bruselas, MEMO/01/261.

- Parlamento Europeo

(1997): "Frontier workers in the European Union", *Social Affairs Series*, Working Paper, W-16, Luxemburgo.

(1998): *Report on behalf of the Committee on Economic and Monetary Affairs and Industrial Policy*, by Mr. Carlo Secchi MEP on taxation in the European Union, P.E. 221.840, adoptado el 18 de Junio de 1998, DO. C. 210, de 6 de Julio.