

La política fiscal comunitaria

Luis Caramés Viéitez

La idea inicial de un Mercado Común europeo ponía el acento en la construcción de una unión aduanera. Con el paso del tiempo, a medida que se ha ido avanzando hacia el objetivo de un auténtico mercado unificado en el seno de un área de estabilidad monetaria, la necesidad de una política fiscal comunitaria se hace evidente. Así lo demuestran los sucesivos informes o documentos que han tratado el tema, desde el dirigido por Neumark hasta el Acta Única.

Los fines esenciales que debe perseguir la política fiscal comunitaria se concretan en dos: eliminación de sobreimposiciones y reducción de la evasión, por un lado; por otro, evitar influencias fiscales que falseen la competencia y distorsionen los flujos de intercambio. Ambas metas, propias de cualquier sistema tributario, se vuelven más complejas en el seno de la Comunidad, aunque posee capacidad normativa suficiente para ir en esa dirección. De hecho, problemas políticos aparte, el Derecho comunitario derivado —sirviéndose especialmente de la técnica de armonización de legislaciones— puede dar pasos importantes.

En este artículo se pasa revista a los problemas de la doble imposición internacional, insistiéndose en la importancia de un Convenio multilateral que llevase a los Estados miembros a pronunciarse sobre el concepto de establecimiento permanente, el tratamiento de los intereses y dividendos, las condiciones fiscales de los beneficios de sociedades matrices y filiales, el intercambio de información entre administraciones tributarias nacionales, etc. Igualmente, en cuanto a la evasión fiscal, se subraya la tensión entre dos de sus coordenadas características: las libertades de circulación de bienes, personas y capitales, y la pervivencia de las legislaciones fiscales nacionales. El Memorandum de 1984 propone una serie de medidas cuya implementación no será más que un paso en uno de los problemas más difíciles y a los que se muestra más vulnerable la Comunidad.

También se trata en este trabajo de la influencia que los regímenes tributarios ejercen sobre los comportamientos de ahorradores e inversores a la hora de elegir diferentes instrumentos financieros. Como se sabe, la neutralidad de los sistemas fiscales es una condición necesaria para la construcción de un mercado de capitales eficiente en una dimensión comunitaria. Tres son los grandes ejes que articulan las dificultades en este terreno: la imposición y las retenciones en la fuente de los intereses provenientes de los títulos de renta fija; la imposición y las retenciones so-

A política fiscal comunitaria

Luis Caramés Viéitez

Universidade de Santiago de Compostela

1. Alcance e finalidades da harmonización fiscal comunitaria

A estreita conexión entre a vida económica e a fiscalidade fai imposible que un proceso de integración tan importante coma o da CE poda progresar sen unha política fiscal propia. Sen embargo, as disposicións orixinarias dos Tratados (Arts. 95 a 99 do Tratado CEE) sobre harmonización fiscal son relativamente modestas e céntranse fundamentalmente na imposición indirecta. Isto explócase pola concepción inicial dos tratados de Roma centrada fundamentalmente na construción dunha unión aduaneira (1).

Agora ben, coa evolución da Comunidade, unha vez alcanzada a unión aduaneira, a política fiscal comunitaria debeu recolle-lo reto formulado pola construción dunha unión económica e monetaria, é dicir, un auténtico mercado unificado no seo dunha área de estabilidade monetaria, onde mercadorías, persoas e capitais poden circular con liberdade. Por iso, as distintas fontes (estudios, informes, comunicacións ou propostas) que contribuíron ó desenvolvemento da política fiscal comunitaria abrangueron un abano de cuestións, crecente en amplitude e intensidade. Dende o gran fito inicial, marcado polo informe Neumark en xullo de 1962, pasando pola decisión de reforzar a unión económica e monetaria (Informe Werner e resolución do Concello de Ministros de marzo de 1979 (2), ata o «libro blanco del mercado interior» de 1985 e a Acta Única Europea, a necesidade dunha maior converxencia e neutralidade no campo da imposición directa e as operacións de capital fíxose cada vez máis imperiosa.

En xeral, a política fiscal comunitaria debe cumprir grandes fins da fiscalidade internacional no campo da equidade (eliminación de imposicións dobres ou múltiples e de posibilidade de evasión) e da neutralidade (evitando distorsións e influencias fiscais que falseen a competencia e distorsionen os fluxos de intercambio. Certamente, estes problemas tórnanse máis agudos no seo da Comunidade, debido á maior integración económica e á necesidade de fomentar e respetar as distintas políticas comúns. Pero a Comunidade dispón tamén de instrumentos que permiten mellorarlos métodos tradicionais da aplicación territorial das leis fiscais e dos convenios sobre dobre imposición, así como dos instrumentos especificamente comunitarios que supoñen a adopción de normas comúns e a técnica de harmonización de lexislacións (prevista non art. 100 do Tratado CEE).

Á marxe das normas do GATT sobre axustes fiscais en fronteira e dos distintos molelos do convenio para evita-la dobre imposición internacional (3), así como das disposicións similares contidas nos Tratados fundacionais (especialmente, arts. 95 a 98 e 220 do Tratado CEE), a Comunidade é unha entidade supranacional dotada dunha capacidade normativa que demostrou a súa potencia e flexibilidade na construción do denominado «Dereito comunitario derivado». Neste sentido, dispón especialmente da técnica de harmonización de lexisla-

bre los dividendos y, por último, la propia armonización del impuesto de sociedades. A ello habría que añadir la fiscalidad indirecta sobre aportaciones de capital y transmisiones de títulos.

Todo un panorama complejo que habrá de irse simplificando en la medida en que exista una auténtica voluntad política capaz de entender y, en consecuencia, actuar sobre una realidad que —de no transformarse— entorpecerá constantemente los mecanismos esenciales de una Europa unida.

ciones (arts. 100-102, 99 en materia de imposición indirecta, do Tratado CEE) que posibilitou o deseño dun proceso de integración e aproximación progresivas (4).

No campo fiscal, o informe Neumark (5), sinalou as grandes liñas de acción. En xeral, considera que o obxectivo final debe consistir na construción dunhas condicións de fiscalidade e gasto público comparables ás que existirían nun espazo económico unificado. Non obstante, realizando balance das disparidades na medida necesaria para alcanza-los obxectivos perseguidos pola Comunidade. Non se trata de unificar e centralizar os impostos na Comunidade, senón que basta harmonizarlos, deixando subsistir as particularidades nacionais que non ameazan os obxectivos comunitarios. Baixo a forma de «hipotese de traballo» propónse unha liña de acción: 1) as actuacións no campo fiscal e financeiro realizaranse con prudencia e por etapas, 2) as diverxencias nacionais que non prexudiquen o mercado común non deberán suprimirse obrigatoriamente e 3) pero, a pesar da prudencia e da gradualidade, non debe perderse de vista o obxectivo final de construír un sistema financeiro e fiscal comunitario de tipo federal que implicará, especialmente, un sistema de compensación supranacional.

En definitiva a política fiscal comunitaria inscríbese no contexto máis amplo dos obxectivos da propia Comunidade e dos imperativos tributarios que xera a dinámica do proceso de integración da CE. Por iso, non é de estrañar que, no contexto da consecución da unión aduaneira, os primeiros informes (6) e os maiores logros de harmonización fiscal refírense moi especialmente á imposición indirecta sobre os bens e servizos, tomado como eixe vertebrador un imposto que destaca pola súa neutralidade, o IVA (7). Con todo, a preocupación pola eliminación das diverxencias fiscais nos rendementos de capital e na imposición sobre sociedades (xa recoñecida polo Informe Neumark (8) estivo presente dende o inicio das accións liberadoras neste terreo e chegou a ser cada vez máis imperiosa, ó compás do progreso da unión económica e monetaria (9).

Na situación actual, ante o desafío do gran mercado interior para 1992, a evolución no campo da imposición indirecta desenvólvese con certa rapidez (polo menos a nivel de propostas) no mantemento dun «status quo» («stand-still») dos tipos do IVA e dos impostos sobre consumo específicos e na necesidade de aproximación dos tipos que implica a supresión das fronteiras fiscais (10). Tal aproximación de tipos é, sen embargo, bastante problemática, pois (á marxe dos problemas políticos de soberanía fiscal) reduce a marxe de manobra da política presupostaria e económica estatal e, sobre todo, formula cambios na estrutura global dos ingresos fiscais que obrigará a reforzar a imposición persoal sobre os ingresos nalgúns países, coas subseguintes dificultades (11). Xustamente, os problemas e novas perspectivas da imposición directa nos nosos días (12) converterán nunha tarefa ardua a busca dun consenso no Concello de Ministros sobre esta delicada parcela da realidade tributaria. O progreso do Dereito derivado en materia fiscal non pode realizarse a un ritmo superior ó da propia integración comunitaria, por iso, mesmo a Acta Única que consagra a regra da maioría nas cuestións de harmonización de lexislacións para a consecución do gran mercado interior, conserva a unanimidade para as materias impositivas.

The E.C. Fiscal Policy (Abstract)

Luis Caramés Viéitez

The initial idea of a European Common Market stressed on the construction of a Customs Union. As time goes on, and as long as the EC has moved towards the objective of a real unified market within an area of monetary stability, the need for a communitarian fiscal policy becomes more obvious. The different reports and documents, from the Neumark Report to the European Single Act, that have approached this problem, make it evident.

The essential purposes of the EC fiscal policy can be summarized in two: suppression of surtaxes and reduction of tax evasion, on one hand; and suppression of fiscal spillovers that could distort free competence and interchange flows, on the other. Both aims, common to any fiscal system, are more complex within the European Community, despite the fact the EC has enough normative power to push forward in that direction. In fact, and leaving aside political problems, the EC secondary law can be an important tool to be used particularly through the technique of harmonization.

This paper reviews international double taxation problems, and stresses the relevance of an International Multilateral Agreement that could force State members to decide on matters such as the concept of permanent settling, treatment of interest rates and dividends, fiscal treatment for firms and subsidiary companies' profits, interchange of information amongst national fiscal administrations, etc. Also, referring to tax evasion, we stress the tension between its two main characteristics: free movement of goods, capital and workers, and the existence of national fiscal legislations. The 1984 memoranda only proposes some measures which will constitute a step forward in one of the most difficult problems to which the EC is more vulnerable.

This paper also deals with the influence that different fiscal regimes exert on savers and investors' behaviour when confronted with the choice of different financial instruments. As it is well known, neutrality of the fiscal system is a necessary condition for the building of an efficient capital market with a communitarian dimension. There are three problems involving this issue: taxation and withholding at the source of interests from bonds and securities; taxation and withholding of dividends; and, finally, harmonization of corporation of income tax. Indirect taxation of capital contributions and transmission of bonds and securities should be added to this list.

Non é de estraña-lo retraso e a situación decepcionante da harmonización fiscal no campo da composición directa. Estudos, programas e propostas succédense con moi escasos resultados positivos e, mesmo, o enunciado libro branco sobre a fiscalidade retrásase e non chegou aínda á súa publicación. Así, a falta deste documento que sintetizará a posición da Comisión sobre as orientacións da fiscalidade empresarial, no campo dos incentivos ó investimento (con referencia especial ó capital-risco) e nos sistemas, base e tipos do imposto de sociedades, pasaremos revista ás accións emprendidas no campo da dobre imposición, a evasión fiscal con referencia á imposición sobre os rendementos do capital e as operacións de capital liberalizadas.

2. Dobre imposición internacional: Métodos convencionais

Os métodos convencionais para eliminación da dobre imposición internacional, anque de natureza moi diferente de lexislacións, posúen unha importancia nada desdeñable no ámbito comunitario.

Baixo a influencia do modelo de Convenio da OCDE de 1963 sobre dobre imposición en materia de renda e patrimonio (13), a Comisión recoñeceu a importancia dun convenio multilateral e precisou que os Estados membros deberanse pronunciar sobre cuestións de principio tan importantes como: a definición do concepto de «establecemento permanente», o tratamento dos intereses e dividendos, as condicións fiscais dos beneficios de sociedades matrices e filiais, os procedementos amistosos para casos particulares de dobre imposición e o intercambio de información entre administracións tributarias nacionais (14).

Ademais do carácter multilateral que poden revestir estas convenións no seo da Comunidade, os instrumentos normativos propios da mesma poden xogar un papel moi importante no establecemento de marcos de acordo e arbitrase entre os Estados membros.

A este respecto, a Comisión presentou unha Proposta de Directiva (JO C 301/21-12-1976) sobre procedemento arbitral para eliminar os casos de dobre imposición que pode provoca-la rectificación da base imponible de empresas asociadas por parte da administración fiscal dun Estado membro. Procedemento que comeza cunha etapa previa de negociación e posible acordo entre as administracións nacionais.

Por último, sen nega-la importancia da rede de acordos bilaterais de dobre imposición que liga os diferentes Estados membros (15), e que dalgunha maneira tales acordos deben preceder ás distintas posicións harmonizadoras, as solucións adoptadas pola vía convencional presentan o inconveniente que deben ser alegadas polos interesados e isto supón estatisticamente un freo para a súa aplicación con carácter xeral. Os servizos da Comisión constataron que menos dun 20 por 100 dos accionistas persoas físicas solicitan a aplicación dos beneficios dos convenios. Outro problema importante, derivado da incapacidade dos convenios para modifica-lo Dereito interno dos Estados, radica na necesidade de apartalos ás modificacións das leis fiscais nacionais, o que esixe procedementos complexos e, con frecuencia, supón dilatados períodos de tempo. Como exemplo pode citarse que o convenio firmado entre Francia e Italia en 1957 (para substituí-lo vello acordo de 1931) non comezou a aplicarse máis ca parcialmente en 1967 (16).

This complex situation should be simplified as long as there is a political will able to understand and, therefore, act over the reality, because if this situation is not transformed the essential mechanisms of the European unification will be continuously disturbed.

3. Os problemas de evasión fiscal

A Comunidade constitúe un marco especialmente vulnerable á evasión fiscal (que non sempre ten porque ser fraudulenta) debido á tensión entre dúas das súas coordenadas características: as liberdades de circulación e bens, persoas e capitais, e a pervivencia de lexislacións fiscais nacionais con diferencias notables.

A evasión fiscal prodúcese baixo situacións e formas do máis variado, pero algunhas das máis frecuentes e chamativas foron estudadas pola Comisión. Trátase, especialmente, das redistribucións de beneficios —por medio de prezos de cesión e de pagos e cánones— entre sociedades dun mesmo grupo multinacional (17), e dos réximes fiscais holdings, que no caso particular da lexislación de Luxemburgo resulta sumamente favorable á evasión fiscal e ós desprazamentos anormais de capital (18).

A resolución do Consello de 10 de febreiro de 1975 sinala as graves consecuencias da evasión fiscal (perdas de recaudación, dano da equidade e problemas de ineficiencia, a través da distorsión dos movementos de capital e as condicións de competencia). Recoñece a insuficiencia das accións nacionais e da simple suscripción de convenios e selecciona un conxunto de medidas orientadas a combater a evasión fiscal, reforzando os medios de cooperación entre as administracións nacionais en materia de información e comprobación de bases, coas debidas cautelas de confidencialidade e protección dos dereitos individuais.

O programa de acción fiscal presentado pola Comisión en 1975 basea unha parte moi importante do seu contido sobre a resolución anterior: as propostas sobre intercambio mutuo de informacións entre os Estados membros e a Comisión dos mecanismos de asistencia mutua e as súas posibilidades de perfeccionamento; comprometéndose a Comisión a estudar os medios que faciliten a colaboración entre funcionarios de distintos Estados membros e a harmonizar os medios xurídico-administrativos que permitan os intercambios de información e aseguren os controis (19).

Nesta liña de acción aprobáronse dúas directivas en 1976 e 1979 (76/308/CEE e 79/1071/CEE) que organizan os procedementos de asistencia mutua, administrativa e xudicial, para a esixibilidade noutros Estados membros de créditos xerados no propio Estado en materias como as exaccións reguladoras agrícolas, dereitos de aduanas, IVA e outras.

As directivas no 77/799/CEE e no 79/1070/CEE organizan, á súa vez, a asistencia mutua no campo dos impostos directos e o IVA. En canto ós primeiros, abránguese a imposición sobre a renda e o patrimonio, tanto na súa totalidade, como nos diferentes tipos de rendementos e dereitos patrimoniais, así como en ganancias de capital. O obxecto da cooperación entre os Estados membros radica fundamentalmente no intercambio de todas aquelas informacións necesarias para a correcta determinación de rendementos e bases impositibles nos impostos indicados.

Non obstante, é moito o que haberá que facer aínda neste terreo e, concretamente, o memorando de novembro de 1984 (20), propón potencia-los camiños de cooperación abertos polas directivas anteriores e, nos problemas substanciais, examina novamente as dificultades

de acción contra os países refuxio, un tema moi pouco desenvolvido, e recomenda medidas de control nos pagamentos ó estranxeiro, especialmente, condiciona-lo dereito á deducción dos mesmos á declaración da identidade e os datos do beneficiario. Propón, ademais, a realización de acordos con países terceiros interesados en participar nos réximes de intercambio de información das directivas comunitarias (tal é o caso de Suecia, Noruega, Finlandia e Islandia).

4. Harmonización da fiscalidade

Entre as múltiples causas de fraccionamento e distorsión dos mercados de capitais dos países da Europa comunitaria, as disparidades de fiscalidade ocupan un posto de primeira importancia, debido á decisiva influencia que os réximes tributarios exercen sobre os comportamentos de aforradores e investidores á hora de elixir diferentes instrumentos financeiros. Por iso, a neutralidade dos sistemas fiscais é unha condición necesaria para a construción dun mercado de capitais eficiente nunha dimensión comunitaria.

A este respecto, o Informe Segre precisou as esixencias de neutralidade sobre tres dimensións esenciais:

1) Os sistemas fiscais non deberían influír na elección do lugar do investimento ou da transacción.

2) Os sistemas fiscais non deberían influír sobre a elección entre a colaboración directa polo aforrador ou a utilización de intermediarios financeiros.

3) Os sistemas fiscais deberían prever incentivos equivalentes para o desenvolvemento relativo dos diversos tipos de valoracións e os diversos modos de financiación.

Non obstante, a importancia destes extremos e o carácter fundamental que revisten para o progreso da Unión Económica e Monetaria e para a integración dos mercados de capitais no contexto do gran mercado interior previsto para 1992, foi moi pouco o que se avanzou e, por iso, as propostas e estudos dende finais da década dos sesenta conservan aínda a súa influencia neste campo da harmonización fiscal.

Os documentos de estudio de 1966 e o programa de harmonización dos impostos directos de 1967 (ámbalas comunicacións da Comisión ó Consello, das que a máis importante é a segunda de 26 de xuño de 1967) abordaron os obstáculos á libre circulación de capitais e á integración dos mercados financeiros que formulaban a dobre imposición internacional dos rendementos do capital mobiliario e as distorsións derivadas das diferencias na estrutura e instrumentación das normas impositivas nos países comunitarios.

Os problemas suscitados polas competencias fiscais dos Estados onde se ubican as fontes de rendementos e onde residen os suxeitos pasivos (21) estrechrúzanse coa influencia das normas fiscais na elección dos Estados onde se efectúan as colocacións ou se establece a residencia, xerando un conxunto de cuestións que poden articularense sobre tres grandes eixes: a imposición e retencións na fonte dos intereses provenientes dos títulos de renda fixa, a imposición de retencións sobre os dividendos que se complica coa corrección da dobre imposición económica e o sistema de articulación entre os impostos sobre sociedades e renda das persoas físicas e, por último, da propia harmo-

nización do imposto de sociedades. Ó que cabe engalilar a fiscalidade indirecta sobre aportacións de capital e transmisións de títulos.

4.1 Intereses

No programa de 1967 ponse de manifesto a diferente natureza das decisións de investimento en títulos de renda fixa e variable. O tipo da retención na fonte é un dos elementos determinantes do rendemento neto que, á súa vez, constitúe o elemento primordial nas decisións de investimento en obrigacións e outros activos de renda fixa. Mentres que nos investimentos en accións e outros títulos de renda variable, a elección entre as diferentes colocacións non de orienta só pola contía dos dividendos correntes, senón que inflúen decisivamente as expectativas sobre incrementos de valor e a evolución dos beneficios no futuro.

A súa vez, dende unha perspectiva fiscal, existe unha importante diferenza entre intereses e dividendos. No caso dos intereses, deducibles da base do imposto da entidade pagadora, a retención na fonte é a única carga impositiva que pode esixirse no país onde se xera a renda. Mentres que, no caso dos dividendos, as rendas obtidas están tamén sometidas á imposición sobre sociedades que recae sobre a entidade pagadora.

Dende a perspectiva da integración do Mercado Común a solución ideal máis sinxela é suprimi-las retencións nos países da fonte e xeneraliza-lo principio de imposición no país de residencia. Non obstante, a necesidade de asegura-los ingresos fiscais e o cobro a medida que se gaña, o cerre de posibilidades de fraude e evasión e a afirmación da soberanía fiscal sobre as rendas xeradas no interior do Estado, entre outras razóns, levan a mante-las retencións no país da fonte. Por iso, coa finalidade de facer transparente e neutral este sistema, adóptouse polo método da imputación. Toda retención na fonte haberá de imputarse e restituírse —na medida en que sobrepase a cota tributaria— no imposto do beneficiario polo Estado da súa residencia, como se se tratase de ingresos de orixe nacional. De aí que, no mencionado programa de harmonización de impostos directos de 26 de xuño de 1967 (22), se completase a instrumentación dun sistema de compensacións financeiras entre os Estados membros, pois a retención ingresábase polo país da fonte e deduciase ou devolvía no Estado de residencia.

En tal contexto, a harmonización das retencións na fonte sobre os intereses dos títulos de renda fixa, parece cousa sinxela, pois en principio bastaría unifica-lo tipo de retención na fonte. Non obstante, a sensibilidade especialmente acusada dos mercados de renda fixa ante o rendemento neto fai que tal cousa non resulte fácil e que a propia Comisión dubide sobre a cuestión ó estudiala dende diferentes perspectivas. Dende a perspectiva da equidade, considerando os imperativos da xusticia fiscal, o máis adecuado resulta unha retención na fonte moi sustancial (un 25 por 100) e uniforme en tódolos Estados membros. Mesmo dende a perspectiva da eficiencia, ó tratarse de intereses de títulos de renda fixa, non resultaría excesivamente prexudicial.

O gran problema radica no carácter aberto dos mercados de capital comunitarios e na competencia dos mercados de terceiros países e do mercado internacional, especialmente, o das euromisións, onde a ausencia de retencións constitúe un factor importante do seu éxito.

Nestas condicións, mesmo cun grado escaso de mobilidade do capital (23) podería alterarse a incidencia dos impostos sobre este factor de maneira que as retencións na fonte poderían recaer sobre os emisores directamente ou indirectamente vía alzas dos seus tipos de interese.

Dende esta perspectiva outras propostas comunitarias inclináronse por retencións tan baixas como fose posible, con tipos da orde dun 10 por 100.

O problema fundamental radica na ausencia dun mecanismo eficaz de control dos movementos de capitais cara ó exterior da Comunidade. De aí que, mentres non se dote á Comunidade dun instrumento eficaz en tal sentido, será imposible aplica-las propostas de unificalos tipos de retencións. Sobre intereses en torno ó 25 por 100 que esixen os criterios de equidade e eficacia recaudatoria.

4.2. Dividendos

Polo que respecta ós dividendos, a cuestión complica-se cos diferentes métodos de integración entre o imposto de sociedades e o da renda a efectos de corrixi-la dobre imposición económica dos dividendos distribuídos. A maior parte dos Estados membros formulan serias reticencias ante a extensión con carácter xeral ós non residentes dos beneficios fiscais recoñecidos neste terreo, se non se garante un réxime de reciprocidade, con medidas equivalentes por parte dos outros Estados membros. Resulta, entón, que dificilmente poderán harmonizarse os réximes de retencións na fonte sobre os dividendos, se non se realiza previamente unha elección do sistema comunitario de corrección da dobre imposición.

O estudio deste punto foi encargado pola Comisión ó Prof. Van Den Tempel, quen analizou os pros e os contras dos distintos sistemas nun informe xa clásico, publicado en 1969 (24).

O estudio céntrase sobre os tres sistemas principais: a) o clásico, aquel en que a imposición dos beneficios da sociedade e dos dividendos no imposto sobre a renda se realicen de forma autónoma, b) o de dobre tipo, que establece un tipo reducido para os beneficios distribuídos e c) o de imputación, que consiste na deducción no imposto sobre a renda dunha parte da carga fiscal soportada polos dividendos no imposto de sociedades.

Estudiáanse tamen outros tres sistemas: o da transparencia fiscal e o do dividendo «primario». Aínda que estes se descartan debido á erosión da base fiscal que implicarían ou as complicacións administrativas da súa aplicación, especialmente no plano internacional.

O sistema de dobre tipo, vixente en Alemania, foi o de menor aceptación entre os tres principais. Os problemas máis fundamentais que presenta son, no plano da equidade, a posibilidade de reduci-la carga fiscal de dividendos que poderían non declararse no imposto e non someterse a tributación por este concepto e, no plano dos incentivos, estimula a distribución de dividendos e discrimina contra a constitución de reservas. Mentres que, dende unha perspectiva internacional, ó reducirse a carga fiscal dos beneficios distribuídos con independencia dos criterios de residencia, debilita a posición negociadora dos Estados que o utilizan.

A elección entre o sistema clásico e o de imputación é unha complexa cuestión valorativa. Van Den Tempel inclinouse polo sistema

clásico, especialmente pola súa maior simplicidade no plano internacional, pero a política comunitaria de harmonización fiscal orientouse sobre o sistema de imputación.

Nunha referencia somera ás características de ámbolos sistemas, pode sinalarse que:

a) O sistema clásico, ó somete-los beneficios distribuídos a unha dobre imposición integral, incentiva a constitución de reservas e fomenta o crecemento e a capitalización da sociedade, pero aumenta a diferenza de tratamento fiscal entre as empresas individuais e societarias. A súa gran vantaxe, dende a perspectiva internacional, radica na súa simplicidade administrativa.

b) O sistema de imputación, a pesar da súa maior complexidade de xestión, permite aliviar-la dobre imposición económica dos dividendos e, por iso, goza das vantaxes de: unha maior neutralidade respecto á estrutura financeira da empresa, unha menor diferenza de trato fiscal entre empresas individuais e societarias, unha maior personalización da carga fiscal, un menor incentivo a creación de sociedades interpostas polos contribuintes máis ricos —pois o tipo impositivo é superior ó do sistema clásico— e estimula o mercado de valores, pois facilita o acceso ó mesmo dos aforradores de baixos estratos de renda.

A comisión na proposta de directiva de 23 de xullo de 1975 (J.O.L.E. no C 253 de 5-11-1975) sobre a harmonización dos sistemas de impostos sobre sociedades e dos réximes de retención na fonte inclinouse polo sistema de imputación (25), propugnando, na liña do programa de 1967, un sistema de compensación financeira interestatal.

En resumo, as características máis importantes da proposta (26) son:

a) A limitación do campo de variación do tipo normal do imposto de sociedade a un arco do 45-55 por 100, anque se admiten excepcións por razóns de política fiscal e non se trata en absoluto dos criterios de harmonización das bases imponibles e outros elementos de cuantificación da cota tributaria.

b) A harmonización do réxime de retención na fonte sobre os dividendos: unificación do tipo de retención no 25 por 100, as condicións de imputación da retención, que nos casos de beneficiarios residentes noutros Estados membros se considera un pagamento a conta do imposto sobre a renda, e a compensación financeira final entre os Estados involucrados.

c) O tipo de crédito de imposto determinarase polos estados membros dentro dun intervalo do 45-55 por cento do gravame dos dividendos ó tipo normal de sociedades e recoñecerase o imposto sobre a renda do Estado de residencia do beneficiario, compensándose o seu importe polo Estado da fonte. Por iso, nos casos de imposición de dividendos a un tipo inferior ó normal, aplicarase a técnica do imposto compensatorio ou dunha retención a conta pola contía do imposto que non se esixiu.

Unha nova proposta de Directiva (J.O.C.E., no c184 de 1978) vén completa-la anterior, aplicándoa ós Organismos de Investimento Colectivo. A acción destes intermediarios no mercado de valores presenta problemas de atribución do crédito de imposto e de transmisión do dereito á imputación da retención na fonte. Debido á extraordinaria diversidade dos réximes fiscais dos Organismos de Investimento Co-

lectivo, adoptouse simplemente polo establecemento de normas comúns para tales problemas; mantendo o réxime de compensación financeira polo Estado que gravou os beneficios de sociedades e propóndose regras que impidan a discriminación entre os diversos orixes dos dividendos e residencias de destino, así como a prevención de abusos ou ventás inxustificadas.

O longo período transcorrido dende a proposta de consello desta directiva, sen que recaese aprobación, é suficientemente indicativo das dificultades neste campo, onde non conflúen soamente as disparidades técnicas xeradas pola diversidade das lexislacións fiscais, senón que aínda se discute se o mellor camiño para a eliminación da dobre imposición internacional é o de convenio multilateral (art. 220 Tratado CEE) ou o dunha directiva (art. 100 Tratado CEE) (27).

4.3. Sociedades

Por último, con respecto á harmonización do imposto sobre sociedades propiamente dita, é claramente unha perspectiva necesaria de cara ó mercado interior, pero os esforzos realizados neste campo, mesmo a nivel de propostas da Comisión, limitáronse só a certos aspectos concretos, anque tan importantes como o réxime de matrices e filiais, as fusións, escisións e aportacións de capital, e ó réxime de compensación de perdas (28).

As lexislacións nacionais sobre o imposto de sociedades presentan notables diverxencias en materias tan cruciais como a determinación dos suxeitos pasivos (no que se refire á consideración como tales das «persoas»), os elementos de determinación da base imponible (amortizacións, plusvalías, valoración de elementos do balance, creación de reservas e provisións, compensación de perdas, etc.) e os incentivos. Por iso, xa o Informe Werner e a Resolución de marzo de 1971 recomendaran a harmonización das bases do imposto. Sen embargo, a Comisión centrou a súa acción nos tipos e no crédito do imposto, motivando unha toma de postura do Parlamento Europeo en favor da prioridade da harmonización da base, do modelo impositivo e a aproximación de tipos (J.O.C.E., no C 140 de 1979), ó tempo que se aprobaba unha declaración estimando que a igualación e diminución das cargas fiscais das empresas constitúe un factor decisivo para garantir unha competencia limpa e aumenta-la competitividade da industria europea (29).

A Comisión aceptou este desafío inevitable, pero en lugar de presentar propostas ambiciosas e globais, seguiu a estratexia de ataca-lo problema nas súas diferentes partes, presentando en 1984 unha proposta de directiva sobre harmonización dos réximes de compensación de perdas e mantendo as súas antigas propostas de 1969 sobre o réxime fiscal de fusións, escisións e aportacións de activo e sobre o de sociedades matrices e filiais de diferentes estados membros.

Polo que respecta á harmonización dos reximes fiscais de traslado de perdas das sociedades, existe unha proposición de directiva de 11 de setembro de 1984. Cando nos resultados dun exercicio aparecen perdas, a empresa —segundo o proxecto— deberán, ou ben imputalos ós beneficios non distribuídos deses exercicios, ou ben sobre os beneficios dos exercicios seguintes. Trátase, sen dúbida, do primeiro esforzo de harmonización da base dos impostos sobre os beneficios das em-

presas. Neste dominio, o réxime fiscal da compensación de perdas é moi importante, xa que inflúe na competitividade e na capacidade de investimento. No espírito da proposta está unha vontade liberal, coa posibilidade de trasladar as perdas ós dous exercicios anteriores e tamén, sen prazo ós seguintes.

En canto ó réxime fiscal das sociedades matrices e filiais de Estados membros diferentes, a Comisión propón unha directiva que —sen pretende-la harmonización das lexislacións nacionais aplicables no interior de cada país— prescribe un sistema común que ten como característica esencial o modo de reparto do imposto: o Estado da sociedade matriz non lle aplica o imposto sobre sociedades ós beneficios recibidos de filiais situadas noutros Estados membros. Sería o Estado da filial o que se atribuíse o imposto. Ademais deste mecanismo xeral, a proposta de directiva de 16 de xaneiro de 1969 prevén —para os casos en que a participación da sociedade matriz sexa igual ou superior ó 50 por 100— a aplicación dos réximes do «beneficio consolidado». O imposto sería entón percibido pola sociedade matriz sobre o resultado global, con deducción dos impostos pagados polas filiais.

4.4. Harmonización de operacións societarias e transmisións de títulos

Unha directiva do Consello, de 17 de xullo de 1969, modificada por outras posteriores de 1973 e 1974 (30), aplicase esencialmente ós dereitos de aportación ós dereitos de timbre que gravan os títulos (accións e obrigacións). En razón da súa diversidade, estes tributos producen discriminacións, dobre imposición e, finalmente, pode dicirse que se constitúen obstáculos á circulación de capitais. Por iso, a citada directiva adopta solucións: a) para os dereitos de aportación determínase o Estado membro ó que lle é atribuíble o imposto; a definición de operacións gravables de dereito e de feito; a base do imposto e o tipo, redución a un máximo do 1% en 1.976. A Directiva 85/303 de 10 de xuño de 1985 exonera as operacións que, no 10 de xullo de 1984, estivesen sometidas a un tipo igual ou menor ó 0,5%, b) prescribe a supresión dos dereitos de timbre. Por último, indica que os Estados membros deberían harmonizar as súas lexislacións de acordo coa directiva antes do 10 de xaneiro de 1972.

No noso país, as operacións societarias foron unha modalidade das transmisións patrimoniais ata a Lei de 21 de xuño de 1980. Estaban, pois, sometidas ó Imposto de Dereitos reais e sobre transmisión de bens. É de natureza indirecta, no que «cabe conxeturar unha certa evolución cara a un gravame de carácter formal ou rexistral» (31). Os tipos axústanse á directiva, xa que para as operacións societarias realizadas por sociedades anónimas, será do 1% e por non anónimas, o 0,75 por 1%.

Outra proposta de directiva, esta do 24 de abril de 1976, pretende a desaparición dos gravames sobre transmisións de títulos (32). Mentres iso non se consiga, os Estados que manteñan o imposto deberán harmonizalo e arbitraranse mecanismos para evita-la dobre imposición. Así, o tributo aplicarase separadamente á cesión e á adquisición e a súa base integrarase polo prezo convidado ou, no seu defecto, polo valor real ou o curso medio dos títulos, etc.. O tipo non sobrepasará o 1,5% nas obrigacións e o 3% nos demais títulos. Para impedir dobre imposición, a directiva prevé un criterio de residencia, en particular dos intermediarios profesionais.

En España, a transmisión a un título oneroso encóntrase sometida ó Imposto de Transmisións Patrimoniais. Este texto legal non se axusta ó criterio de residencia especificado pola directiva, que distingue segundo interveña ou non na operación un intermediario residente nun Estado membro. Se fose así, o Estado competente sería o da residencia do devandito intermediario. En canto á base e ó tipo, a lexislación española adáptase practicamente na súa integridade ó disposto na proposta de directiva.

Notas bibliográficas

1. CARTOU, L. «Communautés Uuropéennes» Dalloz, Paris, 1986, pp. 390 e ss.
2. Cfr. «Journal Official des Communautés Européennes», serie C, no 136 de 11-11-1970 e no 28 de 27-3-1971. O filo da década dos oitenta, presentíndose as futuras liñas de desenvolvemento da Comunidade, a Comisión regula as cuestións de harmonización fiscal coa publicación, o 27 de maio de 1980, do «Rapport de la Comnision au Conseil sur les perspectives de convergence des systemes fiscaux dans la Communauté», COM (80) 139, e Bulletin des Communautés Européenes, Suplementos 1/80.
3. DAVIES, D. «Principles of International Double Taxation», Sweet and Maxwell, London 1985. Na Literatura española, VILLA, de la, J.M. (ed.) «Estudios de doble imposición internacional». I.E.F., Madrid, 1980 e «La OCDE y los criterios generales de distribución internacional: postura española», na Revista Española de Derecho Financiero, no 38, WÄGENDAUR, R «Les fondaments juridiques d'une politique fiscal des Communautés Européenes», Revue de Science Financière, no 3, 1979.
5. «Informe de Comité Fiscal y Financiero, Comisión de programa de desenvolvemento, Madrid 1965 (publicación original 1962).
6. En particular, o Informe da Comisión para o estudio das repercusións dos diferentes sistemas impositivos (Informe Tinbergen) encargado pola Alta Autoridade CECA en 1953 e o Informe de los Subgrupos A, B y C, encargados de examina-las posibilidades de harmonización da imposición sobre o volume de vendas.
7. PHILLIPPE, J.J. «L'harminisation européenne de la TVA, Revue Francaise de Finances Publiques, no 4, 1983; BURGIO, M. «La armonización fiscal en la CEE: Balance y perspectivas, Revista de la Economía Política, no 75, 1977; Shoup, C.S. (ed.) «Fiscal harmonization in Common Markets», Columbia University Press, 1967.
8. Op. cit., pp. 111 e 112.
9. A importancia do réxime de tipos de cambio nos procesos de harmonización fiscal xa foi posta de manifesto no clásico traballo de DOSSER, D., en «Fiscal Harmonization in Common Markets», op. cit. pp. e ss.; máis recentemente, PAGAN, J.C.: «Taxation Aspects of Currency Fluctuations», Butterworths, Londres, 1983; sobre a importancia do sector exterior, MUTTI, H.: «The Taxation of Capital Income in Open Economy, Journal of Public Economics», vol. 27, 1985.
10. GUIEU, P. «Le système commun de TVA. Directives et propositions récents», Fiscalité Européenne, nº 3, 1983; DELGADO PACHECO, A. «El Derecho Comunitario relativo al IVA: Su evolución reciente», Revista de Derecho Financiero, nº 173, 1984; MARTINEZ LAFUENTE, A. «Propuesta de directiva cuando un «standstill», en el IVA y las accisas», Noticias cee, nº 11, 1985; ZARAGOZA RAMEAU, J.A. «La armonización de la imposición indirecta en la CEE», Información Comercial Española, nº 641, 1987.
11. JADAND, B. e BURGIO, M. «Harmonisation des fiscalités européennes» en «La CEE en crise», Economixca, Paris, 1982, páx. 239. Sobre os efectos de aproximación de tipos, WHALLEY, J.: «Uniform Domestic Tax Rates, Trade Distortions and Economic Integration», Journal of Public Economics, vol. II, 1979.
12. FUENTES QUINTANA, E. «Opciones fiscales de los años ochenta» e MUSGRAVE, R., «Perspectivas fiscales de los años ochenta», Papeles de Economía Española, nº 27, 1986.
13. A este respecto o «Modelo de convenio de doble imposición sobre a renta e o patrimonio» da OCDE de 1977, IEF, Madrid, 1978, recolle tamén as cuestións relativas ás definicións básicas, os procedementos amistosos, os tratamentos dos distintos tipos de rendas e os métodos alternativos para evita-la dobre imposición, ademais, do artigo de VILLA, de la J.M. «La OCDE y los criterios...» cit., ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C: «Sistema tributario español y comparado», Tecnos, Madrid, 1986, pp. 868 e ss.; ALBI, E. «Sistema fiscal español», Ariel, Barcelona, 1986, pp. 768 e ss.
14. 80 Inf. Gral. 103 e 90 Inf. Gral. 105.
15. A lista de tales convenios foi publicada no Journal Official des Communautés Européennes, no C 84 de 26-3-1984.
16. JADAND, B. e BURGIO, M. «Harmonisation des fiscalités Européennes», cit. páx. 231.
17. COM (73) 1930.
18. COM (73) 1008 final.

19. O Programa contiña tamén a formulación de liñas de acción na iniciativa de proposta da Comisión e mesmo se acompañaba dun calendario de presentación das mesmas. COM (75) 391 final.
20. COM (84) 603 final.
21. SIMON ACOSTA, E. e MATEO RODRIGUEZ, L. «La armonización de la imposición sobre la renta del capital mobiliario», Impuestos, ed. La Ley 12, 1986.
22. Cfr. «Dictionaire du Marché Commun», Joly, «Capitiaux», pp. 313 ss.
23. MUTTIL, J. e GRUBERT, H. «The taxation of capital income in an open economy: The importance of resident-nonresident tax treatment», Journal of Public Economics, nº 3, 1985.
24. VAN DEN TEMPEL, «El impuesto sobre sociedades y el impuesto sobre la renta en la CEE», Hacienda Pública Española, nº 9, 1971.
25. POOL, W. «La proposition de Directive du Conseil concernant l'harmonisation des systèmes d'impost de sociétés et des régime de retenue a la source sur les dividendes», Révue du Marché Commun, nº 201, 1976.
26. Documentos COM (75) final e 392 final e PARAMIO FERNANDEZ, J. «La armonización de los criterios de gravamen de los beneficios sociables. Una propuesta de Directriz:», Hacienda Pública Española, nº 47, 1977.
27. MARTINEZ GENIQUE, A. «Armonización fiscal comunitaria en materia de impuestos directos», Hacienda Pública Española, nº 99, 1986.
28. RODRIGUEZ MORENO, R. «La armonización de la imposición directa y el Libro Blanco de Mercado Interior», Información Comercial Española, nº 641, 1987.
29. «Informe Rogalla», aprobado na sesión plenaria do Parlamento Europeo de 17 de 11 de 1983, Documento 903/83.
30. Cfr. Directiva nº 63/335/CEE, J.O.C.E. nº L 249, p. 25. Tamén Directivas nº 73/79/CEE, 73/80/CEE, J.O.C.E. nº L 103, p. 13 e 15; nº 74/553/CEE, J.O.C.E. nº L 303, p. 9 e nº 85/303/CEE, J.O.C.E. nº L 156, p. 23.
31. Cfr. ALBIÑANA, C., op. cit., p. 383.
32. Cfr. J.O.C.E. nº C 133, p. 1. Para o réxime especial do Reino Unido e Irlanda, véxanse os artigos 30 e 80.2 do proxecto de directiva.

