

# **LA FISCALIDAD DEL AHORRO EN LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA EUROPEA: ENTRE LA ARMONIZACIÓN FISCAL Y LA COMPETENCIA DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS NACIONALES.**

**Santiago Alvarez García**

Jefe de Estudios de Investigación

Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda)

[santiago.alvarez@ief.minhac.es](mailto:santiago.alvarez@ief.minhac.es)

**Ana Isabel González González**

Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario

Departamento de Derecho Público, Universidad de Oviedo

[aisabelg@correo.uniovi.es](mailto:aisabelg@correo.uniovi.es)

**María Luisa Fernández de Soto Blass.**

Profesora Adjunta de Sistema Fiscal Español y Comparado y Liquidación de Impuestos

Departamento de Economía, Universidad San Pablo-CEU, Madrid.

[fersot@ceu.es](mailto:fersot@ceu.es)

## **Resumen.**

El objetivo de esta comunicación consiste en analizar la incidencia del proceso de liberalización de los movimientos de capitales entre los países miembros de la UE sobre los sistemas tributarios nacionales a partir de tres ejes fundamentales: los principios básicos para el diseño de una política impositiva en un contexto de movilidad internacional del capital, los cambios experimentados por los sistemas fiscales de los países que forman parte de la UE, y los planteamientos de futuro existentes a partir de las propuestas de armonización planteadas por la Comisión Europea.

*Palabras clave:* fiscalidad del ahorro, armonización fiscal, competencia fiscal.

## **1. Introducción.**

Uno de los principales fenómenos que han caracterizado a la economía mundial durante las dos últimas décadas es su creciente apertura y globalización, favorecida por un proceso progresivo de desregulación y liberalización de distintos sectores económicos. Sin duda, el sector en el que ha cobrado una mayor importancia este fenómeno de la globalización es el financiero, apoyado por la cada vez mayor libertad de movimientos de capitales y por la aparición de nuevos productos, especialmente los “productos financieros derivados”, que facilitan crecientemente la cobertura de riesgos en la inversión a la vez que favorecen la realización de operaciones especulativas.

Todas estas circunstancias plantean retos crecientes a los sistemas tributarios de los países desarrollados, que se han traducido en los últimos años en reformas de la tributación de los rendimientos de capital (con nuevos planteamientos impositivos como los denominados “impuestos duales”), intentando evitar en lo posible la huida de los capitales nacionales al extranjero. Los países que forman parte de la Unión Europea se han visto especialmente afectados por éste fenómeno, favorecido por la entrada en vigor de la Unión Económica y Monetaria, y que plantea especiales problemas ante el limitado avance de la armonización de la tributación directa dentro de la UE.

Como han resaltado Bacchetta y Caminal <sup>1</sup>, “una mayor movilidad del capital permite a los inversores elegir con mayor facilidad el país con tratamiento fiscal más favorable y, por consiguiente, las decisiones en materia de política impositiva por parte de cada país se ven crecientemente influenciadas por las decisiones tomadas por los demás países. Esta interdependencia introduce un elemento estratégico en las políticas tributarias de los distintos gobiernos, dada la existencia de incentivos importantes a competir por el capital, bajando los niveles impositivos. Algunos países de la CE son conscientes de las consecuencias negativas de este comportamiento competitivo y han tratado de impulsar un proceso de negociaciones con el fin de coordinar o armonizar los impuestos, aunque de momento con poco éxito”.

El objetivo de este trabajo consiste en analizar los desafíos que se plantean para los sistemas tributarios nacionales, haciendo especial énfasis en los objetivos de equidad y eficiencia que deben definir la tributación del capital a nivel internacional, la evolución que han seguido dichos sistemas tributarios en los últimos años, y los planteamientos de futuro existentes a partir de las propuestas de armonización planteadas por la Comisión Europea. Para ello, en el

---

<sup>1</sup> Bacchetta y Caminal (1991), pp. 247.

segundo apartado se analizan los principios básicos que deben informar el diseño de una política impositiva en un contexto de movilidad internacional del capital. En la tercera sección se resume la evolución del proceso de armonización de la tributación del capital en la Unión Europea. Ante los limitados avances registrados en el mismo, el cuarto apartado se centra en las medidas adoptadas por los diferentes países que forman parte de la UE para evitar la deslocalización de los capitales nacionales (y en muchos casos para atraer hacia su territorio capitales extranjeros).

## **2. La fiscalidad internacional sobre el capital: aspectos de eficiencia y equidad.**

El diseño de una política impositiva en un contexto de movilidad internacional del capital requiere:

- A) En primer lugar, establecer unos principios básicos de asignación impositiva, es decir, delimitar la jurisdicción fiscal aplicable, qué país debe someter a tributación los rendimientos obtenidos.
- B) Definir una serie de mecanismos de coordinación entre países que eviten el gravamen de una misma renta por diferentes jurisdicciones fiscales o doble imposición internacional.
- C) Establecer un criterio de eficiencia o neutralidad impositiva, que evite que los movimientos de capital y su localización internacional se vean condicionados por factores fiscales.
- D) Redefinir el concepto tradicional de equidad impositiva para dar un tratamiento adecuado a las rentas obtenidas en el extranjero. Al mismo tiempo, es necesario complementar la visión tradicional de “equidad entre individuos” con un planteamiento de “equidad entre países”.

Vamos a referirnos brevemente a éstas cuatro cuestiones teniendo en cuenta que, como veremos a lo largo de éste epígrafe, la elección entre los distintos mecanismos posibles de coordinación internacional va a venir condicionada por la respuesta que demos a las dos últimas cuestiones, por los criterios de eficiencia y equidad que consideremos más adecuados.

### **A) Principios básicos de asignación impositiva internacional en la tributación directa.**

Existen dos criterios básicos de delimitación de la capacidad impositiva en las relaciones fiscales internacionales en el ámbito de la imposición directa:

- A) El criterio de país principal de sujeción fiscal, conforme al cual un residente <sup>2</sup> (o en algunos casos nacional) de un país determinado tendría que tributar en dicho territorio por toda su renta mundial, con independencia del lugar en el que se encontrara la fuente u origen de la renta.
- B) El criterio de territorialidad, conforme al cual se tributaría en el estado de origen o fuente de la renta, con independencia del lugar de residencia del perceptor.

La aplicación del primero de éstos principios implica que cada país debe someter a tributación los rendimientos obtenidos en su territorio y en países terceros por sus residentes, no sometiendo a gravamen los rendimientos obtenidos en su jurisdicción por residentes en terceros países. La aplicación del segundo criterio supone que cada país somete a tributación todos los rendimientos obtenidos en su territorio, con independencia de donde se encuentre la residencia de su perceptor, pero no sujeta a tributación los rendimientos obtenidos por sus residentes en países terceros.

Así, si tenemos dos países A y B, y los residentes en ambos ( $R_A$  y  $R_B$ ) pueden realizar sus inversiones y obtener sus rentas tanto en su país de residencia ( $R_{AA}$  y  $R_{BB}$  respectivamente), como en el otro estado ( $R_{AB}$  y  $R_{BA}$  respectivamente), la aplicación de los principios de residencia (PR) y territorialidad (PT) conducen al siguiente reparto del objeto de gravamen entre ambos territorios <sup>3</sup>:

**Cuadro 1.- Principios de asignación impositiva internacional.**

	<b>PR</b>	<b>PT</b>	<b>PR + PT</b>
<b>Gravamen país A</b>	$R_{AA} + R_{AB}$	$R_{AA} + R_{BA}$	$R_{AA} + R_{AB} + R_{BA}$
<b>Gravamen país B</b>	$R_{BB} + R_{BA}$	$R_{BB} + R_{AB}$	$R_{BB} + R_{BA} + R_{AB}$

Desde una perspectiva de eficiencia en la asignación internacional del capital, el primero de éstos principios conduce a una situación más eficiente que el segundo. En efecto, la tributación según el principio de territorialidad posibilita la aparición de fenómenos de arbitraje fiscal (arbitraje que surge por la diferencia entre los tipos de interés netos de impuestos en los distintos países). Esto hace que los flujos de capitales se dirijan hacia los

<sup>2</sup> El Artículo 4 del “Modelo de Convenio Fiscal sobre la Renta y sobre el Patrimonio” de la OCDE, en su versión más reciente del año 2000, entiende por “residente de un Estado contratante” toda persona que, en virtud de la legislación de ese Estado, esté sujeta a imposición en el mismo en razón de su domicilio, residencia, sede de dirección o cualquier otro criterio de naturaleza análoga. Esta expresión no incluye a las personas que estén sujetas a imposición en ese Estado exclusivamente por la renta que obtengan de fuentes situadas en el citado Estado o por el patrimonio situado en el mismo.

En éste Artículo 4 se establecen también los criterios para resolver los problemas de doble residencia.

territorios con un tratamiento fiscal más favorable, aunque su productividad sea inferior. Esto, a su vez, genera un incentivo a los gobiernos para iniciar procesos de competencia fiscal bajo la hipótesis de que una reducción de tipos impositivos producirá una entrada de capitales (incremento de la base imponible) que redundará en una mayor recaudación. El principio de residencia provoca el fenómeno contrario: como los gobiernos no gravan el capital extranjero, no tienen incentivos a iniciar procesos de competencia fiscal. Por otra parte, si no hay diferencias de tributación en función del lugar de obtención de rendimientos, las inversiones se dirigirán hacia los países en que la rentabilidad sea mayor (sin distorsiones impositivas), y su asignación internacional será eficiente.

Los resultados de los procesos de competencia fiscal entre estados pueden analizarse mediante sencillos modelos de teoría de juegos iguales a los utilizados en los trabajos sobre descentralización fiscal <sup>4</sup>. Supongamos que los dos países A y B someten a tributación los rendimientos obtenidos en su territorio por los residentes en la otra jurisdicción fiscal y que al diseñar su sistema tributario, pueden adoptar dos estrategias distintas:

- A) Una estrategia competitiva buscando, mediante una disminución de la fiscalidad, atraer hacia el país capitales extranjeros mediante un incremento de la rentabilidad neta de impuestos.
- B) Una estrategia no competitiva (o cooperadora), que implica que el diseño del sistema fiscal no está influido por la posibilidad de atraer capitales del extranjero.

Los resultados de aplicar éstas políticas aparecen recogidos en la matriz de pagos que se presenta en el Cuadro 2.

**Cuadro 2.- Matriz de pagos.**

		País B	
		Compite	Coopera
País A	Compite	(a) (3,3)	(b) (6,2)
	Coopera	(c) (2,6)	(d) (4,4)

Supongamos inicialmente que ambas jurisdicciones son simétricas en todos los aspectos relevantes: la dotación inicial de capital y la rentabilidad obtenida por éste es el mismo en ambas, y las dos aplican el mismo sistema fiscal a partir de una estrategia no competitiva

<sup>3</sup> Albi, E.; González-Páramo, J.M. y Zubiri, I. (2000), pp. 362.

<sup>4</sup> Como en el trabajo de Zubiri, I. (1987), pp. 427-429, que hemos tomado como base de nuestro desarrollo.

(obteniendo, por tanto, ambas la misma recaudación). Los resultados de ésta política aparecen recogidos en la celda (d) de la matriz de pagos: los gobiernos de A y B obtienen respectivamente una recaudación de 4 unidades monetarias.

Si cualquiera de los dos países decide aplicar una estrategia competitiva reduciendo la presión fiscal, atraerá hacia su territorio capitales procedentes de la otra, a partir de la mayor rentabilidad neta de impuestos que pueden obtener. Éste desplazamiento alterará la distribución del capital (y por tanto la de las bases imponibles) entre las jurisdicciones, de forma que el estado que aplica la estrategia competitiva verá aumentar su recaudación (menor presión fiscal sobre una base imponible más amplia) mientras disminuye en el otro estado (misma presión sobre una base más reducida). Esta es la situación que aparece recogida en las celdas (b) y (c) de la matriz de pagos, en función del país que adopta la estrategia competitiva.

Obviamente, la jurisdicción que sufre los efectos de la competencia fiscal se ve obligada a adoptar también una estrategia competitiva para no perder recursos. Esto conducirá a una situación final como la recogida en la celda (a) de la matriz de pagos. Adoptando ambos países la misma estrategia competitiva, el capital no tiene incentivos fiscales para situarse en una u otra y su localización dependerá únicamente de la eficiencia de los mercados. Como hemos supuesto condiciones de simetría, el capital volverá a repartirse por igual entre ambas jurisdicciones (la jurisdicción que ha cambiado su política fiscal en respuesta a la salida de capitales recuperará el capital que había perdido), pero la competencia se traducirá en una menor presión fiscal que la existente en la situación inicial. Así, un proceso de “competencia fiscal por atraer capital de los no residentes y no perder el capital de los residentes acaba produciendo una igualación (a la baja) entre países de la tributación de los rendimientos de capital. Por ello, a veces a este proceso se le denomina eufemísticamente “armonización competitiva”<sup>5</sup>.

A pesar de la pérdida recaudatoria que se produce, la situación (a) es el único equilibrio de Nash (aquel en que cada jugador hace lo mejor para él, dado lo que hacen sus adversarios) de éste juego competitivo: ni A ni B tienen incentivos para aumentar su presión fiscal ya que el paso a una situación como (b) o (c) implica pérdidas recaudatorias para el estado que renuncia a la competencia.

---

<sup>5</sup> Zubiri, I. (1997), pp. 116.

Si ésta es la situación final, podemos preguntarnos cuál es el incentivo para que cualquiera de los dos países inicie este proceso de competencia. Siguiendo a Zubiri <sup>6</sup>, podemos destacar tres razones:

- 1) En el ejemplo que hemos desarrollado hemos impuesto condiciones de simetría en ambas jurisdicciones. Esto implica que los beneficios de la colaboración se distribuyen entre ellas de forma igualitaria, por lo que parece lógico que ésta se produzca. En el mundo real, sin embargo, no se produce ésta simetría, por lo que cuantificar y repartir los beneficios de la colaboración será complejo. También resulta evidente que, eliminadas las condiciones de simetría, unas jurisdicciones tendrán más incentivos para la colaboración que otras, lo que dificultará los acuerdos.
- 2) Aunque se produzcan pactos, su mantenimiento dependerá de muchos factores. Si un país afronta una crisis económica o necesita aumentar su recaudación impositiva tendrá alicientes para competir.
- 3) El paso de la situación de colaboración (d) a la de competencia recogida en las celdas (b) y (c) genera ganancias a corto plazo para el país que inicia el proceso de competencia, mientras que las pérdidas (a) se producen en el largo plazo. Si los gobiernos se rigen por consideraciones de corto – medio plazo (como suele suceder en la realidad), existen incentivos para que no se produzca colaboración.

Por último es necesario resaltar que la competencia por atraer capitales extranjeros no tiene porqué producirse necesariamente por razones recaudatorias. Debemos recordar que los países que se han opuesto tradicionalmente a la adopción de medidas de armonización de la fiscalidad del ahorro en la Unión Europea, como Luxemburgo, Bélgica o el Reino Unido, lo han hecho para proteger su sistema bancario o sus importantes mercados financieros. Así “los países más exitosos en su política de competencia pueden acabar más beneficiados (incluso en recaudación) porque obtendrán beneficios indirectos de la deslocalización del capital por razones fiscales (creación de empleo, desarrollo de mercados financieros, etc.)” <sup>7</sup>. También es necesario poner de manifiesto que la deslocalización del capital financiero no implica necesariamente una deslocalización en las inversiones (por lo que no se traduce necesariamente en una ineficiencia productiva), en el caso de que se generalice la concesión de beneficios fiscales a no residentes. Así, un residente en A puede llevar sus ahorros a B por razones fiscales y la institución financiera de B invertir el dinero en A buscando también un

---

<sup>6</sup> Zubiri, I. (1987), pp. 429.

<sup>7</sup> Zubiri, I. (1997), pp. 116.

tratamiento fiscal favorable (el dinero retorna a A en la forma de una inversión realizada por un no residente) <sup>8</sup>.

Dejando ahora al margen el problema de la competencia fiscal, al aplicar los principios de asignación impositiva entre países los problemas surgen porque la mayoría de los estados aplican simultáneamente ambos: el del país principal de sujeción fiscal para someter a tributación la renta mundial obtenida por sus residentes, y el de territorialidad para gravar las rentas obtenidas por los no residentes en su territorio. Esto plantea un problema de doble imposición internacional (como muestra la última columna del Cuadro 1)<sup>9</sup> que obliga a establecer mecanismos de coordinación, bien unilaterales, bien en el marco de convenios internacionales, que permitan eliminar –o al menos corregir- el problema. En el ámbito de los países miembros de la OCDE, el “Modelo de Convenio Fiscal sobre la Renta y sobre el Patrimonio”, delimita en qué medida cada Estado contratante puede gravar la renta y el patrimonio y cuáles son los mecanismos para eliminar la doble imposición jurídica.

Así se establece una clasificación de rentas y elementos patrimoniales en tres categorías: los que pueden ser gravados sin ninguna limitación en la fuente o país de origen <sup>10</sup>; los que pueden someterse a una imposición limitada en el Estado de origen <sup>11</sup> y los que solamente pueden someterse a tributación en el Estado de residencia del contribuyente <sup>12</sup>.

## **B) Mecanismos para evitar la doble imposición internacional.**

Existen dos métodos o mecanismos para corregir, total o parcialmente, la doble imposición internacional, el método de exención y el de imputación <sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Zubiri, I. (1997), pp. 116.

<sup>9</sup> O doble imposición jurídica, a diferencia de la doble imposición económica que aparece cuando un mismo rendimiento es sometido a tributación en dos impuestos distintos aunque ambos sean exigidos en la misma jurisdicción fiscal.

La doble imposición internacional puede aparecer también porque una persona física o jurídica sea considerada residente simultáneamente en dos Estados o por la combinación de dos criterios de país principal de sujeción fiscal: nacionalidad (como sucede en Estados Unidos) y residencia (como sucede en la mayoría de los países como España).

<sup>10</sup> Rendimientos de bienes inmuebles situados en dicho Estado, beneficios de establecimientos permanentes, rendimientos de las actividades de artistas y deportistas, participaciones de consejeros pagadas por una sociedad residente en dicho Estado, remuneraciones por razón de un empleo en el sector privado y remuneraciones y pensiones pagadas por razón de un empleo en el sector público.

Vid. OCDE (2000), pp. 9-10.

<sup>11</sup> Dividendos e intereses. Vid. OCDE (2000), pp. 10.

<sup>12</sup> Cánones, ganancias derivadas de la enajenación de valores mobiliarios, pensiones del sector privado, cantidades percibidas por un estudiante para su formación, el patrimonio representado por valores mobiliarios, los beneficios procedentes de la explotación de buques o aeronaves en tráfico internacional y los beneficios empresariales no imputables a un establecimiento permanente en el Estado de origen.

Vid. OCDE (2000), pp. 11.

<sup>13</sup> Recogidos en los Artículos 23 A y 23 B del “Modelo de Convenio Fiscal sobre la Renta y sobre el Patrimonio” de la OCDE.

El método de exención supone que el rendimiento sea gravado exclusivamente por uno de los países, quedando exento en los restantes. Así, puede quedar exento en el país de procedencia, exención en origen (aplicación de PR), o en el país de residencia del perceptor, exención en destino (aplicando PT). En éste segundo caso, se puede aplicar una variante denominada exención con progresividad, consistente en que la renta obtenida en el extranjero no tributa, pero es tomada en consideración para determinar el tipo de gravamen (progresivo), aplicable a los demás rendimientos obtenidos por el sujeto pasivo. Nótese que la aplicación de la exención íntegra conlleva no solamente la no tributación de las rentas obtenidas en el extranjero, sino la aplicación a las demás rentas de un tipo impositivo menor al que hubiera correspondido de no existir la exención, por lo que discrimina en contra del contribuyente que obtiene todos sus rendimientos en su país de residencia <sup>14</sup>.

El método de imputación supone la sujeción a tributación del rendimiento en ambas jurisdicciones, aplicándose algún mecanismo que permita deducir del impuesto aplicado en el Estado de residencia del sujeto pasivo el impuesto soportado en el país de origen de los rendimientos. Este método admite a su vez dos variantes, el método de deducción y el método de crédito al impuesto o crédito fiscal.

Con el método de deducción, el impuesto pagado en el país fuente de la renta se considera gasto deducible del rendimiento sujeto a tributación en el país de residencia del sujeto pasivo. Es decir, el impuesto pagado en el extranjero se deduce de la base imponible<sup>15</sup>, con lo que la compensación de la doble imposición se limita al producto del tipo impositivo marginal por el impuesto extranjero soportado.

El método de crédito fiscal proporciona un beneficio mayor al contribuyente, ya que supone la inclusión en la base imponible del rendimiento bruto obtenido en el extranjero, y la compensación del impuesto soportado en origen mediante un crédito fiscal contra la cuota impositiva que corresponde pagar en el Estado de residencia. Generalmente éste sistema se aplica mediante un crédito al impuesto con tope máximo que supone limitar el beneficio fiscal a la menor de las dos cantidades siguientes: el impuesto pagado en el país de origen de la renta; y el resultado de aplicar el tipo impositivo medio efectivo de gravamen del país de residencia a la parte de la base imponible sometida a tributación en el extranjero <sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Rubio Guerrero, JJ. (2001), pp. 47, 48.

<sup>15</sup> Lo cual es equivalente a considerar que en la base imponible no se incluye el rendimiento bruto obtenido en el extranjero, sino el rendimiento después del pago de impuestos en origen.

<sup>16</sup> En éste supuesto el sistema se puede aplicar de forma global o separadamente a los rendimientos obtenidos en cada territorio extranjero.

El beneficio concedido al contribuyente mediante la aplicación de créditos fiscales se puede ampliar mediante lo que se conoce como crédito por impuesto subyacente (underlying tax credit) que posibilita la corrección no solamente de la doble imposición jurídica sino también de la doble imposición económica; y mediante la deducción por impuestos no pagados (tax sparing) que permite deducir los impuestos extranjeros que han dejado de pagarse por la existencia de exenciones o bonificaciones. Una variedad de éste último caso son las deducciones a tanto alzado por impuestos no pagados (matching credit) que pueden ser superiores incluso a los beneficios fiscales del país de origen de la renta.

### **C) Criterios de neutralidad impositiva (eficiencia) en la localización internacional del capital.**

El diseño eficiente de los impuestos exige que estos no interfieran en la elección de los inversores entre situar su ahorro en su propio país o hacerlo en el exterior (y tampoco interfieran, en este segundo caso, en la distribución entre países). Este principio de neutralidad admite dos formas de implementación <sup>17</sup>:

Neutralidad a la exportación de capitales (NEC). Admite dos variantes. La primera es la neutralidad a la exportación de capitales desde un punto de vista mundial, que implica que el pago de impuestos debe ser el mismo cuando se invierte en el país de origen del inversor que cuando la inversión se realiza en cualquier país del extranjero <sup>18</sup>. Esto se logra en el caso de que la ganancia de capital sea sometida únicamente a tributación en el país de residencia del inversor o cuando se concede un crédito fiscal completo por el impuesto pagado en el extranjero. La segunda es la neutralidad a la exportación de capitales desde un punto de vista nacional, que significa la utilización de los impuestos para evitar salidas de capitales. Implica igualar la rentabilidad marginal bruta de la inversión interior con la rentabilidad marginal de la inversión exterior neta de impuestos y se consigue mediante la deducción del impuesto soportado en el extranjero en la base imponible del impuesto nacional.

Neutralidad en la importación de capitales (NIC). Implica que los inversores nacionales y extranjeros obtienen el mismo rendimiento en un país determinado después de haber pagado los impuestos sobre el capital (es decir, que un país no discrimina fiscalmente las ganancias de capital o las inversiones realizadas por nacionales y extranjeros, aplicando el mismo régimen fiscal a todas las personas que operan en él). Esto se conseguiría mediante la

---

<sup>17</sup> Ver Izquierdo Llanes, G. (1999).

<sup>18</sup> Así la decisión de invertir en el propio país o en el extranjero solamente se verá condicionado por la rentabilidad real de la misma y los impuestos no distorsionarán la eficiencia de los mercados internacionales.

aplicación exclusiva de la tributación en el país de origen de las rentas (y exención en el de residencia del inversor). Como resulta evidente, la NIC garantiza que ningún inversor tendrá una desventaja competitiva para operar en un mercado determinado a consecuencia de las diferencias fiscales existentes entre los países de residencia y su objetivo es que el agente inversor sea aquel que pueda producir los bienes y servicios de forma más eficiente. Sirve para garantizar una asignación eficiente del ahorro entre los distintos países.

#### **D) Los criterios de equidad: entre individuos y entre naciones.**

El principio básico sobre el que se asientan los impuestos personales sobre la renta es el de capacidad de pago: individuos con una misma renta deben hacer frente al mismo pago impositivo (equidad horizontal), mientras individuos con distinta renta deben afrontar pagos impositivos diferentes en función de la cuantía de ésta (equidad vertical).

Para que se cumpla efectivamente el principio de equidad horizontal, en una economía cerrada, es necesario que el impuesto sea independiente de la composición de la renta; cuando la renta es susceptible de obtención a nivel internacional, este requerimiento se amplía al exigir también que el impuesto sea independiente del país en el que se obtenga la renta. Este principio de equidad consistente en que, para rentas totales iguales el pago impositivo debe ser el mismo con independencia de la composición de la renta y del lugar de obtención se puede instrumentar de dos formas distintas <sup>19</sup> :

La primera consiste en la denominada equidad horizontal individual aplicada a nivel internacional, se fundamenta en que impuesto igual para renta igual significa que el impuesto total, interno más extranjero debe ser el mismo. El impuesto total pagado por todas las personas con la misma renta y país de residencia debe ser el mismo, con independencia de la procedencia de la renta. Esto se logra en el caso de que la ganancia de capital sea sometida únicamente a tributación en el país de residencia del inversor o cuando se concede un crédito fiscal completo por el impuesto pagado en el extranjero, devolviendo el gravamen pagado en el extranjero cuando este es superior al impuesto nacional y exigiendo la diferencia cuando es inferior. Coincide éste principio con la neutralidad en la exportación de capital desde el punto de vista mundial.

La segunda forma es la denominada equidad horizontal individual aplicada a nivel nacional que consiste en que impuesto igual para renta igual se identifica con impuesto nacional igual. Así, la renta obtenida en el exterior se trata de la misma forma que la renta interna,

---

<sup>19</sup> Vid. Albi Ibáñez, E.; Rodríguez Ondarza, J.A. y Rubio Guerrero, J.J. (1989), pp. 34.

considerándose el impuesto extranjero como un gasto deducible de la renta obtenida en el exterior <sup>20</sup>. Coincide éste principio con la neutralidad en la exportación de capital desde el punto de vista nacional.

La equidad entre naciones plantea el problema del reparto equitativo entre los distintos países de las bases imponibles que se generan en las transacciones internacionales entre ellos. En este sentido, su cumplimiento hace que sea imprescindible la armonización de las relaciones fiscales que permita a cada país gravar la renta obtenida por sus propios residentes evitando cualquier tipo de discriminación. Adicionalmente obligaría a todos los países a tratar las rentas obtenidas por los extranjeros del mismo modo que las rentas obtenidas por sus nacionales o residentes para no establecer discriminaciones en función del preceptor de rentas.

Para finalizar éste apartado y como resumen del mismo, el Cuadro 3 recoge los distintos criterios de eficiencia en la tributación internacional del capital, los criterios de equidad que se corresponden con ellos, los objetivos que persiguen, y los requisitos e instrumentos para su aplicación.

---

<sup>20</sup> Por lo tanto, en vez de originar el impuesto extranjero un crédito fiscal, será únicamente deducible de la base imponible al determinar la renta exterior sometida a gravamen.

**Cuadro 3.- Coordinación internacional en la imposición directa.**

<b>Criterio de eficiencia</b>	<b>Criterio de equidad</b>	<b>Implicaciones</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Instrumentos</b>
NEC mundial	EHI mundial	Impuesto igual con independencia de la procedencia de la renta	Asignación eficiente inversión	Tributación en residencia y exención en origen. Crédito fiscal completo
NEC nacional	EHI nacional	Impuesto nacional igual: iguala la rentabilidad marginal bruta de la inversión interior con la rentabilidad marginal de la inversión exterior neta de impuestos.	Evitar salida capitales	Deducción en base del impuesto extranjero
NIC		Iguala la rentabilidad de las inversiones realizadas en el país por residentes y no residentes.	Asignación eficiente ahorro	Tributación en origen y exención en residencia
	Entre naciones	Gravar la renta de residentes sin discriminaciones; no discriminar entre las rentas obtenidas por no residentes.	Reparto equitativo entre países de las BI generadas en transacciones bilaterales.	Coordinación fiscal. Aproximación de los impuestos

### **3. La armonización de la fiscalidad del capital en la Unión Europea.**

A pesar de que la armonización fiscal es uno de los elementos fundamentales de la aproximación de las legislaciones nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) para el logro de los objetivos, tanto políticos como económicos que ésta tiene planteada, los avances en el campo de la imposición directa en general, y la tributación sobre el capital en particular, han sido escasos.

Esta situación puede explicarse a partir de dos motivos. El primero sería la resistencia de los países miembros a ceder autonomía en cuestiones fiscales, que están muy ligadas a la idea de soberanía nacional; esta cuestión es particularmente relevante en el caso de los impuestos personales sobre la renta, considerados como instrumentos nacionales de política económica<sup>21</sup>. Parece lógico considerar que los distintos Estados deben tener autonomía para decidir cuestiones tales como el nivel de presión fiscal, el grado de redistribución de la renta o la progresividad que deben tener el Impuesto sobre la Renta, por citar algunos ejemplos de especial relevancia.

El segundo, que explicaría los mayores avances en materia de armonización de la imposición indirecta sobre la directa, es el mayor impulso inicial a la libre circulación de mercancías sobre la de capitales y personas. Como pone de manifiesto Pelecha, “en el contexto de un mercado común instrumentalizado a través de una unión aduanera (el artículo 9 del Tratado CE señala que la Comunidad se basa en una unión aduanera) no es de extrañar que las instituciones comunitarias no hayan prestado mucha atención a las distintas normas reguladoras de los tributos que gravan la renta de las personas físicas, toda vez que tal tributo es, de entre aquéllos que forman la espina dorsal del sistema tributario de los países comunitarios, el que menos incide sobre la libre circulación de mercancías”<sup>22</sup>.

Sin embargo, en los trabajos previos a la constitución de la Comunidad que se plasman en el Informe Spaak de 1956, se alude a las distorsiones fiscales como impedimento a la libre circulación de capitales. Así, estos obstáculos se resumen en<sup>23</sup>:

A) La existencia de movimientos especulativos de capital, que pueden producirse de forma brusca, en detrimento de los países cuyas necesidades de fondos son más intensas;

---

<sup>21</sup> Albi, Rodríguez Ondarza y Rubio Guerrero (1988), pp. 223.

<sup>22</sup> Pelecha (1994), tomo 2, pp. 373.

<sup>23</sup> Tomado de De la Hucha, Ramayo y Zornoza (1992), pp. 41.

- B) La existencia de movimientos de capital con una finalidad elusiva de los controles de cambios establecidos por los estados.
- C) La existencia de divergencias en los sistemas tributarios nacionales que modifican profundamente la rentabilidad de las inversiones de capital.
- D) La desventaja en que se encontrarían las regiones menos desarrolladas, ya que se produciría una huida del ahorro hacia regiones más prósperas donde aquél obtuviera una mayor rentabilidad.

A pesar de éstas consideraciones, el Tratado de Roma, en sus artículos 9 (actualmente 23) y 95 a 99 (actualmente 90 a 93) puso el acento en la necesidad de proceder a la armonización de la imposición indirecta, encomendando a la Comisión el examen de “la mejor forma en que resulte posible armonizar las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos indirectos”<sup>24</sup>, dedicando el Artículo 220 (actualmente Artículo 293) a contemplar la necesidad de eliminar la doble imposición en el territorio comunitario. Este mandato del Tratado se tradujo en la creación el 5 de abril de 1960 del Comité Fiscal y Financiero de la Comisión de las Comunidades Europeas que elaboró el denominado “Informe Neumark”<sup>25</sup>, en el que se renunció a una política fiscal unificadora de los sistemas tributarios nacionales apostando por la corrección de los elementos que pueden introducir distorsiones en el mercado común. En la materia que nos ocupa<sup>26</sup>, el Informe recogió la necesidad de proceder a armonizar la tributación de dividendos e intereses y de establecer un convenio multilateral para evitar la doble tributación.

Posteriormente, los Informes Van den Tempel de 1969 y Werner de 1970 pondrán su acento en la necesidad de impedir que las diferencias existentes entre las legislaciones de los países comunitarios incidan negativamente sobre la libre circulación de capitales. Así, el Informe Werner recoge la necesidad de:

“(…) armonizar ciertos tipos de impuestos que son susceptibles de tener una influencia directa sobre los movimientos de capitales en el interior de la Comunidad. En especial, del régimen fiscal aplicable a los intereses procedentes de valores mobiliarios de renta fija y a los

---

<sup>24</sup> Artículo 99 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, actualmente (y con una nueva redacción) 93 en la versión consolidada tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997.

<sup>25</sup> Publicado en 1962. En Fernández y Álvarez (2002) se recoge el ambicioso programa de armonización fiscal planteado en éste Informe.

<sup>26</sup> En Álvarez y Uriol (2000) y Fernández y Álvarez (2002) se analizan las propuestas referidas a la armonización de la imposición indirecta y sobre sociedades respectivamente.

dividendos. Así mismo, será necesario abordar activamente la armonización de la estructura de los impuestos sobre sociedades”<sup>27</sup>.

Fruto de ésta preocupación serán una serie de propuestas de directivas concernientes a la armonización de los Impuestos sobre Sociedades y, principalmente en la materia que nos ocupa, la propuesta de Directiva de 1 de agosto de 1975 concerniente a la armonización de los sistemas del Impuesto sobre Sociedades y de retención en origen<sup>28</sup>, retención limitada al campo de los dividendos, no incluyendo en su ámbito de aplicación los intereses. En ella se plantea por primera vez la adopción de un tipo impositivo común en el Impuesto sobre Sociedades en todos los países de la comunidad, comprendido entre el 45% y el 55%, un régimen común de retención en la fuente sobre los dividendos distribuidos del 25% (a compensar mediante un crédito fiscal en el país de residencia del perceptor de los rendimientos), y una fórmula de integración parcial (imputación con crédito fiscal) de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de sociedades<sup>29</sup>.

- A) En 1977 se aprueba la primera Directiva en el ámbito de la fiscalidad directa, la Directiva 77/779/CEE, de 19 de diciembre de 1977<sup>30</sup>, sobre asistencia mutua de las autoridades competentes de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos directos. Esta Directiva aportó ciertas innovaciones en los intercambios de informaciones tradicionales entre administraciones tributarias.

Con la firma del Acta Única Europea<sup>31</sup>, cuyo artículo 13 introdujo en el Tratado CEE el Artículo 8 A en el que se establece que “El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada según las disposiciones del presente Tratado”, se produce un salto cualitativo en la necesidad de proceder a la armonización de la fiscalidad sobre el capital. Así se recoge en la Directiva de 24 de junio de 1988 sobre la liberalización de los movimientos de capitales<sup>32</sup> en la que se establece en el Artículo 6.5 que: “La Comisión presentará al Consejo, a más tardar el 31 de diciembre de 1988 las propuestas destinadas a suprimir o a atenuar riesgos de distorsiones, de evasión y fraudes vinculados a la diversidad de los regímenes nacionales referentes a la fiscalidad del ahorro y al control de su aplicación”.

---

<sup>27</sup> Informe Werner (1970), pp. 20.

<sup>28</sup> DOCE C 253, de 5 de noviembre.

<sup>29</sup> Paredes (1993), pp. 109.

<sup>30</sup> DOCE L 336/15, de 27 de diciembre.

<sup>31</sup> Firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986 (JOCE, nº L169 de 29 de junio de 1987), con entrada en vigor el 1 de julio de 1987.

<sup>32</sup> Directiva 88/361/CEE.

Este mandato se tradujo en la presentación el 8 de febrero de 1989 de una Propuesta de Directiva del consejo relativa a un régimen común de retención a cuenta sobre los intereses <sup>33</sup>. En ella se establecía la aplicación de un tipo de retención a cuenta no inferior al 15%, estando facultados los Estados miembros para aplicar una retención más alta a los intereses abonados a sus residentes que a los pagados a no residentes. Sin embargo, en el caso de existir Convenios entre los Estados miembros en los que se estableciera la aplicación de tipos de retención inferiores, se aplicarán éstos siempre que los rendimientos sean declarados <sup>34</sup>.

Al igual que sucedía en la propuesta de Directiva de 1 de agosto de 1975, la doble imposición resultante se compensaría mediante la concesión de un crédito fiscal sobre la cuota impositiva en el Estado de residencia del sujeto pasivo, debiendo el Estado retenedor compensar al de residencia por su importe, excepto en el caso de que ambos Estados acuerden repartirse las retenciones en virtud de un convenio bilateral.

La no aprobación de ésta Propuesta de Directiva supuso un freno a la armonización de la tributación del ahorro. Como es sabido, en materia de armonización de la imposición directa, hasta la fecha, solamente se han aprobado un paquete de Directivas conducentes a favorecer la internacionalización de las empresas <sup>35</sup>, una Recomendación encaminada a favorecer la libre circulación de trabajadores eliminando las discriminaciones fiscales por razón de residencia <sup>36</sup>, y dos recomendaciones en la línea de establecer una fiscalidad favorable para las pequeñas y medianas empresas <sup>37</sup>.

A finales de la década de los 90, la Comisión Europea vuelve a incidir en la necesidad de una mayor coordinación en éstas materias. Así, en la Comunicación de 20 de marzo de 1996

---

<sup>33</sup> COM 89/60 final de 8 de febrero de 1989, modificada posteriormente por el COM 80/60/3, revisión final, de 12 de mayo. Publicada en el DOCE, C 141 de 7 de junio de 1989.

<sup>34</sup> Ver Calle (1997), pp. 131-132.

<sup>35</sup> Directiva 90/434/CEE, relativa al régimen común aplicable a las fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canje de acciones realizados entre sociedades de diferentes Estados miembros; Directiva 90/435/CEE, relativa al régimen fiscal común aplicable a sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes; Convenio 90/436/CEE, relativo a la supresión de la doble imposición en caso de corrección de los beneficios de las empresas asociadas.

Un análisis de las mismas se encuentra en Fernández y Álvarez (2002), pp. 13-14.

<sup>36</sup> La Recomendación 94/79/CE, de la Comisión, de 21 de diciembre de 1993, relativa al régimen tributario de determinadas rentas obtenidas por no residentes en un Estado miembro distinto de aquel en el que residen. Su objetivo principal es garantizar a las personas que obtienen determinadas rentas en un país distinto al que residen un trato no discriminatorio, a la vez que se pretende evitar que disfruten simultáneamente de deducciones o ventajas fiscales sobre las mismas rentas en el Estado de residencia y en el que llevan a cabo su actividad. Para ello la recomendación establece que, siempre que estos rendimientos superen el 75% de las rentas totales del sujeto pasivo, éste no estará sometido a un Impuesto superior al que soportaría si él, su cónyuge y sus hijos fuesen residentes en dicho Estado

Un análisis de la Recomendación se recoge en Álvarez y Aparicio (2001).

titulada “La fiscalidad en la Unión Europea” <sup>38</sup>, tras reconocer que la coordinación fiscal a nivel europeo se ha visto frenada por las normas para la adopción de decisiones y por la falta de una perspectiva global que permita ver los inconvenientes económicos y sociales que supone la no adopción de decisiones, la Comisión reconoce que:

“Los repetidos fracasos en materia de coordinación fiscal han contribuido sustancialmente no sólo a mantener distorsiones en el mercado único, sino también –de forma menos visible- a generar desempleo e, incluso, a facilitar la erosión de la base imponible, La aparente defensa de la soberanía fiscal nacional ha llevado gradualmente a una pérdida real de la misma por parte de cada uno de los Estados miembros en beneficio de los mercados, a través de la erosión de la base imponible, especialmente de aquellos de sus componentes que disfrutaban de una mayor movilidad. Para contrarrestar este fenómeno, los diversos Estados miembros se han visto obligados, en mayor o menor medida, a gravar excesivamente el trabajo, lo que resulta contraproducente para el empleo y la distribución de la renta” <sup>39</sup>.

Para resolver todos éstos problemas, el Consejo ECOFIN celebrado en Verona los días 13 y 14 de Abril de 1996 decidió la formación de un Grupo de Política Fiscal integrado por representantes de los Ministerios de Fianzas de los Estados miembros y presidido por el Comisario de Fiscalidad Mario Monti, encargado de analizar las exigencias derivadas para la tributación directa del correcto funcionamiento del mercado único.

El trabajo del “grupo Monti” se refleja en el “Informe sobre la Evolución de los sistemas tributarios” presentado por la comisión el 22 de octubre de 1996 <sup>40</sup>, en que se vuelve a incidir en el hecho de que “la amenaza de una competencia desleal o perjudicial para captar los ingresos generados por actividades móviles a escala internacional influye en la elaboración de la política fiscal” <sup>41</sup>. Así se resalta que:

“Las rentas del capital, y en particular los intereses del ahorro, constituyen la base imponible de mayor movilidad, y las diferencias de régimen fiscal pueden provocar serias distorsiones en la distribución y los flujos de capital (.....). Para resolver este problema, muchos de los delegados propusieron que se estableciese en toda la Unión un nivel mínimo de imposición de los intereses del ahorro, a fin de evitar las distorsiones económicas y las pérdidas de ingresos.

---

<sup>37</sup> La Recomendación 94/390/CE, de 25 de mayo, relativa al régimen fiscal de las pequeñas y medianas empresas, y la Recomendación 94/1069/CE, de 7 de diciembre, sobre la transmisión de las pequeñas y medianas empresas.

<sup>38</sup> SEC(96) 487 final.

<sup>39</sup> SEC(96) 487 final, pp. 10.

<sup>40</sup> COM (96) 546 final.

<sup>41</sup> COM (96) 546 final, pp. 8.

Algunos de ellos se declararon partidarios de una retención en origen mínima, mientras que otros se inclinaban por un intercambio de información entre administraciones sobre los intereses pagados a uno residentes y se mostraron reacios a introducir una retención en origen en la Unión si no se modificaba la normativa sobre el secreto bancario. Otros aún opinaron que la combinación de estos dos planteamientos podría servir de base para hallar una solución al problema”<sup>42</sup>.

Así, se reconoce<sup>43</sup> que “ en el periodo de tiempo comprendido entre 1980 y 1994, el tipo medio de imposición implícita sobre el trabajo asalariado se ha incrementado del 34’7% al 40’5%, mientras que el de otros factores de producción (como el capital), cayó del 44’5% al 35’2%.

Este informe fue presentado en el Consejo Europeo celebrado en Dublín los días 13 y 14 de diciembre de 1996, y estudiado posteriormente en el Consejo ECOFIN informal celebrado en Mondorf-les-bains los días 13 y 14 de septiembre de 1997 y se recoge en el denominado “tercer documento Monti sobre la cooperación fiscal en la UE”. El Consejo dio un mandato a la Comisión para que presentara las medidas concretas que deberían incluirse en lo que desde entonces se denominó “paquete fiscal”. En respuesta a éste mandato, la Comisión emitió la Comunicación de 1 de octubre de 1997 titulada “Hacia la coordinación de la fiscalidad en la Unión europea, paquete de medidas para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa”<sup>44</sup>, y la comunicación de 5 de noviembre de 1997 titulada “Paquete de medidas para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa en la Unión Europea”<sup>45</sup>, en la que se recoge propiamente el “paquete fiscal”. Este está compuesto por tres medidas:

- Un Código de Conducta en la fiscalidad de las empresas, que trata de evitar o eliminar aquellas medidas perniciosas con incidencia en la localización de las actividades empresariales. Este Código constituye un acuerdo político entre los países miembros de la UE, por el que deciden desterrar las medidas fiscales susceptibles de producir competencia desleal<sup>46</sup>.
- Una Directiva destinada a garantizar un mínimo de imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses dentro de la Comunidad<sup>47</sup>, que trata de

---

<sup>42</sup> COM (96) 546 final, pp. 9.

<sup>43</sup> COM (96) 546 final, pp. 3.

<sup>44</sup> COM (97) 495 final.

<sup>45</sup> COM (97) 564 final.

<sup>46</sup> Patterson y Martínez (2000), p. 9.

<sup>47</sup> Esta propuesta de Directiva fue presentada por la Comisión el 4 de junio de 1998, COM (1998) 295 final [DOCE C 212 de 8 de julio]. Posteriormente, a raíz de las conclusiones de los Consejos Europeos de Helsinki

evitar la pérdida de ingresos fiscales que están soportando algunos países como consecuencia de la desfiscalización a raíz de la competencia fiscal existente.

- Una Directiva relativa a un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros<sup>48</sup>, para evitar la doble imposición existente en relación con las operaciones efectuadas entre empresas relacionadas, estableciendo la exención en origen sobre los pagos transfronterizos de intereses y cánones entre empresas asociadas.

Respecto a este paquete fiscal, es necesario resaltar dos cuestiones fundamentales:

- Las tres medidas propuestas constituyen un auténtico paquete, es decir, ninguna entrará en vigor sino se aprueban las tres por unanimidad de los Estados miembros.
- La aprobación de las mismas está condicionada a la adopción de su contenido por parte de otros países terceros, para evitar una salida de capital de la UE hacia otros mercados.

En lo que se refiere a la tributación del ahorro <sup>49</sup>, la Propuesta de directiva presentada por la Comisión el 4 de junio de 1998, destinada a garantizar un mínimo de imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses dentro de la Comunidad <sup>50</sup>, concedía a los países miembros una doble opción:

- A) Un régimen de información, en el cual el Estado miembro en el que resida el agente pagador de intereses debe comunicar al Estado miembro en el que tenga su residencia fiscal el beneficiario los datos necesarios para la liquidación correcta del impuesto sobre la renta.
- B) Un régimen de retención a cuenta, aplicándose una retención a un tipo mínimo del 20% sobre los intereses abonados por el agente pagador al beneficiario efectivo. Esta retención será única en el territorio de la Comunidad y la doble imposición resultante deberá compensarse mediante la concesión por parte del Estado de residencia de un crédito fiscal con tope máximo de la cuota tributaria adeudada. En caso de que la retención fuera superior al importe del crédito fiscal, el Estado retenedor deberá devolver la diferencia directamente al beneficiario efectivo. En caso de rendimientos e incrementos de

---

(10 y 11 de diciembre de 1999) y Santa María de Feria (19 y 20 de junio de 2000), y del Consejo ECOFIN celebrado en Bruselas el 26 y 27 de noviembre de 2000, fue sustituida por una nueva propuesta, "Propuesta de Directiva del Consejo, de 18 de julio de 2001, destinada a garantizar la imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses en la Comunidad", COM (2001) 400 final.

<sup>48</sup> Esta propuesta de Directiva fue presentada por la Comisión el 6 de marzo de 1998. COM (1998) 67 final [DOCE C 123, de 22 de abril].

<sup>49</sup> Las medidas referidas a la tributación de sociedades se analizan en Fernández y Álvarez (2002), pp. 17-19.

patrimonio generados en la enajenación de participaciones en instituciones de inversión colectiva, se concederá al beneficiario un crédito fiscal igual a las cuotas tributarias soportadas por dicho organismo (corrigiéndose la doble imposición económica) <sup>51</sup>.

Posteriormente esta Propuesta de directiva fue sustituida por la “Propuesta de Directiva del Consejo, de 18 de julio de 2001, destinada a garantizar la imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses en la Comunidad” <sup>52</sup>. En esta nueva propuesta, se sustituye la doble opción o “modelo de coexistencia” por un sistema único de intercambio de información. No obstante, Bélgica, Luxemburgo y Austria dispondrán de un periodo transitorio de 7 años a partir de la fecha de entrada en vigor de la Directiva, en el que aplicarán una retención a cuenta del 15% durante los tres primeros años y del 20% durante el resto del periodo. El 75% del importe de ésta retención deberá ser transferido al Estado de residencia del beneficiario de los intereses.

La propuesta de Directiva establece un mínimo de información a intercambiar, tal y como se recoge en el Cuadro 4:

**Cuadro 4.- Información a comunicar prevista <sup>53</sup>.**

<b>Producto</b>	<b>Información comunicada</b>
Intereses pagados	Importe de los intereses.
Fondos de inversión de distribución - Fondos invertidos exclusivamente en productos con tipos de interés. - Fondos mixtos.	- Importe global de la distribución. - Importe de los intereses determinados por el enfoque de la transparencia o importe global de la distribución.
Rendimientos de los productos de capitalización (intereses acumulados para el lavado de cupones y las obligaciones cupón cero)	Importe global de las transferencias, rescates o reembolsos de instrumentos de deuda negociables.
Rendimientos relativos a fondos de capitalización que tienen más del 40% de su activo invertido en productos con tipo de interés (al término del periodo transitorio este porcentaje se reducirá a un nivel por determinar)	Importe global de las transferencias, rescates o reembolsos de los valores o participaciones de los fondos en cuestión.

La aprobación de ésta Directiva (realmente de todo el “paquete fiscal” ya que, como hemos señalado, su aprobación tiene que ser conjunta) supondría un avance importante en el proceso de armonización. Nótese, sin embargo, que su alcance es limitado, ya que solamente alcanza a

<sup>50</sup> Propuesta de Directiva 98/C212/09, COM (1998) 295 final [DOCE C 212 de 8 de julio].

<sup>51</sup> Vid. Artículo 10 de la Propuesta de Directiva 98/C212/09, COM (1998) 295 final.

<sup>52</sup> COM (2001) 400 final.

los intereses percibidos por personas físicas, dejando fuera de su ámbito, por un lado, a las personas jurídicas, y por otro, los dividendos y las ganancias de capital.

#### **4. Deslocalización del capital y reformas fiscales.**

La parálisis sufrida por el proceso de armonización fiscal en el ámbito de los impuestos directos que hemos analizado está produciendo una rebaja generalizada de la tributación del capital, principalmente del capital financiero, mediante la adopción por los distintos países de medidas ofensivas y defensivas que buscan atraer el capital de otras jurisdicciones y evitar la salida del capital nacional.

Evidentemente no es esta la única razón que subyace a las reformas fiscales adoptadas a lo largo de la última década en los distintos países no solo de la Unión Europea, sino de la OCDE. Siguiendo a Zubiri <sup>54</sup>, podemos incluir entre los argumentos habitualmente utilizados para justificar las reducciones fiscales la mejora de las condiciones para la creación de empleo y el impulso del crecimiento económico. A estos argumentos económicos habría que añadir otros de tipo político como sería un desplazamiento en la renta del votante mediano o la percepción por parte de la sociedad de que la presión fiscal es excesiva y una preferencia por la reducción de impuestos frente a los aumentos en el gasto público.

Lo cierto es que, a lo largo de las últimas décadas, desde las reformas fiscales operadas en Estados Unidos y en el Reino Unido en los años 1984-86, se ha generalizado un modelo caracterizado por:

- A) La extensión de las bases imponibles de los impuestos personales sobre la renta, eliminando deducciones, bonificaciones y tratamientos fiscales privilegiados.
- B) La reducción de los tipos impositivos marginales máximos en el Impuesto Personal sobre la Renta y de los tipos impositivos del Impuesto sobre Sociedades, combinada con una reducción del número de tramos en el Impuesto sobre la Renta y, en algunos casos, un aumento de los tipos mínimos.
- C) Un aumento de los tipos impositivos del IVA.

---

<sup>53</sup> Delmas (2002), pp. 7.

<sup>54</sup> Zubiri (2001), pp. 29 y ss.

Esta tendencia de cambio en los tipos impositivos máximo y mínimo de los impuestos personales sobre la renta puede observarse en el Cuadro 5.

**Cuadro 5.- Cambios en los tipos marginales Máximo y Mínimo en el IRPF en los países de la UE**

PAÍS	Tipos marginales máximos					Tipos marginales mínimos				
	1980	1990	2001	Porcentaje 80-90	Porcentaje 90-01	1980	1990	2001	Porcentaje 80-90	Porcentaje 90-01
Alemania (3)	56	53	49	-5.4	-7.5	22	19	20	-13.6	5.3
Austria	62	50	50	-19.4	0.0	23	10	21	-56.5	110.0
Bélgica	72	55	55	-23.6	0.0	24	25	25	4.2	0.0
Dinamarca (1) (4)	73	68	59	-6.8	-13.2	20	22	38		72.7
<b>España</b>	<b>65</b>	<b>56</b>	<b>48</b>	<b>-13.8</b>	<b>-14.3</b>	<b>15</b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>66.7</b>	<b>-28.0</b>
Finlandia (1) (5)	68	59	55	-13.2	-6.8	6	23	32		39.1
Francia	60	57	53	-5.0	-7.0	5	5	8	0.0	60.0
Grecia	60	50	43	-16.7	-14.0	11	18	5	63.6	-72.2
Holanda (6)	72	60	52	-16.7	-13.3	17	39	32	129.4	-17.9
Irlanda	65	53	44	-18.5	-17.0	25	30	22	20.0	-26.7
Italia	62	50	45	-19.4	-10.0	10	10	18	0.0	80.0
Luxemburgo	57	56	42	-1.8	-25.0	12	10	14	-16.7	40.0
Portugal (2)		40	40		0.0		15	12		-20.0
Reino Unido	60	40	40	-33.3	0.0	30	25	10	-16.7	-60.0
Suecia (1) (7) <sup>55</sup> .	75	51	56	-32.0	9.8	4	30	31		3.3

<sup>55</sup> **Notas:** (1) No se ha podido incorporar la influencia del IRPF territorial en 1980 para el tipo mínimo. (2) En 1980 no aplica un IRPF homologable. (3) En el 2001 aplica adicionalmente un recargo de solidaridad del 5,5%. (4) En el ejercicio 2001 la suma de los impuestos sobre la renta municipales y locales sobre la renta (flat tax) es un 32% de media para todo el país. El tipo máximo agregado, conjuntamente con el Impuesto Estatal es del 59%. (5) Para el ejercicio 2001 se han agregado los tipos aplicados en el Impuesto Estatal sobre la Renta a las "rentas ganadas" (mínimo 14%, máximo 37%) y el Impuesto sobre la Renta medio aplicado en los municipios. (6) A partir de la Reforma del Impuesto, en vigor desde el 1 de enero de 2001, la configuración del mismo es cedular. En el Cuadro se recogen los tipos impositivos aplicables a las rentas del trabajo y de actividades económicas. (7) Para el ejercicio 2001 se han agregado los tipos del Impuesto Estatal sobre la Renta aplicables a las rentas ganadas y el tipo medio de los Impuestos Municipales sobre la Renta.

**Fuentes:** - Los datos correspondientes a los ejercicios 1980 y 1990 se reproducen de Álvarez, X.C.; Alonso, J.; Gago, A.; González, X.M. (2001): (cuadro2, pp. 12).

- Los datos correspondientes al ejercicio 2001 han sido obtenidos en International Bureau of Fiscal Documentation: *Taxation of Individuals in Europe*. Amsterdam, (continuo).

Por otra parte, en varios países se han realizado reformas fiscales más radicales, en la vía de transformar el Impuesto sobre la Renta en un impuesto dual <sup>56</sup>. La filosofía de los impuestos duales consiste en articular una tributación separada de las rentas en función de su procedencia, de forma que se aplica una tarifa de tipos impositivos progresiva sobre las rentas ganadas (rendimientos del trabajo y, en su caso, de actividades profesionales), y un tipo único proporcional sobre las rentas de capital (y en su caso empresariales). Al mismo tiempo, se produce un acercamiento (y en algunos casos equiparación) del tipo impositivo del Impuesto sobre Sociedades al tipo de gravamen aplicado a los rendimientos de capital en el Impuesto sobre la Renta Personal.

Los impuestos duales pretenden aumentar la neutralidad de la fiscalidad ante la inversión en activos alternativos, reducir la posibilidad de articular economías de opción entre el Impuesto sobre la Renta Personal y el Impuesto sobre Sociedades y reducir la fiscalidad sobre el capital mobiliario para evitar su deslocalización. Evidentemente, conllevan una reducción de la progresividad del impuesto e introducen problemas de inequidad horizontal al apartarse del modelo tradicional de tributación extensiva para gravar diferenciadamente las rentas en función de su origen. Por otra parte, plantean problemas de articulación práctica en los casos de rentas mixtas de trabajo/capital, y pueden favorecer la elusión fiscal por medio de la transformación de rentas de trabajo en rendimientos de capital.

La justificación económica de éste tipo de impuestos es sencilla, se encuentra en la elevada elasticidad de la oferta de capital en comparación con la más reducida elasticidad de la oferta de trabajo. Así se argumenta que:

“En un mundo con libertad de movimientos de capitales, si un país pretendiese aumentar la imposición sobre los rendimientos del ahorro, para conseguir que éste se invirtiese en su territorio tendría que ofrecer rentabilidades brutas antes de impuesto más elevadas que las de sus competidores, lo cual conduciría a menores retribuciones para el factor trabajo. De hecho, tal situación sería equivalente a la existencia de un gravamen implícito sobre los rendimientos del factor trabajo, por lo que algunos opinan que resulta más adecuado gravar directamente el trabajo que hacerlo indirectamente mediante un impuesto sobre el rendimiento del ahorro. Un impuesto sobre los rendimientos del capital, al reducir la oferta de este factor –y, consiguientemente, las

---

<sup>56</sup> Sobre las características de los impuestos duales sobre la renta ver Muten, L., Sorensen, P., Hagen, K. y Genser, B. (1996)

inversiones- termina por elevar la rentabilidad bruta del capital y reducir paralelamente la retribución del trabajo, es decir, termina por incidir sobre el trabajo dada la falta de elasticidad de su oferta. En la búsqueda de una mayor equidad mediante una elevación de los impuestos sobre los rendimientos del capital se terminaría así gravando más al trabajo, aunque de forma no visible”<sup>57</sup>.

El primer país que adoptó en Europa un impuesto dual fue Dinamarca en 1987, aunque en 1993 se realizó una reforma que supuso su práctica eliminación<sup>58</sup>. Esta reforma no significó, sin embargo, la vuelta a un impuesto sintético sobre la renta, sino a un sistema de imposición analítica de muy compleja articulación (de hecho el impuesto estatal sobre la renta presenta cuatro bases imponibles distintas)<sup>59</sup>.

Siguiendo su ejemplo, y empujados por los importantes flujos de capital generados entre ellos<sup>60</sup>, el resto de países nórdicos adoptaron impuestos duales a principios de la década de los 90: Suecia en 1991, Noruega en 1992 y Finlandia en 1993. La reforma realizada en los países nórdicos puso fin a un sistema fundamentado en la aplicación de tipos impositivos marginales muy elevados en la imposición personal. Estos tipos tan elevados se veían compensados mediante la existencia de importantes deducciones, exenciones y bonificaciones que erosionaban la base imponible, generando importantes distorsiones sobre el nivel real de progresividad y la capacidad redistributiva del impuesto<sup>61</sup>.

Los impuestos existentes en Suecia<sup>62</sup> y Finlandia<sup>63</sup> suponen la separación completa de la tributación de las rentas ganadas, a las que se aplica una tarifa de tipos impositivos progresiva, de la de las rentas de capital, que tributan a un tipo proporcional que, en el caso de Finlandia coincide con el tipo de gravamen del impuesto sobre sociedades.

El sistema Noruego es mucho más complejo, aunque responde también a un sistema dual puro<sup>64</sup>, ya que se articula mediante la aplicación de dos impuestos: un impuesto

---

<sup>57</sup> Ministerio de Hacienda (2002), pp. 73.

<sup>58</sup> Ministerio de Hacienda (2002), pp. 76.

<sup>59</sup> Sobre la configuración del impuesto danés ver Durán Cabré (2002), pp. 93-97. En la publicación del International Bureau of Fiscal Documentation: *European Tax Handbook 2001*, se describen las características generales de éste impuesto (pp. 167-170).

<sup>60</sup> Ministerio de Hacienda (2002), pp. 77.

<sup>61</sup> Ministerio de Hacienda (2002), pp. 76.

<sup>62</sup> Para una descripción del impuesto sobre la renta aplicado en Suecia, ver el *European Tax Handbook 2001*, pp. 563-567

<sup>63</sup> Las principales características del impuesto sobre la renta vigente en Finlandia se pueden consultar en el *European Tax Handbook 2001*, pp. 195-199.

<sup>64</sup> Ministerio de Hacienda (2002), pp. 77.

sobre la renta neta (recaudado tanto a nivel estatal como local) y un impuesto adicional aplicado sobre la cuantía bruta de los rendimientos procedentes de ciertas fuentes <sup>65</sup> (que se aplica a nivel estatal).

La base imponible del impuesto sobre la renta neta o impuesto general sobre la renta está constituida por la totalidad de rendimientos obtenidos por el sujeto pasivo <sup>66</sup>. Como el impuesto sobre la renta bruta recae únicamente sobre las remuneraciones de asalariados, las pensiones y otros pagos sociales y las rentas obtenidas por autónomos<sup>67</sup>, tenemos en la práctica un sistema dual puro en el que los rendimientos de capital tributan a un tipo proporcional del 28%, igual al tipo impositivo aplicado en el impuesto sobre sociedades <sup>68</sup>.

En el año 2001 Holanda transformó su impuesto siguiendo un esquema similar, aunque sin llegar a adoptar un sistema dual puro. La reforma holandesa supuso “una disminución generalizada de los tipos del impuesto sobre la renta y, en particular, en el nivel de tributación del factor trabajo, reducción que se financia mediante sendos incrementos en el nivel de gravamen del impuesto sobre el valor añadido y de los impuestos medioambientales. Otra novedad significativa se deriva de la integración en el nuevo tributo del impuesto sobre la renta con el impuesto sobre el patrimonio, de forma que este último desaparece como tal del sistema tributario holandés” <sup>69</sup>.

El nuevo impuesto supone la aplicación de un “sistema de cajas” en las que se integran los rendimientos obtenidos en función de su naturaleza <sup>70</sup>.

En la “caja 1” se integran las rentas ganadas, cuya tributación se determina mediante la aplicación de una tarifa de tipos impositivos progresiva – con 4 tipos de gravamen-. Para los dos primeros tramos de la tarifa los tipos aplicables incluyen la contribución del trabajador a la Seguridad Social.

En la “caja 2” se integran las rentas de participaciones significativas en entidades: aquellas que suponen una participación del contribuyente (sólo o conjuntamente con su

---

<sup>65</sup> *European Tax Handbook 2001*, pp. 441.

<sup>66</sup> En el *European Tax Handbook 2001*, pp. 441-444, se recogen las reglas generales de funcionamiento de éste impuesto.

<sup>67</sup> *European Tax Handbook 2001*, pp. 444.

<sup>68</sup> Realmente más que de tipo único a aplicar sobre los rendimientos de capital deberíamos hablar de tipo máximo, ya que las autoridades locales tienen potestad para fijar el tipo de gravamen en una banda comprendida entre el 14'55% y el 17'65%, aunque se aplica automáticamente el tipo superior si no ejercen dicha capacidad normativa (*European Tax Handbook 2001*, pp. 443).

<sup>69</sup> Durán Cabré (2002), pp. 101.

<sup>70</sup> Ver: *European Tax Handbook 2001*, pp. 425-429.

cónyuge) superior al 5% en el capital de una entidad. Su tributación se determina aplicando un tipo impositivo único del 25%.

Por último, la “caja 3” comprende el resto de las rentas procedentes del ahorro y de la inversión. Realmente el objeto de gravamen en éste caso no es la renta, sino el patrimonio formado por los bienes de inversión del contribuyente, ya que el gravamen se determina aplicando un tipo único del 30% sobre la base imponible resultante de aplicar un tipo del 4% sobre el valor promedio de los bienes de inversión que constituyen el patrimonio de la persona física, una vez deducido el importe de determinadas deudas <sup>71</sup>.

En los Cuadros 6 y 7 se resumen los parámetros más significativos de los sistemas de imposición dual vigentes.

**Cuadro 6.- Características de los Impuestos Duales sobre la Renta aplicados en Suecia, Finlandia y Holanda <sup>72</sup>.**

	<b>Suecia</b>	<b>Finlandia</b>	<b>Holanda</b>
Año introducción	1.991	1.993	2.001
Impuestos Renta	Estatal + Municipal	Estatal + Municipal	Estatal
Categorías Renta	- Rentas ganadas - Rentas capital	- Rentas ganadas - Rentas capital	- Rentas personales - Dividendos - Rentas capital
Gravamen rentas ganadas:			
- Tramo tipo 0.	- Si.	- Si.	- No.
- Tipo estatal mínimo.	- 20%	- 14%	- 32’35% <sup>76</sup>
- Tipo estatal máximo	- 25%	- 37%	- 52%
- Tipo municipal	- 31% <sup>74</sup>	- 19% <sup>75</sup>	- No existe
- Tramos tarifa <sup>73</sup>	- 3	- 6	- 4
Gravamen rentas capital	- 30% <sup>77</sup>	- 29% <sup>78</sup>	- 30% <sup>79</sup>
Gravamen dividendos			- 25%
Tipo Impuesto Sociedades	- 28%	- 29%	- Progresivo: 30 – 35%

<sup>71</sup> Durán Cabré (2002), pp. 102.

<sup>72</sup> Elaborado a partir de los datos contenidos en International Bureau of Fiscal Documentation: *European Tax Handbook 2001*.

<sup>73</sup> Incluyendo el tramo gravado a tipo cero.

<sup>74</sup> Tipo máximo, variable entre los diferentes municipios.

<sup>75</sup> Tipo máximo, variable entre los diferentes municipios.

<sup>76</sup> Incluida la contribución a la Seguridad Social del 29’85%.

<sup>77</sup> Solamente se gravan en el impuesto estatal.

<sup>78</sup> Solamente se gravan en el impuesto estatal.

**Cuadro 7.- Características del Impuesto Dual sobre la Renta aplicado en Noruega <sup>80</sup>.**

Año introducción	1.992
Impuestos Renta	Estatal + Municipal + Provincial.
Categorías Renta	- Renta general: renta neta procedente del trabajo, de actividades económicas y de capital. - Renta personal: renta bruta procedente del trabajo personal y actividades económicas.
Gravamen renta general:	
- Tipo total	- 28%
- Tipo estatal	- 10'35%.
- Tipo provincial	- 6'45%
- Tipo municipal	- 11'20%
Gravamen renta bruta:	
- Tramo tipo 0.	- Si.
- Tipo mínimo.	- 13'5%.
- Tipo máximo.	- 19'5%.
- Tramos tarifa	- 3
Tipo Impuesto Sociedades	- 28%.

**Bibliografía.**

1. Albi Ibáñez, E.; González-Páramo, J.M. y Zubiri Oria, I. (2000): *Economía Pública II*. Edit. Ariel, Barcelona.
2. Albi Ibáñez, E.; Rodríguez Ondarza, J.A. y Rubio Guerrero, J.J. (1988): *Nuevas Reformas Fiscales. Una experiencia para España*. Edit. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
3. Albi Ibáñez, E.; Rodríguez Ondarza, J.A. y Rubio Guerrero, J.J. (1989): *Tributación de los no residentes en España*. Edit. Instituto de Estudios Fiscales, Monografía N° 73, Madrid.
4. Álvarez, X.C.; Alonso, J.; Gago, A.; González, X.M. (2001): "Tendencias recientes de la fiscalidad internacional". *Papeles de Economía Española*, n° 87.
5. Álvarez García, S. y Uriol Egido, C. (2000): "La armonización de la Imposición indirecta en la Unión Europea", en VV.AA.: *Homenaje a Ricardo Pedreira Pérez*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.
6. Álvarez García, S. y Aparicio Pérez, A. (2001): "La armonización de la fiscalidad de no residentes y la libre circulación de trabajadores en el seno de la Unión Europea", *Noticias de la Unión Europea*, n° 201.

<sup>79</sup> Como los rendimientos de capital sometidos a tributación se calculan mediante estimación objetiva como el 4% del valor neto del capital propiedad del sujeto pasivo, el tipo efectivo resultante es del 1'2%.

7. Bacchetta, P. y Caminal, R. (1991): “¿Es deseable la coordinación internacional de la imposición sobre el capital?”. *Moneda y Crédito*, nº 192.
8. Calle, R. (1997): “Balance y perspectivas de la armonización fiscal en la Unión Europea”, *Hacienda Pública Española*, Monografía 1/97.
9. De la Hucha, F.; Ramallo, J. y Zornoza, J.J. (1992): “Aspectos fiscales de la libre circulación de capitales en la Comunidad Europea”, *papeles de Economía Española, Suplementos sobre el Sistema Financiero*, nº 38.
10. Delmas, F.J. (2002): “La Directiva sobre Fiscalidad del Ahorro”. Documento de Trabajo Nº 19/02, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
11. Durán Cabré, J.M. (2002): *El Impuesto Lineal y el Impuesto Dual como modelos alternativos al IRPF. Estudio teórico y análisis empírico aplicado al caso español*. Instituto de Estudios Fiscales, Investigación 5/02, Madrid.
12. Fernández Rodríguez, E. y Álvarez García, S. (2002): “Evolución de la armonización comunitaria del Impuesto sobre Sociedades en materia contable y fiscal”. Instituto de Estudios Fiscales, Documento de Trabajo 17/02, Madrid.
13. González-Páramo, J.M. (1990): “Teoría pura de la hacienda pública internacional: revisión y síntesis”, *Hacienda Pública Española*, nº 116.
14. Informe Werner (1970): *Rapport au Conseil et a la Comission concernant la realisation par etapes de L' Union Economique et Monetaire dans la Communauté*. Comisión Europea, Bruselas.
15. International Bureau of Fiscal Documentation: *Taxation of Individuals in Europe*. Amsterdam, (continuo).
16. International Bureau of Fiscal Documentation (2001): *European Tax Handbook*, Amsterdam.
17. Izquierdo Llanes, G. (1.999): “Harmonization and Tax Competition”, *Diskussionsbeiträge 2/99*, Universität der Bundeswehr, München.
18. Ministerio de Hacienda (2002): *Informe sobre la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Madrid.
19. Muten, L., Sorensen, P., Hagen, K. y Genser, B. (1996): *Towards a dual income tax?*. Erasmus University, Rotterdam.
20. OCDE (2000): *Modelo de Convenio Fiscal sobre la Renta y sobre el Patrimonio*. París.

---

<sup>80</sup> Elaborado a partir de los datos contenidos en International Bureau of Fiscal Documentation: *European Tax Handbook 2001* y Durán Cabré (2002), pp. 88.

21. Paredes, R. (1993): “La liberalización de los movimientos de capitales en la CEE: Análisis de las propuestas para la corrección de las distorsiones generadas por la diversidad fiscal”, *Hacienda Pública Española*, nº 124.
22. Patterson, B. y Martínez Serrano, A. (2000): “Tax co-ordination in the European Union”, *Economic Affairs Series*, Working Paper 12/2000, Parlamento Europeo.
23. Pelecha, F. (1994): *Hacienda Pública y Derecho Comunitario. Tomo II, La Hacienda Pública Comunitaria*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
24. Rubio Guerrero, JJ. (2001): “Los principios básicos de la fiscalidad internacional y la doble imposición internacional”, en Cordón Ezquerro, T. (director): *Manual de Fiscalidad Internacional*. Instituto de Estudios Fiscales, Manuales de la Escuela de la Hacienda Pública, Madrid.
25. Zubiri, I. (1987): “Sobre la distribución de recursos en un sistema federal”, *papeles de Economía Española*.
26. Zubiri, I. (1997): “La fiscalidad de los rendimientos del ahorro con movilidad del capital”, *Hacienda Pública Española*, Monografía 1997.
27. Zubiri, I. (2001): “Las reformas fiscales en los países de la Unión Europea: causas y efectos”, *Hacienda Pública Española*, Monografía 2001.