

La armonización del Impuesto sobre Sociedades

PABLO ANTONIO MORENO VALERO*

El presente artículo examina la adaptación de los impuestos sobre sociedades en la UE al nuevo marco económico para lograr un mercado interior más eficaz, sin obstáculos fiscales internos. Las diferencias en el nivel efectivo de los impuestos sobre sociedades en los Estados miembros repercuten sobre la localización de la actividad económica y de la inversión. Por último, se analizan los medios para superar los obstáculos fiscales en el Mercado Interior: medidas específicas y soluciones globales. Dentro de estas últimas, hay que destacar que una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades contribuiría a una mayor eficacia, simplicidad y transparencia de los sistemas de imposición de las empresas en la UE.

Palabras clave: armonización, impuestos sobre sociedades, obstáculos fiscales internos, tipos impositivos efectivos, base imponible consolidada, mercado interior, UE.

Clasificación JEL: H25, H87.

1. Introducción

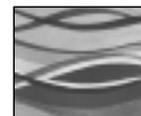
El marco económico general ha evolucionado considerablemente desde comienzos de los años 90. La oleada sin precedentes de fusiones y adquisiciones internacionales, la aparición del comercio electrónico y la mayor movilidad de los factores debido al creciente desarrollo de los «paraísos fiscales» han transformado el escenario en el que los Estados miembros europeos gravan los beneficios de las empresas. Esta evolución mundial general continúa y es particularmente intensa en el Mercado Interior.

Hay que destacar que en 1990 el Mercado Interior no se había establecido aún. Lo mismo sucede con la Unión Económica y Monetaria. Ambas novedades influyen en cómo se debe evaluar el funcionamiento de los sistemas de imposición de las empresas en la UE. Según avanzaba la integra-

ción económica en el Mercado Interior, se iban reduciendo los obstáculos económicos, tecnológicos e institucionales a los intercambios transfronterizos. Entretanto, los sistemas fiscales se fueron adaptando sólo poco a poco a este proceso. Por ello es probable que las pautas de inversión internacional sean cada vez más sensibles a las diferencias entre las normas aplicables a los impuestos sobre sociedades, en un entorno que ahora se caracteriza por la plena movilidad del capital. Además, aunque se ha progresado mucho en la eliminación de toda la serie de barreras que existían a la creación del Mercado Interior (lo cual incluye el reciente acuerdo sobre el Estatuto de la Sociedad Europea), los impedimentos fiscales a las actividades transfronterizas dentro del Mercado Interior resultan cada vez más importantes. Estos elementos definen una importante dimensión específica de la tributación de las empresas en la UE que no existía de la misma forma en 1990.

Actualmente, las empresas de la UE se encuentran con una zona económica única en la que se aplican 15 regímenes fiscales distintos.

* Departamento de Economía y Hacienda Pública. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Autónoma de Madrid.



COLABORACIONES

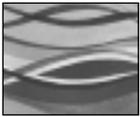
Esto causa pérdidas de eficacia económica, genera costes de cumplimiento específicos y da lugar a falta de transparencia. El Mercado Interior y la Unión Económica y Monetaria también influyen mucho en la manera en que las empresas de la UE realizan sus operaciones mercantiles en la Comunidad e incentivan —como se pretendía— la creación de verdaderas estructuras empresariales paneuropeas. Esto se debe a que, de forma creciente, las empresas de la UE definen como su «mercado propio» no un Estado miembro, sino el conjunto de la UE. Los cambios estructurales resultantes inducen a la reorganización y centralización a escala europea de las actividades empresariales dentro de los grupos de sociedades, muchas de las cuales estaban presentes tradicionalmente en muchos o incluso en todos los Estados miembros. Dicha reorganización se puede efectuar por medio de reajustes internos, de fusiones y adquisiciones o de la creación de sucursales extranjeras. Estas tendencias, a su vez, influyen en la tributación de esas empresas. Las empresas de la UE afirman que su percepción de la UE como su «mercado propio» generalmente no se corresponde con la realidad fiscal, a diferencia de lo que ocurre con las empresas estadounidenses. Así pues, hay múltiples factores jurídicos y económicos que definen una «dimensión UE» específica a la hora de analizar la tributación de las empresas.

a que quizá la actividad económica no se desarrolle en el lugar de menor coste (antes de impuestos) y por parte de los productores que tengan los menores costes. Si el efecto de las diferencias entre regímenes fiscales favorece un lugar frente a otro, o a un productor frente a otro, es posible que los bienes se produzcan a un mayor coste antes de impuestos.

Sin embargo, una valoración completa de los costes de bienestar que conllevan las diferencias en los tipos de los impuestos sobre sociedades tendría que tener en cuenta la existencia de otros impuestos y otros parámetros económicos, así como las preferencias nacionales en materia de equidad y provisión de bienes públicos. Además, en la medida en que existen distorsiones y/o imperfecciones previas en la economía de mercado (fallos del mercado), los impuestos pueden servir para incorporar esas externalidades (por ejemplo, contaminación), aumentando así la eficacia económica. Es imposible medir con precisión la magnitud de las diferencias fiscales que se requieren para corregir o mitigar los fallos del mercado. Sin embargo, cuanto mayores sean esas diferencias, mayor deberá ser el fallo del mercado salvo que se asuman pérdidas de eficacia y de bienestar.

En cualquier caso, la tributación supone en última instancia una opción política y quizá implique un compromiso entre la eficacia exclusivamente económica y otras metas y preferencias legítimas de las políticas nacionales. Por lo demás, en el contexto de la Comunidad, al evaluar las diferencias de los tipos impositivos efectivos entre los Estados miembros se deben tener en cuenta el principio de subsidiariedad y las competencias de los Estados miembros en materia fiscal.

Ante las diferencias entre los niveles efectivos de tributación de las sociedades en la UE se persigue un doble objetivo. *En primer lugar*, dar una medida somera del incentivo (o desincentivo) relativo creado por la legislación fiscal de cada país para realizar diversos tipos de inversión en ese país o en otro Estado miembro de la UE. *En segundo lugar*, determinar los principales factores fiscales que influyen en la presión fiscal efectiva, esto es, el peso que tiene cada uno de los princi-



COLABORACIONES

2. El nivel efectivo de tributación de las empresas en la UE

Desde el punto de vista de la eficacia económica, los regímenes fiscales han de resultar en teoría «neutros» en la toma de decisiones económicas. En este contexto analítico, la elección de una inversión, de su forma de financiación o del lugar donde realizarla no se debieran guiar, en principio, por consideraciones fiscales. Desde esta perspectiva, y en un marco internacional, inversiones similares no tendrían por qué verse sometidas a niveles tributarios efectivos notablemente diferentes simplemente por llevarse a cabo en uno o en otro país. Los diferentes niveles efectivos de los impuestos sobre las sociedades pueden conllevar de hecho costes de bienestar debido

pales elementos de los regímenes fiscales en la presión fiscal efectiva.

La tributación, por supuesto, es sólo uno de los factores que determinan las decisiones de inversión y de financiación. Otros importantes factores que influyen en el comportamiento inversor son la existencia de infraestructuras económicas y su calidad, la disponibilidad de trabajo cualificado y las perspectivas a corto y medio plazo en los diferentes mercados y países. También son importantes la accesibilidad geográfica de los mercados, los costes del transporte, las normas medioambientales, la escala salarial, los sistemas de seguridad social y la actitud global de la administración pública. Cuáles de estos factores son en términos relativos los más importantes depende mucho del tipo concreto de decisión de inversión. No obstante, a medida que avanza la integración económica en la UE en el contexto de la Unión Económica y Monetaria y del Mercado Interior, en un entorno en el que hay plena movilidad del capital, es probable que las pautas de inversión internacional sean cada vez más sensibles a las diferencias entre las normas aplicables a los impuestos sobre sociedades.

Los indicadores más comúnmente empleados para analizar la influencia de la tributación en el comportamiento inversor se basan en métodos prospectivos que permiten hacer comparaciones internacionales y que están especialmente diseñados para indicar el patrón general de los incentivos a la inversión que se pueden atribuir a las diferentes legislaciones fiscales nacionales, así como en los principales factores fiscales que influyen en la presión fiscal efectiva.

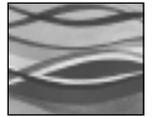
Los resultados de aplicar estos métodos dependen mucho de los supuestos seguidos tanto en la definición de la inversión hipotética en lo que se refiere a activos y financiación o del comportamiento futuro de la empresa en cuanto a ingresos y gastos totales, activo y pasivo a lo largo del tiempo, como en la definición del marco económico. En lo que al marco económico se refiere, el valor del tipo de interés real es un elemento esencial.

Los tipos impositivos efectivos se pueden calcular para una inversión «marginal» (donde la tasa de rentabilidad después de impuestos sea

exactamente igual al tipo de interés alternativo del mercado) o para un proyecto de inversión «inframarginal» (es decir, que rinda un beneficio extra). En realidad, los tipos impositivos efectivos en un Estado miembro dependen de las características del proyecto concreto de inversión y de la metodología aplicada.

Cuando se tienen en cuenta inversiones nacionales, en 1999 varía mucho la presión fiscal efectiva a la que se ven sometidos los inversores que residen en los diversos Estados miembros de la UE, dependiendo del tipo de inversión y de su financiación. Sin embargo, los códigos tributarios de los Estados miembros tienden a favorecer los mismos tipos de inversión mediante activos y fuentes de financiación. Las diferencias en los tipos impositivos aplicados efectivamente a las sociedades en cada país se sitúan entre los 37 puntos porcentuales aproximadamente en el caso de una inversión marginal (entre -4,1 por 100 y 33,2 por 100) y los 30 puntos porcentuales aproximadamente en el caso de una inversión más rentable (entre 10,5 por 100 y 39,7 por 100). Por otra parte, los sistemas fiscales tienden a favorecer las inversiones en bienes intangibles y maquinaria; el endeudamiento es la fuente de financiación más eficaz desde el punto de vista fiscal.

Las diferencias entre las presiones fiscales efectivas en los Estados miembros de la UE pueden ser importantes por dos razones. *En primer lugar*, los diferentes tipos impositivos efectivos a los que se enfrenten las empresas situadas en países diferentes, pero que compitan en un mismo mercado, pueden afectar a su capacidad competitiva internacional: puede que dos empresas diferentes, que compitan en el mismo mercado, estén sometidas a dos tipos impositivos distintos. *En segundo lugar*, cuando las empresas multinacionales sólo estén sometidas al tipo impositivo del país en el que desarrollen su actividad, las diferencias en los tipos impositivos efectivos entre países también pueden afectar a la elección del lugar en el que realizan las actividades. Esto puede ser el resultado bien de las disposiciones de los códigos tributarios internacionales, por ejemplo cuando la repatriación de beneficios en forma de dividendos procedentes de una filial a una empresa matriz no dé lugar a una nueva tributa-



COLABORACIONES

ción por estar exentos los dividendos, o bien de la planificación fiscal. Por tanto, puede que una empresa multinacional esté sometida a tipos impositivos diferentes, dependiendo de dónde se sitúen sus actividades.

La dispersión en la UE no se puede explicar por una sola característica del sistema fiscal nacional. Sin embargo, el análisis de los regímenes generales tiende a mostrar que —dejando aparte los regímenes fiscales preferenciales— los diferentes tipos impositivos nominales nacionales sobre los beneficios (tipos impositivos según la ley, recargos e impuestos locales) pueden explicar en gran parte las diferencias de los tipos impositivos efectivos del impuesto sobre sociedades en los distintos países. Aunque los regímenes fiscales están concebidos como sistemas más o menos integrados (en general unos tipos elevados de impuestos sobre los beneficios parecen corresponderse con una base imponible más reducida y viceversa), las diferencias entre tipos impositivos tienden a compensar las diferencias en las bases imponibles. El peso relativo de los tipos a la hora de determinar la presión fiscal efectiva de las empresas aumenta cuando lo hace la rentabilidad de la inversión y que, en consecuencia, los posibles efectos compensatorios de una menor base imponible sobre los tipos impositivos efectivos tienden a desaparecer cuando aumenta la rentabilidad.

En el ámbito internacional, la amplitud de la variación de los tipos impositivos efectivos de las filiales situadas en diversos países de acogida puede alcanzar más de 30 puntos porcentuales. Esto crea un incentivo para que las empresas elijan para su inversión los lugares más favorables desde el punto de vista fiscal, que pueden no ser los más favorables en ausencia de los impuestos. Igualmente, las filiales que operen en un país determinado están sometidas a diferentes presiones fiscales efectivas dependiendo de dónde esté situada su empresa matriz. Aún en este caso, el rango de variación puede llegar a ser de más de 30 puntos.

En la medida en que las empresas tienen libertad para elegir la forma de financiación fiscalmente más favorable, el sistema fiscal internacional funciona de tal modo que es probable que las

multinacionales extranjeras que operen en un país de acogida estén sometidas a una menor presión fiscal efectiva que las empresas del país. Parece que esto es cierto incluso cuando el tratamiento dado a las multinacionales se compara con el tratamiento más favorable que se da a las pequeñas y medianas empresas dentro de cada país.

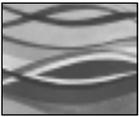
Las diferencias entre los tipos efectivos de tributación en el ámbito internacional responden a complejas interacciones entre diferentes regímenes fiscales y no se pueden explicar por una sola característica de la imposición. Sin embargo, al igual que en la inversión nacional, el principal componente fiscal que proporciona un incentivo para la localización transfronteriza y para la elección de una determinada forma de financiación es el tipo fiscal nominal global. Éste es, en general, un importante factor fiscal cuando se examinan los incentivos de tipo fiscal para recurrir a fuentes concretas de financiación y a lugares concretos de inversión. La base imponible, sin embargo, influye más en situaciones específicas cuando un país aplica, por ejemplo, regímenes de amortización especialmente favorables.

Si se simula la repercusión de una armonización hipotética de determinadas características de los sistemas tributarios, aisladamente, se observa que:

- La introducción de un tipo impositivo común en la UE tendría una notable repercusión, pues disminuiría la dispersión —tanto entre empresas matrices como entre filiales— de los tipos impositivos efectivos marginales y medios en todos los países de la UE. Ninguna otra política hipotética tiene efectos tan significativos sobre la dispersión de los tipos impositivos efectivos.

- La hipótesis de la introducción de una base imponible común o de un sistema consistente en aplicar la definición de la base imponible del país de origen a los beneficios de las multinacionales en toda la UE tienden a incrementar la dispersión de los tipos impositivos efectivos si se mantienen constantes los tipos impositivos nominales globales.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que estas conclusiones no evalúan los efectos dinámicos ni las posibles reacciones que podría causar la armonización, de forma aislada, de una u otra



COLABORACIONES

característica específica de los impuestos. En un contexto dinámico, es posible que la transferencia asociada con la armonización de la base imponible produjera una convergencia de los tipos legales de los impuestos sobre sociedades, lo cual a su vez implicaría una reducción de la dispersión de los tipos impositivos efectivos.

3. Obstáculos fiscales a las actividades económicas transfronterizas en el Mercado Interior

El hecho de que cada Estado miembro constituya una jurisdicción fiscal independiente tiene varias consecuencias, concretamente:

- Las empresas están obligadas a asignar beneficios a cada jurisdicción en plano de igualdad mediante contabilidad separada, es decir, considerando cada operación;
- Los Estados miembros se resisten a permitir la deducción de las pérdidas sufridas por empresas asociadas cuyos beneficios caigan fuera del ámbito de sus potestades tributarias;
- Las reorganizaciones transfronterizas que conlleven la pérdida de derechos fiscales para un Estado miembro pueden inducir la introducción de impuestos sobre las plusvalías y otros gravámenes;
- Se puede producir doble imposición al concurrir diversas potestades tributarias.

Asimismo, cada Estado miembro tiene su propio conjunto de normas, en particular leyes y normas sobre contabilidad financiera, reglas para determinar el beneficio imponible, procedimientos de recaudación y administración de impuestos y su propia red de convenios fiscales. La necesidad de respetar una gran cantidad de normas diferentes conlleva un considerable coste de cumplimiento y representa por sí misma un importante obstáculo para la actividad económica transfronteriza. Los costes y riesgos asociados a tener que respetar más de un sistema pueden disuadir sobre todo a las pequeñas y medianas empresas de dedicarse a actividades transfronterizas.

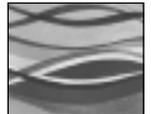
Estos problemas fundamentales dificultan la actividad económica transfronteriza en el Mercado Interior y afectan negativamente a la capacidad competitiva de las empresas europeas. En el plano

económico, producen una pérdida de bienestar potencial en la UE. La inminente aplicación de ésta hace si cabe más urgente encontrar soluciones adecuadas.

En cierta medida, los problemas a los que se enfrenta la UE reflejan las dificultades generales para gravar las actividades internacionales, y el trabajo de la OCDE y sus antecesores ha servido de base para una extensa red de convenios sobre doble imposición, principalmente bilaterales, entre Estados miembros. La OCDE ha publicado además orientaciones sobre una serie de cuestiones fiscales internacionales, en particular sobre la aplicación de los métodos de determinación de los precios de las transferencias y sobre los requisitos de documentación. Asimismo, la propia UE ha adoptado varias iniciativas destinadas a eliminar los obstáculos fiscales a la cooperación y la actividad transfronteriza: la Directiva 90/434 («Directiva sobre fusiones»), que prevé el diferimiento de la tributación de las reorganizaciones transfronterizas; la Directiva 90/435 («Directiva sobre empresas matrices y filiales»), que elimina la doble imposición de los pagos transfronterizos de dividendos entre empresas matrices y filiales; y el Convenio de Arbitraje (90/436), que prevé un procedimiento de resolución de litigios en el área de la determinación de los precios de las transferencias. Aunque contribuyen en parte a superar los obstáculos a la actividad transfronteriza, no prevén soluciones capaces de seguir el ritmo de la creciente integración en el Mercado Interior.

Una preocupación básica de las empresas que operan dentro del Mercado Interior es la eliminación de los obstáculos fiscales a los flujos de renta entre empresas asociadas. La Directiva sobre empresas matrices y filiales suprime las retenciones en origen sobre los pagos de dividendos entre empresas asociadas de diferentes Estados miembros. Sin embargo, su eficacia se ve reducida por el hecho de que no incluye todas las empresas sujetas al impuesto sobre sociedades y que es aplicable exclusivamente a una participación directa mínima del 25 por 100.

Está además el problema de que —independientemente de la directiva— algunos sistemas de tributación de las empresas tienen una inclinación natural a favorecer la inversión interna. Por ejem-



COLABORACIONES

plo, en los sistemas de imputación aplicados en varios Estados miembros se concede un crédito fiscal a los accionistas residentes (personas físicas o sociedades) por el impuesto pagado en el ámbito de la sociedad; ese crédito normalmente no se ofrece a los accionistas no residentes ni se concede normalmente con respecto a los dividendos extranjeros. Hay indicios de que dichos sistemas constituyen un gran obstáculo para las fusiones transfronterizas dentro de la UE y pueden influir en las decisiones empresariales conexas (por ejemplo, lugar de la sede de la sociedad).

Los pagos de intereses y cánones entre empresas asociadas de diferentes Estados miembros suelen estar sujetos todavía a retenciones en origen que crean efectivamente situaciones de doble imposición.

Aparte de los obstáculos a los flujos de renta, la reestructuración empresarial se puede ver afectada además por costes únicos relacionados más directamente con la propia operación de reestructuración. El coste fiscal ocasionado por las fusiones, adquisiciones y reorganizaciones internas transfronterizas en forma de impuestos sobre las plusvalías y de varios impuestos sobre transmisiones suele ser prohibitivo y obliga a las empresas a elegir estructuras menos óptimas desde el punto de vista económico. Dichos obstáculos ponen a las empresas existentes de la UE en una situación de desventaja, ya que empresas que entren desde fuera de la UE estarán por lo general mejor situadas para establecer la estructura más idónea.

La Directiva sobre fusiones prevé el diferimiento de los impuestos sobre las plusvalías en varias situaciones. Sin embargo, sigue habiendo varios problemas:

- En primer lugar, no se contemplan todas las situaciones. Al igual que la Directiva sobre matrices y filiales, no incluye todas las empresas sujetas al impuesto sobre sociedades; no abarca todos los tipos de cargas fiscales (por ejemplo, impuestos sobre transmisiones) que se pueden derivar de una reestructuración; ni tampoco abarca todos los tipos de operaciones que puede haber en una reestructuración, por ejemplo, la centralización de la producción u otras actividades. Por otra parte, la conversión de las actividades existentes (filiales) en sucursales puede poner en peligro la futura

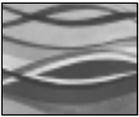
absorción de las pérdidas fiscales acumuladas antes de la conversión.

- En segundo lugar, la utilidad de la directiva se ve reducida por el hecho de que actualmente no existe un marco de Derecho de sociedades de la UE para las fusiones transfronterizas. Las sociedades, por lo tanto, se ven obligadas a recurrir a canjes de acciones o a aportaciones de activos. El reciente acuerdo sobre el Estatuto de la Sociedad Europea cambiará esta situación en ciertos aspectos y permitirá, a partir de 2004, que las empresas se fusionen en una nueva estructura jurídica.

- En tercer lugar, la transposición de la directiva varía considerablemente de unos Estados miembros a otros. Aunque tales diferencias son hasta cierto punto intrínsecas al instrumento jurídico que representa una «directiva», existen disparidades que socavan los fines globales que persigue. Concretamente, los Estados miembros, al dar aplicación a la directiva, han impuesto condiciones diversas para el diferimiento de la tributación previsto por la misma con miras a impedir la evasión fiscal, limitando considerablemente en algunos casos el alcance de la directiva y dejando sin resolver situaciones de doble imposición.

Las dificultades en relación con la compensación de pérdidas transfronterizas, desde un punto de vista empresarial, constituyen uno de los principales obstáculos a la actividad económica transfronteriza. La actual normativa de los Estados miembros generalmente permite únicamente la compensación de las pérdidas de establecimientos permanentes ubicados en el extranjero, pero no de las filiales pertenecientes al mismo grupo pero situadas en diferentes países de la UE. En los casos en que es posible, la compensación de pérdidas suele realizarse únicamente a nivel de la sociedad matriz o se difiere en comparación con las pérdidas nacionales (lo que genera considerables costes de intereses). Las diferencias existentes entre las disposiciones de los Estados miembros sobre compensación de pérdidas nacionales también influyen en las decisiones empresariales.

Las actuales disposiciones de compensación de pérdidas entrañan un riesgo de doble imposición económica cuando las pérdidas no se pueden absorber a escala local. Esta situación constituye



COLABORACIONES

un incentivo para la inversión interna y la inversión en los Estados miembros de mayor tamaño.

En el área de precios de transferencia, los problemas fiscales para la actividad económica transfronteriza en el Mercado Interior se han incrementado a lo largo de los últimos años y siguen creciendo. Los problemas consisten esencialmente en elevados costes de cumplimiento y en doble imposición potencial para las transacciones intra-grupo. Constituye una dificultad, según los representantes de empresas, que los precios de transferencia que se calculan para fines fiscales con frecuencia no responden ya a ninguna lógica comercial en el Mercado Interior. Hay una práctica cada vez más extendida entre las empresas de mayor tamaño de adoptar, en el comercio intra-grupo dentro de la UE, unos precios de transferencia estándar en «euros» para los productos intermedios, con independencia de la instalación de producción en la que se adquieran las mercancías dentro del grupo.

Existe también la tendencia en los Estados miembros, temiendo la manipulación de los precios de las transferencias, de imponer requisitos de documentación al respecto cada vez más onerosos. Además, la aplicación de los distintos métodos para determinar el precio de transferencia «correcto» (es decir, según el principio *arm's length*) para una determinada transacción dentro del grupo es cada vez más compleja y costosa. Las nuevas tecnologías y las nuevas estructuras empresariales crean crecientes dificultades para reconocer las transacciones no controladas comparables que normalmente se requieren para determinar el precio de plena competencia. Asimismo, existen divergencias sustanciales entre los Estados miembros en la aplicación detallada de los métodos para determinar los precios de transferencia. Lo mismo puede decirse de su aplicación de las directrices pertinentes de la OCDE. Las empresas de la UE, por lo tanto, se enfrentan a la incertidumbre de no saber si sus precios de transferencia serán aceptados por las administraciones fiscales en una inspección posterior.

La doble imposición en relación con los precios de transferencia se produce cuando la administración fiscal de un Estado miembro ajusta unilateralmente el precio atribuido por una empresa a

una transacción transfronteriza dentro del grupo, sin que ese ajuste sea compensado por un ajuste equivalente en el otro o los otros Estados miembros interesados.

Aunque hay pruebas de comportamiento agresivo de algunas empresas en la determinación de los precios de transferencia, también son motivo de legítima preocupación las empresas que intentan de buena fe respetar las normas complejas y a veces contradictorias de los distintos países al respecto. Tal preocupación se está convirtiendo en la cuestión fiscal internacional más importante para las empresas.

El área de los convenios sobre doble imposición son una fuente potencial de obstáculos y de distorsiones para las actividades económicas transfronterizas dentro de la UE. Aunque la red de convenios de doble imposición dentro de la UE es muy completa, sigue presentando pese a todo algunas lagunas. Casi todos los convenios en el seno de la UE siguen el modelo de la OCDE, pero con notables diferencias en cuanto a las condiciones establecidas en los diversos convenios y a su interpretación. También hay casos de aplicación divergente de los convenios por los firmantes de los mismos, que dan origen a doble imposición o a no imposición. Los representantes de las empresas mencionan asimismo la creciente complejidad de las disposiciones de los convenios como fuente de costes de cumplimiento y de incertidumbre.

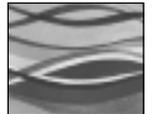
4. Medios para superar los obstáculos fiscales en el Mercado Interior

Básicamente se pueden seguir dos enfoques para afrontar los obstáculos fiscales que encuentran las empresas en el Mercado Interior:

- Soluciones específicas destinadas a superar obstáculos concretos.
- Soluciones más globales destinadas a abordar las causas subyacentes de los obstáculos.

4.1. Medidas específicas

Es evidente que las directivas sobre sociedades matrices y filiales y sobre fusiones han desempeñado un papel importante en la elimina-



COLABORACIONES

ción de obstáculos fiscales para los grupos empresariales en la UE. Existen distintas maneras de ampliar y mejorar las Directivas a fin de abarcar una gama más amplia de empresas, impuestos y transacciones. En especial, el alcance de las Directivas debería incluir a todas las entidades sujetas al impuesto sobre sociedades y especialmente a las empresas que se registrarán en el futuro por el Estatuto de la Sociedad Europea (*Societas Europaeae - SE*).

El problema de la compensación transfronteriza de las pérdidas, fundamental para la industria, es el más difícil de solucionar con medidas específicas. Existen dos medidas específicas muy distintas que llevarían a los siguientes resultados alternativos:

- *La primera*, permitiría a las sociedades matrices tener en cuenta las pérdidas contraídas tanto por sus establecimientos permanentes como por las filiales situadas en otro Estado miembro.

- *La segunda*, es un esquema más completo para consolidar los beneficios del grupo, inspirado en el sistema danés de imposición conjunta, que permite gravar en ciertos casos conjuntamente a las sociedades matrices danesas y a sus filiales y sucursales extranjeras, lo cual permite a la sociedad matriz tener en cuenta las pérdidas contraídas por las filiales (y sucursales) extranjeras. Con ello se lograría una mayor simetría entre la imposición de los beneficios y la compensación de pérdidas.

Los obstáculos y problemas respecto a la imposición de las transacciones en el seno de un grupo (precios de transferencia) son variados, aunque cada vez más importantes, y exigen acción urgente. En esta cuestión es fundamental tener en cuenta los intereses legítimos de las administraciones fiscales y de las empresas, así como desarrollar prácticas comúnmente aceptadas en este ámbito.

Por otra parte, hay que fomentar la adopción de acuerdos previos sobre fijación de precios, así como la coordinación entre los Estados miembros y entre estos últimos y las empresas.

El Convenio de Arbitraje (cuya prórroga está pendiente de la ratificación de todos los Estados miembros) está en vigor desde hace muchos años, pero su aplicación aún genera numerosos proble-

mas. Por tanto, el Convenio de Arbitraje tiene que mejorarse y convertirse en un instrumento de la legislación comunitaria. Por otra parte, a reserva de que se instauren salvaguardias para evitar una planificación fiscal agresiva, tiene que establecerse un marco para que las administraciones fiscales implicadas puedan alcanzar acuerdos previos o al menos consultarse antes de ajustar los precios de transferencia.

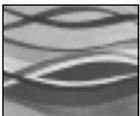
Aunque es evidente que los Estados miembros afectados deben completar su red de convenios de doble imposición con los otros Estados miembros, no se vislumbra ninguna otra solución «obvia» para los complejos problemas planteados por estos convenios en la UE. Por consiguiente, tienen que mejorarse los convenios fiscales vigentes entre los Estados miembros a fin de respetar los principios del mercado interior contenidos en el Tratado de la UE y que es necesaria una mayor coordinación de la política de convenios en relación con terceros países.

4.2. Enfoques globales

Todos estos enfoques van dirigidos a afrontar los diversos obstáculos fiscales dotando a las empresas multinacionales de una base imponible consolidada común para sus actividades de ámbito europeo:

- De acuerdo con el enfoque de reconocimiento mutuo de la «Imposición según el Estado de Origen», la base imponible se calcularía según el código tributario del Estado de origen de la sociedad (es decir, donde tiene su sede), aprovechando así los sistemas fiscales existentes y la experiencia y los conocimientos al respecto. Este enfoque se concibe como régimen opcional para las empresas de los Estados miembros que presentan una base imponible suficientemente parecida.

- Otra posibilidad sería formular unas normas armonizadas de la UE completamente nuevas para la determinación de una base imponible única a escala europea. Éste también sería un régimen opcional para las empresas, que existiría paralelamente a las actuales normas nacionales. Conocido como «Base Imponible Común (Consolidada)», este enfoque es defendido en particular por algunos representantes de las empresas.



COLABORACIONES

- Otro modelo que se propone en algunas obras es un «Impuesto Europeo sobre la Renta de las Sociedades». Aunque fue concebido originalmente como un régimen obligatorio para las grandes multinacionales, también podría convertirse en un régimen opcional que supondría la coexistencia de una base imponible común y de las normas nacionales. En este modelo el impuesto se podría recaudar a nivel europeo y una proporción de los ingresos, o la totalidad de los mismos, podrían ir a parar directamente a la UE.

- Por último, el enfoque más «tradicional» consistiría en armonizar las normas nacionales sobre tributación de sociedades concibiendo una base y un sistema únicos de impuestos sobre las empresas en la UE que sustituyeran a los actuales sistemas nacionales.

Las principales ventajas fundamentales de dotar a las sociedades de la UE de una única base imponible consolidada para sus actividades de ámbito europeo, independientemente de la forma que adoptara, son las siguientes:

- El coste de cumplimiento derivado de tener que tratar con 15 sistemas fiscales dentro del Mercado Interior se reduciría considerablemente.

- Los problemas relativos a la determinación de los precios de transferencia dentro del grupo de sociedades desaparecerían, al menos dentro de la UE.

- Los beneficios y pérdidas, en principio, se consolidarían automáticamente a escala de la UE.

- Muchas operaciones internacionales de reestructuración resultarían más sencillas desde el punto de vista fiscal y menos costosas.

Con un enfoque global, el coste de cumplimiento se vería reducido, se evitarían muchas situaciones de doble imposición y se eliminarían muchas situaciones y restricciones discriminatorias.

Por definición, un elemento esencial de todas las soluciones es que haya consolidación dentro del grupo a escala de toda la UE. Con todos los enfoques (con la posible excepción del Impuesto Europeo sobre la Renta de las Sociedades) los Estados miembros conservarían el derecho a fijar los tipos del impuesto sobre las empresas.

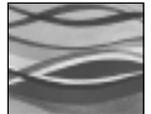
En grado variable, teóricamente todos los enfoques se podrían diseñar de manera que no tuvieran que participar necesariamente todos los

Estados miembros. En este contexto, es importante señalar que el Tratado de Niza amplió la posibilidad de mayor cooperación en un grupo de Estados miembros cuando no es posible el acuerdo de la totalidad de los 15. Ello puede resultar especialmente adecuado para la Imposición según el Estado de Origen, que presupone la participación exclusiva de los Estados miembros que presentan una base imponible muy parecida. Sin embargo, este mecanismo podría ser aprovechado igualmente por un grupo de Estados miembros para introducir cualquiera de los otros enfoques.

Otro elemento fundamental de todos los enfoques globales es el mecanismo para distribuir la base imponible consolidada común entre los diversos Estados miembros. Para este fin, EEUU y Canadá aplican un sistema de prorrateo que distribuye la base imponible según una clave compuesta de factores como son la nómina de personal, la propiedad y/o las ventas. Otra solución posible para la UE sería prorratear la base imponible en función de la base imponible del impuesto sobre el valor añadido (ajustada) de las sociedades en cuestión. Por cualquiera de los métodos, se asignaría a los Estados miembros una proporción específica de la base imponible global según las claves de prorrateo y después ellos aplicarían a esa proporción su tipo impositivo nacional.

Todos los modelos antes señalados responderían a las preocupaciones en tanto en cuanto eliminan la necesidad de respetar hasta 15 sistemas fiscales diferentes, eliminan en gran parte los problemas relativos a la determinación de precios de transferencia que se derivan de la contabilidad separada y prevén efectivamente la compensación de pérdidas transfronterizas. También constituirían una solución fiscal para la Sociedad Europea. Al valorar los distintos modelos habría que tener en cuenta sus respectivas características.

Un importante punto que hay que señalar es que la Imposición según el Estado de Origen no exige que los Estados miembros se pongan de acuerdo sobre una nueva base común de la UE porque se basa en el principio del reconocimiento mutuo por los Estados miembros de los códigos tributarios respectivos. Todos los demás enfoques implican un acuerdo sobre un código tributario totalmente nuevo.



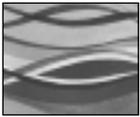
COLABORACIONES

En cambio, con una base armonizada obligatoria, la Imposición según el Estado de Origen, la Base Imponible Común (Consolidada) y el Impuesto Europeo sobre la Renta de las Sociedades operan paralelamente a los sistemas nacionales existentes, sin sustituirlos por completo. En algunas circunstancias, sin embargo, esto puede tener la desventaja de que las sociedades competidoras de otros Estados miembros estén sujetas a normas fiscales diferentes. Por ejemplo, con la Imposición según el Estado de Origen, tres establecimientos de venta al por menor en Alemania calcularían su base imponible con arreglo a normas belgas, francesas o alemanas, dependiendo de que el Estado de origen del grupo al que pertenecieran fuera Bélgica, Francia o Alemania. Sin embargo, las diferencias podrían ser relativamente pequeñas, dado que un supuesto básico del modelo de Imposición según el Estado de Origen es que los Estados participantes tengan bases imponibles similares. Con la Base Imponible Común (Consolidada) o con el Impuesto Europeo sobre la Renta de las Sociedades, cabría la posibilidad de que las empresas competidoras estuvieran sujetas bien a las normas locales o bien a las de la Base Imponible Común (Consolidada) o al Impuesto Europeo sobre la Renta de las Sociedades, que podrían ser bastante diferentes. Sin embargo, quizá fuera posible permitir que las sociedades locales optaran por acogerse al régimen, por ejemplo cuando hubiera problemas de competencia.

tendrían potencial para contribuir a una mayor eficiencia, eficacia, simplicidad y transparencia de los sistemas de tributación de sociedades de la UE y terminarían con los vacíos existentes entre los sistemas nacionales que sirven de caldo de cultivo para la evasión y el abuso.

La evaluación de los obstáculos fiscales en el Mercado Interior revela que muchos de los factores que dan lugar a costes de cumplimiento también tienden a incrementar los costes administrativos de las administraciones fiscales. Esto es particularmente evidente en lo que se refiere a la determinación de los precios de transferencia. Además, la coexistencia de 15 sistemas de imposición de sociedades en un Mercado Interior abre grandes posibilidades para el fraude y la evasión fiscal. Por lo tanto, muchas de estas propuestas de solución también contribuirían en cierta medida a aumentar la eficiencia y la eficacia de las administraciones fiscales. Por lo que se refiere a las medidas correctoras, ya sean específicas o globales, exigen una mayor asistencia mutua y una mayor cooperación administrativa entre los Estados miembros, lo cual facilita los medios fiables para que las inspecciones fiscales se sigan haciendo correctamente y para que ninguna de las soluciones contempladas se traduzca en evasión o fraude fiscal ilegal.

En potencia puede ser muy beneficioso dotar a las sociedades, por medio de una solución auténticamente global, de una base imponible consolidada común para las actividades de ámbito europeo. Sin embargo, sus hallazgos se basan principalmente en el actual estado de desarrollo de la investigación y sería necesario proseguir el trabajo para poner en práctica cualquiera de los enfoques globales. Cualquier solución que vaya en esa dirección deberá tener también en cuenta, obviamente, las normas del Tratado CE en materia de competencia, en particular las referentes a las ayudas de Estado. Por otra parte, el tipo impositivo nacional global es un factor importante en la determinación del tipo impositivo efectivo, y es evidente que una base común o única, sin otras adaptaciones en la práctica, acentuaría casi «mecánicamente» este hecho.



COLABORACIONES

5. Conclusión

En el contexto de la armonización del Impuesto sobre Sociedades, la solución más tradicional sería la de un único sistema armonizado de impuestos sobre sociedades, es decir, una base consolidada común unida a un sistema de distribución acordado y a un método de reparto de dividendos. No obstante, pese a sus inconvenientes, las otras soluciones expuestas anteriormente cumplen los objetivos de eliminar los obstáculos a la actividad transfronteriza sin exigir un cambio tan fundamental. En general, todas las soluciones