



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 23.10.2001
COM(2001) 582 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL**

Hacia un mercado interior sin obstáculos fiscales

**Una estrategia destinada a dotar a las empresas de una base imponible consolidada
del impuesto sobre sociedades para sus actividades a escala comunitaria**

ÍNDICE

1.	Introducción.....	3
2.	La necesidad de adaptar los impuestos sobre sociedades en la UE a un ambiente cambiante	4
3.	Las repercusiones de las diferencias en los niveles efectivos de impuestos sobre sociedades sobre los incentivos a la inversión en el mercado interior	6
4.	Supresión de los obstáculos fiscales a las actividades económicas transfronterizas en el mercado interior.....	11
5.	Dotar a las empresas de una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades para sus actividades a escala comunitaria	18
6.	Perspectivas y conclusión.....	23

Anexo: Resumen introductorio del estudio de los servicios de la Comisión sobre "Fiscalidad de las empresas en el mercado interior" [SEC(2001)1681]

1. INTRODUCCIÓN

La reforma de los impuestos sobre sociedades de la UE es crucial para lograr los objetivos de Lisboa.

La Unión Europea se ha fijado el **objetivo estratégico** de "*convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo*". Este objetivo se estableció por primera vez en el Consejo Europeo en Lisboa en marzo de 2000 y fue reiterado por el Consejo Europeo de Estocolmo de marzo de 2001. En términos más generales, el Consejo de Lisboa pidió también la elaboración de un marco global de apoyo para la actividad económica en la UE. Los impuestos sobre sociedades pueden desempeñar un papel importante en la realización de este objetivo y crear un espacio de condiciones uniformes para la actividad empresarial en la UE. Sin embargo, si bien se han adoptado medidas importantes en otras áreas políticas, se ha conseguido bien poco en la que nos ocupa y los Estados miembros aplican a las empresas esencialmente los mismos sistemas impositivos vigentes antes del establecimiento del mercado interior. Es necesario resolver ahora esta falta de coordinación de desarrollo; la inminente ampliación de la UE hace esa necesidad aún más urgente.

Los servicios de la Comisión han preparado un estudio completo sobre el tema.

La comunicación de mayo de 2001 "La política fiscal en la UE" [COM(2001)260] identificaba los objetivos generales y varias prioridades específicas en relación con los impuestos directos e indirectos. La presente Comunicación lleva este proceso un paso más adelante, pues aborda el problema más concreto de los impuestos directos que gravan las empresas en la Unión Europea.

El estudio "Los impuestos sobre sociedades en el mercado interior", cuyo resumen se adjunta a la presente Comunicación, examina el problema de si la aplicación actual de los impuestos sobre sociedades en el mercado interior crea ineficacias e impide que los operadores aprovechen la totalidad de sus beneficios. Eso implicaría una pérdida **de bienestar en la UE**, socavaría su **competitividad empresarial** y sería, por lo tanto, contrario a los objetivos de Lisboa.

De conformidad con un mandato específico del Consejo, la Comisión explica su estrategia en materia de impuestos sobre sociedades en la UE durante los próximos años.

La presente comunicación se basa sobre ese estudio y lo complementa. Establece la opinión de la Comisión de lo que se necesita y lo que puede hacerse de manera realista en el ámbito de los impuestos sobre sociedades en la UE durante los años venideros para **adaptar los impuestos sobre sociedades en la UE al nuevo marco económico y lograr un mercado interior más eficaz, sin obstáculos fiscales internos**. A tal efecto se presentan al final de la presente comunicación una serie de iniciativas concretas

Ambos documentos responden conjuntamente al mandato dado a la Comisión por el Consejo de Ministros en julio de 1999 para investigar el modo en que 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, así como las disposiciones fiscales que constituyen obstáculos para la actividad económica transfronteriza en

el mercado interno y los posibles remedios para eliminar esos obstáculos.

Breve historia de las iniciativas en relación con los impuestos sobre sociedades al nivel de la UE

Desde la fundación de las Comunidades Europeas, los impuestos sobre sociedades han sido objeto de una atención especial, en primer lugar como elemento importante para el establecimiento del mercado interior y después para la realización del mismo. Se han presentado varios estudios, como el informe Neumark en 1962 y el informe Tempel en 1970 y se han adoptado varias iniciativas destinadas a lograr un grado limitado de armonización del sistema, la base y los tipos de los impuestos sobre sociedades. La Comisión presentó propuestas apropiadas de directivas en 1975 y otras en 1984 y 1985, más centradas en la compensación de pérdidas, y que fueron retiradas después. Un proyecto de propuesta de 1988 para la armonización de la base imponible de las empresas nunca llegó a presentarse, debido a la renuencia de la mayor parte de los Estados miembros.

Reconociendo la falta de éxito en el progreso de las iniciativas anteriormente mencionadas, la Comunicación de la Comisión sobre la fiscalidad de las empresas en 1990 [SEC (90)601] sugirió que, siempre respetando el principio de subsidiariedad, todas las iniciativas se definieran a través de un proceso consultivo con los Estados miembros. Sobre esa base y a raíz de las propuestas de la Comisión presentadas a finales de los años 60, se adoptaron finalmente tres medidas - dos directivas y un convenio- en julio de 1990 [la Directiva 90 /434/CEE, Directiva sobre fusiones, la Directiva 90/435/CEE, Directiva sobre empresas matrices y filiales, y el Convenio de Arbitraje 90/436/CEE]. Una propuesta relativa a la compensación transfronteriza de pérdidas [COM(90)595] está aún pendiente en el Consejo. En 1994, la Comisión retiró una primera propuesta dirigida a la supresión de la retención en origen de los impuestos sobre pagos transfronterizos de intereses y cánones entre sociedades asociadas en distintos Estados miembros. Sin embargo, se presentó una nueva propuesta en 1998 [COM (1998)67].

El planteamiento de 1990 se desarrolló en 1996/1997 en una comunicación de la Comisión [COM (97)495]. El 'paquete de medidas fiscales', y especialmente el código de conducta para la fiscalidad de las empresas, han dado una nueva dimensión a la discusión. Al planteamiento basado en el mercado único se añadieron los objetivos de la estabilización de los ingresos de los Estados miembros y el fomento del empleo, recogidos y reevaluados ahora en la mencionada comunicación relativa a las prioridades de la política fiscal de la UE.

En 1999/2000 el Consejo, para completar el trabajo en curso sobre el 'paquete de medidas fiscales' acordado por los Ministros de Hacienda de la UE en diciembre de 1997, pidió a la Comisión que realizara un estudio general sobre la fiscalidad de las empresas.

2. LA NECESIDAD DE ADAPTAR LOS IMPUESTOS SOBRE SOCIEDADES EN LA UE A UN AMBIENTE CAMBIANTE

*El informe
Ruding de 1992
tuvo pocas
repercusiones.*

El último estudio completo sobre los impuestos sobre sociedades en la Comunidad Europea fue el informe del Comité de expertos independientes sobre la fiscalidad de las empresas, de 1992, comúnmente conocido como el informe Ruding. En respuesta a una petición de la Comisión este informe examinó la relación entre los sistemas europeos de fiscalidad de las empresas y el funcionamiento del mercado interior, cuya implantación estaba próxima. Sin embargo, sus detallados y valiosos resultados y recomendaciones encontraron un apoyo limitado y no lograron muchos progresos.

Hoy, la evolución general exige una nueva evaluación de la estrategia de la UE en el ámbito de la imposición sobre sociedades. El **marco**

El mercado interior y la globalización han cambiado el marco para la fiscalidad de las empresas en la UE.

económico global ha evolucionado desde comienzos de los años 90:

- Se han producido en la UE una serie de fusiones y adquisiciones internacionales.
- la aparición del comercio electrónico y la movilidad cada vez mayor de los factores económicos hacen más difícil la definición y la salvaguardia de la base imponible de la imposición sobre las empresas.
- La integración económica en el mercado interior y en la Unión Económica y Monetaria continúa progresando y continúan desapareciendo las barreras para el comercio transfronterizo, tanto las económicas de carácter no fiscal como las tecnológicas e institucionales.
- Las grandes empresas de la UE consideran ahora a la UE en su conjunto como su "mercado interior" e intentan en consecuencia establecer estructuras empresariales paneuropeas efectivas. Esto trae consigo la reorganización y centralización a escala comunitaria de las funciones empresariales en cada grupo de empresas.
- En la actualidad se presta más atención a las preocupaciones de los contribuyentes, ya se trate de entidades o de individuos.
- Gracias al código de conducta de la fiscalidad de las empresas, una acción de apoyo similar en el ámbito de la OCDE y a la aplicación de las normas de la UE relativas a ayudas estatales, existe ahora la perspectiva real de la eliminación de regímenes fiscales preferenciales nocivos en el mercado interior.

Todos los elementos de los sistemas de imposición sobre sociedades en la UE adquieren importancia.

Dada esta evolución, **la importancia de todas las características de los sistemas de tributación de las empresas** aumenta casi automáticamente, porque los Estados miembros compiten con *todos* los elementos de sus sistemas impositivos, tanto específicos como estructurales, para que las inversiones y la actividad económica se localicen en su territorio.

La ampliación acentuará estos cambios.

Muchos de estos cambios, unos nuevos, otros simple agravación de problemas ya existentes en relación con la imposición sobre sociedades y de sus operaciones a escala comunitaria, se verán acelerados por **la ampliación**. Hay, en consecuencia, una necesidad clara de adaptar la imposición de las empresas en la UE a este ambiente cambiante.

Diversos requisitos determinan la eficiencia del sistema impositivo de empresa de la UE y la

Para evaluar la importancia global de estos problemas y arbitrar posibles soluciones es necesario considerar **la eficiencia económica**. Desde un punto de vista económico, para resultar eficiente y favorecer al mismo tiempo la competitividad empresarial de la UE, la tributación de sociedades en el mercado interior deberá:

- Contribuir a la competitividad internacional de las empresas europeas de acuerdo con los fines estratégicos establecidos en el Consejo

competitividad empresarial de la UE.

Europeo de Lisboa.

- Garantizar que las consideraciones fiscales distorsionarán lo menos posible las decisiones económicas de los operadores.
- Evitar los costes de cumplimiento innecesarios o indebidamente elevados y los obstáculos fiscales a la actividad económica transfronteriza.
- No estorbar la posibilidad de una competencia fiscal general, abordando al mismo tiempo todas las formas nocivas o económicamente indeseables de ese tipo de competencia.

Pero los efectos globales de bienestar solamente pueden determinarse en una evaluación económica más amplia.

Un sistema de imposición sobre las empresas que alcance estos objetivos *aumentará* a priori el bienestar social. Sin embargo, para evaluar el nivel *global* de ese bienestar, también habría que tener en cuenta la financiación y el suministro de bienes y servicios públicos, su compleja relación con los ingresos tributarios y la eficacia de la administración pública.

Por otra parte, según lo establecido en la comunicación anteriormente mencionada sobre "La política fiscal en la Unión Europea" [COM (2001)260], en el contexto comunitario la política fiscal debe apoyar y reforzar otros objetivos políticos de la UE. Esto también se aplica a la política de los impuestos sobre sociedades.

3. LAS REPERCUSIONES DE LAS DIFERENCIAS EN LOS NIVELES EFECTIVOS DE IMPUESTOS SOBRE SOCIEDADES SOBRE LOS INCENTIVOS A LA INVERSIÓN EN EL MERCADO INTERIOR

Objeto del análisis

Presentación de los tipos efectivos marginales y medios de los impuestos sobre sociedades.

El estudio de los servicios de la Comisión sobre la imposición de las empresas presenta cálculos de los tipos efectivos de los impuestos sobre sociedades (marginales y medios) en las inversiones nacionales y transnacionales en los 15 países de la UE (así como los EE.UU. y Canadá en determinados casos) teniendo en cuenta diversas formas de inversión en el sector manufacturero, así como diversas fuentes de financiación.

La metodología para calcular tipos impositivos efectivos

Los indicadores más comúnmente utilizados para analizar el influjo de los impuestos en el comportamiento de la inversión están basados en un concepto de previsión e implican el cálculo y la comparación de la presión fiscal efectiva para hipotéticos proyectos futuros de inversión o, en otros casos, la presión fiscal efectiva para un hipotético modelo futuro de comportamiento de las empresas, utilizando las características estatutarias de los regímenes fiscales.

Estos planteamientos permiten comparaciones internacionales y están especialmente diseñados para proporcionar una indicación del esquema general de los incentivos a la inversión atribuibles a las distintas legislaciones fiscales nacionales y al funcionamiento del régimen fiscal internacional.

También se pueden utilizar otros planteamientos metodológicos basados en datos históricos para calcular las cargas efectivas de los impuestos sobre sociedades, pero abordan cuestiones distintas de las que abordamos en este estudio y pueden dar resultados diferentes.

En el estudio de los servicios de la Comisión, la parte principal del método utilizado emplea la metodología que implica el cálculo de la presión fiscal efectiva para hipotéticos proyectos futuros de inversión en el sector manufacturero. Desde el punto de vista técnico, el análisis aplica una metodología revisada y ampliada del "método King & Fullerton", expuesto por Devereux y Griffith (1998). El cálculo se completa con datos procedentes de la aplicación del modelo del "European Tax Analyser", que emplea el método del modelo de empresa elaborado por la Universidad de Mannheim.

Se han calculado los tipos impositivos efectivos para una inversión llamada "marginal" (en la que el índice de rentabilidad una vez pagados los impuestos es simplemente igual al tipo de interés alternativo del mercado) o para un proyecto de inversión "inframarginal" o "medio" (es decir, una inversión que obtiene beneficios adicionales).

Hay que observar que los resultados numéricos dependen en gran medida de los supuestos que constituyen la base tanto de la inversión hipotética y del futuro comportamiento de las empresas como del marco económico. Diferentes supuestos de base para la inversión hipotética y el marco económico pueden dar resultados numéricos diferentes.

Por otra parte, estos planteamientos no permiten tomar en consideración en el cómputo todas las características pertinentes de los sistemas impositivos, pero sí se incluyen las características más importantes de los sistemas tributarios, como son los tipos impositivos, los principales componentes de las bases imponibles y de los sistemas fiscales.

La metodología económica permite llegar a conclusiones generales valiosas, pero hay que tomar ciertas precauciones.

No se pretende que la amplia gama de datos computados presente "valores universalmente válidos" de la presión fiscal efectiva en los diferentes países, sino que **proporcione indicadores, o ilustre interrelaciones en una serie de situaciones pertinentes**. En realidad, los tipos impositivos efectivos en un Estado miembro dependen de las características del proyecto concreto de inversión y de la metodología aplicada.

Sin embargo, sobre la base de los resultados pueden formularse varias **conclusiones generales**. Los resultados pueden ayudar a explicar cómo los regímenes fiscales de los Estados miembros crean incentivos para la distribución de recursos. Una característica del análisis cuantitativo que llama la atención es que, en toda la diversidad de las situaciones planteadas, **las conclusiones e interpretaciones se mantienen relativamente constantes**.

Teniendo en cuenta que los resultados cuantitativos dependen en gran

medida de los supuestos de base y que las metodologías aplicadas no permiten tener en cuenta todas las características pertinentes de los sistemas fiscales, **los resultados numéricos** deben entenderse como **un resumen y cuantificación de las características esenciales del sistema impositivo**, al igual que en cualquier cómputo basado en métodos de previsión.

La imposición es sólo uno más entre los factores que determinan las decisiones de inversión y de financiación.

El análisis, por sí mismo, no aporta pruebas empíricas de cómo influye la tributación en las decisiones económicas reales. **Aunque estudios científicos muestran que existe una correlación entre la tributación y las decisiones sobre la localización de la inversión**, dadas las carencias de las metodologías existentes y la falta de datos disponibles, en el estudio realizado por los servicios de la Comisión no se habría podido utilizar ninguno de los métodos actuales sin ampliar considerablemente la extensión del trabajo.

La imposición, por supuesto, es sólo uno de los factores que determinan las decisiones de inversión y de financiación. Una serie variada de condiciones estructurales y económicas determinan muchos aspectos del comportamiento de la inversión. Qué factores son los más importantes en términos relativos depende mucho del tipo concreto de decisión de inversión.

Neutralidad y efectos distorsionantes

Las diferencias entre los tipos impositivos efectivos son altas dentro de la UE.

Aun teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente mencionadas, los resultados del análisis cuantitativo para 1999 son muy reveladores. Hay **una variación amplia en la presión fiscal efectiva** con que se enfrentan los inversores residentes en los diversos países miembros de la UE, así como en la manera en que cada país trata las inversiones realizadas en o procedentes de otros países (véanse los cuadros incluidos al final de la presente Comunicación).

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% y 33,2%) y los 30 puntos porcentuales aproximadamente en el caso de una inversión más rentable (entre 10,5% y 39,7%).

En el análisis internacional, la amplitud de la variación de los tipos impositivos efectivos de las filiales situadas en diversos países de acogida puede también alcanzar más de 30 puntos porcentuales. Del mismo modo, la amplitud de la variación de los tipos impositivos efectivos para las filiales que funcionan en un país dado puede alcanzar más de 30 puntos porcentuales dependiendo del país donde esté establecida su sociedad matriz.

En cada uno de los Estados miembros, el sistema impositivo tiende a favorecer la inversión en bienes intangibles y maquinaria y el endeudamiento es, con mucho, la fuente de financiación más eficiente

fiscalmente.

En toda la gama de indicadores nacionales y transfronterizos hallamos una coherencia notable en cuanto a la posición relativa de los Estados miembros, especialmente en los situados en las posiciones superiores y en las más bajas de la clasificación.

Cuando se actualiza el análisis nacional para tener en cuenta los regímenes fiscales vigentes en 2001, el panorama general no sufre grandes variaciones con respecto al de 1999. Pero como consecuencia de una tendencia general al descenso de los tipos impositivos legales (si bien las reducciones son relativamente pequeñas, salvo en el caso de Alemania), las inversiones más rentables gozaron de reducciones de los tipos impositivos efectivos en bastantes países, con el resultado de que la amplitud de las diferencias entre los respectivos tipos impositivos efectivos nacionales en el caso de inversiones más rentables se redujo de 30 a 26 puntos porcentuales.

Estos elevados diferenciales pueden tener **influencia en la competitividad internacional de las empresas de la UE** establecidas en diversos Estados miembros y representar **incentivos para que las empresas elijan para sus inversiones la ubicación más favorecidas por los regímenes fiscales**, que pueden no ser las más rentables si se hace abstracción de los impuestos. Si éste fuera el caso, las diferencias en los niveles efectivos de imposición de las sociedades pueden implicar una distribución ineficaz de recursos y, por ende, costes sociales. Hay que precisar que el presente estudio no ha intentado valorar cuantitativamente las pérdidas de rendimiento ni los costes sociales que podrían ir asociados a las diferencias existentes entre los tipos efectivos de los impuestos sobre sociedades en la Unión Europea. Sin embargo, **la amplitud de los diferenciales y las dispersiones fiscales requiere prestar atención**, considerando que algunas externalidades, así como los diversos objetivos legítimos de la política fiscal, pueden justificar una cierta desviación respecto del objetivo de la neutralidad fiscal.

El tipo impositivo nominal nacional global es el factor fiscal más relevante que afecta a la competitividad, a los incentivos para la localización y a las decisiones de financiación.

Ninguna característica de los sistemas fiscales nacionales puede, por sí sola, explicar la dispersión en la UE. Pero 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 legales, recargos e impuestos locales) pueden explicar en gran parte las diferencias de los tipos impositivos efectivos del impuesto sobre sociedades en los distintos países, tanto en un análisis interno como en la comparación transnacional. **Los diferenciales de los tipos impositivos compensan sobradamente diferencias en la base imponible.** Se deben considerar estas conclusiones al discutir los efectos compensatorios que tiene una base imponible amplia sobre la presión fiscal efectiva y compararlos con los de un tipo impositivo relativamente bajo. El peso relativo de los tipos en la determinación de la presión fiscal efectiva de las empresas se

incrementa cuando crece la rentabilidad de la inversión. Por lo tanto, **cualquier efecto compensatorio de una base imponible más baja sobre los tipos impositivos efectivos tiende a desaparecer cuando crece la rentabilidad.**

En la medida en que influye la imposición, la introducción de un tipo impositivo común en la UE contribuiría en parte a reducir las ineficiencias debidas a la localización.

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.
- **Las 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 son el resultado de un análisis estático. Por lo tanto, no evalúan los efectos dinámicos ni las posibles reacciones que podría causar la armonización, de forma aislada, de una u otra característica específica de los impuestos. En un contexto dinámico, es posible que la transparencia 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.

El análisis cuantitativo del estudio de los servicios de la Comisión nos ha proporcionado un panorama de los diferenciales de los tipos impositivos aplicados a las sociedades en la UE y de las razones que subyacen en la base de estas diferencias, fundado en un marco teórico sólido e internacionalmente conocido. La Comisión desea llamar la atención sobre los principales resultados de este panorama: los diferenciales de los tipos impositivos efectivos son elevados en la UE y el tipo impositivo nacional global es el principal factor fiscal en estos diferenciales. Cuando se eliminen los regímenes fiscales preferenciales nocivos en la UE, las diferencias en los tipos impositivos nominales ofrecerán posibilidades alternativas de planificación. En el contexto de la inminente ampliación podría llegarse a un acuerdo sobre esta tendencia.

El estudio de los servicios de la Comisión no ha analizado la evolución temporal de los tipos impositivos efectivos ni los efectos de la competencia fiscal. El estudio de la Comisión tampoco ha evaluado, como ya hemos comentado, la medida de las posibles pérdidas sociales que acarrearán las actuales diferencias en los tipos impositivos efectivos

aplicados a las sociedades en los Estados miembros de la UE. No disponemos de pruebas convincentes, por consiguiente, que permitan a la Comisión recomendar medidas concretas en relación con la aproximación de los tipos impositivos nacionales ni con el establecimiento de un tipo mínimo del impuesto sobre sociedades.

El nivel de imposición es una cuestión que deben decidir los Estados miembros.

Además, el objetivo de la neutralidad fiscal no es, obviamente, el único objetivo legítimo de la política fiscal y los impuestos implican, en definitiva, una opción política y un compromiso entre la pura eficiencia económica y otros objetivos políticos legítimos. Hasta qué punto pueden aceptarse las posibles ineficacias del mercado interior causadas por las diferentes prácticas fiscales nacionales en relación con las sociedades es, en último extremo, una opción política.

En este contexto, vale la pena recordar que "el nivel impositivo en esta área es **una cuestión que deben decidir los Estados miembros**, de acuerdo con el principio de **subsidiariedad**", como se declara en la reciente Comunicación de la Comisión sobre la política fiscal en la Unión Europea [COM (2001)260].

Sin embargo, la Comisión seguirá muy de cerca la evolución de los niveles efectivos de imposición de las sociedades en los Estados miembros, para conocer los efectos dinámicos de las reformas actualmente en curso.

4. SUPRESIÓN DE LOS OBSTÁCULOS FISCALES A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS TRANSFRONTERIZAS EN EL MERCADO INTERIOR

Abordar los obstáculos

Importantes obstáculos relacionados con los impuestos sobre sociedades dificultan todavía las actividades económicas transfronterizas en el mercado interior.

El estudio de los servicios de la Comisión ha identificado varios ámbitos en los que los sistemas de imposición de las empresas contienen **obstáculos** para el comercio, el establecimiento y la inversión transfronterizos, o conducen a ese tipo de obstáculos, o dificultan la actividad económica transfronteriza en el mercado interior. Las cargas adicionales fiscales o de cumplimiento asociadas con la actividad empresarial en más de un Estado miembro y causadas por estos obstáculos **socavan la competitividad internacional de las empresas europeas y suponen una pérdida de recursos**. El estudio analiza detalladamente los diversos obstáculos y el resumen introductorio anexo proporciona una descripción de las cuestiones clave. En particular:

- Los beneficios se atribuyen de acuerdo con el principio de valoración a precios de mercado por medio de contabilidad separada, es decir, para cada transacción individual. Esto da lugar, entre otras cosas, a numerosos problemas en el tratamiento fiscal **de la determinación de los precios de transferencia** intragrupos, que se concretan sobre todo

en elevados costes de cumplimiento y en doble imposición potencial.

- **Los flujos transfronterizos de ingresos** entre empresas asociadas a menudo están sujetos a un impuesto adicional. En especial, las retenciones en origen sobre los pagos *de buena fe* de dividendos, intereses y cánones entre empresas del mismo grupo corren el riesgo de verse sometidos a doble imposición y no se ajustan a la idea del mercado interior. Por otra parte, el ámbito de la Directiva sobre sociedades matrices y filiales (90/435) es demasiado limitado y su aplicación es muy diferente en los distintos Estados miembros, lo cual reduce su eficacia.
- Hay limitaciones importantes en la **compensación transfronteriza de pérdidas** que pueden dar origen a doble imposición (económica). Generalmente, las pérdidas de las filiales no tienen repercusiones fiscales en el ámbito de las empresas matrices en la UE y solamente en circunstancias específicas pueden compensarse las pérdidas de los establecimientos permanentes con los beneficios de la sede principal.
- **Las operaciones de reestructuración transfronterizas** originan importantes cargas fiscales. La Directiva de fusiones (90/434) prevé el aplazamiento del impuesto sobre sociedades sobre tales operaciones pero su alcance es demasiado limitado y su aplicación es muy diferente en los distintos Estados miembros, lo cual reduce su eficacia. Los impuestos sobre plusvalías y los que gravan las transacciones en las operaciones de reestructuración transfronterizas son a menudo prohibitivamente altos, lo que obliga a las empresas a mantener estructuras económicamente subóptimas.
- El resultado de los conflictos entre derechos impositivos es un considerable potencial para la doble imposición. Y lo mismo se puede decir de todos los problemas identificados como obstáculos. A estas dificultades se añaden los problemas concretos en relación con los **convenios de doble imposición** en la UE.
- Algunos sistemas impositivos favorecen **la inversión nacional**. Éste es, por ejemplo, el caso de los sistemas de imputación, vigentes todavía en varios Estados miembros, que reservan a los accionistas nacionales la concesión de créditos fiscales específicos.
- La mayor parte de estos problemas se derivan del hecho de que las empresas de la UE tienen que respetar hasta **quince normativas diferentes**. En un contexto en el que se impone gradualmente a los ojos de los empresarios la consideración de la UE como **un mercado único**, este hecho dificulta la eficacia económica de los planes y estructuras empresariales. La multiplicidad de leyes, acuerdos y prácticas fiscales implica importantes costes de cumplimiento y representa en sí misma una barrera para la actividad económica

La existencia de 15 jurisdicciones fiscales en el mercado interior, en el origen de los obstáculos.

transfronteriza.

Para superar estos obstáculos se necesitan soluciones específicas y generales.

Hay dos tipos de soluciones para eliminar los obstáculos que representa la tributación de las empresas para el mercado interior: las destinadas a salvar obstáculos concretos y las que de manera general salvan "de una tacada" todos o la mayoría de los obstáculos. Todos aspiran a eliminar el riesgo de doble imposición y de las cargas fiscales que gravan las reestructuraciones transfronterizas y a reducir los costes de cumplimiento y la incertidumbre legal. Todas tienen ventajas y desventajas específicas.

En opinión de la Comisión, solamente **una estrategia de doble vía** proporciona una perspectiva realista de la eliminación de los obstáculos y consecuentemente de la garantía de que se explota al máximo la capacidad del mercado interior y se logran los objetivos de Lisboa.

- Las medidas específicas ayudarán a abordar los problemas más urgentes a corto y medio plazo.
- Una solución general de acuerdo con la cual las empresas puedan aplicar una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades para sus actividades a escala comunitaria proporcionará una solución sistemática y a más largo plazo.

Como primera medida, son necesarias acciones específicas en áreas concretas.

Una solución general proveerá una respuesta mejor y más definitiva a los problemas actuales pero todavía requiere más estudio técnico antes de que se puedan realizar propuestas concretas. Las medidas correctoras específicas son necesarias en cualquier caso a corto plazo para mejorar el cuerpo legislativo vigente en la UE sobre impuestos sobre sociedades y para asegurar, mediante las adecuadas iniciativas de "legislación blanda" y la colaboración con todos los interesados, su aplicación uniforme. Algunas medidas específicas, tales como la acción en relación con los problemas de los convenios de doble imposición pueden constituir, al mismo tiempo, **pasos preparatorios para un sistema general**, mientras que otras seguirán siendo necesarias (por ejemplo, las relativas a las operaciones transfronterizas de reestructuración). En el futuro inmediato la atención deberá concentrarse, por lo tanto, en la mejora de las normas actuales y en su aplicación.

Medidas específicas

La Comisión, de común acuerdo con los Estados miembros, desarrollará directrices sobre el impacto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

El estudio señala la necesidad de alcanzar una comprensión más general del impacto de las resoluciones importantes del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en materia de impuestos sobre sociedades y convenios de doble imposición de los Estados miembros. La Comisión considera que la publicación de directrices en esta materia no sólo sería útil para los Estados miembros, sino también para las empresas y los tribunales nacionales. Estas directrices facilitarían el cumplimiento del Tratado y aportarían una contribución significativa a la supresión de los obstáculos fiscales en el mercado interior. Debería implicarse en esta labor al Parlamento Europeo a través de los procedimientos de consulta existentes.

→ La Comisión se propone formular **una serie de directrices sobre las sentencias importantes del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas** y coordinar su aplicación a través de Comunicaciones. En consecuencia, continuará y ampliará su programa de reuniones con los Estados miembros iniciado en 2001.

La Comisión propondrá ampliar y mejorar las directivas existentes en materia de impuestos directos.

Es evidente que las Directivas sobre sociedades matrices y filiales y sobre fusiones han desempeñado un papel importante en la eliminación de obstáculos fiscales para los grupos empresariales en la UE. La Comisión presentó propuestas de modificación de ambas Directivas en 1993 [COM(93)293]. El estudio muestra que 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).

La Comisión publicará directrices sobre los problemas de aplicación más importantes.

La Directiva sobre sociedades matrices y filiales debe modificarse para abarcar tanto las participaciones de capital directas como indirectas. De manera alternativa, disminuir el umbral mínimo de participación ofrecería una solución con efectos similares. En los casos en que se aplique la Directiva sobre fusiones, los derechos de transferencia específicos que deben pagarse en operaciones de reestructuración transfronterizas (especialmente de bienes inmuebles) deberían incluirse en la Directiva relativa a los impuestos indirectos que gravan la concentración de capitales [69/335/CEE y 85/303/CEE]. Por otra parte, debería aclararse el ámbito de aplicación de estas directivas y de ciertas disposiciones importantes de las mismas.

→ La Comisión dará prioridad a la presentación de las **modificaciones** que deberán introducirse en las actuales propuestas de extensión de la **Directiva sobre sociedades matrices y filiales y en la Directiva sobre fusiones** en 2003, tras realizar consultas técnicas con los Estados miembros a lo largo de 2002.

→ Al mismo tiempo, la Comisión publicará **directrices detalladas** sobre cómo considera que deben aplicarse estas disposiciones, especialmente las referentes a la evasión fiscal y otros abusos.

Es necesaria una solución innovadora sobre la compensación transfronteriza de las pérdidas.

La Comisión retirará, en cualquier caso, su propuesta actual de directiva en esta materia.

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

- Una versión modificada de la **propuesta de la Comisión [COM(90)595]** vigente en esta materia. Esto 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.
- 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.

Ya que los Estados miembros se han mostrado reacios a la hora de considerar cualquier iniciativa de la UE en esta materia, es necesario celebrar una **nueva ronda de reuniones técnicas preparatorias** antes de que pueda iniciarse razonablemente cualquier acción. Las discusiones tendrán que tener en cuenta que el problema de la compensación de pérdidas y de la posible consolidación de los beneficios del grupo están íntimamente ligados a las soluciones globales que se detallan más adelante.

→ La Comisión **retirá su antigua propuesta de directiva relativa a la compensación transfronteriza de las pérdidas** y, a partir de 2002, convocará reuniones consultivas con los Estados miembros para evaluar las posibilidades técnicas de avanzar en esta materia. Paralelamente al progreso hacia soluciones más globales, examinará el modelo danés y elaborará un informe sobre sus intenciones legislativas en este ámbito antes de finales de 2003.

Existen medios eficaces para evitar o suprimir la doble imposición resultante de la determinación de los precios de

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. La Comisión considera que 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. Esto puede lograrse a través de un **diálogo a escala comunitaria**.

Por ejemplo, la Comisión quiere animar a los Estados miembros a que

transferencia.

Debería fomentarse 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 debería mejorarse y convertirse en un instrumento de la legislación comunitaria.

introduzcan o amplíen los programas bilaterales o multilaterales de **acuerdos previos sobre determinación de precios**. También sugiere que se establezca **entre los Estados miembros** una mayor **coordinación de los requisitos en materia de documentación** y de la aplicación de los **distintos métodos**. Esta coordinación debería inspirarse en las propuestas de la OCDE en ese ámbito y complementarlas. Todo ello reduciría los costes de cumplimiento y la incertidumbre relativa a los precios de transferencia.

Otras áreas requieren una solución más tradicional. 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 problemas. Dada la importancia de estos problemas y el carácter único del **Convenio de Arbitraje**, la Comisión reconoce que su mejora constituye un problema prioritario. Deben eliminarse sus defectos y sus disposiciones deben someterse a la interpretación del Tribunal, convirtiéndolo si es posible en un instrumento de Derecho comunitario. Por otra parte, a reserva de que se instauren salvaguardias para evitar una planificación fiscal agresiva, debería establecerse un marco para que las administraciones fiscales implicadas puedan alcanzar acuerdos previos o al menos consultarse antes de ajustar los precios de transferencia.

- La Comisión convocará en la primera mitad de 2002 un "**Foro conjunto sobre los precios de transferencia**" con carácter permanente con los representantes empresariales y de los Estados miembros para:
- Examinar los problemas que pueden abordarse sin necesidad de adoptar iniciativas legislativas, por ejemplo desarrollando e intercambiando las mejores prácticas en materia de acuerdos previos sobre fijación de precios y requisitos de documentación.
 - Considerar en qué medida pueden mejorarse y uniformarse las metodologías para la fijación de precios de transferencia siguiendo las directrices de la OCDE.
 - Examinar qué mejoras exige el Convenio de Arbitraje con objeto de presentar una propuesta formal de Directiva en 2003 y convertirlo en un instrumento del Derecho comunitario.
- La Comisión determinará otras posibles iniciativas basándose en las discusiones que tengan lugar en el Foro, teniendo en cuenta entre otras cosas la expiración del actual Convenio de Arbitraje en el año 2005.

Un análisis común de los problemas suscitados por los convenios de

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. La Comisión considera, sin embargo, que deberían mejorarse los convenios fiscales

doble imposición ayudará a superar los problemas actuales.

La Comisión cree en la posibilidad de elaborar una versión comunitaria del Convenio modelo de la OCDE.

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. Asimismo, es más que nunca necesario que se tengan lugar arbitrajes vinculantes cuando surjan entre los firmantes de un convenio conflictos en cuanto a su interpretación y aplicación que den lugar a posible doble imposición o a la no imposición.

La Comisión considera que la mejor manera de alcanzar estos objetivos de manera coherente es elaborar a largo plazo una **versión comunitaria del Convenio modelo de la OCDE y de sus comentarios** (o al menos de ciertos artículos) que cumpla los requisitos específicos de la adhesión a la UE. Se mantendría así el sistema bilateral existente. Evidentemente, esto requiere un trabajo técnico preparatorio minucioso en colaboración con los Estados miembros.

→ La Comisión quiere presentar en 2004, tras celebrar discusiones técnicas con los Estados miembros, una **comunicación** sobre la necesidad de adaptar ciertas disposiciones de los **convenios de doble imposición** basadas en el modelo de la OCDE para cumplir los **principios del Tratado**. Se trata de un primer paso hacia la posible elaboración de un convenio fiscal modelo de la UE.

Hay que contar con las pequeñas y medianas empresas.

Obviamente, la Comunidad y sus Estados miembros deberán seguir apoyando al mismo tiempo el trabajo realizado por la OCDE, tanto en el área de los precios de transferencia como en el de los convenios de doble imposición.

Debe señalarse que ninguna de estas posibles soluciones está adaptada específicamente a las pequeñas, medianas o grandes empresas. Sin embargo, se desprende de la naturaleza de estos problemas y de sus efectos que las **pequeñas y medianas empresas que operan a escala internacional también se beneficiarán** de la supresión de los obstáculos fiscales. En general, existen buenas razones para conceder a las pequeñas y medianas empresas medidas proporcionadas de simplificación y normalización para reducir los costes que se derivan del cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Dependiendo del tipo de medidas adoptadas, tales iniciativas se aplicarán a escala nacional o deberán aplicarse explícitamente a escala comunitaria, como en el caso del IVA.

5. DOTAR A LAS EMPRESAS DE UNA BASE IMPONIBLE CONSOLIDADA DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES PARA SUS ACTIVIDADES A ESCALA COMUNITARIA

Necesidad de un planteamiento global

Solamente una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades para las actividades empresariales a escala comunitaria podrá responder a los desafíos actuales de los sistemas de tributación de las empresas en la UE.

Las medidas específicas permitirían avanzar hacia la supresión de los obstáculos fiscales. Sin embargo, aunque se aplicaran en su totalidad, no solucionarían el problema subyacente de la coexistencia de 15 sistemas fiscales distintos. Solamente una base imponible consolidada **del impuesto sobre sociedades** para las actividades de las empresas multinacionales a escala comunitaria, mediante un **sistema común de imposición sobre sociedades**, podrá abordar sistemáticamente la mayoría de los obstáculos fiscales para las actividades económicas transfronterizas en el mercado único. Debería permitirse en el futuro a las empresas de la UE con actividades transfronterizas e internacionales:

- Calcular los beneficios de todo el grupo basándose en un mismo conjunto de normas.
- Establecer cuentas consolidadas a efectos fiscales (eliminando de esta manera los posibles efectos fiscales de las transacciones puramente internas dentro del mismo grupo).

Es importante señalar que este planteamiento no atenta contra la soberanía de los Estados miembros a la hora de fijar los tipos del impuesto sobre sociedades. Estos aplicarían su tipo impositivo nacional a la parte de la base imponible global que les corresponda específicamente, calculada por medio de un sistema de reparto aprobado de común acuerdo.

Solamente una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades para las actividades empresariales a escala comunitaria podrá:

- Reducir sensiblemente los costes de cumplimiento derivados de la coexistencia de 15 sistemas fiscales en el mercado interior.
- Acabar en la UE con los problemas de fijación de precios de transferencia.
- Permitir la compensación y consolidación global de los beneficios y pérdidas a escala comunitaria;
- Simplificar muchas operaciones internacionales de reestructuración;
- Reducir, sin interferir en el tratamiento fiscal de las personas físicas, algunas de las complejidades derivadas de la coexistencia de los planteamientos clásicos y los de exención en la tributación internacional.
- Evitar numerosos casos de doble imposición.
- Acabar con muchas situaciones y restricciones discriminatorias.

Una base imponible

Una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades contribuiría a una **mayor eficacia, simplicidad y transparencia** de los

consolidada del impuesto sobre sociedades mejorará el rendimiento económico de los sistemas de imposición de las empresas en la UE.

sistemas de imposición de las empresas en la UE y colmaría las lagunas existentes entre los sistemas nacionales, que facilitan la evasión fiscal y otros abusos. Esto reduciría los costes de cumplimiento y permitiría que la UE sacara provecho de los beneficios globales del mercado interior, aumentando la competitividad de las empresas y sentando las bases para alcanzar los objetivos establecidos por el Consejo Europeo de Lisboa.

La Comisión cree, por lo tanto, que la única opción lógica es **dirigir su política de imposición de las empresas hacia la consecución de una solución global** de los obstáculos fiscales transfronterizos existentes en el mercado interior. El futuro trabajo debería centrarse en cómo lograr una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades que permita la compensación de pérdidas transfronterizas y en ponerse de acuerdo sobre el sistema de reparto necesario.

→ **La Comisión cree que es necesario:**

- **Dotar a las empresas de una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades para sus actividades a escala comunitaria.**
- **Establecer un sistema de reparto apropiado que puedan aceptar todos los participantes.**
- **Dejar a los Estados miembros la responsabilidad de fijar los tipos nacionales del impuesto sobre sociedades.**

Planteamientos globales y detalles técnicos

Existen diversos medios técnicos para establecer una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades.

El estudio de los servicios de la Comisión ha analizado **diversas posibilidades técnicas** de dotar a las empresas de la base imponible consolidada necesaria para sus actividades a escala comunitaria ("imposición según el Estado de origen"; "base imponible común (consolidada)"; "impuesto europeo sobre la renta de las sociedades"; "base imponible única armonizada en la UE"). Estos planteamientos difieren esencialmente en sus pretensiones respecto de una armonización de la base imponible en la UE, la importancia de los cambios necesarios para su puesta en práctica y las circunstancias políticas de su posible introducción. Los distintos planteamientos se resumen en el resumen introductorio adjunto. Todos ellos:

- Tienen ventajas y desventajas específicas.
- Pueden aportar una solución fiscal adaptada al Estatuto de la Sociedad Europea (*Societas Europae* - SE).
- Aún plantean dificultades técnicas, sobre todo relativas a la aplicación de los convenios de doble imposición.
- Requieren la aprobación de un sistema de reparto de la base consolidada del impuesto sobre sociedades entre los diversos Estados miembros.

- *En resumen:* exigen un **análisis más minucioso**. Tal como muestra el estudio, todavía no se puede presentar y aplicar una solución técnica concreta.

La consolidación a escala comunitaria constituye el elemento clave.

Los Estados miembros decidirán los tipos impositivos aplicables en el impuesto sobre sociedad.

Por definición, un elemento esencial de todas estas soluciones es que exista consolidación dentro del grupo a escala comunitaria. Actualmente, no todos los Estados miembros aplican ese principio, incluso a escala nacional, y solamente dos lo hacen a escala internacional, en condiciones relativamente restrictivas. Según todos estos planteamientos, los Estados miembros conservarían el derecho a fijar los tipos impositivos aplicables a las empresas, que, tal como lo demuestra el análisis cuantitativo, constituyen el factor más importante en la determinación del tipo impositivo efectivo. Esta competencia nacional, esencial en el ámbito del impuesto sobre sociedades, se mantendría premeditadamente y se dejaría que los **Estados miembros** siguieran disfrutando de una **autonomía** a la hora de ajustar el elemento más importante de los ingresos fiscales. La introducción de una base imponible única o común podría llevar a algunos Estados miembros a adaptar sus tipos impositivos a fin de reflejar los cambios en esta base, aunque cada uno de ellos sería libre de decidir en esta materia.

Buenas perspectivas de progresos prácticos

La cooperación reforzada puede facilitar el progreso.

En teoría, cualquiera de los planteamientos globales podría diseñarse de manera que no tuvieran que participar todos los Estados miembros. Es importante señalar que el Tratado de Niza resaltó la posibilidad de que un grupo de Estados miembros utilizaran la cooperación reforzada cuando los 15 no pudieran llegar a un acuerdo, aunque solamente se obtendrán los beneficios completos de los planteamientos globales si participan todos los Estados miembros. Esto puede resultar especialmente adecuado para la imposición según el Estado de origen, que presupone que sólo podrán participar los Estados miembros que tengan bases imponibles muy parecidas. Sin embargo, **un grupo de Estados miembros** podría aprovecharse asimismo de este mecanismo establecido por el Tratado para introducir cualquier otro planteamiento global. En cualquier caso, de acuerdo con los principios aprobados en el Consejo Europeo de Niza, el recurso a dicho mecanismo no debería en ningún caso debilitar el mercado interior, constituir una barrera o una discriminación comercial, distorsionar las condiciones de competencia ni afectar a las competencias, derechos y obligaciones de los Estados miembros no participantes.

Las administraciones fiscales también se beneficiarían sustancialmente.

Debe señalarse que no sólo las empresas soportan costes de cumplimiento excesivos, sino también las administraciones fiscales. Los precios de transferencia constituyen un buen ejemplo de ello. Además, la coexistencia de 15 sistemas de imposición de las empresas en el mercado interior facilita el fraude y la evasión fiscal. Por lo tanto, cualquier medida correctora también contribuiría en cierta medida a **augmentar la eficacia de las administraciones fiscales**. Como todas las medidas correctoras, tanto específicas como globales, exigen una mayor asistencia

mutua y una cooperación administrativa más estrecha entre los Estados miembros, esto debería facilitar las auditorías fiscales y hacerlas más eficaces. Garantizaría asimismo que ninguna de las soluciones consideradas facilitara la evasión fiscal.

Hasta cierto punto, las NIC pueden servir de punto de partida para lograr una base imponible común.

Por otra parte, es significativo que, tras la adopción de una propuesta de la Comisión para un reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo [COM(2001)80], las empresas de la UE que cotizan en Bolsa tendrán que elaborar a partir de 2005 sus cuentas consolidadas de conformidad con las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC). Se puede esperar que la integración cada vez mayor de los mercados financieros y la creación de bolsas paneuropeas aceleren la armonización contable. Aunque no esté relacionada directamente con la imposición, esta evolución puede contribuir en general al desarrollo futuro de una base común del impuesto sobre sociedades y las NIC pueden servir hasta cierto punto de punto de referencia.

Estatuto de la Sociedad Europea (Societas Europae - SE)

Una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades afectaría positivamente al Estatuto de la Sociedad Europea.

El acuerdo sobre el Estatuto de la Sociedad Europea alcanzado en el Consejo Europeo de Niza, en diciembre de 2000, señala la urgencia de la situación. Después de la adopción formal de los actos legislativos apropiados (es decir, las propuestas modificadas de Reglamento (CEE) del Consejo sobre el Estatuto de la Sociedad Europea [COM(91)174] y de Directiva [COM(91)174] por la que se completa dicho Estatuto en lo relativo a la participación de los trabajadores), las empresas podrán optar por esta nueva forma jurídica en el curso de 2004. En esa fecha, la legislación comunitaria actual y futura en materia de tributación de las empresas, como la Directiva sobre sociedades matrices y filiales y la Directiva sobre fusiones, deberán haberse revisado para aplicarlas a las empresas que elijan esta nueva forma jurídica.

Sin embargo, esto puede no ser suficiente para hacer del Estatuto un instrumento atractivo del Derecho de sociedades. Solamente se obtendrán **todas las ventajas** por el hecho de establecer una sociedad europea (SE) si las empresas existentes pueden formar tal entidad sin incurrir en costes fiscales adicionales al constituir la y si se suprimen algunos de los obstáculos fiscales que dificultan hoy en día su actuación en más de un Estado miembro. Actualmente, no se cumple ninguna de estas condiciones y su éxito podría por lo tanto verse comprometido. El éxito del Estatuto de la Sociedad Europea está estrechamente ligado al de un sistema común de imposición de sociedades. El trabajo sobre los detalles técnicos necesarios para dotar a las empresas de una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades en sus actividades a escala comunitaria será por lo tanto especialmente beneficioso para las futuras SE, por lo que convendría adoptar un "**proyecto piloto**" apropiado para estas sociedades.

→ La Comisión quiere asegurarse de que la legislación comunitaria actual sobre la tributación de sociedades pueda aplicarse en su totalidad a las empresas constituidas bajo el **Estatuto de la Sociedad Europea** a partir de 2004. Al mismo tiempo, y paralelamente a los demás trabajos realizados en este campo, evaluará las posibilidades específicas de aplicar a las actividades llevadas a cabo por las SE a escala comunitaria un régimen fiscal global en materia de tributación de sociedades y una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades.

Promover un amplio debate

Solamente un alto grado de apoyo permitirá que el establecimiento de una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades alcance el éxito necesario para lograr los objetivos de Lisboa.

El hecho de que la Comisión respalde el concepto fundamental de un régimen común de tributación de sociedades en forma de base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades para el mercado interior como la mejor forma de aumentar la eficacia y la competitividad de las empresas constituye un paso importante. A pesar de las posibilidades abiertas por la cooperación reforzada y/o la introducción de la imposición según el Estado de origen por una serie de Estados miembros, este cambio supone un desafío importante. Es necesario un grado elevado de apoyo por parte de muchas de las partes interesadas. Las decisiones operativas sobre la posibilidad de adoptar un planteamiento global solamente pueden evaluarse teniendo en cuenta las reacciones de los Estados miembros a esta comunicación.

La Comisión cree, por lo tanto, que el primer paso en ese sentido debe ser el establecimiento de un **diálogo estructurado que implique a todas las partes afectadas: Estados miembros y países candidatos, representantes empresariales y agentes económicos, expertos fiscales y universitarios, así como interlocutores sociales**. Este diálogo tendrá lugar en el Consejo, en el Parlamento Europeo y en el Comité Económico y Social pero, como la Comisión reconoce la necesidad de ampliar el debate institucional, también quiere implicar a otros **foros específicos**. El objetivo es doble. En primer lugar, presentar esta comunicación y concienciar a las distintas partes de que, sin una iniciativa en relación con los sistemas de tributación de sociedades, no podrán obtenerse todos los beneficios económicos derivados del mercado interior y de que la Comunidad y sus ciudadanos deberán renunciar por lo tanto a ciertas oportunidades de crecimiento, empleo y bienestar. En segundo lugar, obtener el apoyo necesario para poder llevar a cabo futuros análisis y aplicar uno o más de los planteamientos resumidos anteriormente, de modo que puedan convertirse en una propuesta formal.

→ Por lo tanto, en la primera mitad de 2002 la Comisión organizará, en colaboración con la Presidencia, una **conferencia europea sobre tributación de sociedades**, en la que participarán representantes gubernamentales de alto nivel de los Estados miembros de la UE y de los países candidatos, representantes empresariales, agentes económicos, expertos fiscales, interlocutores sociales y universitarios, sobre el futuro de la imposición sobre sociedades en el mercado interior. Sus objetivos serán:

- Crear un foro para presentar los diversos planteamientos globales.
- Promover la discusión entre las partes implicadas.
- Ayudar a la Comisión a determinar la mejor manera de llevar a cabo el proyecto.

Después de la conferencia y el amplio debate que se entablará más adelante en la UE, la Comisión presentará en 2003 un informe sobre sus conclusiones políticas.

6. PERSPECTIVAS Y CONCLUSIÓN

La Comisión propone una estrategia de acción para lograr el establecimiento de una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades para las actividades de las empresas a escala comunitaria.

Se han definido en esta comunicación varias medidas específicas y generales en el ámbito de la tributación de sociedades. La Comisión propone una **doble estrategia** para:

- Iniciar una acción inmediata a través de medidas concretas.
- Al mismo tiempo, entablar un debate más amplio sobre medidas globales.

con el **objetivo** de:

- Dotar a las empresas comunitarias de una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades para sus actividades a escala comunitaria.

La Comisión:

- Ofrecerá directrices sobre la aplicación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y la coordinará a través de Comunicaciones apropiadas.
- Intensificará sus esfuerzos para controlar la aplicación de la legislación fiscal comunitaria por los Estados miembros y colaborará con estos últimos para definir unas orientaciones comunes en este ámbito.
- Modificará sus actuales propuestas de extensión de las Directivas sobre sociedades matrices y filiales y sobre fusiones para ampliar el ámbito de aplicación y el alcance a distintos impuestos individuales y a distintos tipos de transacciones.
- Retirá su antigua propuesta de directiva sobre la compensación de pérdidas transfronterizas a fin de sustituirla tras entablar discusiones técnicas con los Estados miembros y otras partes afectadas.
- Presentará una propuesta de directiva para renovar y mejorar el Convenio de Arbitraje.
- Creará un "Foro conjunto de la UE sobre precios de transferencia".
- Preparará una comunicación sobre el problema de los distintos convenios de doble imposición de los Estados miembros a fin de celebrar un convenio multilateral o llegar a un acuerdo sobre un modelo común para la UE.
- Insistirá en que la legislación comunitaria actual sobre la tributación de sociedades debe aplicarse en su totalidad a las sociedades constituidas bajo el Estatuto de la Sociedad Europea a partir de 2004. Al mismo tiempo, y paralelamente a los demás trabajos realizados en este campo, explorará las posibilidades específicas de aplicar a las actividades llevadas a cabo por las SE a escala comunitaria un régimen global en materia de imposición sobre sociedades y una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades.
- Iniciará un amplio debate sobre el futuro de la tributación de sociedades en el mercado interior y la necesidad de llevar a cabo una reforma exhaustiva para alcanzar el objetivo de convertir a la UE en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, acordado en el Consejo Europeo de Lisboa celebrado en junio de 1999. En este contexto, la Comisión se compromete a organizar una conferencia europea sobre el impuesto de sociedades, en colaboración con la Presidencia, en la que participarán representantes gubernamentales de alto nivel de los Estados miembros de la UE y de los países candidatos, representantes empresariales, agentes económicos, expertos fiscales e interlocutores sociales y universitarios, sobre el futuro de la imposición sobre sociedades en el mercado interior. Sus objetivos serán:
 - Crear un foro para presentar los diversos planteamientos globales.
 - Promover la discusión entre las partes implicadas.
 - Ayudar a la Comisión a determinar la mejor manera de llevar a cabo el proyecto.

Después de la conferencia y el amplio debate que se entablará más adelante en la UE, la Comisión presentará en 2003 un informe sobre sus conclusiones políticas.

Cuadro 1 Coste del capital y Tipo Impositivo Marginal Efectivo (TIME) por países, años 1999 y 2001

Cuadro 2 Tipo Impositivo Medio Efectivo por países, años 1999 y 2001

Cuadro 3 Tipo Impositivo Medio Efectivo cuando la filial se financia con los beneficios no distribuidos, año 1999

Cuadro 4 Tipo Impositivo Medio Efectivo cuando la filial se financia mediante emisión de capital, año 1999

Cuadro 5 Tipo impositivo medio efectivo cuando la filial se financia mediante deuda, año 1999

Cuadro 1 Coste del capital y Tipo Impositivo Marginal Efectivo (TIME) por países, años 1999 y 2001
- Por activo, por fuente de financiación y en conjunto
- Solamente impuestos sobre sociedades

País	2001			1999			COSTE DEL CAPITAL 1999							TIME 1999			
	Tipos del impuesto sobre sociedades	Coste del capital	TIME	impuesto sobre sociedades (1)	Coste del capital	TIME	Activo inmaterial	Edificios industriale	Maquinari a	Activos financieros	Existencia s	Beneficios no	Nuevo capital	Deuda	Beneficios no	Nuevo capital	Deuda
Austria	34.00	5.7	12.6	34.00	6.3	20.9	5.9	6.1	5.9	7.3	6.3	7.5	7.5	4.0	33.3	33.3	-25.0
Bélgica	40.17	6.4	22.4	40.17	6.4	22.4	5.2	7.0	5.3	8.0	6.7	8.0	8.0	3.5	37.5	37.5	-42.9
Alemania	39.35	6.8	26.1	52.35	7.3	31.0	5.4	7.2	5.8	10.0	7.9	9.7	7.6	3.2	48.4	35.5	-56.2
Dinamarca	30.00	6.4	21.6	32.00	6.4	21.9	4.2	8.1	5.4	7.1	7.1	7.5	7.5	4.4	33.3	33.3	-13.6
España	35.00	6.5	22.8	35.00	6.5	22.8	6.5	6.7	5.4	7.4	6.4	7.7	7.7	4.1	35.1	35.1	-21.9
Grecia	37.50	6.0	16.9	40.00	6.1	18.2	6.8	5.1	6.1	5.1	7.4	7.6	7.6	3.4	34.2	34.2	-47.1
Francia	36.43	7.3	31.8	40.00	7.5	33.2	5.2	8.5	8.4	8.0	7.4	9.0	9.0	4.6	44.4	44.4	-8.7
Finlandia	29.00	6.4	21.3	28.00	6.2	19.9	6.1	6.1	5.6	6.8	6.8	7.2	7.2	4.5	30.5	30.5	-11.1
Italia	40.25 (2)	4.3	-15.9	41.25 (2)	4.8	-4.1	2.9	4.6	3.8	7.7	5.0	5.5	5.5	3.6	10.0	10.0	-38.9
Irlanda	10.00	5.7	11.7	10.00	5.7	11.7	5.3	6.8	5.2	5.5	5.5	5.9	5.9	5.2	15.2	15.2	3.8
Luxemburgo	37.45	6.3	20.7	37.45	6.3	20.7	5.2	6.8	5.3	7.7	6.5	7.7	7.7	3.7	35.1	35.1	-35.1
Países Bajos	35.00	6.5	22.7	35.00	6.5	22.6	5.1	6.9	5.9	7.4	6.9	7.7	7.7	4.1	35.1	35.1	-21.9
Portugal	35.20	6.3	21.0	37.40	6.5	22.5	6.7	6.2	5.2	7.7	6.5	7.9	7.9	3.9	36.7	36.7	-28.2
Suecia	28.00	5.8	14.3	28.00	5.8	14.3	5.0	6.0	5.0	6.6	6.6	6.7	6.7	4.3	25.4	25.4	-39.5
RU	30.00	6.7	24.8	30.00	6.6	24.7	5.5	8.2	5.6	6.9	6.9	7.7	7.7	4.8	35.1	35.1	-25.0

Nota. Cada columna de activos representa la media de los tres tipos de financiación, cuyas ponderaciones respectivas son: Beneficios no distribuidos, 55%, Nuevo capital 10% y Deuda 35%. Cada columna de fuentes de financiación representa una media no ponderada de las 5 partidas de activos. La media general es una media de las 15 posibles combinaciones de inversión, con igual ponderación.

(1) incluidos recargos e impuestos locales.

(2) En el sistema italiano de la "renta diferenciada", el tipo impositivo legal de 36 % en 2001 y de 37 % en 1999 (deducidos recargos e impuestos locales) se reduce a 19 % en algunos casos. En el caso marginal presentado más arriba, se aplica este tipo más reducido, excepto a la deuda, a la cual se le aplica el tipo más elevado.

Cuadro 2 Tipo Impositivo Medio Efectivo por países, años 1999 y 2001

- Por activo, por fuente de financiación y en conjunto
- Solamente impuestos sobre sociedades

TIPOS IMPOSITIVOS MEDIOS EFECTIVOS												
País	Tipos del impuesto sobre sociedades (1) 2001	Media General 2001	Tipos del impuesto sobre sociedades (1) 1999	Media General 1999	1999					1999		
					Activo inmaterial	Edificios industriales	Maquinaria	Activos financieros	Existencias	Beneficios no distribuidos	Nuevo capital	Deuda
Austria	34.00	27.9	34.00	29.8	28.6	29.2	28.4	33.2	29.9	33.9	33.9	22.3
Bélgica	40.17	34.5	40.17	34.5	30.7	36.1	31.0	39.2	35.3	39.1	39.1	25.8
Alemania	39.35	34.9	52.35	39.1	33.9	39.0	34.9	46.8	40.8	46.1	40.1	27.7
Dinamarca	30.00	27.3	32.00	28.8	21.3	34.7	25.3	31.2	31.2	32.3	32.3	22.1
España	35.00	31.0	35.00	31.0	31.1	31.8	27.4	34.2	30.7	35.2	35.2	23.3
Grecia	37.50	28.0	40.00	29.6	35.5	30.4	33.4	11.6	37.1	34.4	34.4	20.8
Francia	36.43	34.7	40.00	37.5	30.6	40.6	40.1	39.0	37.1	42.1	42.1	28.8
Finlandia	29.00	26.6	28.00	25.5	24.8	24.8	23.1	27.3	27.3	28.8	28.8	19.3
Italia	40.25	27.6	41.25	29.8	24.9	29.8	27.4	36.1	31.1	31.8	31.8	26.1
Irlanda	10.00	10.5	10.00	10.5	8.9	15.8	8.2	9.8	9.8	11.7	11.7	8.2
Luxemburgo	37.45	32.2	37.45	32.2	28.6	33.7	29.2	36.6	32.9	36.6	36.6	24.0
Países Bajos	35.00	31.0	35.00	31.0	26.7	32.4	29.2	34.2	32.5	35.1	35.1	23.3
Portugal	35.20	37.0	37.40	32.6	33.2	31.8	28.6	36.5	32.8	37.0	37.0	24.5
Suecia	28.00	22.9	28.00	22.9	19.6	23.4	19.7	25.7	25.7	26.0	26.0	17.1
RU	30.00	28.3	30.00	28.2	24.2	33.7	24.7	29.3	29.3	31.8	31.8	21.6

Nota. Cada columna de activos representa la media de los tres tipos de financiación, cuyas ponderaciones respectivas son: Beneficios no distribuidos, 55%, Capital nuevo 10% y Deuda 35%. Cada columna de fuentes de financiación representa una media no ponderada de las 5 partidas de activos. La media general es una media de las 15 posibles combinaciones de inversión, con igual ponderación.

(1) incluidos recargos e impuestos locales.

Cuadro 3 Tipo Impositivo Medio Efectivo cuando la filial se financia con los beneficios no distribuidos, año 1999

- Solamente impuestos sobre sociedades; media ponderada de las fuentes de financiación de la matriz

TIME %	a	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Alemania	Grecia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Países Bajos	Portugal	España	Suecia	Reino Unido	Media	
de																		
Austria	(33.9) *	39.1	32.3	28.8	42.1	46.1	34.4	11.7	31.8	36.6	35.1	37.0	35.2	26.0	31.8		33.4	
Bélgica	29.9	(39.1)	28.7	25.0	38.1	42.1	30.4	8.1	28.0	32.6	31.2	33.0	31.2	22.2	27.9		29.2	
Alemania	20.1	26.4	18.8	14.3	29.8	(46.1)	25.4	-5.7	17.9	23.4	21.6	23.8	21.7	11.0	17.7		19.0	
Dinamarca	30.1	35.4	(32.3)	25.0	38.4	42.4	30.6	7.8	28.1	32.8	31.3	33.2	31.4	22.2	28.0		29.8	
España	29.7	35.1	28.4	24.6	38.1	42.1	30.2	7.4	27.8	32.5	31.0	32.9	(35.2)	21.8	27.6		29.2	
Grecia	32.9	34.5	32.9	31.8	37.5	41.5	(34.4)	27.9	27.5	33.4	33.5	33.9	33.5	30.3	33.2		33.2	
Francia	29.5	34.8	28.3	24.5	(42.1)	41.8	30.0	7.5	27.6	32.3	30.8	32.7	30.8	21.7	27.5		28.6	
Finlandia	30.6	35.9	29.2	(28.8)	38.9	42.9	31.0	8.3	28.6	33.3	31.8	33.7	31.9	22.7	28.5		30.5	
Italia	30.3	35.5	29.0	25.3	38.4	42.4	30.7	8.4	(31.8)	32.9	31.5	33.3	31.5	22.5	28.2		30.0	
Irlanda	32.7	38.0	31.2	27.6	41.0	45.0	33.2	(11.7)	30.7	35.4	34.0	35.8	34.0	24.8	30.6		33.8	
Luxemburgo	29.4	34.8	28.2	24.4	37.8	41.8	29.9	7.1	27.5	(36.6)	30.7	32.6	30.7	21.6	27.3		28.8	
Países Bajos	33.9	39.1	32.3	28.8	42.1	46.1	34.4	11.7	31.8	36.6	(35.1)	37.0	35.2	26.0	31.8		33.3	
Portugal	30.2	35.5	29.0	25.2	38.4	42.3	30.7	8.3	28.3	32.9	31.4	(37.0)	31.5	22.5	28.2		29.6	
Suecia	30.8	36.1	29.4	25.7	39.1	43.1	31.2	8.5	28.8	33.5	32.0	33.9	32.1	(26.0)	28.7		30.9	
RU	30.3	35.6	29.0	26.5	38.6	42.7	32.9	22.1	28.3	33.1	31.6	33.5	31.6	24.8	(31.8)		31.5	
Canadá	40.1	44.5	32.3	33.4	43.8	50.4	34.4	11.7	38.3	38.5	37.1	48.4	41.2	28.4	31.8		37.0	
EE.UU.	31.8	36.9	30.3	29.1	39.7	43.5	33.0	25.0	29.9	34.4	33.0	38.6	35.0	27.6	30.7		33.2	
Media		30.0	35.4	29.0	25.5	38.4	43.0	31.1	9.9	28.0	32.9	31.2	33.3	31.6	22.9	28.4		30.1

* Los datos entre paréntesis representan los correspondientes tipos impositivos medios nacionales

Cuadro 4 Tipo Impositivo Medio Efectivo cuando la filial se financia mediante emisión de capital, año 1999
- Solamente impuestos sobre sociedades; media ponderada de las fuentes de financiación de la matriz

TIME %	a	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Alemania	Grecia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Países Bajos	Portugal	España	Suecia	Reino Unido	Media
de																	
Austria	(33.9)*	39.1	32.3	28.8	42.1	40.1	34.4	11.7	31.8	36.6	35.1	37.0	35.2	26.0	31.8	33.0	
Bélgica	30.6	(39.1)	29.3	25.6	38.8	36.9	31.1	8.8	28.7	33.3	31.9	33.7	31.9	22.9	28.6	29.4	
Alemania	21.0	27.2	19.6	15.1	30.7	(40.1)	29.2	-4.8	18.7	24.2	22.4	24.7	22.5	11.9	18.6	20.1	
Dinamarca	30.1	35.4	(32.3)	25.0	38.4	36.4	30.6	7.8	28.1	32.8	31.3	33.2	31.4	22.2	28.0	29.3	
España	29.7	35.1	28.4	24.6	38.1	36.1	30.2	7.4	27.8	32.5	31.0	32.9	(35.2)	21.8	27.6	28.8	
Grecia	36.0	34.5	36.6	37.4	37.5	35.5	(34.4)	39.5	27.8	34.8	36.1	35.3	36.1	36.6	38.0	35.8	
Francia	29.9	35.2	28.6	24.9	(42.1)	36.2	30.4	7.8	27.9	32.6	31.1	33.0	31.2	22.1	27.8	28.5	
Finlandia	30.6	35.9	29.2	(28.8)	38.9	36.9	31.0	8.3	28.6	33.3	31.8	33.7	31.9	22.7	28.5	30.1	
Italia	30.9	36.1	29.6	25.9	39.0	37.1	31.4	9.0	(31.8)	33.6	32.1	34.0	32.2	23.1	28.8	30.2	
Irlanda	32.7	38.0	31.2	27.6	41.0	39.0	33.2	(11.7)	30.7	35.4	34.0	35.8	34.0	24.8	30.6	33.4	
Luxemburgo	33.9	39.1	32.3	28.8	42.1	40.1	34.4	11.7	31.8	(36.6)	35.1	37.0	35.2	26.0	31.8	32.8	
Países Bajos	33.9	39.1	32.3	28.8	42.1	40.1	34.4	11.7	31.8	36.6	(35.1)	37.0	35.2	26.0	31.8	32.9	
Portugal	30.8	36.1	29.6	25.9	39.0	37.1	31.3	9.0	28.9	33.5	32.1	(37.0)	32.1	23.1	28.8	29.8	
Suecia	30.8	36.1	29.4	25.7	39.1	37.1	31.2	8.5	28.8	33.5	32.0	33.9	32.1	(26.0)	28.7	30.5	
RU	30.3	35.6	29.0	27.5	38.6	36.7	34.1	29.8	28.3	33.1	31.6	33.5	31.6	26.5	(31.8)	31.9	
Canadá	45.2	49.5	32.3	36.8	45.4	50.3	34.4	11.7	43.3	40.2	38.8	58.4	46.2	30.1	31.8	39.6	
EE.UU.	33.5	38.5	31.7	32.4	41.4	39.5	34.6	34.7	31.6	36.1	34.7	43.6	38.4	31.5	33.1	35.7	
Media	30.8	35.9	29.8	26.5	39.0	37.5	31.9	11.9	28.6	33.3	32.0	33.9	32.3	24.0	29.2	30.4	

* Las cifras entre paréntesis representan los correspondientes tipos impositivos medios nacionales

Cuadro 5 Tipo Impositivo Medio Efectivo cuando la filial se financia mediante deuda, año 1999

- Solamente impuestos sobre sociedades; media ponderada de las fuentes de financiación de la matriz

TIME %	a	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Alemania	Grecia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Países Bajos	Portugal	España	Suecia	Reino Unido	Media
de																	
Austria	(22.3) *	33.1	29.2	26.8	36.2	35.0	28.3	15.9	33.5	31.4	30.8	31.9	30.8	24.5	29.1	29.7	
Bélgica	32.3	(25.8)	31.5	29.3	38.4	37.3	30.7	18.6	35.8	33.8	33.2	34.2	33.2	27.0	31.5	31.9	
Alemania	27.8	31.5	26.7	24.3	35.0	(27.7)	31.9	11.7	31.9	29.6	28.9	30.1	28.9	21.6	26.9	27.6	
Dinamarca	29.4	32.7	(22.1)	26.4	35.7	34.6	27.9	15.4	33.1	31.0	30.3	31.4	30.4	24.1	28.7	29.4	
España	30.1	33.3	29.4	27.0	36.4	35.2	28.5	16.1	33.7	31.6	31.0	32.1	(23.3)	24.7	29.3	29.9	
Grecia	36.0	34.4	36.6	37.4	37.5	36.3	(20.8)	39.5	35.2	34.8	36.1	35.3	36.1	36.6	38.0	36.4	
Francia	31.7	34.9	31.0	28.7	(28.8)	36.8	30.2	17.9	35.3	33.2	32.6	33.7	32.7	26.4	31.0	31.1	
Finlandia	28.5	31.8	27.9	(19.3)	34.9	33.7	27.0	14.5	32.2	30.1	29.4	30.6	29.5	23.2	27.8	28.7	
Italia	31.5	34.7	30.8	28.5	37.7	36.5	30.0	17.8	(26.1)	33.0	32.4	33.4	32.4	26.3	30.8	31.1	
Irlanda	24.5	29.6	24.2	21.5	31.0	29.9	26.4	(8.2)	28.3	26.2	25.5	28.3	25.5	19.3	23.8	26.0	
Luxemburgo	30.6	33.9	29.9	27.6	36.9	35.7	29.1	16.7	34.2	(24.0)	31.5	32.6	31.6	25.3	29.9	30.4	
Países Baios	30.1	33.3	29.4	27.0	36.4	35.2	28.5	16.1	33.7	31.6	(23.3)	32.1	31.0	24.7	29.3	29.9	
Portugal	31.6	34.8	30.9	28.6	37.8	36.6	30.1	17.9	35.1	33.1	32.5	(24.5)	32.5	26.4	30.9	31.3	
Suecia	28.2	31.5	27.6	25.1	34.5	33.4	26.6	14.2	31.8	29.8	29.1	30.2	29.1	(17.1)	27.4	28.5	
RU	29.0	32.3	28.3	27.5	35.3	34.1	30.0	29.8	32.6	30.6	29.9	31.0	29.9	26.5	(21.6)	30.5	
Canadá	40.1	42.8	31.4	34.7	40.8	44.4	30.6	18.3	43.1	36.3	35.7	49.3	40.9	29.7	31.4	36.6	
EE.UU.	32.7	35.8	31.7	32.4	38.7	37.6	31.9	34.7	36.2	34.2	33.6	39.7	36.2	31.5	33.1	34.7	
Media	30.1	33.0	29.5	27.5	36.0	35.0	28.9	18.7	33.3	31.4	30.9	31.9	31.0	25.5	29.6	30.2	

* Las cifras entre paréntesis representan los correspondientes tipos impositivos medios nacionales

Resumen introductorio del estudio de los servicios de la Comisión sobre

"FISCALIDAD DE LAS EMPRESAS EN EL MERCADO INTERIOR" [SEC(2001)1681]

Introducción

- (1) En las conclusiones del Consejo ECOFIN de diciembre de 1998 se solicitaba a la Comisión que realizara un estudio analítico sobre la tributación de las empresas en la Unión Europea. El estudio debía dar a conocer las diferencias en el nivel efectivo de los impuestos sobre sociedades y precisar las principales disposiciones fiscales que podrían obstaculizar la actividad económica transfronteriza en el Mercado Único. Sobre esta base, se debía llevar a cabo una evaluación de los efectos sobre la localización de la actividad económica y las inversiones. En julio de 1999, el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) concretó la petición en un mandato oficial a la Comisión en el que se solicitaba un análisis empírico y una evaluación de la política fiscal de la tributación de las empresas en la UE.
- (2) La Comisión ha estado asistida por dos grupos de expertos creados expresamente: uno de ellos dedicado a estudiar el método para calcular los tipos impositivos efectivos en los Estados miembros y el otro a estudiar los obstáculos de tipo fiscal que aún impiden un correcto funcionamiento del Mercado Único. El primer grupo estaba formado por académicos que gozan de una experiencia adecuada y de reputación científica en trabajos teóricos relacionados con el tema. El segundo grupo incluía expertos pertenecientes al mundo empresarial y a los interlocutores sociales en el ámbito comunitario. Los miembros del segundo grupo fueron designados por las organizaciones respectivas.

El informe Ruding y la repercusión sobre el Mercado Interior

- (3) El estudio actual toma en consideración el informe del Comité de expertos independientes sobre la tributación de las empresas (Comité Ruding), al que la Comisión solicitó en 1990 que determinara si las diferencias entre Estados miembros en cuanto a imposición de las empresas y a la presión fiscal sobre éstas producía distorsiones importantes que afectaran al funcionamiento del Mercado Único, y que examinara todas las posibles medidas correctoras. El análisis de base para este estudio inicial sigue teniendo vigencia en su mayor parte. En este sentido, cabe señalar que se han producido pocos avances en materia de tributación de las empresas a resultas de sus hallazgos y recomendaciones. Sin embargo, el contexto para estudiar la tributación de las empresas en la UE sí ha cambiado desde entonces de varias maneras. Por otra parte, el mandato dado a la Comisión por el Consejo para el presente estudio es más amplio que el dado por la Comisión al

comité de expertos en 1990, ya que solicita explícitamente el análisis de los obstáculos fiscales en el Mercado interior.

- (4) 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.
- (5) Hay que recalcar 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 integración 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.
- (6) Actualmente, las empresas de la UE se encuentran con una zona económica única en la que se aplican 15 regímenes fiscales distintos. Ésto 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. Ésto 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.

El nivel efectivo de tributación de las empresas en la UE

- (7) 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 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. Por lo tanto, la magnitud de estas diferencias y dispersiones tributarias merece atención.
- (8) Sin embargo, una valoración completa de los costes de bienestar que conllevan las diferencias en los tipos de los impuestos sobre sociedades requeriría un análisis más amplio, que tuviera 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, la 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. Hay que precisar que el presente estudio no ha intentado valorar cuantitativamente las pérdidas de eficacia ni los costes de bienestar que podrían ir asociados a las diferencias existentes entre los tipos efectivos de los impuestos sobre sociedades en la Unión Europea.
- (9) 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.
- (10) Analizando 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 principales elementos de los regímenes fiscales en la presión fiscal efectiva.

- (11) El análisis no aporta pruebas de cómo influye la tributación en las decisiones económicas concretas. Aunque los estudios empíricos muestran que existe una correlación entre la imposición y las decisiones sobre los lugares de inversión, se ha considerado que, dadas las carencias de las metodologías existentes y sus limitaciones por la falta de datos disponibles, ninguno de los métodos actuales habría servido en el presente estudio sin ampliar considerablemente la extensión del trabajo.
- (12) 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 una 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.
- (13) El estudio presenta cálculos de los tipos impositivos que gravan de hecho las inversiones nacionales y transnacionales de las sociedades en los 15 países de la UE (así como en los EE.UU. y Canadá en algunos casos) con arreglo a los sistemas fiscales vigentes en el año 1999. Presenta también cálculos de los tipos impositivos que gravan de hecho las inversiones nacionales de las sociedades de los Estados miembros de la Unión en 2001. En vista de la estructura y la magnitud de la reforma fiscal alemana aprobada en 2000, se analizan separadamente los efectos de esta reforma a partir del 1 de enero de 2001. En los cálculos se contemplan primordialmente los impuestos sobre sociedades de cada país, pero también se incluye el efecto de los impuestos sobre la renta de las personas físicas sobre dividendos, intereses y plusvalías.
- (14) 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. En el estudio, el cálculo principal de la presión fiscal efectiva sobre las sociedades se basa en una metodología consistente en calcular la presión fiscal efectiva para un proyecto hipotético de futura inversión en el sector manufacturero. Desde el punto de vista técnico, el análisis aplica una metodología revisada y ampliada del "método King & Fullerton", expuesto por Devereux y Griffith (1998). El cálculo se completa con datos procedentes de la aplicación del modelo del "European Tax Analyser", que emplea el método del modelo de empresa elaborado por la Universidad de Mannheim y por ZEW (1999). Teniendo en cuenta que cada

metodología se basa en distintas hipótesis y restricciones, la comparación de los respectivos resultados permite comprobar y, posiblemente, confirmar las tendencias generales derivadas de los cálculos.

- (15) 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 estudios existentes basados en los métodos mencionados asumen diferentes hipótesis en lo relativo al marco económico y a la definición de la inversión. El presente estudio, por ejemplo, al igual que el informe Ruding, calcula los tipos impositivos efectivos aplicando una determinada tasa de rentabilidad después de impuestos, mientras que otros estudios¹ los calculan aplicando un determinado tipo de rentabilidad antes de impuestos. Estos diferentes supuestos de base para la inversión hipotética y el marco económico pueden dar lugar a unos resultados numéricos algo diferentes.
- (16) Estos enfoques no permiten, por razones metodológicas, tener en cuenta en el cálculo todas las características relacionadas con la existencia y el funcionamiento de distintos sistemas fiscales. Por ejemplo, no se incluyen los efectos de la consolidación de beneficios y pérdidas en toda la UE porque el modelo asume que todas las inversiones son rentables. Tampoco es posible contabilizar o incluir los costes de cumplimiento. Sin embargo, sí se incluyen las características más importante de los sistemas tributarios, como son los tipos impositivos, elementos primordiales de las bases imponibles y de los sistemas fiscales. Por lo tanto, se debe considerar que los resultados obtenidos resumen y miden las características esenciales del sistema fiscal.
- (17) 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 el estudio se han analizado los indicadores de los impuestos efectivos sobre las empresas tanto marginales como inframarginales (medios), reflejando distintas hipótesis relacionadas con la metodología de base, así como con la localización nacional o internacional de la inversión, con la rentabilidad de la inversión o de la empresa considerada, y con el tamaño y el comportamiento de las empresas. Los cálculos se han complementado con un "análisis de sensibilidad", que comprueba cómo varían los resultados en función de las hipótesis.
- (18) La amplia serie de datos obtenidos no intenta presentar unos "valores universalmente válidos" de la presión fiscal efectiva en diferentes países, sino más bien dar indicadores, o ilustrar interrelaciones, en una serie de situaciones relevantes. En realidad, los tipos impositivos efectivos en un Estado miembro

¹ Véase, por ejemplo: Baker & McKenzie, Survey of the Effective Tax Burden in the EU, Amsterdam; 1999 y 2001

dependen de las características del proyecto concreto de inversión y de la metodología aplicada.

- (19) No obstante, esos resultados permiten formular unas conclusiones generales sobre las diferencias en la presión fiscal efectiva y sobre los principales factores *fiscales* que influyen en la misma. Por lo tanto, se puede dar una explicación de cómo los regímenes fiscales de los Estados miembros crean incentivos para la distribución de los recursos. Un hecho del análisis cuantitativo que llama la atención es que, en todas las situaciones planteadas, las conclusiones e interpretaciones se mantienen relativamente constantes.
- (20) Cuando se tienen en cuenta inversiones nacionales, el análisis para 1999 indica que 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. La amplitud de la variación de los tipos impositivos nacionales que gravan efectivamente a las sociedades, cuando no se tienen en cuenta los impuestos sobre las personas físicas, es de aproximadamente 37 puntos en el caso de una inversión marginal (entre -4,1% y 33,2%) y de aproximadamente 30 puntos en el caso de inversiones más rentables (entre 10,5% y 39,1% cuando se aplica la metodología de la inversión hipotética y entre 8,3% y 39,7% cuando se aplica el modelo del "European Tax Analyser"). La introducción de los impuestos sobre las personas físicas incrementa sustancialmente las presiones fiscales efectivas y las diferencias observadas. Por otra parte, el análisis indica que, prácticamente en todas las situaciones analizadas, los sistemas fiscales tienden a favorecer las inversiones en bienes intangibles y maquinaria y que el endeudamiento es la fuente de financiación más eficaz desde el punto de vista fiscal.

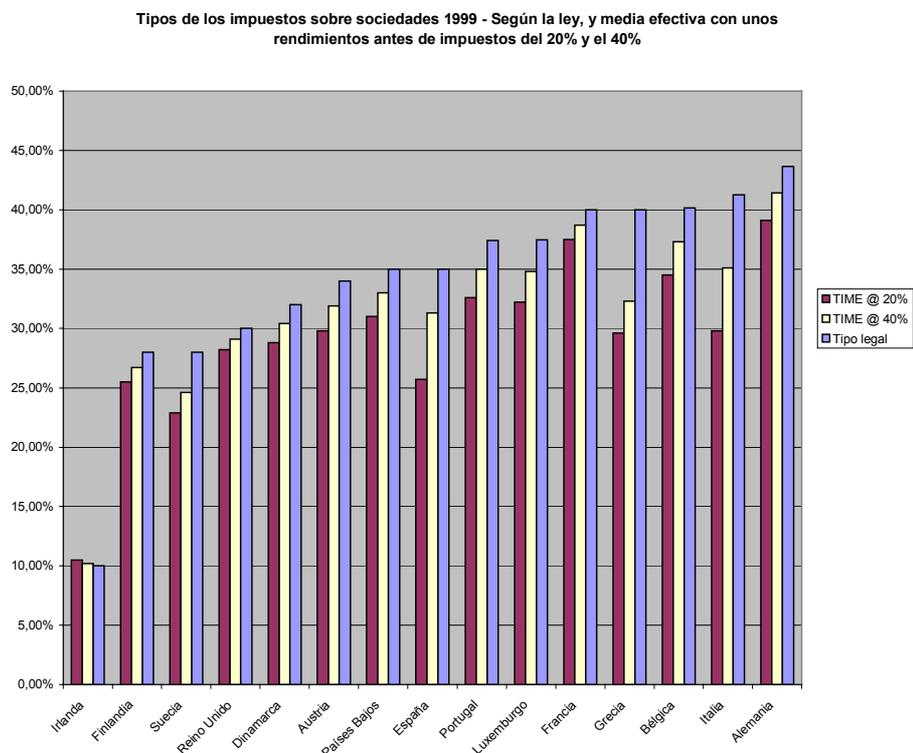
Un estudio reciente de Baker y McKenzie realizado según distintas hipótesis en lo relativo al contexto económico y a los códigos tributarios aplicados, muestra que, en la situación económica más parecida a la que se considera en el presente estudio (tasa de rentabilidad antes de impuestos del 6% frente a un tipo de rentabilidad después de impuestos del 5% contemplada en el estudio de la Comisión), el rango de variación es de 32 puntos en el caso de una inversión marginal (del 4,9% al 36,8%). Cuando se fija la tasa de rendimiento antes de impuestos en el 10% (caso de base en el cálculo de Baker y McKenzie), el rango de variación es de 23 puntos (del 6,8% al 30,1%). También este estudio muestra que el método de financiación más eficaz desde el punto de vista fiscal es el endeudamiento, y que los sistemas fiscales tienden a favorecer las inversiones en bienes intangibles y en maquinaria.

- (21) 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 enfrentan 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 tributación 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 donde se sitúen sus actividades. Como ya se dijo, este razonamiento económico se basa en consideraciones exclusivamente fiscales y no puede explicar, por sí solo, el comportamiento real de las empresas.

- (22) Claramente, 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 análisis cuantitativo muestra asimismo que 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. El estudio realizado por Baker y McKenzie llegaba a la conclusión de que, en general, la composición de la base imponible no influye mucho en la presión fiscal efectiva y que el factor verdaderamente importante para explicar las diferencias de presión fiscal es el nivel del tipo impositivo.
- (23) Cuando se toman en consideración las inversiones transnacionales, los resultados para 1999 reflejan variaciones en la forma en que cada país trata las inversiones en o procedentes de otros países. Así pues, la presión fiscal efectiva de una filial de una empresa matriz en un país depende esencialmente de dónde esté situada dicha filial. Partiendo de los supuestos contemplados en este estudio, el rango de variación de las presiones fiscales efectivas sobre las filiales situadas en diferentes países de acogida pueden llegar a ser de más de 30 puntos, independientemente del método de financiación de la filial. 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.

- (24) El análisis de la presión fiscal efectiva sobre la inversión transnacional también da una indicación de los efectos distributivos de la tributación internacional al permitir comprender en qué medida el tratamiento fiscal de las inversiones



transnacionales incentiva la realización de inversiones transnacionales en lugar de nacionales. Los datos revelan que, por término medio en la UE, la inversión hacia y desde el exterior está más gravada que las inversiones nacionales idénticas alternativas y que, por lo tanto, los componentes adicionales del sistema transnacional se suman de algún modo a los tipos impositivos efectivos sobre la inversión.

- (25) Pero, 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.
- (26) Las diferencias observadas entre los tipos efectivos de tributación en el análisis 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 análisis tiende a mostrar que 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.

- (27) Merece la pena señalar que, en toda la serie de indicadores nacionales y transfronterizos que muestran la presión fiscal efectiva para las sociedades, se observa una notable coincidencia en cuanto a la posición relativa de los Estados miembros, sobre todo en las bandas superior e inferior de la clasificación. En general, Alemania y Francia tienden a mostrar presiones fiscales mayores, mientras que Irlanda, Suecia y Finlandia tienden a estar en la parte inferior de la clasificación. Tan sólo Italia cambia drásticamente de lugar en la clasificación cuando cambia la rentabilidad de la inversión. Debido al funcionamiento del sistema de doble renta, en la práctica las inversiones marginales resultan subvencionadas, mientras que otras inversiones más rentables soportan una carga fiscal efectiva situada en la zona media de la clasificación.
- (28) Cuando se actualiza el análisis nacional para tener en cuenta los regímenes fiscales vigentes en 2001, el panorama general no sufre grandes variaciones con respecto al de 1999. Pero como consecuencia de una tendencia general al descenso de los tipos impositivos legales (si bien las reducciones son relativamente pequeñas salvo en el caso de Alemania), las inversiones más rentables gozaron de reducciones de los tipos impositivos efectivos en bastantes países, con el resultado de que la amplitud de las diferencias entre los respectivos tipos impositivos efectivos nacionales en el caso de inversiones más rentables se redujo de 30 a 26 puntos porcentuales.
- (29) La reforma fiscal alemana que entró en vigor el 1.1.2001 es una importante reforma que supone una rebaja sustancial del tipo del impuesto sobre sociedades y de los tipos del impuesto sobre la renta, financiada en parte mediante la ampliación de la base imponible, que incluye la supresión del sistema del doble tipo y del sistema de imputación. Sin embargo, pese a estos cambios, la reforma fiscal influye poco en la posición relativa de Alemania dentro de la clasificación de países de la UE, de modo que tanto el tipo global nacional del impuesto sobre sociedades como la presión fiscal efectiva siguen estando entre los más elevados de la UE.
- (30) Si se simula la repercusión de una armonización hipotética de determinadas características de los sistemas tributarios, aisladamente, sobre los tipos impositivos efectivos se observa que:

La introducción de un tipo impositivo común en la UE tendría una notable repercusión, al disminuir la dispersión –tanto entre empresas matrices como entre filiales- de los tipos impositivos efectivos marginales y medios en todos los países de la UE. En la medida en que la imposición influye, es probable que ese caso hipotético contribuyera en parte a reducir las ineficiencias causadas por la localización en el seno de la UE.

Comparativamente, ninguna otra hipótesis tendría semejante repercusión. Por ejemplo, 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 una multinacional en toda la UE tiende a incrementar la dispersión de los tipos impositivos efectivos si se mantienen constantes los tipos impositivos nominales globales.

Deben hacerse además dos observaciones acerca de estos resultados con una base imponible común. En primer lugar, las metodologías aplicadas no permiten tomar en consideración todos los elementos de las bases imponibles. Sin embargo, el modelo del "European Tax Analyser", cuyos resultados son similares a los obtenidos con simulaciones de una inversión hipotética, sí contempla muchos más elementos de las bases imponibles. En segundo lugar, los beneficios que se obtendrían tanto con el enfoque de la base imponible consolidada común como con el de la base imponible del país de origen, por ejemplo, la consolidación de pérdidas y la simplificación de la determinación de los precios de las transferencias, no se pueden precisar empleando las metodologías aplicadas en el presente informe.

Hay que subrayar que estos resultados se basan en un análisis estático y no reflejan los efectos y reacciones dinámicos que resultan de la armonización de determinadas características fiscales aisladas.

- (31) Las distorsiones potenciales en la distribución de los recursos que muestra el análisis de las inversiones transnacionales indican que puede haber incentivos para que las empresas modifiquen su comportamiento a fin de reducir su carga fiscal global. Por lo tanto, el estudio ha contemplado algunos ejemplos ficticios de estrategias de optimización fiscal de las empresas por medio de empresas financieras intermediarias, centrandó la atención en los efectos probables de la supresión de estas estructuras financieras destinadas a reducir los impuestos. Sin embargo, la eliminación de estas posibilidades de aplicar estrategias de optimización no contribuirá, per se, a resolver el problema de la mala distribución de los recursos inducida por motivos fiscales. Puesto que el principal componente fiscal que influye en las diferencias de los tipos impositivos efectivos es el tipo impositivo nacional global, las empresas situadas en países "de elevada presión fiscal" podrán compensar la supresión de esos intermediarios financieros aprovechando mejor las diferencias de los tipos impositivos generales y estructurando sus inversiones para poder beneficiarse de los tipos más bajos.

Obstáculos fiscales a las actividades económicas transfronterizas en el Mercado Interior

- (32) El mandato del Consejo pide asimismo que se subrayen los obstáculos fiscales aún existentes en la actividad económica transfronteriza en el Mercado Interior y que se determinen las principales disposiciones fiscales que podrían obstaculizar la actividad económica transfronteriza en el Mercado Único. Para ello, el presente estudio presta atención a otras cargas fiscales o de cumplimiento que deben afrontar las empresas por el hecho de hacer negocios en más de un Estado miembro y que, por lo tanto, representan una barrera para los intercambios, el establecimiento y las inversiones transfronterizas.

- (33) La causa subyacente de esas cargas fiscales y de cumplimiento adicionales es la existencia, dentro del Mercado Interior, de 15 sistemas fiscales distintos. En primer lugar, 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.
- (34) 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.
- (35) 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 ampliación de ésta hace si cabe más urgente encontrar soluciones adecuadas.
- (36) 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.

- (37) 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%.
- (38) 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 ejemplo, 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).
- (39) 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. La Comisión ha presentado ya una propuesta de directiva sobre la materia [COM(1998)67], que se espera sea adoptada en el contexto del "paquete fiscal".
- (40) 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.
- (41) 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", el estudio observa notables 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.
- (42) El estudio observa especiales dificultades en relación con la compensación de pérdidas transfronteriza que, 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.
- (43) 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 un incentivo para la inversión interna y la inversión en los Estados miembros de mayor tamaño.
- (44) 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 intragrupo. 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 intragrupo 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.

- (45) 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 (que implican, entre otras cosas, un mayor énfasis en bienes intangibles) 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. El estudio indica que el efecto combinado de estas dificultades para las empresas puede suponer un incremento considerable del coste de cumplimiento en las actividades internacionales.
- (46) 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 las indagaciones realizadas por los servicios de la Comisión en los Estados miembros hacen pensar que el número de litigios entre Estados miembros relacionados con los precios de transferencia es bastante reducido, un estudio de empresas multinacionales publicado por la empresa de contabilidad Ernst&Young² informa de un elevado número de casos de doble imposición derivados de ajustes en los precios de transferencia. Esto coincide con las declaraciones formuladas por los representantes de las empresas, que se quejan además de que el coste y el tiempo que conllevan los actuales procedimientos de resolución de litigios suelen ser demasiado elevados para las empresas, con el resultado que suele ser menos costoso aceptar la doble imposición. En este contexto, el presente estudio ha descubierto que el Convenio de Arbitraje 90/436/CEE, que pretende facilitar un procedimiento de resolución de litigios vinculante, apenas se usa y algunas de sus disposiciones pueden disuadir a los contribuyentes de recurrir a él.
- (47) Resumiendo, el estudio llega a la conclusión de que, aunque hay pruebas de comportamiento agresivo de algunas empresas en la determinación de los precios

² Estudio Ernst-Young: Transfer pricing 1999 Global Survey: Practices, Perceptions, and Trends for 2000 and beyond

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.

- (48) El estudio también señala el área de los convenios sobre doble imposición como fuente potencial de obstáculos y 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. Lo que es más, el estudio muestra que las disposiciones de los convenios fiscales que se basan en el modelo de la OCDE, en particular los artículos sobre no discriminación, no bastan para garantizar el cumplimiento del principio jurídico de la UE sobre igualdad de trato. Por otra parte, la falta de coordinación en la práctica seguida por los Estados miembros con respecto a los convenios con terceros países, por ejemplo en lo que se refiere a la limitación de los beneficios que otorgan los convenios, puede dar lugar a distorsiones y divisiones del Mercado Interior.
- (49) El estudio ha observado, asimismo, que algunos ámbitos fiscales que no forman parte de la tributación de sociedades pueden no obstante suponer considerables obstáculos para la actividad económica transfronteriza en la UE. Se trata en particular de los impuestos sobre las retribuciones en especie, sobre las opciones de compra de acciones y sobre las pensiones complementarias, así como del IVA. Es importante señalar que, unidas a los obstáculos fiscales, estas dificultades tienen un efecto acumulativo para las empresas en cuestión. En lo referente al IVA, afecta sobre todo a las pequeñas y medianas empresas, para las que la naturaleza de los diversos obstáculos fiscales a la actividad económica transfronteriza suele ser idéntica, pero que acusan desproporcionadamente –a veces de forma prohibitiva- el elevado coste de cumplimiento que implica afrontarlos.

Medios para superar los obstáculos fiscales en el Mercado Interior

- (50) 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.

- (51) Un enfoque global que dotara a las empresas de la UE de una única base imponible consolidada común para sus actividades en la UE solventaría casi todos los obstáculos fiscales a la actividad económica transfronteriza que se han señalado. Es improbable que un enfoque sólo parcial consiguiera lo mismo de forma comparable. También hay que señalar que, evidentemente, todas las propuestas suscitan problemas técnicos que habría que estudiar más a fondo.
- (52) Con independencia del enfoque básico aplicado, es importante señalar que, a falta de soluciones políticas, los contribuyentes se han visto obligados a recurrir al proceso judicial para luchar contra normas discriminatorias y otros obstáculos. A resultas de ello, el Tribunal de Justicia Europeo (TJE) ha desarrollado un extenso corpus de jurisprudencia sobre la compatibilidad de las normas fiscales nacionales con el Tratado. También a los tribunales nacionales se les pide cada vez más que se pronuncien en esta área. Aunque el TJE ha contribuido notablemente a la eliminación de obstáculos fiscales para las empresas, es improbable que la interpretación del Tratado baste para hacer frente a todos obstáculos fiscales que se oponen a la actividad transfronteriza. Además, las sentencias del TJE se limitan al asunto concreto que se le somete y, por lo tanto, quizá sólo se refieran a aspectos aislados de algún tema más general. La ejecución de las sentencias del TJE se deja en manos de los Estados miembros, que no suelen extraer las consecuencias más generales que se derivan de las mismas. Parece, por lo tanto, que hay cabida para introducir un marco comunitario de intercambio de opiniones sobre las consecuencias de sentencias importantes del TJE.
- (53) Un importante ejemplo del principio antes mencionado es el problema de la inclinación de algunos sistemas de imposición de sociedades en favor de la inversión interna nacional, sobre todo derivado de los sistemas de imputación, para los que la jurisprudencia del Tribunal reviste una especial importancia. Algunas sentencias recientes, por ejemplo las dictadas en los casos *Safir*, *Verkooijen* y *Saint-Gobain*, sugieren que los sistemas fiscales que desincentivan la actividad o la inversión transfronterizas pueden ser contrarios a las disposiciones del Tratado sobre las libertades fundamentales. Dichas sentencias plantean importantes cuestiones con respecto a la concepción de los sistemas fiscales de los Estados miembros, para las que sería deseable mayor orientación a escala de la UE.

Medidas para soluciones específicas

- (54) Los diversos problemas que plantea la aplicación divergente de las directivas de la UE en materia fiscal (tanto existentes como futuras) según el Estado miembro se podrían atajar por medio de un intercambio periódico de las mejores prácticas y/o de alguna forma de examen por expertos. Ello brindaría además la oportunidad de lograr una comprensión más afin de conceptos importantes de la tributación de las empresas en la UE, sobre todo la evasión fiscal. Conseguir una aplicación más uniforme del Derecho fiscal de la UE es un paso importante para reducir los costes de cumplimiento e incrementar la eficacia de la imposición de sociedades. Al mismo tiempo, se reduciría la necesidad de litigios.
- (55) Las deficiencias observadas en la Directiva sobre fusiones y en la Directiva sobre sociedades matrices y filiales hacen pensar en la necesidad de modificarlas. La

Comisión ha presentado ya propuestas de modificación de las directivas sugiriendo, básicamente, que se extienda su ámbito de aplicación a fin de incluir otras entidades sujetas a los impuestos sobre sociedades [COM(93)293]. Además de esto y con miras a aclarar el alcance de algunas disposiciones importantes de las directivas, sobre todo las relativas a la evasión y el abuso, podría ser de utilidad que se introdujeran otras modificaciones de las directivas y/o se dieran orientaciones más detalladas sobre cómo aplicar tales disposiciones.

- (56) En lo que respecta a la Directiva sobre fusiones, el estudio ha detectado algunas otras áreas en las que la introducción de nuevas modificaciones facilitaría la reestructuración transfronteriza. Siguiendo la lógica de la directiva actual, se podría examinar en primer lugar en qué medida se podrían tener en cuenta los impuestos específicos sobre las transferencias derivadas de operaciones de reestructuración transfronteriza (sobre todo en relación con la propiedad inmobiliaria). En segundo lugar, se podría explicar la directiva para dejar claro qué casos de doble imposición económica habría que evitar. Un ejemplo de ello podría ser el disponer que las plusvalías obtenidas de la venta de acciones recibidas a cambio de otras acciones o activos se calculen de acuerdo con el valor de mercado en el momento del canje, dando así solución a "reservas ocultas" previamente acumuladas sin consecuencias fiscales inmediatas. Un cambio más radical de la directiva sería extender su ámbito de aplicación para diferir el devengo de impuestos cuando se transfieran activos a otro Estado miembro, pero protegiendo los derechos de imposición de los Estados miembros. La Directiva sobre matrices y filiales se podría modificar de manera que abarcara las participaciones de capital tanto directas como indirectas o, si no, que estableciera un umbral mínimo de participación más bajo.
- (57) Por último, cabe señalar que el reciente acuerdo sobre el Estatuto de la Sociedad Europea introducirá un marco de Derecho de sociedades para las fusiones transfronterizas, cuya ausencia ha reducido hasta ahora la utilidad de la Directiva sobre fusiones.
- (58) En lo que se refiere a la compensación de pérdidas transfronteriza, la Comisión presentó en 1990 una propuesta de directiva [(COM(90)595] que permitía a las sociedades matrices computar las pérdidas sufridas por establecimientos permanentes y filiales situados en otro Estado miembro. El Consejo no aprobó la propuesta y ha interrumpido las discusiones sobre la misma. El análisis de la propuesta que se ha realizado dentro del presente estudio hace pensar que en ella se podrían introducir varias modificaciones técnicas. Por ejemplo, se podría contemplar que las pérdidas se calcularan según las normas del Estado de la sociedad matriz y no del de la filial, como recoge la propuesta.
- (59) Como alternativa, se podría conseguir un resultado similar desde el punto de vista de la sociedad ideando un régimen similar al sistema danés de 'tributación conjunta'. Básicamente, según las disposiciones danesas, un grupo de sociedades cuya matriz sea danesa tributa como si estuviera organizada mediante una estructura de sucursales, de modo que Dinamarca grava los resultados consolidados del grupo. La ventaja de este método sobre la propuesta de la

Comisión radica en la mayor simetría entre la imposición de beneficios y la compensación de pérdidas.

- (60) Se dispone de diversas medidas que ayudarían a remediar los diversos problemas relativos a la determinación de los precios de transferencia. Sin duda se podría mejorar la aplicación práctica del Convenio de Arbitraje y someter sus disposiciones a la interpretación del Tribunal. Además, se podría animar a los Estados miembros a introducir programas bilaterales o multilaterales de “acuerdos previos de precios de transferencia” o a ampliar los existentes. Estos instrumentos, aunque costosos, son un medio eficaz de combatir la incertidumbre relacionada con los precios de transferencia. También se podría contemplar un marco de acuerdos o consultas previos antes de que las administraciones fiscales aplicaran ajustes de precios de transferencia, condicionado a la adopción de medidas de salvaguardia para impedir la planificación fiscal agresiva.
- (61) En general, los costes de cumplimiento y la incertidumbre se podrían reducir mediante una mayor coordinación entre Estados miembros en cuanto a los requisitos de documentación y la aplicación de los diversos métodos, por ejemplo, desarrollando mejores prácticas. Dicha coordinación podría tener lugar en el contexto de un grupo de trabajo de la UE y aprovechar y complementar las actividades de la OCDE en este ámbito. Sería posible desarrollar más el proceso con el fin de abordar también las preocupaciones de las empresas. El establecimiento por parte de la Comisión de un foro conjunto sobre determinación de precios de transferencia que reuniera representantes de las administraciones fiscales y de las empresas podría permitir reconciliar los puntos de vista actualmente opuestos de ambas partes. Mientras que, por un lado, las administraciones fiscales consideran la determinación de los precios de transferencia como un vehículo frecuente de evasión o fraude fiscal por parte de las empresas y como una fuente de competencia fiscal nociva entre Estados miembros, las empresas, por otro lado, consideran que las administraciones fiscales imponen costes de cumplimiento desproporcionados. El estudio ha encontrado que ambas partes tienen preocupaciones legítimas para las que es necesario hallar una solución equilibrada por medio de un diálogo a escala de la UE. Un enfoque más uniforme por parte de los Estados miembros de la UE contribuiría además a tener una postura más sólida en relación con terceros países.
- (62) Sería útil que se llenaran las pocas lagunas que quedan en la actual red de convenios de doble imposición dentro de la UE. Por otro lado, los actuales convenios fiscales de los Estados miembros se podrían mejorar para que respetaran los principios del Mercado Interior, en particular en lo que se refiere al acceso a los beneficios de los convenios. También sería útil una coordinación mayor de la política de tratados con terceros países. Asimismo, el estudio ha observado la posible necesidad de arbitraje vinculante cuando surjan conflictos entre los firmantes de un convenio en cuanto a su interpretación y aplicación, que den lugar a posible doble imposición o no imposición. La solución más completa a estos problemas sería la celebración, en virtud del artículo 293 del Tratado, de un convenio fiscal multilateral entre Estados miembros, que confiriera potestad interpretativa al Tribunal. Otra posibilidad, que dejaría intacto el actual sistema bilateral, sería elaborar una versión para la UE del modelo de convenio de la

OCDE y sus comentarios (o de algunos artículos) que cumpliera las exigencias específicas de la pertenencia a la UE.

- (63) Pese al hecho de que los costes de cumplimiento fiscal están en proporción inversa al tamaño de la empresa, el estudio ha encontrado que el carácter de los obstáculos es esencialmente el mismo para todas las empresas. Por lo tanto, no parece que esté justificado promover iniciativas fiscales específicas para pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, hay algunas excepciones a este planteamiento básico, que podría ser útil abordar sobre todo a nivel de los Estados miembros. Por ejemplo, los trámites burocráticos de tipo fiscal, las obligaciones de conservación de libros contables, etc. deberían ser menos exigentes para las pequeñas y medianas empresas que para empresas de mayores dimensiones, también en situaciones transfronterizas. Además, las dificultades en la compensación de pérdidas transfronterizas afecta muy en especial a pequeñas y medianas empresas y, por lo tanto, parece que merecen una solución específica.

Enfoques más globales sobre la tributación de las empresas en la UE

- (64) El estudio examina además medidas de solución más generales dirigidas a minimizar o eliminar los obstáculos de una forma más completa y analiza varios enfoques globales que se han presentado a la Comisión. Todos ellos 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.
- 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.
- (65) 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.
- (66) Los representantes de las empresas en el grupo de expertos que ayudó a la Comisión hicieron hincapié en estos puntos fundamentales. Con un enfoque global, independientemente de su diseño exacto, el coste de cumplimiento se vería reducido, se evitarían muchas situaciones de doble imposición y se eliminarían muchas situaciones y restricciones discriminatorias.
- (67) Por definición, un elemento esencial de todas las soluciones es que haya consolidación dentro del grupo a escala de toda la UE. En la actualidad, no todos los Estados miembros aplican ese principio, ni siquiera en el ámbito nacional, y sólo dos lo hacen a nivel internacional. 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.
- (68) En grado variable, teóricamente todos los enfoques globales 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.

- (69) 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, EE.UU. 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.
- (70) 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 transfronteriza. También constituirían una solución fiscal para la Sociedad Europea. Al valorar los distintos modelos habría que tener en cuenta sus respectivas características.
- (71) 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.
- (72) 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.
- (73) Asimismo, las soluciones basadas en un sistema paralelo y no en un sistema obligatorio único suscitan varias cuestiones técnicas que requieren un estudio más detenido. Entre las principales cuestiones están las relativas a la reestructuración, a

rentas de fuente extranjera, a convenios de doble imposición y a los intereses minoritarios.

- En primer lugar, en lo que se refiere a la reestructuración, puesto que con la Imposición según el Estado de Origen la base imponible de una sociedad se determina de acuerdo con las normas del Estado de su sociedad matriz, cada vez que cambia la propiedad de una sociedad y se venden sus acciones, podría cambiar el método por el que computara su base imponible. Esto, en terminología actual, equivale a un cambio potencial de residencia y es potencialmente muy costoso. Por ejemplo, una filial belga vendida a una matriz francesa por su matriz alemana, que estuviera sometida a la Imposición según el Estado de Origen, podría ver cambiar su base imponible alemana a francesa o, si Francia no participara en la Imposición según el Estado de Origen, a una base belga. En cambio, como en la Base Imponible Común (Consolidada) existiría una base imponible única, la venta dentro de la zona de la Base Común (Consolidada) no conllevaría el cambio mencionado, y aunque una sociedad fuera vendida a una nueva matriz de un Estado no participante, quizá pudiera mantenerse el tratamiento dentro del sistema de la Base Común (Consolidada).
 - En segundo lugar, el tratamiento de las rentas de fuente extranjera en el régimen de Imposición según el Estado de Origen, en el de la Base Imponible Común (Consolidada) o en el del Impuesto Europeo sobre la Renta de las Sociedades es complicado debido a la actual situación de los convenios bilaterales de doble imposición, a la coexistencia de sistemas de exención y de crédito de impuesto y a la necesidad de un sistema de distribución. Por ejemplo, una filial situada en un Estado que aplique el sistema del crédito de impuesto, que tenga una sucursal en un tercer país, puede tener derecho, en virtud de su convenio de doble imposición, a un crédito por el impuesto extranjero pagado por la sucursal. Ello podría dar lugar a la reclamación, en virtud del convenio de doble imposición, del importe del crédito de impuesto extranjero aunque la renta de fuente extranjera haya quedado exenta según las normas de la Imposición según el Estado de Origen.
 - En tercer lugar, podría darse el caso de que los accionistas minoritarios recibieran dividendos con arreglo a un sistema impositivo incompatible con su sistema local de impuestos sobre las personas físicas vigente. Por ejemplo, un accionista minoritario podría recibir dividendos pagados según un sistema de Base Imponible Común (Consolidada) o según el del Impuesto Europeo sobre la Renta de las Sociedades, siendo así que los dividendos se le habían pagado previamente según el sistema clásico local. Esto sólo se puede evitar si el pago de dividendos por las filiales a los accionistas minoritarios sigue estando sujeto al código tributario local, que es el enfoque previsto en la Imposición según el Estado de Origen. Ello implicaría una contabilidad adicional.
- (74) Estas cuestiones no se plantearían si los Estados miembros se decantaran por la solución más tradicional 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 cumplen los objetivos de eliminar los obstáculos a la actividad transfronteriza sin exigir un cambio tan fundamental. En

general, todas las soluciones 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.

- (75) 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 último, casi todas 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.
- (76) Resumiendo, el informe llega a la conclusión de que 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, como ya se ha señalado, los resultados del análisis cuantitativo indican que 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.