

LA ARMONIZACIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN Y PRIORIDADES ACTUALES (*)

José María DURÁN CABRÉ

Universidad de Barcelona – Instituto de Economía de Barcelona

Resumen

El objetivo principal que ha primado en la fiscalidad de la UE ha sido asegurar el funcionamiento correcto del mercado único. En la actualidad existe un cierto consenso académico sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma profunda del IVA, que implique eliminar exenciones y tratamientos especiales. Asimismo, parece oportuno reformar la imposición de los productos energéticos, introduciendo un doble objetivo de eficiencia energética y de mejora medioambiental. En cambio, existen más dudas sobre las consecuencias de gravar las transacciones financieras, así como sobre las implicaciones de crear una base común consolidada en el impuesto sobre sociedades. El requisito de la unanimidad ha supuesto un importante obstáculo en el proceso armonizador, por lo que habrá que ver qué implicaciones puede tener la utilización del mecanismo de cooperación reforzada.

Palabras clave: armonización fiscal, IVA, imposición de las transacciones financieras, imposición sobre los productos energéticos, base común consolidada.

Abstract

As far as the EU taxation is concerned, ensuring the proper functioning of the single market has been the main goal. There is now some consensus in the literature on the need to conduct an overhauled reform of the VAT, which involves removing exemptions and special treatments. It also seems appropriate to reform the taxation of energy products, with the aim to promote energy efficiency and consumption of more environmentally friendly products. However, there are more doubts about the consequences of taxing financial transactions, as well as the implications of creating a common consolidated corporate tax base. The requirement of unanimity has been a major obstacle in the process of harmonization, so we will have to see the consequences of implementing enhanced cooperation.

Key words: tax harmonisation, VAT, taxation of financial transactions, taxation on energy products, common consolidated base.

JEL classification: H20.

I. INTRODUCCIÓN

La fiscalidad en la Unión Europea (UE) ha sido y es básicamente una competencia nacional, esto es, un instrumento en manos de cada Estado miembro. Esta distribución parece consecuente con tres rasgos que caracterizan la UE. En primer lugar, el peso de los presupuestos nacionales es muy superior al de la propia UE. Los impuestos constituyen la fuente principal de ingresos para financiar el gasto público, por lo que es lógico que cada país decida sobre cómo financiarlo. En segundo lugar, las preferencias de los ciudadanos son diferentes entre los distintos Estados miembros, como se pone claramente de manifiesto al analizar tanto el nivel como la composición de los ingresos y gastos públicos de cada país. Detrás de estas diferencias se encuentran razones culturales, económicas y sociales que acaban determinando preferencias distintas. Y, en tercer lugar, el pago de impuestos va muy ligado al ejercicio de la soberanía nacional y al propio proceso democrático, por lo que los gobiernos nacionales, elegidos democráticamente, han mantenido bajo su poder la fiscalidad. En consecuencia, el papel de la UE en la fiscalidad ha sido menor y principalmente se ha centrado en la armonización de los impuestos indirectos que más inciden en el comercio internacional.

En efecto, ya en 1967 la entonces Comunidad Económica Europea acordó que la imposición general sobre el consumo se tenía que implementar mediante un impuesto tipo IVA frente a otras modalidades impositivas como eran los impuestos plurifásicos en cascada o monofásicos (de fabricación, mayoristas o minoristas). El impuesto sobre el valor añadido, como su nombre indica, grava el valor a medida que el mismo se añade en las diferentes etapas de producción y distribución de los bienes y servicios, circunstancia que permite conocer con exactitud en cada etapa cuál es el valor del bien gravado y cuál es la correspondiente cuota impositiva. Por eso, en las operaciones de comercio internacional resultaba sencillo aplicar el principio de tributación en destino, al poder practicarse con facilidad el correspondiente ajuste en frontera, de manera que los bienes salieran del país de origen sin el impuesto sobre el consumo y fuese el país de destino quien gravara dicho consumo de acuerdo con su nivel impositivo. De esta manera el precio relativo de los productos no quedaba alterado por diferencias impositivas entre países y se aseguraba la neutralidad de la imposición sobre el consumo. La aprobación en 1977 de la conocida como «Sexta Directiva» (1) constituyó un avance importante en el proceso de armonización del IVA al establecerse una estructura y funcionamiento común en todos los Estados miembros.

La armonización en la imposición indirecta se extendió a los impuestos especiales de fabricación sobre el alcohol, el tabaco y los hidrocarburos con la entrada en vigor del mercado único en 1993 y la consiguiente desaparición de los controles aduaneros en las fronteras internas de los Estados miembros. El alcance de la armonización se amplió posteriormente a partir de 2004 a la mayoría de los productos energéticos con el objetivo de reforzar el funcionamiento del mercado único, a la vez que se quería fomentar un uso más eficiente de la energía y una reducción en las emisiones contaminantes (2).

En relación con la imposición directa, el alcance de la armonización comunitaria ha sido mucho más limitado. En 1990 se aprobaron sendas directivas con el objetivo, respectivamente, de facilitar las reestructuraciones societarias de entidades situadas en distintos Estados miembros y eliminar la doble imposición de beneficios distribuidos en operaciones entre matrices y filiales situadas también en distintos Estados miembros. Posteriormente, en 2003, en el contexto del denominado «Paquete fiscal», el ámbito de esta última directiva se amplió y se mejoró su funcionalidad, además de aprobarse dos nuevas directivas, sobre la fiscalidad del ahorro en forma de pago de intereses y sobre el pago de intereses y cánones entre empresas asociadas.

A la vista de estos resultados podemos afirmar que el objetivo principal que básicamente ha primado en la política tributaria de la UE ha sido lograr un correcto funcionamiento del mercado único mediante la armonización de aquellos impuestos que por su naturaleza más podían obstaculizarlo. El objetivo de este capítulo es precisamente analizar la fiscalidad de la UE, estudiando los cuatro elementos fundamentales de la armonización fiscal que están en la agenda política de la UE para los próximos años. A saber: la necesaria reforma del IVA, la posible imposición de las transacciones financieras, la reforma de la imposición de los productos energéticos y la introducción de una base común consolidada en el impuesto sobre sociedades.

La Unión Europea, pionera en la aplicación del IVA, no ha sido capaz de adaptar la normativa comunitaria a la realidad cambiante. El contexto político y económico de 1977, cuando se aprueba la Sexta Directiva, dista mucho del actual, por lo que el IVA comunitario necesita de una importante reforma que permita su simplificación y elimine distorsiones. Cnossen (2003) incluso habla del «anacronismo» del IVA europeo.

La imposición del sector financiero, y más en particular de las transacciones financieras, forma parte del debate público en gran parte como consecuencia del papel que algunas instituciones financieras han tenido en el desarrollo de la crisis. La elevada movilidad de las operaciones financieras provoca que el ámbito territorial de la imposición sea importante, por lo que parece razonable plantearse su gravamen en toda la UE.

La necesidad de asegurar un uso eficiente de la energía que además sea compatible con un menor impacto contaminante lleva a la Comisión Europea a plantearse nuevamente (ya lo intentó en los años noventa) la utilización de la fiscalidad como un instrumento de política ambiental, de manera complementaria al mercado de emisiones y a medidas regulatorias.

Finalmente, y en lo que puede representar un paso muy importante en la armonización de la imposición directa, la UE se plantea la creación de una base común consolidada en el impuesto sobre sociedades que permita a las empresas que operen en varios Estados miembros determinar un único beneficio para toda la UE y tener como interlocutor a una única administración tributaria. De esta manera, se pretende aprovechar al máximo los beneficios derivados del mercado único, sin tener que hacer frente a los costes inherentes a veintiocho impuestos sobre sociedades distintos y a veintiocho administraciones tributarias distintas.

En definitiva, las cuatro cuestiones inciden en el correcto funcionamiento del mercado único y por esta razón la UE las recoge en su agenda para los próximos años. ¿Qué se puede afirmar del análisis de las propuestas? Como se explica en las conclusiones finales, de llevarse a cabo las reformas propuestas se produciría un cambio cualitativo muy importante en la política tributaria de la UE. Los Estados miembros han sido tradicionalmente muy reticentes a ceder soberanía fiscal, circunstancia que, por un lado, ha ralentizado el ritmo de los avances y, por otro, ha impedido ir más allá en ámbitos donde las propuestas realizadas han sido finalmente retiradas por falta de apoyo (3). Ahora bien, las circunstancias están cambiando. La crisis económica y financiera ha provocado, como bien se muestra en otros capítulos de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, un importante reforzamiento de las políticas comunitarias en ámbitos como el financiero o la política fiscal, donde hasta hace poco era inimaginable que se pudiera producir. Que estos cambios se vayan a dar también en el campo de la

armonización fiscal resulta difícil de aventurar, pero sí resulta evidente que la necesidad para una mejora de la fiscalidad de la UE será cada vez mayor.

II. EL IVA COMUNITARIO

1. Antecedentes

La elección del IVA como modalidad de imposición general sobre el consumo va muy ligada al objetivo de crear un mercado común en el cual las diferencias en el nivel de imposición sobre el consumo no alteraran los precios relativos de los productos, evitando con ello distorsiones en la competencia entre países. En efecto, los ajustes en frontera en las exportaciones e importaciones entre los Estados miembros se podían realizar con facilidad bajo un impuesto tipo IVA, en el cual al gravar en cada fase únicamente el valor añadido la cuota impositiva se diferenciaba claramente del valor del bien. Esta circunstancia, sin embargo, no era posible bajo los impuestos en cascada, en los cuales el impuesto se aplicaba sobre todo al precio, de manera que la cuota impositiva se integraba con el precio del producto. Por esta razón, ya en 1967 los seis Estados miembros de la entonces llamada Comunidad Económica Europea acordaron reemplazar sus respectivos impuestos sobre las ventas por un IVA y posteriormente, en 1977, se aprueba la Sexta Directiva (Directiva 77/388/CEE) que establece un verdadero código del IVA europeo. Era tal la importancia dada al impuesto que su implementación pasó a ser condición necesaria para poder ser miembro de la Unión Europea, como le sucedió a España cuando se integró en la UE en 1986.

2. Los problemas del IVA comunitario (4)

Europa, que fue la pionera del IVA en todo el mundo (5), sin embargo, no ha sido capaz de adaptar la normativa del impuesto a una realidad económica y social cambiante y, por consiguiente, muy distinta de la existente en 1977 cuando se armonizó el IVA. La importancia creciente de los servicios en la economía, la introducción de Internet y la globalización de la producción empresarial son factores suficientemente relevantes como para haber provocado un cambio en el diseño y funcionamiento del IVA (Bettendorf y Cnossen, 2014).

Además, la filosofía seguida al aprobar la Sexta Directiva fue mantener el *statu quo* de cada país y, por tanto, ofrecer el mismo tratamiento que había

antes de introducir el IVA, lo que provoca la existencia de numerosas exenciones y tratamientos especiales. Esta filosofía se ha mantenido en la incorporación de nuevos países, lo que supone regular más peculiaridades y tratamientos excepcionales. Ahora bien, la literatura académica coincide en señalar que el IVA no es un buen instrumento para realizar políticas sociales y que hay otros instrumentos mucho más eficientes para mejorar la progresividad del conjunto del sistema fiscal (Crawford et al., 2010).

En consecuencia, el IVA comunitario ha variado poco desde 1977, principalmente como consecuencia del requisito de la unanimidad entre todos los Estados miembros que impera en el ámbito tributario. La normativa está plagada de exenciones, tipos reducidos y tratamientos especiales que, además de generar distorsiones, complican el impuesto, incrementando los costes del cumplimiento, tanto para las administraciones tributarias como para las empresas. Y, además, generan un coste recaudatorio considerable.

2.1. La eficiencia recaudatoria del IVA

Una manera sencilla de analizar el comportamiento recaudatorio del IVA es estimando algún indicador que permita reflejar si el impuesto consigue gravar la totalidad del consumo final que, de hecho, constituye su base potencial. El indicador actualmente más utilizado en los estudios internacionales es el denominado Índice de Recaudación del IVA (IRIVA), que se calcula como la relación entre recaudación real y recaudación potencial, esto es,

$$IRIVA = \frac{RIVA}{BP \times t},$$

donde *RIVA* es la recaudación real del IVA, *BP* la base potencial y *t* el tipo impositivo general. La recaudación real se obtiene a partir de datos fiscales, mientras que la base potencial se obtiene de la contabilidad nacional.

Como se puede observar en el cuadro n.º 1, la media del índice para los países de la UE-15 durante el periodo 2003-2009 es de 0,55, mientras que en el caso español el valor medio es aún más reducido, 0,49 (6). Esto significa que la recaudación real del IVA comunitario se sitúa en torno a la mitad de la recaudación potencial, valor sin duda muy reducido que indica que la mitad del consumo no se grava o si se hace es de manera favorable, con la

CUADRO N.º 1

ÍNDICE DE RECAUDACIÓN DEL IVA

	2003	2005	2007	2008	2009	Media
UE-15	0,55	0,57	0,57	0,55	0,49	0,55
España	0,53	0,56	0,55	0,46	0,35	0,49

Fuente: Comisión Europea (2011a).

consiguiente pérdida recaudatoria. Esta situación contrasta en cambio con la de otros países que introdujeron el IVA mucho después, pero que aprendieron de la experiencia europea y establecen una base mucho más amplia, sin apenas tratamientos especiales. El caso más llamativo es el de Nueva Zelanda, cuyo IRIVA se sitúa prácticamente en la unidad, como consecuencia de la casi total ausencia de exenciones y de la existencia de un único tipo general.

2.2. Las exenciones

La directiva comunitaria establece la exención de numerosos bienes y servicios atendiendo a dos grandes argumentos (Durán Cabré, 2013). En primer lugar, para compensar la supuesta regresividad del IVA y fomentar el consumo de bienes y servicios que se pueden considerar como preferentes, se prevé la exención de la mayoría de operaciones relacionadas con la sanidad, la educación y los servicios sociales y culturales. La exención permite que los precios de dichos bienes y servicios sean menores, beneficiando con ello a los consumidores finales de dichos productos. En segundo lugar, por razones en este caso técnicas, se establece la exención de la mayoría de servicios financieros y de seguros, así como de determinadas operaciones relacionadas con los bienes inmuebles y el juego.

Sin embargo, las exenciones provocan graves problemas, como bien señala la literatura académica (véase, por ejemplo, Cnossen, 2003; Durán Cabré, 2010; Mirrlees *et al.*, 2011). De manera resumida, cabe destacar:

— Las exenciones provocan que la empresa cuyos bienes o servicios están exentos no se pueda deducir el IVA que soporta en sus compras (7). En consecuencia, decisiones empresariales como, por ejemplo, la externalización de determinados servicios (mantenimiento informático, servicio de limpieza, etcétera) se ven distorsionadas por el IVA que deja de ser neutral.

— El IVA soportado no deducible se mezcla a partir de la fase exenta con el precio de los productos, en contra de la lógica del IVA de separar siempre la cuota del impuesto del precio de los productos. Esto significa que el precio de los bienes y servicios exentos adquiridos a estas empresas incluye un IVA oculto, no deducible. Por tanto, las empresas acaban pagando un precio superior (si hubiera un IVA explícito se lo podrían deducir), mientras que los precios son inferiores para los consumidores finales.

— El IVA también deja de ser neutral en las operaciones de comercio internacional, incluidas las intracomunitarias, puesto que las empresas que operen en el exterior incorporan a sus precios el IVA soportado de su país y que no se han podido deducir.

— La normativa del impuesto se complica al tener que regular con detalle las operaciones declaradas exentas, pero siempre se dan situaciones dudosas en las cuales no será fácil determinar si caen dentro o fuera del ámbito de la exención. La propia Comisión Europea (2010a) señala que la solución a la incertidumbre en el alcance de numerosas exenciones se acaba dejando en manos del Tribunal de Justicia.

— Las exenciones dificultan el cumplimiento del impuesto por parte de aquellas empresas que simultáneamente realizan operaciones exentas y operaciones que no lo están, porque en estos casos tendrán que aplicar algunos de los mecanismos que las normativas estatales permiten para determinar la parte del IVA soportado que es deducible y la parte que no lo es. En España, por ejemplo, la regla de la prorata, en su doble variante general o especial, o la tributación por sectores diferenciados de la actividad.

2.3. Los tipos reducidos

La directiva permite que determinados bienes y servicios, que expresamente se mencionan en su Anexo III, puedan tributar a un tipo reducido. Los tipos reducidos se justifican principalmente por razones sociales, para atenuar el impacto regresivo del IVA que, al ser un impuesto general sobre el consumo, grava todos los bienes y servicios, incluso aquellos que se pueden considerar de primera necesidad. Sin embargo, los estudios empíricos demuestran que el mayor ahorro en términos absolutos lo obtienen los hogares más ricos (Institute for Fiscal Studies, 2011a). Centrándonos en los resultados del

CUADRO N.º 2

AHORRO DERIVADO DE LOS TIPOS REDUCIDOS EN ESPAÑA (2009)

DECILA	SEGÚN RENTA		SEGÚN GASTO	
	€/ año	% gasto	€/ año	% gasto
	(1)	(2)	(3)	(4)
1	722	3,84	444	4,03
2	785	3,69	623	3,76
3	836	3,53	723	3,66
4	926	3,57	843	3,62
5	967	3,48	938	3,55
6	1.008	3,30	1.034	3,50
7	1.081	3,24	1.115	3,37
8	1.149	3,18	1.244	3,25
9	1.296	3,10	1.451	3,11
10	1.479	2,87	1.831	2,76

Fuente: Institute for Fiscal Studies (2011a).

caso español, como se observa en el cuadro n.º 2, y con independencia de que los hogares se ordenen según su nivel de renta (columna 1) o su nivel de consumo (columna 3), el ahorro de la decila formada por los hogares más ricos es muy superior al obtenido por los hogares con menos recursos. El ahorro por decilas de hogares va desde 722 a 1.479 euros si se ordenan según renta, o de 444 a 1.831 euros si se ordenan según gasto. No obstante, si se analiza el peso que el ahorro tiene sobre el gasto anual de cada decila, por tanto en términos relativos, se observa cómo con los dos criterios de ordenación (columnas 2 y 4) el ahorro disminuye a medida que los hogares disponen de más recursos. Por tanto, la conclusión es que los tipos reducidos permiten ciertamente mejorar la progresividad del IVA, ahora bien, no son un buen instrumento para mejorar la progresividad del conjunto del sistema fiscal (Crawford *et al.*, 2010). Existen otros instrumentos al alcance de los gobiernos, como por ejemplo el impuesto sobre la renta o las ayudas sociales ofrecidas a través del gasto público, que son más apropiados si el objetivo es mejorar la progresividad global del sistema fiscal (8).

3. ¿Qué se puede hacer con el IVA comunitario?

Los problemas que genera el actual IVA comunitario son importantes, como se acaba de ver. Además, desde el inicio de la crisis económica, 16 países de la UE-27 han aumentado el tipo general del IVA, cuyo tipo medio ha pasado del 19,5 al 21,1 por 100.

Algunos países, como España, lo han aumentado más de una vez. Si el papel del IVA en los sistemas fiscales aún va a ser mayor en un futuro, los problemas derivados de las exenciones y demás tratamientos especiales también serán mayores. La necesidad de reformar el IVA resulta sin duda inaplazable, más teniendo en cuenta que existe un cierto consenso en el ámbito académico sobre cómo se puede mejorar el impuesto.

Consciente de la importancia del IVA en los sistemas fiscales actuales y de los inconvenientes que genera la actual normativa, la Comisión Europea publicó en 2010 un Libro Verde sobre el futuro del IVA, cuyo título pone claramente de manifiesto cuál es su objetivo: «Towards a simpler, more robust and efficient VAT system» (Comisión Europea, 2010b). La Comisión propone una revisión global del IVA con el objetivo de lograr un impuesto más coherente con el correcto funcionamiento del mercado único, más eficiente como instrumento recaudatorio y con unos costes de cumplimiento menores. Como continuación a la publicación del Libro Verde, se abrió un periodo público de consultas entre los agentes interesados sobre cómo se podría mejorar el IVA y en paralelo se han ido encargando estudios que evalúan las consecuencias de los diferentes elementos del IVA. En diciembre de 2011 la Comisión aprobó una comunicación, COM(2011) 851, que marca las características fundamentales de hacia dónde debe ir el IVA comunitario. Posteriormente, el 15 de mayo de 2012 el Consejo de la UE asumió muchas de estas características, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- Examinar si las razones económicas, sociales o técnicas que justificaron las exenciones en el IVA siguen siendo válidas y si se puede mejorar su aplicación. El fin debe ser eliminar las exenciones injustificadas y ampliar la base del impuesto, para contribuir al crecimiento económico y a la consolidación fiscal.

- Revisar el uso de tipos impositivos reducidos con el objetivo de limitar al máximo posible su aplicación, teniendo en cuenta además que, antes de aplicar el tipo reducido, siempre deben valorarse instrumentos alternativos más eficientes.

- Abandonar el principio de tributación en origen como objetivo a aplicar en las operaciones intracomunitarias y centrar los esfuerzos en mejorar el funcionamiento del IVA bajo el principio de tributación en destino.

— Facilitar el funcionamiento de un sistema de «ventanilla única» para aquellas empresas que operan en varios Estados miembros, en particular para las pequeñas y medianas empresas (9).

— Establecer un portal de Internet sobre el IVA de la UE que informe sobre el funcionamiento del IVA en los distintos Estados miembros.

— Regular un modelo estándar de autoliquidación del IVA para toda la UE.

En la línea de la comunicación de la Comisión de 2011, más recientemente, el 22 de julio de 2013, el Consejo de la UE aprobó dos modificaciones en la directiva del IVA con el objetivo de combatir mejor el fraude en el IVA, en particular en las operaciones intracomunitarias consecuencia de prácticas como el conocido «fraude carrusel». Los dos cambios son la introducción de un «mecanismo de reacción rápida», que permite a los Estados miembros aplicar durante un periodo breve de tiempo la inversión del sujeto pasivo para determinadas operaciones sujetas al IVA; y la aplicación también temporal de la inversión del sujeto pasivo para las operaciones de determinados sectores, como el de telefonía móvil, ordenadores portátiles y tabletas electrónicas, entre otros. En los dos casos, por tanto, es el destinatario de la operación quien debe aplicar el IVA (autorrepercusión), IVA que a la vez se lo podrá deducir, para evitar así que el destinatario de la operación se pueda deducir un IVA que sin embargo no ha sido ingresado por la empresa que se lo repercutió.

III. EL GRAVAMEN DE LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS

El gravamen de las transacciones financieras no es un tema nuevo. Es conocido que ya en 1972 Tobin propuso un impuesto internacional en todas las operaciones al contado (*spot*) de una divisa a otra, cuyo tipo impositivo sería proporcional al importe de la transacción (Tobin, 1978). Ahora bien, el papel desempeñado por las entidades financieras en el desarrollo de la crisis económica y el coste que para el erario público ha tenido en algunos países el rescate de ciertas entidades han provocado que la imposición del sector financiero, y más en particular de las transacciones financieras, vuelva a centrar el debate público. En este caso también en el ámbito comunitario, sin duda por las implicaciones que tiene gravar operaciones de fácil movilidad. No obstante, antes de entrar en el análisis de lo que

constituye la propuesta más reciente de la Comisión Europea, creo necesario analizar qué tratamiento reciben los servicios financieros en el IVA, puesto que ambas cuestiones están sin duda relacionadas.

1. La exención de las operaciones financieras en el IVA

La gran mayoría de los servicios financieros están exentos de tributación en el IVA, impuesto que como hemos visto, en teoría pretende gravar el consumo final de cualquier tipo de bien o servicio, también los financieros. No obstante, a diferencia de lo que ocurre con la práctica totalidad de exenciones en el IVA, la exención de los servicios financieros se fundamenta en razones de índole técnica.

En efecto, el valor añadido en cada fase de la cadena de producción y distribución de bienes y servicios se determina en el IVA comunitario de manera indirecta, operación a operación. Esto es, en cada entrega de bienes o prestación de servicios las empresas quedan obligadas a repercutir un IVA sobre el valor de la operación realizada. Y al liquidar el IVA las empresas se pueden deducir el impuesto soportado en cada una de sus compras, de manera que por la diferencia entre ventas y compras se determina el valor añadido por cada empresa. En consecuencia, para poder aplicar el IVA de acuerdo con su funcionamiento habitual es necesario conocer el valor de cada operación gravada, algo que no sucede con numerosos servicios financieros. El cobro de la nómina en la cuenta corriente, el pago domiciliado del teléfono móvil, la concesión de un préstamo o el retirar dinero con una tarjeta de crédito son ejemplos de servicios financieros que generalmente no tienen un precio explícito. Esto no significa que no haya un consumo de servicios y que los mismos no tengan un valor, pero el problema es que este valor solo se puede conocer de manera agregada a través del margen de intermediación de la entidad y no operación a operación. De hecho, la Comisión Europea (2010c) estima que en torno a dos tercios del total de los servicios financieros no tienen un precio explícito.

Esta exención, como hemos visto en la sección anterior al analizar el IVA, genera distorsiones. Las entidades financieras no pueden deducirse el IVA soportado en sus compras, por lo que se convierte en un coste más. Lógicamente, este coste se trasladará, al menos en parte, de manera implícita en el precio de sus servicios. Si con frecuencia se ha criticado que el crédito ha sido demasiado fácil y barato

para los particulares, mientras que difícil y caro para las empresas, la exención del IVA ayuda negativamente en los dos sentidos (Institute for Fiscal Studies, 2011b). Para las empresas sería mejor que se aplicara el IVA, al poder deducirse el IVA soportado. Asimismo, se incentiva la integración vertical del máximo número de actividades frente a la posible externalización de determinados servicios que en el ámbito financiero pueden resultar muy importantes (por ejemplo, seguridad, limpieza, servicios informáticos). En un estudio del Institute for Fiscal Studies británico (2011c) se estima que las cuotas de IVA no deducibles por el sector financiero español representan un coste adicional de sus compras del 6,05 por 100 (10). Además, las instituciones financieras europeas compiten en desigualdad de condiciones con las instituciones de otros países, y dentro de la propia Unión Europea se ven discriminadas las situadas en países con mayores tipos impositivos con respecto a las situadas en países con tipos más reducidos.

Por consiguiente, las consecuencias de la exención de los servicios financieros son sin duda negativas. Esta situación no es nueva y la propia Comisión Europea inició ya a mediados de los años noventa un debate sobre la posibilidad de gravar los servicios financieros en la línea de un impuesto sobre los flujos monetarios (*cash-flow*) (11), debate que permitió identificar como viable un determinado método de aplicación del IVA (*cash-flow* ajustado) (12), que posteriormente se abandonó por las importantes dudas que surgían sobre su viabilidad en la práctica. No obstante, el número creciente de conflictos ante el Tribunal de Justicia de Europa llevó a la Comisión a aprobar en 2007 una propuesta de directiva que perseguía definir mejor el ámbito de la exención de los servicios financieros, así como obligar a todos los Estados miembros a ofrecer a las empresas la posibilidad de aplicar el IVA si así lo decidían voluntariamente. Sin embargo, una vez más esta propuesta de modificación tampoco ha llegado a buen puerto, al menos de momento.

Fuera de la Unión Europea, en el sistema comparado cabe destacar las experiencias de Australia, Nueva Zelanda y Singapur, que buscan mejorar la neutralidad del impuesto para las instituciones financieras permitiéndoles que el IVA soportado sea en parte deducible. Si bien con importantes diferencias en cada país, la idea común es que las instituciones financieras se puedan deducir el IVA soportado en función del peso que tengan los servicios financieros prestados a empresas sobre el total de los servicios financieros prestados (tanto a

empresas como a particulares). Por tanto, la finalidad es eliminar distorsiones, pero los servicios financieros siguen sin estar gravados. La excepción más relevante la encontramos en Israel, donde sí se grava al tipo general del impuesto el valor añadido por las instituciones financieras. En concreto, el valor añadido se determina directamente sumando beneficios empresariales y salarios de las instituciones financieras. Por tanto, también implica determinar el valor añadido de manera agregada, no operación a operación, por lo que su funcionamiento se aleja mucho del IVA comunitario.

2. La propuesta de un impuesto sobre las transacciones financieras

En septiembre de 2011 la Comisión Europea planteó una propuesta de directiva para establecer un sistema común de impuesto sobre las transacciones financieras, COM(2011) 594 final. Los objetivos de la propuesta eran tres:

- Armonizar la imposición indirecta sobre las transacciones financieras a fin de asegurar el correcto funcionamiento del mercado único.
- Asegurar que las entidades financieras realicen una contribución sustancial y justa a la financiación de los costes derivados de la crisis económica.
- Crear los desincentivos apropiados para transacciones que no refuerzan la eficiencia de los mercados financieros.

Esta propuesta nació bajo el amparo legal de la armonización fiscal, lo que implicaba la necesidad de alcanzar la unanimidad de todos los Estados miembros para que se pudiese aprobar. Las dificultades inherentes a lograr la unanimidad en un tema tan delicado llevaron a que 11 Estados miembros (13) solicitaran al Consejo la autorización para plantear la introducción del impuesto bajo la cobertura legal, en este caso, del mecanismo de cooperación reforzada. El 14 de febrero de 2013 la Comisión Europea acordó presentar una propuesta de directiva para implementar la cooperación reforzada en el área de la imposición sobre las transacciones financieras, COM(2013) 71 final, propuesta básicamente inspirada en la inicial de 2011.

La propuesta pretende la armonización de los elementos fundamentales de un Impuesto sobre las Transacciones Financieras (ITF, en adelante), con el

fin de garantizar el correcto funcionamiento del mercado único y evitar prácticas de arbitraje fiscal. No obstante, a su vez, se busca ofrecer un margen de maniobra suficiente para los Estados participantes de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad previstos en el Tratado de la Unión Europea.

El impuesto gravaría todas las transacciones relacionadas con cualquier tipo de instrumento financiero, ya que son altamente sustitutivos. Entre otros, instrumentos negociables en el mercado de capitales, en el mercado monetario (a excepción de los instrumentos de pago), participaciones o acciones en instituciones de inversión colectiva y contratos de derivados.

Las transacciones gravadas deben ser realizadas por instituciones financieras establecidas en alguno de los Estados participantes, para lo cual se adopta como principio general la residencia, si bien complementada con el principio del lugar de emisión de los instrumentos para luchar contra posibles relocalizaciones. En consecuencia, se gravan únicamente las transacciones cuando hay un vínculo suficiente entre la transacción y el territorio de aplicación del ITF.

La propuesta de directiva fija unos tipos mínimos diferentes según las transacciones sean de derivados o de otros productos financieros, porque se entiende que la reacción de los mercados difiere en cada una de estas categorías. Los tipos impositivos propuestos son el 0,01 por 100 en las transacciones de derivados y el 0,1 por 100 en las demás transacciones. El objetivo deseado al fijar estos tipos es doble. Por un lado, fijar unos tipos suficientemente altos para lograr la armonización deseada, si bien dejando margen de maniobra a cada país para aumentarlos si lo considera conveniente. Por otro, que los tipos sean lo suficientemente bajos para evitar al máximo el riesgo de deslocalizaciones.

Alcanzar este doble objetivo resulta sin duda complejo y en todo caso, llegado el momento, habrá que ver cómo reaccionan los mercados ante este nuevo impuesto. El ITF es un impuesto en cascada que recae sobre instrumentos financieros que pueden ser transmitidos muchas veces a lo largo de su vida. Cuanto mayor sea el número de transmisiones, mayor será la carga fiscal sobre dichos instrumentos. En realidad, esto es precisamente lo que se pretende conseguir con el impuesto: gravar las externalidades negativas que generan transmisiones financieras muy frecuentes, especulativas, que pue-

den llegar a desestabilizar los mercados. Ahora bien, como se señala en el Informe Mirrlees (2011), la incidencia real del impuesto será clave a efectos de la valoración de sus efectos, porque es probable que un ITF acabe siendo trasladado hacia los ahorradores en forma de menores rendimientos. Para los autores de este informe puede estar justificado desear que las entidades financieras paguen por el papel que han tenido en la crisis económica, pero manifiestan sus dudas de que un ITF sea el mejor instrumento, cuando básicamente el problema tiene que ver con la regulación del sector. Por ello, en el Informe Mirrlees se aboga por replantearse el tratamiento favorable del sector financiero en el IVA más que por introducir un ITF (14).

IV. LOS IMPUESTOS ESPECIALES Y LA IMPOSICIÓN DE LA ENERGÍA

1. La armonización de los impuestos especiales

En el campo de la imposición indirecta, con la entrada en vigor del mercado único en 1993 y la consiguiente eliminación de las aduanas en las operaciones intracomunitarias, la armonización comunitaria se extendió a los impuestos especiales de fabricación sobre el alcohol, el tabaco y los hidrocarburos. En estos impuestos, también conocidos como accisas y de manera similar a lo sucedido con el IVA, se establece una misma estructura (definición de los productos gravados, exenciones, forma de cálculo del impuesto, etcétera) y también unos tipos impositivos mínimos por encima de los cuales se pueden situar libremente los Estados miembros. El objetivo último presente es que los impuestos especiales no alteren el correcto funcionamiento del mercado único.

Estos impuestos se aplican en una única fase, en general en la fabricación o importación de los productos gravados, si bien la carga impositiva posteriormente se repercute con el objetivo de que sea el consumidor final quien acabe soportando el impuesto. Esto es coherente con la justificación principal de estos impuestos, como es corregir las externalidades negativas que el consumo de productos como el alcohol, tabaco e hidrocarburos genera.

Con la finalidad de mantener la neutralidad de las accisas en el comercio internacional y que diferencias en el nivel impositivo entre países no altere los precios relativos de los productos, al igual que

en el IVA, rige el principio de tributación en destino, esto es, se aplica el tipo impositivo del país donde se consume el producto.

2. El largo proceso en la imposición de la energía

La directiva comunitaria que regulaba el impuesto especial sobre hidrocarburos se reemplazó en 2004 por una nueva directiva (Directiva 2003/96/CE, de 27 de octubre de 2003) con el objetivo de extender el ámbito de aplicación del impuesto a todos los productos energéticos y a la electricidad. Además, como los tipos impositivos son específicos, esto es, una cuantía fija que se aplica sobre unidades físicas del producto gravado (por ejemplo, litros de gasolina) la nueva directiva intentó también actualizar el nivel mínimo de imposición exigible, cuyo valor real se deprecia con la inflación. De esta manera, la directiva de 2004 pretendía lograr un doble objetivo: mejorar el funcionamiento del mercado interior y ayudar a alcanzar los objetivos sobre reducción del nivel de emisiones de CO₂ derivados del Protocolo de Kioto.

El camino hasta la aprobación de la nueva directiva no fue fácil, como suele suceder en los temas impositivos en el ámbito comunitario. El proceso empezó el 30 de junio de 1992 con la presentación por la Comisión Europea de una propuesta de directiva de impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y el consumo de energía, mal denominada «ecotasa» (15), cuya aplicación debía ser obligatoria e inmediata. No obstante, el temor al negativo impacto que un impuesto de estas características podría ocasionar sobre la industria europea impidió que en el seno de la Unión Europea se llegara a un acuerdo sobre el mismo. ¡El principio de la unanimidad ya condicionaba los avances cuando el número de Estados miembros era de 12! En mayo de 1995, la Comisión presentó una nueva propuesta de impuesto sobre las emisiones de CO₂ y el consumo de energía que, manteniendo el objeto imponible de la propuesta primera, establecía unos criterios de introducción y regulación más flexibles. No obstante, tampoco fue posible alcanzar un acuerdo sobre esta segunda propuesta, circunstancia que provocó el abandono de la idea de gravar comunitariamente las emisiones de CO₂ y, posteriormente, llevó a una importante reorientación de la propuesta comunitaria. En concreto, el 12 de marzo de 1997, la Comisión presentó una propuesta de imposición sobre los productos energéticos que pretendía ampliar el ámbito de aplica-

ción de la imposición sobre hidrocarburos extendiéndola a todos los productos energéticos. Esta propuesta constituye el origen de la directiva finalmente aprobada en octubre de 2003. El periodo necesario para alcanzar el acuerdo, en ese momento ya entre 15 Estados miembros, fue de más de seis años. Y para ello, nuevamente, se tuvieron que establecer numerosos tratamientos especiales o transitorios que permitieran su ratificación por parte de todos los Estados miembros.

Más recientemente, el 13 de abril de 2011, la Comisión Europea presentó una propuesta para introducir una profunda reforma en la imposición sobre los productos europeos, cuya filosofía es similar a la de la infructuosa propuesta de 1992. El objetivo es gravar todos los productos energéticos de acuerdo con su contenido energético y su contenido de carbono, ponderando a partes iguales cada variable. De esta manera se persigue fomentar, por un lado, la eficiencia energética y, por otro, el consumo de los productos más favorables con el medio ambiente. Asimismo, una vez más, la Comisión pretende eliminar distorsiones existentes en el correcto funcionamiento del mercado único. Y con el objetivo de proteger la competitividad de las empresas europeas, se prevén tratamientos especiales, además de una implementación gradual.

V. LA BASE IMPONIBLE COMÚN CONSOLIDADA EN EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

Las empresas que operan en más de un Estado miembro deben cumplir con la normativa fiscal de cada país donde estén situadas. Esto supone conocer normativas distintas y tratar con autoridades tributarias diferentes, lo que sin duda puede representar unos costes de cumplimiento considerables. Cuanto mayor sea el número de Estados miembros de la UE y el número en los que se opera, mayores serán estos costes, que, por tanto, constituyen un obstáculo al buen funcionamiento del mercado único.

En 2001 la Comisión Europea ya presentó un plan de actuación centrado en el estudio de dos grandes propuestas: 1) Introducir un sistema de tributación de acuerdo con las normas del país de origen; y 2) Aprobar una base de tributación consolidada común.

La primera propuesta (COM/05/702) se centraba solamente en las pequeñas y medianas empresas

operando en más de un Estado miembro. Se les permitiría, según la propuesta, determinar su base imponible de acuerdo con la normativa de su país de origen, de manera que no tenían que conocer la normativa de cada Estado. Esta propuesta, que se basaba en un estudio de Lodin y Gammie (2001), se centraba únicamente en las pymes porque los costes derivados de cumplir con varias normativas son proporcionalmente más elevados para ellas que para las grandes empresas. El sistema se preveía voluntario tanto para las empresas como para los países acogidos al mismo y se fijaba un periodo de prueba de cinco años. Ahora bien, como ha sucedido con otras propuestas, esta no ha avanzado y en la actualidad la Comisión está centrada en la segunda de las propuestas ya previstas en el plan 2001.

En concreto, en un acuerdo de 16 de marzo de 2011 (COM/2011/121) la Comisión propone crear una base imponible común consolidada en el impuesto sobre sociedades, de forma que las empresas que operen en más de un Estado miembro puedan, si así lo solicitan de manera voluntaria, determinar una única base imponible a efectos del impuesto sobre sociedades de todos los países comunitarios. La propuesta de directiva se centra únicamente en el cálculo de una base común, de manera que cada país podría seguir aplicando el tipo impositivo que considere oportuno. Por tanto, cada país mantendría su propio impuesto sobre sociedades, como en la actualidad, pero con la novedad de que además habría una base imponible común para las empresas que operen en más de un Estado.

La base imponible común consolidada reflejaría el resultado fiscal, determinado de acuerdo con una misma normativa, que una sociedad o grupo de sociedades obtiene en todo el territorio de la UE. Ahora bien, para que cada Estado miembro pueda gravar la parte del beneficio total que le corresponde es necesario establecer un mecanismo objetivo de reparto territorial del beneficio. Por esta razón, como sucede en países federales como Canadá o Estados Unidos, la propuesta de directiva prevé una fórmula de reparto que distribuya el beneficio total entre los Estados miembros donde las empresas operen (16). En particular, se prevé utilizar tres factores indicativos de dónde se considera generado dicho beneficio: las ventas, los trabajadores y los activos. La consideración de las ventas permite tener en cuenta el interés del país destinatario de la operación, mientras que la ponderación de trabajadores y activos permite atender al interés del país de origen. La propuesta de directiva regula con detalle

cada uno de estos factores y a qué país le corresponde. Resumidamente, cada variable funcionaría de la manera siguiente:

- Ventas: el valor de los bienes vendidos se atribuye al lugar de destino de los mismos, y en el caso de los servicios se considera que corresponden al lugar donde físicamente se ha prestado el servicio.

- Trabajadores: este factor se obtiene de ponderar a partes iguales salarios y número de trabajadores, que en ambos casos se imputan en general al país desde donde se les retribuye.

- Activos: se consideran solo los activos fijos tangibles, puesto que difícilmente son móviles, y se valoran por su precio histórico, cuando no son amortizables, y por el valor medio anual a efectos fiscales, cuando sí lo sean. Como norma general los activos se atribuyen a su «propietario económico», lo que significa considerar tanto los activos en propiedad como en alquiler.

El objetivo de la propuesta es reducir significativamente la carga administrativa, los costes de cumplimiento y la incertidumbre legal que genera tener que cumplir con 28 sistemas impositivos diferentes a la hora de determinar los beneficios a tributar (17). Una base común permitiría tener que conocer solo la normativa común consolidada, de forma que sería más sencillo cumplir con los diferentes impuestos de cada Estado. Además, funcionaría un sistema de «ventanilla única», en virtud del cual las sociedades solo tendrían que presentar una única declaración en un único país, el de la residencia de la sociedad o donde estuviera la matriz en el caso de grupos. La Comisión también defiende que eliminaría los incentivos a alterar los precios de transferencia en las operaciones intragrupo, puesto que la base común consolidada sería la misma para toda la UE. Además, permitiría la compensación de pérdidas entre sociedades de un mismo grupo situadas en Estados miembros diferentes.

Ahora bien, no todo son ventajas y surgen también dudas sobre posibles efectos negativos de la propuesta. Sin ánimo de exhaustividad, no resulta difícil pensar en nuevos comportamientos oportunistas que aprovechándose de cierta discrecionalidad que la normativa permita intente asignar el beneficio a los países con menores tipos impositivos. Por ejemplo, los trabajadores deben asignarse, según la propuesta, al país desde el cual se les retribuya, excepto cuando el trabajador ejerza físicamente su trabajo bajo el control de una sociedad

situada en otro Estado miembro distinto, en cuyo caso se asignará a este otro país. Los grupos societarios sin duda desarrollarán nuevas prácticas de planificación fiscal, con el objetivo de reducir la factura fiscal global del grupo. En este sentido, resultará especialmente relevante reforzar la colaboración entre las administraciones tributarias de los Estados miembros, además de asegurar unos criterios similares a la hora de interpretar la normativa por parte de las distintas administraciones. No se puede olvidar, además, que una aplicación más laxa de la normativa puede servir como elemento adicional para atraer empresas. Al respecto, el anuncio reciente de que la Comisión Europea abrirá por primera vez una investigación oficial sobre posibles acuerdos ilegales sobre precios de transferencia entre las administraciones tributarias de tres países, Irlanda, Holanda y Luxemburgo, y tres grandes multinacionales, Apple, Starbucks y Fiat, respectivamente, constituye un claro ejemplo de que tan importante es una normativa como su correcta aplicación y control.

Igualmente, la base común coexistiría con los 28 impuestos sobre sociedades, lo que implica que las distintas administraciones tributarias tendrán que asegurar el correcto cumplimiento de dos sistemas distintos, lo que sin duda representa un mayor coste. Este coste, además, seguramente también lo tendrán las grandes empresas, que bien se encargarán de estimar cuál de los dos sistemas les resulta más rentable, puesto que la base común es opcional (18). No olvidemos que la definición de la base imponible será distinta, excepto que los países adapten la suya propia a la común, y como es sabido el tipo impositivo efectivo también depende de la base.

Asimismo, la propuesta implica superar las fronteras de los Estados, de manera que ciertamente se reduce el efecto de los precios de transferencia, pero no se elimina. Seguirá siendo relevante en operaciones intragrupo con sociedades situadas en terceros países, así como también en operaciones con sociedades vinculadas pero que no caen dentro de la definición prevista de grupo, de manera que no se integrarán en la base consolidada.

Por otro lado, la definición de una misma base tiene otros efectos importantes. Como señalan Auerbach *et al.* (2010), la base común aumentaría la competencia fiscal sobre los tipos impositivos, cuyas diferencias serían mucho más claras bajo una base imponible común. Asimismo, la propia definición puede incluir determinados incentivos, como

sucede por ejemplo con las actividades de I+D, lo que significa establecer una política común sobre estos otros objetivos extrafiscales. En este sentido, se ha destacado (Fuest, 2008) el efecto que puede tener en la competencia con terceros países, por las dificultades bien conocidas de modificar una directiva comunitaria una vez aprobada. Finalmente, también habrá que ver qué impacto tiene la base común sobre las bases de los impuestos sobre sociedades nacionales, puesto que puede suceder que los Estados adapten progresivamente sus bases a la común.

En definitiva, la propuesta dista de ser perfecta y suscita interrogantes sobre sus efectos, por lo que será necesario profundizar en su estudio, ahora bien, teniendo en cuenta que la situación actual también dista mucho de ser perfecta. Y es que no resulta fácil asegurar el correcto funcionamiento de un mercado único con los obstáculos derivados de la existencia de 28 impuestos sobre sociedades diferentes con sus respectivas administraciones tributarias.

VI. CONCLUSIONES

Una reforma profunda del IVA, la imposición de las transacciones financieras, la reforma de la imposición de los productos energéticos y la aprobación de una base común consolidada en el impuesto sobre sociedades constituyen los cuatro elementos clave de la armonización fiscal en la UE prevista para los próximos años.

Desde un punto de vista económico, existe un cierto consenso sobre la necesidad de reformar el IVA y la imposición de los productos energéticos. En efecto, no deja de ser paradójico que allí donde nació el IVA, Europa, sea donde más compleja es su normativa y más distorsiones genera por no haber podido adaptarse a una realidad muy distinta de la de 1977, cuando se aprueba la Sexta Directiva. Por este motivo, el impuesto debe ampliar al máximo su base imponible, eliminando exenciones, tipos reducidos y en general tratamientos especiales que complican el impuesto, generan distorsiones, además de no ser un buen instrumento en términos coste-beneficio para alcanzar sus supuestos objetivos.

Asimismo, la imposición de los productos energéticos es un importante instrumento en manos de los Estados miembros que desde la Comisión Europea se quiere potenciar para lograr una mejora de la eficiencia energética y reducir su impacto conta-

minante, los dos objetivos fundamentales de la política energética de la UE. La Comisión pretende actualizar la desfasada normativa actual, sin menoscabo de la competitividad de las empresas europeas.

En el caso de la imposición de las transacciones financieras y de la creación de una base común consolidada en el impuesto sobre sociedades, la opinión de la literatura es más dispar. La armonización de la imposición sobre las transacciones financieras a nivel comunitario, mediante el mecanismo de la cooperación reforzada, pone de manifiesto el interés de los países participantes en gravar un sector, el financiero, que, por dificultades técnicas en el IVA, disfruta de un nivel menor de imposición. La movilidad de dichas operaciones justifica que su imposición se intente armonizar desde un ámbito territorial superior al de los Estados, si bien siguen surgiendo dudas sobre qué efectos puede tener en la deslocalización de estas operaciones. Igualmente, deben considerarse las distorsiones que pueda generar un impuesto en cascada y valorar si no sería mejor intentar gravar el valor añadido por las entidades financieras.

La creación de una base común consolidada en el impuesto sobre sociedades puede constituir un hito muy importante en el proceso de armonización fiscal de la UE. La lógica detrás de la propuesta es clara: 28 impuestos sobre sociedades distintos y 28 administraciones tributarias distintas constituyen un claro obstáculo para un funcionamiento eficiente del mercado único. Ahora bien, surgen dudas también sobre qué otros efectos puede tener la propuesta, por ejemplo, al potenciar nuevos comportamientos oportunistas de empresas, fomentar la competencia entre los Estados miembros en los tipos impositivos o establecer objetivos extrafiscales comunes.

El proceso de armonización fiscal seguido hasta la actualidad en el seno de la UE puede calificarse de todo menos de fácil y rápido. Es un proceso alambicado, sumamente lento, condicionado sin duda por el requisito de la unanimidad. Blundell (2013) habla de «la tiranía del *statu quo*» para reflejar la fuerte oposición que todo gobierno se encuentra al aprobar una reforma fiscal que, aun suponiendo una mejora de bienestar global, implique una mayor carga fiscal para determinados colectivos. En el ámbito de la UE el problema es que, ino encontramos con 28 *statu quo* distintos! Si la unanimidad es un importante obstáculo que dificulta la necesaria armonización fiscal, la utilización del mecanismo de cooperación reforzada aparece como una interesante alternativa que puede permitir en un futuro lograr

avances en ámbitos donde en otro caso se produciría un bloqueo continuo. Habrá que ver qué acaba sucediendo con la propuesta de gravamen sobre las transacciones financieras, pero ciertamente es una primera experiencia a tener presente por si el mecanismo de cooperación reforzada se extiende a otros ámbitos de la tributación.

En todo caso, sí parece que el reforzamiento de las competencias comunitarias en la política fiscal de sus Estados miembros pueda llevar a una mayor armonización en la normativa tributaria. La necesidad de una mejor fiscalidad en la UE será cada vez mayor. Y en un futuro, si se avanza hacia una unión fiscal, con un mayor peso del presupuesto comunitario, habrá lógicamente que replantear cómo se distribuye el poder tributario entre los Estados miembros y la propia UE.

NOTAS

(*) El autor desea agradecer el apoyo recibido del Ministerio de Economía y Competitividad (ECO2012-37873) y de la Generalitat de Cataluña (2014 SGR 420).

(1) Directiva 77/388/CEE, de 17 de mayo de 1977, que fue reemplazada por la Directiva 2006/112/CE, de 28 de noviembre de 2006, una versión refundida de la primera.

(2) Directiva 2003/96/CEE, de 27 de octubre de 2003.

(3) El Informe Neumark de 1962 y las recomendaciones del Comité Ruding de 1994 son dos claros ejemplos de lo sucedido.

(4) El IVA comunitario se analiza con mayor detalle en DURÁN CABRÉ (2013).

(5) La idea de un impuesto tipo IVA fue propuesta por primera vez por un empresario alemán, Wilhelm Von Siemens, en los años veinte del siglo xx, pero no es hasta 1954 cuando se introduce por primera vez en Francia bajo la dirección de Maurice Lauré, inspector de tributos francés considerado habitualmente como el padre del IVA.

(6) El IRIVA tiende a disminuir en el periodo 2003-2009, de manera muy clara en el caso español. Esta tendencia viene provocada al menos en parte por la sensibilidad del índice al ciclo económico. La COMISIÓN EUROPEA (2011a: 209) señala los siguientes factores como explicativos de esta reducción: un cambio en el patrón de consumo hacia bienes más básicos que suelen tributar a tipos reducidos; la caída en las ventas de viviendas (que provoca una bajada en la recaudación del impuesto sin afectar a la base potencial del índice al no considerarse como consumo final en la contabilidad nacional); el aumento en la morosidad e insolvencias empresariales; y los aplazamientos del impuesto ofrecidos como consecuencia de la crisis por muchos países.

(7) Esto significa que con la exención se renuncia a gravar el valor añadido en la fase exenta, pero no el valor añadido en las fases previas. Técnicamente esto sí sería posible permitiendo, por tanto, la deducción del IVA soportado, pero el coste recaudatorio sería mucho mayor. En todo caso, la directiva comunitaria no lo permite, excepto para algún país donde sí existe la posibilidad de aplicar un tipo 0 sobre determinados productos, como los alimentos o la ropa de niños en Reino Unido.

(8) Este fue el argumento utilizado en Nueva Zelanda cuando en 1986 se introdujo el IVA y se rechazó aplicar un tipo del 0 por 100 a los alimentos, como tributaban con anterioridad. (véase DICKSON y WHITE, 2008).

(9) Este mecanismo entrará en vigor en 2015 para los servicios de telecomunicaciones, televisión y radio, así como los servicios prestados por vía electrónica. Será voluntario y permitirá a los operadores acogidos al mismo no tener que estar dados de alta en cada uno de los Estados donde se consuman sus servicios y presentar una única declaración *on line* en el Estado donde estén situados.

(10) El estudio está realizado para el año 2005, por lo que cabe suponer que el sobrecoste de los *inputs* habrá aumentado con el incremento que se ha producido en los tipos impositivos del IVA español.

(11) Los flujos de entrada (por ejemplo, constitución de depósitos o devolución de un préstamo, principal más intereses) se equiparan a las ventas, mientras que los flujos de salida (por ejemplo, concesión de préstamos o cancelación de depósitos, principal más intereses) se consideran compras.

(12) El sistema fue propuesto por Poddar e English (1997) y ha sido analizado en profundidad en sendos estudios realizados para la Comisión Europea por PriceWaterhouseCoopers (2006). Otra propuesta interesante es la realizada por Zee (2005).

(13) Bélgica, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Austria, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia.

(14) Resulta muy interesante también el estudio de Keen *et al.* (2010) sobre las diferentes alternativas de impuesto sobre las actividades financieras.

(15) En el sistema fiscal español, la tasa es un tipo de tributo que se aplica en base al principio del beneficio, esto es, a cambio de un determinado servicio o actividad pública que beneficia directamente al obligado tributario. El error en la denominación viene de la mala traducción del inglés, donde *tax* es impuesto, no tasa. De manera similar, se suele hablar erróneamente de «tasa Tobin».

(16) Este tipo de fórmula, conocida en inglés como *apportionment formula*, se utiliza en países federales donde existen impuestos subcentrales sobre sociedades y la recaudación, por tanto, se tiene que repartir entre los diversos gobiernos de un mismo país.

(17) Según un estudio encargado a Deloitte y mencionado por la Comisión Europea (2011b), los costes indirectos fiscales derivados de crear una filial en otro Estado miembro superan los 140.000 euros para grandes empresas y los 128.000 euros en el caso de las pymes. De acuerdo con el estudio, con la introducción de una base común, los costes bajarían un 62 y un 67 por 100, respectivamente.

(18) Panayi (2011) señala que ello supone un perjuicio para las pymes, puesto que solamente las grandes empresas tienen medios para estimar las ventajas de cada sistema alternativo.

BIBLIOGRAFÍA

AUERBACH, A.; DEVEREUX, M.P., y SIMPSON, H. (2010), «Taxing Corporate Income», en J. MIRRLEES, S. ADAM, T. BESLEY, R. BLUNDELL, S. BOND, R. CHOTE, M. GAMMIE, P. JOHNSON, G. MYLES y J. POTERBA (Eds.), *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press.

BETTENDORF, L., y CNOSSEN, S. (2014), «The Long Arm of the European VAT, Exemplified by the Dutch Experience». CESifo Working Paper Series n.º 4.730.

BLUNDELL, R. (2013), «Diseñando un sistema fiscal para el siglo XXI», en A. ESTELLER MORÉ y J.M. DURÁN CABRÉ (Dir.), *Por una verdadera reforma fiscal*, Ariel Economía, Barcelona.

CNOSSEN, S. (2003), «Is the VAT's Sixth Directive Becoming an Anachronism?», *European Taxation*, diciembre: 434-442.

COMISIÓN EUROPEA (2010a), «Commission Staff Working Document. Accompanying document to the Green Paper. On the future of VAT. Towards a simpler, more robust and efficient VAT system». SEC(2010) 1455 final.

— (2010b), «Green Paper. On the future of VAT. Towards a simpler, more robust and efficient VAT system». COM(2010) 695 final.

— (2010c), «Financial sector taxation». Taxation Papers WP 25.

— (2011a), «Summary of the impact assessment». Commission Staff Working Paper. SEC(2011) 316 final.

— (2011b), «Tax reform in EU Member States 2011 (Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability)». Taxation Papers WP 28.

CRAWFORD, I.; KEEN, M., y SMITH, S. (2010), «Value-Added Tax and Excises», en J. MIRRLEES, S. ADAM, T. BESLEY, R. BLUNDELL, S. BOND, R. CHOTE, M. GAMMIE, P. JOHNSON, G. MYLES y J. POTERBA (Eds.), *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press.

DICKSON, I., y WHITE, D. (2008), «Tax design insights from the New Zealand Goods and services tax (GST) model». Working Paper Series, 60. Centre for Accounting, Governance and Taxation Research, Victoria University of Wellington.

DURÁN CABRÉ, J.M. (2010), «La reforma del IVA: ¿es suficiente con aumentar el tipo?», *REVISTA 3CONOMIA*, 4: 71-79.

— (2013), «Los impuestos sobre el consumo en el sistema fiscal español: revisión y propuestas de reforma», en A. ESTELLER MORÉ y J.M. DURÁN CABRÉ (Dir.), *Por una verdadera reforma fiscal*, Ariel Economía, Barcelona.

FUEST, C. (2008), «The European Commission's proposal for a common consolidated corporate tax base», *Oxford Review of Economic Policy*, 24(4): 720-739.

INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES (2011a), «Quantitative analysis of VAT rate structure», en COMISIÓN EUROPEA, *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system*, Final Report.

— (2011b) «VAT, production efficiency and the internal market», en COMISIÓN EUROPEA, *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system*, Final Report.

— (2011c) «VAT and external competitiveness (CAPP)», en COMISIÓN EUROPEA, *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system*, Final Report.

KEEN, M.; KRELOVE, R., y NORREGAARD, J. (2010), «The Financial Activities Tax», en S. CLAESSENS, M. KEEN y C. PAZARBASIOGLU (Eds.), *Financial Sector Taxation: The IMF's Report to the G-20 and Background Material*, International Monetary Fund, Washington, DC.

LODIN, S.O., y GAMMIE, M. (2001), *Home State Taxation*, IBFD Publications, Amsterdam.

MIRRLEES, J.; ADAM, S.; BESLEY, T.; BLUNDELL, R.; BOND, S.; CHOTE, R.; GAMMIE, M.; JOHNSON, P.; MYLES, G., y POTERBA, J. (2011), *Tax by Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press.

PANAYI, C. (2011), *The Common Consolidated Corporate Tax Base and the UK*, Institute for Fiscal Studies.

PODDAR, S., y ENGLISH, M. (1997), «Taxation of financial services under a sub-national VAT», *National Tax Journal*, 50: 89-111.

PRICEWATERHOUSECOOPERS (2006), *Economic effects of the VAT exemption for financial and insurance services*, Comisión Europea.

TOBIN, J. (1978), «A Proposal for International Monetary Reform», *Eastern Economic Journal* (Philadelphia), vol. 4 (julio-octubre): 153-159.

ZEE, H.H. (2005), «A new approach to taxing financial intermediation services under a value-added tax», *National Tax Journal*, LVIII(1): 77-92.