

**XIII SEMINARIO INTERNACIONAL DEL CILEA**  
(Comité de Integración Latino Europa-América)

29-31 de Octubre de 2006

Fortaleza -Brasil-

**LA ARMONIZACIÓN FISCAL Y TRIBUTARIA:  
LA EXPERIENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA**

**Fernando González - Moya**  
**José María Casado Raigón**

---

Consejo General de Colegios  
de Economistas de España

## **SUMARIO**

1. Introducción: La armonización fiscal y la integración económica.
2. Armonización y competencia fiscal en la Unión Europea.
3. Vías para la Armonización fiscal y tributaria. Coordinación versus competencia fiscal.
4. A modo de conclusión: Competencia fiscal nociva y competencia fiscal aceptable.
5. Referencias bibliográficas.

## **1. Introducción: La armonización fiscal y la integración económica.**

La armonización fiscal es una fórmula de coordinación que toma cuerpo en la adopción de decisiones legislativas y reglamentarias, resultantes de la negociación y el acuerdo entre países. Todo proceso de armonización debe conducir normalmente a la convergencia fiscal, pero no todo proceso de convergencia resulta de la armonización. De hecho, en ausencia de armonización las diferencias impositivas pueden actuar como factores de arbitraje si las bases impositivas son móviles. La competencia fiscal traerá consigo una convergencia espontánea de estructuras impositivas, a medida que los gobiernos reaccionasen para retener actividad económica y recaudación impositiva dentro de su territorio.

Si analizamos la experiencia tributaria comparada, observamos que el grado de armonización fiscal no guarda necesariamente estrecha relación con el grado de integración económica o política de una federación o una unión económica.

Por ejemplo, los EE.UU. presentan una falta de armonización notable en los impuestos sobre el consumo o sobre los beneficios de las empresas, en contraste con los casos de Australia o de Alemania, ocupando Canadá y Suiza posiciones intermedias. Sin embargo, nadie podrá deducir de esta situación de hecho que EE.UU. o Canadá estén menos unidos económica o políticamente que la Unión Europea.

Esta diversidad puede explicarse, al menos en parte, al admitir que la armonización fiscal no tiene sólo una función instrumental de tipo económico, sino también una función política, con valor intrínseco e independiente de su dimensión económica.

Al servicio de la función instrumental, la armonización puede ser contemplada como necesaria para crear un Mercado Interior, en la medida en que permite eliminar obstáculos a la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, garantizando estándares mínimos de eficiencia y equidad en el reparto de los fondos públicos.

Junto a su función instrumental, un argumento favorable a la necesidad de armonizar la tributación se relaciona con su función política. Es decir, la armonización fiscal es considerada en ocasiones como algo intrínsecamente deseable. Sin embargo, si entendemos como armonización una aproximación fiscal más o menos amplia (bases, tipos, etc.) que elimine los principales factores de arbitraje fiscal, las experiencias de las uniones políticas federales es heterogénea, presentándose situaciones muy diversas, como ya se ha comentado (EE.UU., Canadá, etc.), lo que parece indicar que en una federación política el grado de armonización fiscal refleja más la idiosincrasia y el deseo de mantener símbolos de identidad que la necesidad estricta de acercar los sistemas fiscales por razones económicas.

En un Mercado Común, precisamente por no ser una unión política, la armonización juega un papel intrínsecamente político en tanto que la armonización impuesta verticalmente por el gobierno

central en una federación, debe ser sustituida por acuerdos horizontales de armonización alcanzados por gobiernos soberanos con capacidad de bloqueo.

Desde una óptica política, la armonización se juzga deseable en la medida en que implica un cierto grado de consenso acerca de las reglas de juego fiscal, asegurando un reparto equitativo de las ganancias del mercado interior a través de una división de los ingresos fiscales mutuamente aceptable y una suavización de los incentivos al arbitraje fiscal. Este principio requiere que los esfuerzos armonizadores se concentren con más intensidad sobre aquellos impuestos que recaen sobre bases altamente móviles (fiscalidad de los rendimientos y del ahorro y la inversión) o que constituyan potenciales fuentes de distorsión al desaparecer los controles de frontera (fiscalidad indirecta), que es la línea, sobre todo esta última, que viene manteniendo la Unión Europea.

## **2. Armonización y competencia fiscal en la Unión Europea.**

En la Unión Europea, el llamado principio de subsidiaridad constituye el primer límite con el que chocan las iniciativas armonizadoras. Es decir, ninguna acción comunitaria debe ir más allá de lo necesario para cumplir los objetivos del Tratado de la Unión. Y para proteger el derecho de las naciones a diseñar su política tributaria conforme a criterios propios, siempre que ello no vaya en menoscabo del Mercado Interior, el Tratado de la U.E.

exige la unanimidad en decisiones relacionadas con el sistema fiscal. Frente a la posición de bloqueo de algunos EE.MM. (procesos fiscales, etc.) la Comisión Europea trata de introducir estas cuestiones de armonización fiscal en el ámbito de la mayoría cualificada, al interpretarse como asuntos propios de la consecución del Mercado Interior.

El segundo obstáculo para la armonización proviene de la posibilidad de aplicar principios impositivos que pongan a cubierto los sistemas tributarios nacionales de la competencia fiscal en un mundo globalizado y sobre él volveremos más adelante.

El hecho incuestionable consiste en que la profundización en el camino hacia el mercado único conlleva necesariamente la necesidad de una cada vez mayor armonización fiscal y tributaria. En este sentido, se ha repetido hasta la saciedad que el proceso de aproximación de los sistemas tributarios de los países comunitarios ha recorrido un largo camino en el que se han conseguido avances que hasta ahora, han sido más significativos en el ámbito de la imposición indirecta.

La continua progresión del proceso de construcción europeo ha hecho necesarias la adopción de políticas comunes e importantes liberalizaciones en ámbitos relevantes de la actividad económica, como el mercado de capitales, la política monetaria o la unión aduanera, entre muchos. Las cuestiones fiscales, sin embargo, han recibido una menor atención y se inspiran sólo en el propósito de evitar que los obstáculos que desaparecieron con la

eliminación de las barreras aduaneras se pudieran reverdecen con la perpetuación de las barreras fiscales.

La armonización tributaria llevada a cabo en la U.E. ha sido parcial y claramente menor a la propuesta por los estudios realizados por expertos como Neumark, Cnossen o Ruding, debido a que los gobiernos no han querido renunciar a su soberanía tributaria, pese a las cesiones llevadas a cabo en otros terrenos como el monetario. Sin embargo, todo el mundo está de acuerdo en que para alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales, mano de obra, etc., (es decir, tanto de los mercados de bienes como los de factores de la producción) deben coordinarse las políticas macroeconómicas, entre las que se encuentra con entidad propia la política fiscal o tributaria.

La armonización fiscal y tributaria constituye una problemática técnicamente compleja y políticamente muy delicada, dificultada además por la exigencia de unanimidad establecida en los Tratados para adoptar decisiones en la materia. Se trata, pues, de una materia sensible tanto por el lado del llamado *paquete fiscal* que se proyecta sobre determinados ámbitos de la imposición directa, como por la necesaria revisión del modelo de imposición indirecta que tiene su máximo exponente en el Impuesto sobre el Valor Añadido, donde la aproximación de los respectivos sistemas tributarios sigue encontrando obstáculos difíciles de superar.

### **3. Vías para la armonización fiscal y tributaria. Coordinación versus competencia fiscal.**

Mientras esta armonización no se alcanza, los impuestos de cada EE.MM. siguen generando distorsiones tanto en materia de competencia en el intercambio de bienes y servicios (fiscalidad indirecta), como en materia de fiscalidad directa y sus consecuencias sobre la localización de las inversiones. Si bien nadie discute la necesidad de la armonización fiscal para el progreso de la unión económica europea, ese consenso no se alcanza cuando lo que se trata es de trazar el mejor camino para lograrla. Mientras que unos defienden que esa armonización fiscal y tributaria se realice a través de normas comunitarias de coordinación y cooperación, otros postulan la competencia fiscal entre los EE.MM. como la vía más segura para alcanzar dicha simetría. En el Cuadro, indicamos una serie de argumentos a favor de cada una de las dos alternativas: Normas para la coordinación versus competencia fiscal.

La experiencia en la Unión Europea muestra que en un mercado único debe existir un nivel mínimo de coordinación para evitar las distorsiones a la competencia que generan los impuestos, particularmente en los tributos al consumo (IVA y accisas), así como en los incentivos tributarios y algunos aspectos del impuesto a la renta de las empresas, que distorsionan la localización de las inversiones. Existe, sin embargo, un gran incertidumbre acerca de la evolución futura de estos dos temas clave para la política tributaria comunitaria, que son, como se ha indicado, el régimen



definitivo de IVA y el paquete de medidas para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa en la Unión Europea, centradas básicamente en la tributación de las rentas del ahorro (denominado paquete fiscal o paquete Monti). Con este paquete se trata de armonizar la fiscalidad de las rentas del ahorro y el régimen de los intereses y cánones satisfechos entre empresas asociadas de diferentes EE.MM.

Las iniciativas armonizadoras en relación con estos conceptos mencionados (fiscalidad del ahorro y la inversión), más la relativa a los productos energéticos, refleja una renovada preocupación por parte de algunos EE.MM. (expresada en sus respectivas presidencias semestrales) acerca de los potenciales efectos adversos de la competencia fiscal en la Unión Europea.

Los principios de residencia y de destino, aplicados en puridad, harían innecesaria la armonización. En la práctica, todos los países se desvían en alguna medida de estos principios. Las retenciones, las exenciones y las imperfecciones en los mecanismos de control tributario (entre otras desviaciones del ideal de ambos principios) limitan las iniciativas armonizadoras. Mientras existan paraísos fiscales o áreas de baja tributación dentro y fuera de la Unión Europea, una armonización que estableciese los estándares muy altos, impondrá posiblemente altos costes al conjunto de los países de la Unión.

El temor sobre los efectos de la competencia fiscal sobre la capacidad recaudatoria de los gobiernos no ha sido claramente constado a la luz de los datos sobre convergencia de las estructuras

tributarias y la presión fiscal en la Unión Europea. En conjunto, la presión fiscal ha aumentado, si bien moderadamente, y la convergencia por figuras impositivas ha sido modesta cuando se ha producido.

### **CUADRO 1. VIAS PARA LA ARMONIZACIÓN FISCAL Y TRIBUTARIA**

<b>Argumentos a favor de las normas de coordinación supranacional.</b>	<b>Argumentos a favor de la competencia fiscal.</b>
<p>1. Las diferencias en el cuadro tributario pueden afectar la localización del capital.</p> <p>2. La competencia implica una carrera que erosiona las bases y la recaudación de los EE.MM.</p> <p>3. La maximización del bienestar vía competencia requiere que los factores capital y trabajo tengan movilidad en el espacio comunitario. Cuando un factor es móvil (capital) y el otro no (trabajo), el sistema tributario es distorsivo, ya que la competencia aumenta la carga sobre el factor trabajo, lo que aumenta la tasa de desempleo.</p> <p>4. La competencia afecta el uso de los impuestos para lograr objetivos sociales, particularmente para mejorar la distribución del ingreso.</p> <p>5. Las empresas y los que realizan negocios tienen que lidiar con varios y diferentes sistemas tributarios y administraciones fiscales, con los costes consiguientes.</p>	<p>1. La competencia no sólo tiene lugar entre impuestos, sino entre el conjunto de ingresos y gastos o paquete fiscal.</p> <p>2. La competencia tributaria no se ha manifestado todavía como en una baja de la presión tributaria sino más bien al contrario.</p> <p>3. Las ganancias de la cooperación no están equitativamente repartidas entre los participantes. Impuestos menores son un mecanismo mediante el cual países más pequeños o pobres pueden competir atrayendo inversiones (Irlanda). La cooperación puede ser sólo un intento para que las economías más grandes y ricas protejan sus ingresos tributarios.</p> <p>4. El efecto deseado sobre la distribución del ingreso no solo se logra por los impuestos, sino también por los gastos. La combinación de unos y otros corresponde a las preferencias de los ciudadanos en democracia.</p> <p>5. A. Smith decía que “ no hay arte que una nación aprenda más rápidamente de otra que el de extraer dinero de los bolsillos de la gente.”</p>

#### **4. A modo de conclusión: Competencia fiscal nociva y competencia fiscal aceptable.**

Ello pone de manifiesto, como ya sabemos, que el factor impositivo no es el único, ni con frecuencia el más importante, en la decisión de localización de actividades. Los principales factores que explican la concentración geográfica de los contribuyentes con altos ingresos son el stock de infraestructuras y los servicios públicos locales, desempeñando los diferenciales impositivos un papel significativo pero pequeño.

Hoy día, es cada vez más frecuente diferenciar entre competencia fiscal nociva o perniciosa y competencia fiscal aceptable e, incluso, beneficiosa. En efecto, no es del todo cierto -incluso lo reconocen algunos textos de la Comisión y del Consejo de la Unión Europea- que la competencia, tan saludable generalmente para la actividad económica en general, deba tener sólo efectos negativos cuando se aplica a materias fiscales. Bien al contrario, la competencia entre gobiernos puede contribuir a exportar formas eficientes de imposición, al tiempo que incentiva la reforma tributaria interna y promueve una mayor eficiencia de la administración tributaria. La competencia fiscal ofrece, incluso, incentivos para una mayor eficiencia en el gasto, en la medida en que induce una disminución del gasto socialmente improductivo.

En todo caso, estos efectos positivos de la competencia fiscal deberían diferenciarse de los producidos por medidas dirigidas no tanto a beneficiar a los consumidores domésticos y a mejorar la competitividad de las empresas, como a esquilmar las bases

tributarias de otros países a través de: creación de oportunidades de evasión y elusión (secreto bancario, etc.), regímenes fiscales especiales, prácticas administrativas discriminatorias y poco transparentes, incentivos disponibles sólo para residentes (incluso cuando no existe actividad económica real) y medidas similares.

## 5. Referencias bibliográficas.

Paramio, J. (2000): La política tributaria en la Unión Europea. ICE Marzo-Abril. Número 784, págs 82-83.

Fernández, A. (2002): Legislación ordinaria y derivada sobre la armonización fiscal directa en la Unión Europea. Revista Galega de Economía vol. 11 nº1, págs 1-8.

Villar Ezcurra, M. (1997): Integración económica y fiscalidad. Comunidad Europea. Aranzadi nº12, págs 37-39.

Esteve, V.; S. Sosvilla-Rivero; C. Tamarit (1997). “Convergence in fiscal pressure across EU countries”, FEDEA, Documento de Trabajo, 97-10, junio.

Esteve, V.; C. Tamarit; S. Sosvilla-Rivero (1998). “Convergencia fiscal en la Unión Europea”, Fundación BBV, mimeo., diciembre.

Eurostat (1998). *Structures of the taxation systems in the European Union, 1970-1996*, Luxembourg.

Gago, A.; J.C. Álvarez (1995). “Hechos y tendencias de la reforma fiscal en los países de la OCDE (1980-1990)”, *Hacienda Pública Española*, 134, 73-91.

Lindbeck, A. (1999). “Diagnóstico y problemas de la sociedad del bienestar”, en J.A. Herce (ed.): *Perspectivas del Estado de*

*Bienestar: Devolver la responsabilidad a los individuos, aumentar las opciones*, Fundación FAES, Madrid.

Messere, K. (1993). *Tax policy in OECD countries. Choices and conflicts*, IBFD Publications, Ámsterdam.

Raymond, J.L. (1987). “Tipos impositivos y evasión fiscal”, *Papeles de Economía Española*, 30/31, 154-169.

Rodrik, D. (1998). “Why do more open economies have bigger governments?”, *Journal of Political Economy*, 106, 997-1032.



## **JOSÉ-MARÍA CASADO RAIGÓN**

### **Títulos académicos y responsabilidades profesionales**

- ◆ Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid, 1975.
- ◆ Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Córdoba desde 1985.
- ◆ Titular de la Cátedra Jean Monnet de Economía de la Unión Europea (Comisión de la Unión Europea, 1ª promoción Cátedras Jean Monnet. Bruselas, 1990).
- ◆ Director del Centro de Estudios y Documentación Europea de Córdoba. Comisión Europea. Junta de Andalucía. Universidad de Córdoba.
- ◆ Miembro de la Comisión Permanente del Consejo General de Colegios de Economistas de España. Madrid.
- ◆ Asesor en el Consejo Directivo del Comité de Integración latino: Europa-América (CILEA).
- ◆ Medalla de Oro de la Universidad de Córdoba, 1987.
- ◆ Medalla al Mérito en el Ahorro. Banco de España y Ministerio de Economía y Hacienda, 1988.
- ◆ Miembro del Grupo de Expertos en el Euro (Groupeuro) de la Unión Europea. Bruselas, 1997.
- ◆ Ex Presidente de la Compañía de Seguros de Córdoba.
- ◆ Ex Presidente del Consejo de Administración y de la Comisión Ejecutiva de la Caja Provincial de Ahorros de Córdoba (1983-1988).
- ◆ Ex Secretario General de Planificación Económica y de Coordinación con las Comunidades Europeas. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía.
- ◆ Miembro del Patronato de la Fundación José-Manuel Lara de la Editorial Planeta
- ◆ Vicepresidente de la Fundación Hispania-Europa
- ◆ Presidente del Consejo Editorial de la Revista Arco de Europa (Revista de Información Comunitaria desde 1988).
- ◆ Decano-Presidente del Ilustre Colegio de Economistas de Córdoba

### **Misiones internacionales como experto**

Ha realizado diversos trabajos y presentado ponencias en varios países de América Latina como Brasil, Argentina, Guatemala, Uruguay y El Salvador, desde el año 1975 a la actualidad, habiendo sido responsable de la mayor parte de las misiones en las que ha participado como experto o ponente.

Igualmente, ha mantenido convenios y colaboraciones con Universidades europeas como la Universidad de Kent (Canterbury, G.B.), Universidad de Montpellier (Francia) y la Universidad de Dnepropetrvka (Ucrania).

### **Libros y Publicaciones**

Ha publicado libros y monografías en el campo de la economía europea y del desarrollo regional.

En el ámbito de la economía de la Unión Europea los principales temas desarrollados se refieren a la integración económica, política de defensa de la Competencia y la Unión Económica y Monetaria.

En el campo del desarrollo regional ha publicado trabajos sobre la política regional en España y en la Unión Europea, con especial atención a los Fondos Estructurales y de Cohesión.

Ha organizado Cursos de Especialización, Seminarios y Encuentros Académicos y Profesionales en torno a las siguientes cuestiones:

- La Unión Económica y Monetaria.
- La Política de Defensa de la Competencia.
- La Ampliación de la Unión Europea.