

ECONOMÍA DE NUESTRO TIEMPO (X)

Política tributaria y fiscal en la Unión Europea

Introducción

A lo largo del quinquenio previo a 1993, la perspectiva abierta por la creación del Mercado Único fue asentando la expectativa de cambios numerosos e importantes en la fiscalidad de los países pertenecientes a la Unión Europea (UE). En el caso de España, país tradicionalmente poco abierto a los mercados internacionales de bienes y de capitales, el panorama que diseñaba el Acta Única suscitó el temor de que la competencia fiscal, que habría de venir estimulada por el desmantelamiento de los obstáculos a los movimientos de bienes, servicios y capitales, tuviera consecuencias negativas sobre el bienestar de los ciudadanos.

En algún grado puede establecerse cierto paralelismo con la situación producida tras la implantación del euro, que al dotar de mayor transparencia a las transacciones y eliminar el riesgo cambiario, podría hacer de las diferencias fiscales entre países unos potentes factores de arbitraje y deslo-



José Manuel González-Páramo es doctor (Ph.D.) en Economía por la Universidad de Columbia (Nueva York) y catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense. Especialista en fiscalidad, gasto público y gestión pública, ha publicado trabajos en 30 libros; entre ellos *Economía Pública* y *A cost-benefit analysis of going from low inflation to price stability in Spain*. Es miembro del Consejo de Gobierno del Banco de España, a cuya Comisión Ejecutiva pertenece desde 1998.

* BAJO la rúbrica de «Ensayo», el Boletín Informativo de la Fundación Juan March publica cada mes la colaboración original y exclusiva de un especialista sobre un aspecto de un tema general. Anteriormente fueron objeto de estos ensayos temas relativos a Ciencia, →

calización de actividad. El impulso que bajo las presidencias austriaca, alemana, finlandesa y portuguesa se ha tratado de dar a las iniciativas armonizadoras de la fiscalidad del ahorro (retenciones e información sobre intereses pagados a personas físicas), la inversión (*Código de Conducta sobre Fiscalidad de las Empresas* y supresión de la doble tributación de los pagos entre empresas comunitarias del mismo grupo) y los productos energéticos, refleja una renovada preocupación acerca de los potenciales efectos adversos de la competencia fiscal en el marco de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

¿Por qué armonizar? Funciones de la armonización

Cuando se repasa la experiencia tributaria comparada, no puede entresacarse un patrón común en relación con el fenómeno armonizador. El grado de armonización fiscal, o la importancia atribuida a la coordinación impositiva en la agenda de los gobernantes, no guarda correlato aparente con el grado de integración económica o política de una federación o una unión económica. Así, 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, países en los que la coordinación viene en gran medida impuesta a nivel central, ocupando Canadá y Suiza posiciones intermedias. De hecho, la dispersión de los tipos de gravamen de los impuestos sobre los beneficios y sobre las ventas, medida por el coeficiente de variación, es mayor en Canadá y EE UU que en la UE. Sin

→

Lenguaje, Arte, Historia, Prensa, Biología, Psicología, Energía, Europa, Literatura, Cultura en las Autonomías, Ciencia moderna: pioneros españoles, Teatro español contemporáneo, La música en España, hoy, La lengua española, hoy, Cambios políticos y sociales en Europa, y La filosofía, hoy. 'Economía de nuestro tiempo' es el tema de la serie que se ofrece actualmente. En números anteriores se han publicado ensayos sobre *Empleo y paro: problemas y perspectivas*, por José Antonio Martínez Serrano, catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Valencia (diciembre 1999); *Crecimiento económico y economía internacional*, por Cándido Muñoz Cid, catedrático de Economía de la Universidad Complutense de Madrid (enero 2000); *Liberalización y defensa del mercado*, por Miguel Ángel Fernández Ordóñez, ex presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia (febrero 2000); *Economía de la población y del capital humano*, por Manuel Martín Rodríguez, catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Granada (marzo 2000); *El subdesarrollo económico: rostros cambiantes*, por Enrique Viaña Remis, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Castilla-La Mancha (abril 2000); *Economía, recursos naturales y medio ambiente*, por Juan A. Vázquez García, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo (mayo 2000); *La economía internacional, entre la globalización y el regionalismo*, por José María Serrano Sanz, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Zaragoza (junio-julio 2000); *Finanzas internacionales y crisis financieras*, por Emilio Ontiveros Baeza, catedrático de Economía de Empresa en la Universidad Autónoma de Madrid (agosto-septiembre 2000); y *Keynes, hoy*, por Antonio Torrero Mañas, catedrático de Estructura Económica en la Universidad de Alcalá de Henares (octubre 2000).

La Fundación Juan March no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas por los autores de estos Ensayos.

POLÍTICA TRIBUTARIA Y FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA

embargo, nadie podría deducir de esta situación de hecho que Canadá o los EE UU estén menos unidos económica o políticamente que la UE.

Esta diversidad puede explicarse, al menos en parte, si se reconoce que la armonización fiscal tiene no 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 económica, 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.

Pero la armonización fiscal es considerada en ocasiones como algo intrínsecamente deseable. En este sentido, un argumento favorable a la necesidad de armonizar la tributación se relaciona esencialmente con su *función política*. En efecto, si se entiende como armonización una aproximación fiscal más o menos amplia (bases, tipos, etcétera), que elimine los principales factores de arbitraje fiscal, la experiencia de las uniones políticas federales es heterogénea, como se acaba de señalar. Tomando como referencia el impuesto sobre sociedades, por ejemplo, Australia y Alemania presentan un alto grado de armonización, en los EE UU ésta es nula, y en los casos de Canadá o Suiza se da una situación intermedia. Desde cierto punto de vista, cabría esperar más preocupación por la necesidad de armonizar la fiscalidad de los estados en una federación que en un mercado común, ya que si en éste los estados son soberanos y autónomos en el manejo de más instrumentos de política económica que los estrictamente fiscales, los impuestos y ciertos tipos de gastos son prácticamente los únicos medios que tienen los estados federados para ejercer sus competencias políticas de modo diferenciado. Sin embargo, ocurre precisamente lo contrario. En una federación como EE UU, los tipos impositivos estatales varían entre 0 (media docena de estados no gravan los beneficios) y niveles superiores al 10 por 100, y los estados tienen relativa flexibilidad para definir la base imponible. Esta diversidad permite afirmar 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 aproximar los sistemas fiscales por razones económicas.

En un mercado común, precisamente por no ser una unión política —el gobierno central de la federación más descentralizada es políticamente más importante que su equivalente en el mercado común más centralizado—, la armonización juega un papel intrínsecamente políti-

co y no meramente instrumental. 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 del 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 del ahorro y la inversión) o que constituyan potenciales fuentes de distorsión al desaparecer los controles en frontera (fiscalidad indirecta), lo que coincide con la filosofía mantenida por la Comisión Europea hasta el presente.

La armonización fiscal en Europa: situación actual y perspectivas

El Tratado de Roma, en su artículo 99, contemplaba de forma expresa la armonización de los *impuestos indirectos*. Tras la eliminación de los aranceles, la Comunidad Europea comenzó a armonizar la estructura y los tipos de gravamen de los impuestos sobre las ventas, y en 1967 el Consejo decidió la sustitución de los impuestos sobre el tráfico empresarial por el IVA tipo consumo aplicado según el principio del país de destino, en parte para prevenir la manipulación de los ajustes en frontera en favor de las exportaciones nacionales y como instrumento de sustitución de importaciones, prácticas incompatibles con los objetivos del Mercado Común. Desde entonces se ha aprobado una veintena larga de directivas armonizadoras, de las cuales la más importante fue la Sexta, de 1977, que supuso un gran avance hacia la uniformización de la base del impuesto, en parte impulsada por la decisión de convertir el IVA en un instrumento de financiación del presupuesto comunitario.

La abolición de controles fronterizos a finales de 1992 exigía la modificación del esquema de ajustes fiscales en frontera. En el Mercado Interior el principio más adecuado es el del origen de los bienes y servicios entregados, pero un tránsito inmediato al criterio de país de origen ocasionaría serios reajustes en la recaudación, en favor de los países comercialmente superavitarios, así como distorsiones en la localización de la producción, dadas las diferencias de tipos de gravamen existentes. En 1992 se alcanzaron los siguientes acuerdos sobre

POLÍTICA TRIBUTARIA Y FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA

armonización de tipos impositivos: el tipo normal no puede ser inferior al 15%; pueden aplicarse uno o varios tipos reducidos a una lista pactada de productos (alimentos, agua, farmacia, equipos médicos, etcétera), sin que puedan ser inferiores al 5%; no puede aplicarse el tipo incrementado; y se mantienen algunas especificidades nacionales (derechos adquiridos para los países que aplicaban tipos inferiores al 5% antes del acuerdo). Asimismo, se aprobaron la Directiva 91/680/CEE y el Reglamento 92/218/CEE sobre régimen transitorio del IVA y cooperación entre administraciones tributarias, respectivamente. El régimen transitorio persigue mantener el principio de destino sin ajustes fiscales en frontera, mediante la creación del hecho imponible «adquisición intracomunitaria de bienes». Este régimen es gestionado a través de la contabilidad empresarial y del sistema estadístico INTRASTAT. En relación con terceros países se mantiene el principio de destino con ajuste fiscal en frontera.

El sistema provisional creado por este régimen ha permitido reducir los costes de transporte y administrativos, debido a la supresión de los trámites aduaneros, al tiempo que ha permitido a los países retener esencialmente su capacidad para decidir los tipos de gravamen dentro de los acuerdos sin pérdidas de recaudación, lo que ha contribuido al modesto grado de convergencia registrado hasta hoy. La extendida percepción de estas ventajas explica que el régimen transitorio siga en vigor después de la fecha inicialmente prevista para su sustitución por el definitivo, que era el 1 de enero de 1997, y nada hace pensar que las cosas vayan a variar antes del año 2001. Sin embargo, es un hecho que la mezcla de los principios de origen y destino, combinada con la heterogeneidad de tipos de gravamen, es una fuente de distorsiones, y que la previsión comunitaria para el período posterior al transitorio, impulsada por la Comisión, es adoptar el principio de tributación en origen. Para que éste sea políticamente aceptable habrá que diseñar un sistema, basado en el uso de una cámara de compensación o en estadísticas agregadas, que compatibilice la aplicación del principio de origen con una recaudación para cada estado directamente relacionada con el consumo final.

El progreso de la armonización de las accisas o *impuestos sobre consumos específicos* ha sido mucho más lento y más huérfano de acuerdos sobre tipos impositivos o plazos para la implantación de un régimen definitivo. Existen tres directivas de 1992 que establecen unos mínimos de armonización de las estructuras de los impuestos sobre tabacos, aceites minerales y alcohol y bebidas alcohólicas. Sin embargo, el grado de dispersión de tipos es muy importante. Esta falta de uniformidad ha podido mantenerse —o incluso aumentar, con la crea-

ción de nuevos impuestos, como los de matriculación de determinados medios de transporte, electricidad y primas de seguros— gracias a la continuidad en la aplicación del principio de destino bajo el régimen suspensivo vigente desde 1993 para el tráfico intracomunitario. La actual diversidad y el creciente peso recaudatorio de estos impuestos dificultan el paso al criterio de país de origen, lo que a su vez se opone a mayores avances en la armonización del IVA, de cuya base imponible forman parte los impuestos especiales.

Aunque la armonización de los *impuestos directos* no estaba contemplada en el Tratado de Roma, en varios de sus artículos (67, 100 y 101) puede encontrar respaldo como instrumento al servicio de la creación del Mercado Interior mediante la eliminación de obstáculos a los movimientos de capitales. Así lo han entendido los órganos comunitarios, que desde 1975 han venido elaborando diversas propuestas, tanto sobre aspectos parciales de la imposición directa como sobre la estructura del impuesto sobre los beneficios de las sociedades, sin mucho éxito. Actualmente sólo están en vigor tres directivas de limitado alcance (asistencia mutua entre autoridades tributarias, régimen fiscal de las fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canjes de acciones entre sociedades comunitarias, y régimen fiscal aplicable a matrices y filiales).

Con todo, los tipos de gravamen se han ido aproximando, en parte como consecuencia de la competencia fiscal, y también lo han hecho otros aspectos del impuesto: tendencia a basar el impuesto en el resultado contable, con una compensación amplia de pérdidas, e integración creciente con el IRPF a través de mecanismos atenuadores de la doble imposición. Sin embargo, se mantienen numerosas diferencias, tanto en materia contable como en elementos concretos del tributo (métodos de amortización, incentivos fiscales a la inversión, tratamiento de ganancias y pérdidas de capital, generosidad de la compensación de pérdidas y valoración de existencias, entre otros). Estas diferencias hacen que aun cuando formalmente se aplique el criterio de residencia en la tributación del beneficio, las diferencias en la definición de la base imponible introduzcan de hecho elementos del principio de origen, que se añaden a otros más claramente relacionados con este criterio: retenciones en la fuente a los pagos de dividendos, ausencia de créditos fiscales plenos por impuestos pagados, posibilidad de diferir la repatriación de beneficios y el consiguiente pago de impuestos, y existencia de limitaciones relacionadas con la confidencialidad y el secreto bancario.

En 1993 el Consejo de la UE estimó que el grado de armonización existente era compatible con un funcionamiento sin distorsiones del

POLÍTICA TRIBUTARIA Y FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Mercado Interior. Esta posición ha supuesto el abandono del programa armonizador diseñado en el *Informe Ruding*, limitándose a dos las iniciativas actualmente en vigor: una propuesta de directiva, de marzo de 1998, para eliminar la tributación en origen de los pagos de intereses y cánones entre sociedades asociadas, y la aprobación por el Consejo celebrado el 19 de diciembre de 1997 del *Código de Conducta sobre Fiscalidad de las Empresas*, que es un compromiso político para no establecer nuevas medidas de competencia fiscal discriminatoria, así como para identificar las más severas de éstas hoy en vigor e iniciar un desmantelamiento de las mismas en un plazo que concluiría a finales de 2002.

Tampoco en materia de *fiscalidad del ahorro* puede decirse que se hayan registrado avances apreciables de contenido armonizador. De hecho, éstos no se han producido más que en el frente del derecho propuesto, dado que no existe ninguna norma o acuerdo en vigor. Por tratarse de las bases tributarias con mayor movilidad y mayor margen para la opacidad (secreto bancario o profesional, así como opciones para la inversión *off-shore*), el fracaso armonizador derivado de la adherencia a la regla de la unanimidad ha llevado a una progresiva defiscalización de los intereses y las plusvalías, que se ha hecho casi completa en el caso de los residentes en otros países de la Unión. Éste es el resultado del juego de la competencia fiscal cuando los gobiernos pueden discriminar entre residentes y no residentes: el capital internacionalmente móvil escapa de la tributación. La creación de un «estatuto de residente comunitario», la retención en origen de una cantidad mínima o, alternativamente, la obligación de proporcionar información suficiente al estado de residencia de la persona física perceptora, son alternativas que podrían mejorar la situación de todos los países, al permitir gravar las bases móviles.

Abandonada la primera opción, aparecen el secreto bancario, las áreas de baja tributación y la regla de la unanimidad para hacer que la defiscalización competitiva se mantenga como escenario de futuro más probable, salvo que iniciativas más amplias impulsadas, por ejemplo, desde la OCDE, se concretasen en una menor amenaza externa proveniente de los paraísos fiscales. El posible perjuicio a centros financieros internacionales establecidos en la Unión Europea (por ejemplo, el mercado de eurobonos), así como la limitación de las propuestas actuales a personas físicas (no se incluirían las sociedades patrimoniales), los costes administrativos para las entidades financieras y el posible efecto alcista sobre los tipos de interés son elementos adicionales que explican el bloqueo de la propuesta de directiva, que se mantiene a la espera de la cumbre de Lisboa de junio de 2000.

Los esfuerzos armonizadores se han mantenido ajenos a otras figuras del sistema tributario, con la salvedad parcial de la *nonnata ecotasa*, cuya creación fue propuesta por la Comisión en 1992 para reducir las emisiones de CO₂ y al mismo tiempo nutrir los fondos del presupuesto comunitario. Dos años después, en la cumbre de Essen se renuncia al proyecto, más tarde reconducido a un aumento en los tipos mínimos de las accisas sobre productos energéticos (carbón, gas natural, carburantes y combustibles), propuesta a la que se oponen España, Portugal, Irlanda y Grecia, al considerarse innecesaria en términos medioambientales y de Mercado Interior, así como perjudicial en términos económicos (aumento de los costes de transporte, perjuicio de la capacidad adquisitiva de los consumidores y pérdida de competitividad externa).

Ni la *imposición patrimonial*, debido a su escasa o nula influencia en la creación del Mercado Interior, ni el *IRPF* o las *cotizaciones sociales*, que afectan al factor trabajo, relativamente poco móvil en los tramos medios y bajos de cualificación, han sido objeto de atención alguna por parte de las iniciativas armonizadoras. Las autoridades nacionales, sin embargo, parecen compartir la percepción de que la inmovilidad no implica ausencia de efectos de la fiscalidad del trabajo sobre la competitividad, como en alguna medida refleja la disminución de los tipos del IRPF que se ha generalizado en los últimos años.

España ante la armonización fiscal europea

La presión fiscal española es inferior en unos 8 puntos a la media de la UE. También lo son los tipos básicos del impuesto sobre sociedades y el IVA y, tras las reformas del IRPF en 1991, la del Impuesto sobre Sociedades de 1996, y la reciente reforma del IRPF de 1998, una gran parte de los factores que podrían haber inducido arbitrajes fiscales han sido suavizados. Aunque en el IVA el margen de aumento es menor, los impuestos especiales están por debajo de la mayoría de los aplicados en la UE. Finalmente, la fiscalidad efectiva sobre el factor trabajo es aún algo inferior a la media comunitaria.

La reforma del IRPF de 1991 fue, aunque tímida e incompleta, una respuesta a las presiones de la competencia fiscal por la captación de ahorro financiero, ante el nulo avance del proceso armonizador en este impuesto. Estas consideraciones fueron determinantes en la exención de buena parte de los rendimientos del capital mobiliario pagados a no residentes, así como de la reducción programada de los tipos marginales de la tarifa de hasta 6 puntos en el tramo superior (anulada tras

POLÍTICA TRIBUTARIA Y FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA

las medidas extraordinarias de julio de 1992), la introducción de exenciones en la fiscalidad de los rendimientos financieros y la suavización sustancial en el trato de las plusvalías a largo plazo. Con todo, el efecto del tratamiento fiscal de los activos financieros siguió siendo una fuente importante de diferenciales de rentabilidad.

Estas consideraciones pueden hacerse extensivas a las decisiones de localización de capital real. Aunque el capital físico tiene menos movilidad que el capital financiero, las diferencias en la fiscalidad marginal efectiva sobre los beneficios pueden afectar directamente a los flujos de inversión extranjera. Sorprende, por ello, que el impuesto sobre sociedades haya sido en Europa muy poco sensible a medidas de coordinación, pese a las numerosas propuestas básicas de armonización que desde 1969 ha elaborado la Comisión. La última de éstas, formulada por el Comité Ruding, recomendaba la supresión de trabas a la libre localización de la inversión, la homogeneización de tipos a partir de un mínimo del 30 por 100, la definición de una base imponible «mínima» y una máxima transparencia en la concesión de incentivos fiscales, entre otras medidas. La lentitud de la dinámica armonizadora no permite esperar resultados a un plazo previsible. La reforma de este impuesto en España, introducida en 1996, ha supuesto un avance en el frente de la neutralidad, tanto respecto a las decisiones de inversión y financiación de las compañías como en relación a las operaciones internacionales de éstas.

La nueva ley del IRPF, aprobada en 1998, incluye rebajas generalizadas en los tipos marginales y una larga lista de cambios en la fiscalidad del ahorro financiero e inmobiliario. La reforma reduce las distorsiones fiscales sobre algunas formas de ahorro, aumentando el excedente y el bienestar de los ahorradores. Finalmente, en la medida en que la rebaja impositiva reduce esencialmente los impuestos sobre el factor trabajo, de la reforma deberían seguirse efectos positivos apreciables sobre los beneficios y la inversión.

El proceso de integración está trayendo consigo una pérdida neta de ingresos públicos respecto de los que se podían obtener en el pasado. España es uno de los países comunitarios que en mayor medida ha recurrido hasta la primera mitad de los 90 al «señoreaje» monetario y la imposición implícita (hasta un 2% del PIB). Con la competencia fiscal en la tributación de los activos financieros y la convergencia en tasas de inflación, la reducción de ingresos puede haber supuesto un punto adicional sobre el PIB de pérdida directa, aunque cerca de la mitad se podrá recuperar indirectamente a través del sistema fiscal. Aunque parte de las pérdidas netas resultantes podría ser enjugada por aumentos en el IVA y en otros impuestos, las posibilidades de aumentar

los ingresos públicos por esta vía son limitadas si no se desea perder la ventaja competitiva existente en este terreno.

En el caso poco plausible de que el proceso armonizador experimentase una reactivación, los efectos globales sobre el sistema fiscal español serían probablemente favorables en el terreno recaudatorio, aunque desiguales por figuras impositivas, y no tanto en los frentes de la competitividad, el empleo y la inversión. En cuanto al impuesto sobre sociedades, dada la similaridad de la estructura del tributo y su tipo básico con el promedio comunitario, no serían de esperar cambios sensibles. La única salvedad en este terreno vendría de la mano de las decisiones que puedan tomarse en aplicación del *Código de Conducta sobre Fiscalidad de las Empresas*, aunque en términos relativos España sería de los países menos afectados. En el caso de la fiscalidad del ahorro, la eventual aprobación de la directiva que propone una retención mínima o información transmitida a los estados respectivos repercutiría favorablemente, en la medida en que haría posible gravar los rendimientos abonados a residentes en otros países comunitarios, así como controlar mejor las inversiones realizadas por residentes españoles en el exterior, que en muchos casos retornan como inversiones de no residentes. En cuanto al IVA, si se avanzase hacia la adopción del principio de origen no deberían suscitarse problemas con los tipos de gravamen, inferiores al promedio, aunque podrían presentarse dificultades con el nivel de fraude si disminuyesen las formalidades en el comercio intracomunitario. Finalmente, en los impuestos especiales el único riesgo efectivo deriva de una elevación de los tipos mínimos por encima del nivel al que España sitúa sus tipos actuales. Esto podría afectar a los productos energéticos, el tabaco y el vino, aunque debe recordarse que la unanimidad sigue siendo el filtro que debe atravesar la armonización en su difícil avance.

Consideraciones finales

La argumentación desarrollada en las páginas precedentes ha tratado de justificar la idea de que la ausencia de una armonización muy estrecha en la UE no es preocupante. De hecho, la dispersión de los tipos de gravamen de los impuestos sobre los beneficios y sobre las ventas es mayor en Canadá y EE UU que en la UE. Esta diversidad puede explicarse, al menos en parte, si se reconoce que la armonización fiscal tiene no sólo una función instrumental de tipo económico, sino también una función política, con valor intrínseco e independiente de su dimensión económica. En un mercado común, precisamente por no

POLÍTICA TRIBUTARIA Y FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA

ser una unión política –el gobierno central de la federación más descentralizada es políticamente más importante que su equivalente en el mercado común más centralizado–, la armonización juega un papel intrínsecamente político y no meramente instrumental. 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 del juego fiscal, asegurando un reparto equitativo de las ganancias del mercado interior a través de una división justa de los ingresos fiscales y una suavización de los incentivos al arbitraje fiscal.

La argumentación política, no obstante, se agota en sí misma una vez se reconoce que, en ausencia de una verdadera política fiscal comunitaria, la resistencia de los estados a perder una parte tan esencial de sus prerrogativas tradicionales cual es el ejercicio del poder fiscal como medio de gobierno marcará el techo de la armonización. El *principio de subsidiariedad* constituye el primer límite con el que chocan las iniciativas armonizadoras. Según este principio, 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 Unión exige la unanimidad en decisiones relacionadas con el sistema impositivo.

El segundo frente con el que tropiezan las propuestas de armonización viene dado por la posibilidad de aplicar principios impositivos que pongan a cubierto los sistemas tributarios nacionales de la *competencia fiscal* en un mundo globalizado. Las retenciones, las exenciones y las imperfecciones en los mecanismos de control tributario, entre otras desviaciones del ideal del principio de residencia, limitan «por arriba» las iniciativas armonizadoras. Mientras existan paraísos fiscales dentro y fuera de Europa, una armonización que estableciese los estándares muy altos impondría costes al conjunto de los países de la UE.

El examen de los datos sobre convergencia de las estructuras tributarias y la presión fiscal en la UE desde 1985 ofrece escaso respaldo a los temores existentes acerca de un impacto muy sustantivo de la competencia fiscal sobre la capacidad recaudatoria de los gobiernos. En conjunto, la presión fiscal ha aumentado, si bien moderadamente, y la convergencia por figuras impositivas ha sido modesta cuando se

ha producido. Esta constatación no puede ser juzgada con sorpresa. El factor impositivo no es el único, ni con frecuencia el más importante, en la decisión de localización de actividades. La evidencia empírica señala que 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.

Es cada vez más frecuente realizar la distinción entre competencia fiscal «perniciosa», «nociva» o «ineficiente», y competencia fiscal «aceptable» o «beneficiosa». Esta distinción la han hecho suya incluso los textos aprobados por el Consejo y la Comisión de la UE. Porque no puede ser del todo cierto que la competencia, tan saludable generalmente para la actividad económica, deba tener sólo efectos negativos cuando se aplica a materias fiscales. En efecto, la competencia entre gobiernos contribuye a exportar formas eficientes de imposición, incentiva la reforma tributaria interna, promueve una mayor eficiencia de la administración tributaria y, por último, ofrece incentivos para una disminución del gasto improductivo. 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: creación de oportunidades de evasión y elusión (secreto bancario, etcétera), regímenes fiscales especiales, prácticas administrativas discriminatorias y poco transparentes, incentivos disponibles sólo para no residentes, incluso cuando no existe actividad económica real, y medidas similares.

El repaso de los argumentos y la evidencia no autoriza actitudes pesimistas. Y con menos razón desde la perspectiva española. La presión fiscal es en España sustancialmente más baja que la media de la UE. También lo son los tipos básicos del impuesto sobre sociedades y el IVA y, tras las reformas del IRPF en 1991, la del Impuesto sobre Sociedades de 1996, y la reciente reforma del IRPF de 1998, una parte no despreciable de los factores que podrían haber inducido arbitrajes fiscales han sido suavizados. Aunque en el IVA el margen de aumento es menor, los impuestos especiales están por debajo de la mayoría de los aplicados en la Unión Europea. Finalmente, la fiscalidad efectiva sobre el factor trabajo es aún algo inferior a la media comunitaria. Desde este punto de partida, España tiene poco que perder. Antes al contrario, una mayor racionalización del gasto que abriese márgenes para disminuir los impuestos sobre el factor trabajo podría proporcionar ventajas adicionales a la posición competitiva de España este terreno. □