

LUIS CARAMÉS VIÉITEZ_Catedrático de Economía Aplicada_Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)_luis.carames@usc.es

VALENTÍ PICH ROSELL_Presidente do Consello de Economistas de España_upich@pich-asociados.com

A HARMONIZACIÓN FISCAL EUROPEA. O DEBATE

LA ARMONIZACIÓN FISCAL EUROPEA.
EL DEBATE

*THE EUROPEAN FISCAL HARMONIZATION.
THE DEBATE*



1. INTRODUCCIÓN

Da harmonización fiscal fálase moito en Europa, pero está lonxe de existir un consenso sobre a súa implantación real e completa. Non se trata dun proceso de igualación, senón dunha forma de coordinación, pero aínda así o progreso é moi relativo. Máis alá das declaracións esencialmente retóricas, e dando por suposto a realidade da imposición indirecta, que camiñou xa un treito moi relevante, non son de recibo prácticas recorrentes de dumping fiscal, por sinalar un exemplo ben explícito.

É unha evidencia que a competencia fiscal na Unión Europea acaba por dar resultados regresivos. Non se avanzou o suficiente para previr a evasión, ao tempo que non se están evitando os comportamentos estratéxicos dos factores de produción máis móbiles. En definitiva, a imaxe da fiscalidade na Unión é o reflexo da pálida folla de ruta dunha construción europea que dubida en interpretar, dunha vez por todas, unha auténtica federación. E o paradigma do inmovilismo interesado móstrao Luxemburgo, non só opoñéndose a calquera progreso na harmonización, senón defendendo sistemas de “tax rulling”, que permiten a unha empresa pedir por adiantado un tratamento fiscal “ad hoc”, se ben ha de recoñecerse que esta práctica non é exclusiva do Gran Ducado. Tampouco debe esquecerse a mellorable cooperación entre os Estados membros nesta materia.

Por todo iso, e ante tal cúmulo de sinais arredor da mala gobernanza fiscal da Unión, foi a propia Comisión quen presentou un plan para unha fiscalidade máis xusta sobre as sociedades. Plan que retoma o proxecto de bases comúns consolidadas, en “stand by” desde 2011, pero que se queda a expensas da unanimidade do Consello. Mentres tanto, Bruxelas quere reforzar a transparencia, a través dunha directiva sobre o intercambio automático de información, en especial en todo o referente ás operacións transfronteirizas. Tamén é pertinente lembrar as controversias concernentes a Starbucks en Holanda e Apple en Irlanda, entre outras, sempre sobre tratos de favor ou axudas de Estado.

É innegable que a crise foi un acicate para reformularse o inmovilismo fiscal. A propia OCDE púxose á fronte de propostas e recomendacións respecto á erosión das bases impositibles e á transferencia de beneficios. Á súa vez, e sempre dentro deste ámbito, as revelacións coñecidas como *LuxLeaks*, provocaron indignación entre os contribuíntes, abrindo unha fiestra de oportunidade política para progresar na harmonización.

Unha das restricións máis poderosas a favor do statu quo consiste na necesidade de aplicar a regra da unanimidade. Por iso, parece axeitado soste a vía da cooperación reforzada (BÉNASSY-QUÉRÉ, A., TRANNOY, A., WOLFF, G., 2014), a través da cal, un pequeno grupo de países membros poden lanzar a iniciativa, sempre e cando estean a favor Francia e Alemaña, como estados con peso específico na Unión. Este novo clima fiscal desenvólvese ante o pano de fondo dos tímidos avances na harmonización da fiscalidade directa. Tecnicamente, ese progreso viría da man do achado dunha imposición óptima, definida como aquela que permite potenciar os ingresos fiscais, ao tempo que minimiza as fugas de bases impositibles, maximizando o tipo impositivo aceptable. Pero por máis que varios estados da Unión se aproximaron moito nas súas magnitudes económicas, outros non o fixeron tanto, sobre todo tras as últimas ampliacións. Por outra parte, as decisións fiscais van sempre da man do concepto de soberanía, do pacto social. Europa atópase lonxe aínda de poder botar man, lexitimamente, dunha idea que non se comparte, se ben a gravidade da crise eliminou ou alixeirou algúns dos obstáculos. A fiscalidade da Unión, por tanto, como ordenación coherente, é debedora da economía política.

Existen tres ámbitos da imposición nos que a Unión ha de priorizar as súas estratexias fiscais. Referímonos á tributación das sociedades, á fiscalidade do capital e á dos traballadores altamente cualificados. Probablemente a crise financeira e os escándalos de evasión e fraude empuxen á Comisión a ser máis resolutiva nestes ámbitos. Esa postura política, á que parecen sumarse os principais estados, haberá de acabar definindo os límites da competencia fiscal admisible. Nesa liña manifestouse a finais de 2014 Michel Sapin, ao dicir que Europa posúe un mercado interior feito de liberdades, pero sen regras suficientes. Establecelas é unha prioridade, aínda que é ben sabido que a urxencia comunitaria ten os seus propios tempos.

En realidade, Europa é moi singular, nin unha federación nin unha organización internacional. A Unión tradúcese nunha construción institucionalmente complexa, na que unha das súas máis relevantes características é posuír un executivo débil (LEQUILLER, 2014). Pero a crise económica e financeira deu un novo impulso, cuxa inercia haberá que verificar a medio prazo.

2. TRIBUTACIÓN DE SOCIEDADES

Cos informes Neumark e Van den Tempel na memoria, os pasos dados pola Unión neste campo non foron sempre moi convincentes. O Comité Rudding marca outra etapa, pero sempre foi destacado que os Estados membros gardarían o seu dereito soberano para fixar os elementos fundamentais do tributo, en especial o tipo de gravame. E o Parlamento europeo, xaxún de auténticas competencias durante unha longa parte da súa existencia, sostíña sistematicamente as posicións da Comisión.

A principios dos anos 2000, e tras ter posto en marcha de modo efectivo o estatuto de sociedade europea, era lóxico acometer unha maior harmonización da tributación das empresas, tema ultrasensible a nivel nacional. Por iso avanzouse traballando sobre as bases impoñibles, tratando de unificar regras, alienándoas por abaixo, en consonancia co espírito liberal dos tratados. Pasados os anos, esta proposta pasou a ser opcional, ao opoñerse varios gobernos, temerosos de que a base consolidada fose o primeiro paso dunha aproximación obrigatoria de tipos. Hoxe en día, reiterando a referencia ás estratexias de evasión, o camiño está máis expedito, polo menos no concernente ás empresas multinacionais, a fin de loitar con maior eficacia contra a deslocalización das ganancias.

Entre os factores que poden axudar ao establecemento real desta harmonización atópase a sensibilización da opinión pública, aínda que tamén existen rémoras entre os euroescépticos, que, de manterse, farían perigar a unanimidade.

3. FISCALIDADE DO CAPITAL

O debate actual sobre a imposición ao capital matizou de modo significativo as conclusións xeralmente aceptadas, favorables á súa exención, sobre todo no que concirne ao consumo futuro e ao efecto acumulativo a longo prazo da fiscalidade do aforro, excepción feita do relacionado coa xubilación. Segue a ser, porén, un punto polémico a arbitrase entre a imposición ás rendas do traballo e ás provenientes do capital, na medida na que a acumulación é imprescindible para o investimento privado (DIAMOND, P.A. e SPINNEWIJN, J. 2011). Por outra banda, as potenciais inestabilidades na renda individual ao longo do ciclo vital, daríanlle á tributación do capital un carácter de seguro. Tamén a desigualdade inducida polo dereito ás herdanzas e doazóns ofrece argumentos. Se as transferencias entre xeracións por esa vía son cuantiosas, acudir ao imposto ao capital –ademais de cuestións de equidade–, permitiría aumentar a eficacia económica. Xustificacións favorables ao imposto poderíanse

derivar, igualmente, da moi necesaria formación de capital humano, que se vería maltratado por medio dunha forte imposición ao traballo.

En calquera caso, a crise financeira situou en primeiro plano a extrema mobilidade das transaccións, poñéndose de manifesto o importante de evitar as distorsións derivadas da adopción de medidas unilaterais. Precisamente, e neste sentido, se se quere fuxir da fragmentación dos mercados financeiros, cómpre actuar a nivel da Unión. Por iso, o Consello acordou unha proposta de Directiva ao obxecto de establecer un sistema común de tributación sobre as transaccións financeiras, modificando outra disposición anterior. Tamén en consonancia co sentir social derivado da crise, a Directiva propoñía que os establecementos financeiros participasen de maneira equitativa a soportar o seu custo, garantindo igualdade de trato fiscal en relación con outros sectores da economía. O dossier, porén, non puido progresar para o conxunto dos países, recorréndose como *second best* á cooperación reforzada.

4. RENDAS DO TRABALLO

En canto ás rendas do traballo, movémonos dentro das liñas máis xenuínas das grandes directrices, no horizonte de reducir a súa carga fiscal, para desprazala cara aos tributos medioambientais ou os que gravan a enerxía. Sen dúbida, debería terse progresado cara á definición da capacidade económica gravable e unha maior aproximación doutros elementos destes tributos. Se se atendeu, non obstante, a unha coordinación máis intensa ante réximes potencialmente discriminatorios, que afectan a traballadores transfronteirizos, cuxas rendas poden estar sometidas a diversas lexislacións fiscais, aínda lonxe dunha harmonización que englobe todos os países no mesmo marco. Malia todo, segue a existir un volume considerable de consultas e reclamacións de cidadáns europeos, ante a complexidade e a falta de información a que se enfrontan neste aspecto (ADAME, F. 2011). Na mesma liña sostense, con bastante fundamento, que os verdadeiros esforzos harmonizadores no campo da imposición ás rendas do traballo prodúcense neste ámbito, e como consecuencia da xurisprudencia, atenta a atallar condutas nacionais discriminatorias.

A mobilidade entre os traballadores altamente cualificados, pola súa banda, é alta e a carreira internacional, mesmo en ausencia de crise, é frecuente. Diferenciais de remuneración, de fiscalidade e de servizos públicos están na base deses movementos. Políticas de atracción a través de tipos máis baixos, levadas ao extremo, poden formular problemas importantes de equidade.

5. O FUTURO DA HARMONIZACIÓN

O longo alento histórico da fiscalidade como símbolo da soberanía, facilita a tendencia ao *statu quo* na materia, malia innegables avances, asimétricos iso si, entre os distintos elementos da posible harmonización. Unanimidade e veto son vocábulos que evocaron, durante longos períodos, o exercicio habitual nun campo no que o consentimento aos tributos, ten unha sólida ancoraxe no monopolio nacional das normas. Pero o mercado interior e a unión económica e monetaria implican tales esixencias, que acaban por ser forzas dinamizadoras nun terreo tan sensible como é o da liberdade de movementos dos factores de produción. A iso hai que engadir o risco certo dunha competencia fiscal pernicioso, que acaba atentando á suficiencia e á equidade.

No horizonte hipotético da evolución da Unión, segue a ser evocada a figura dun imposto europeo. E iso porque son necesarios recursos suplementarios, sempre escasos cando se afrontan ampliacións, ademais de imprescindible columna fiscal propia, que en todo proceso

de construción institucional deste tipo, ha de erixirse sobre os alicerces do poder financeiro. Pero na práctica estamos en presenza dun tema tabú, que esquece o sostido tantas veces en instancias europeas: non ao poder político sen medios financeiros, non aos impostos sen representación democrática. Paradoxalmente, a maiores competencias, menor orzamento en termos relativos, o que resultou moi prexudicial na crise recente. Unha mostra máis de que mentres a Europa monetaria, política e xurídica, levou a cabo progresos indiscutibles, a *Unión orzamentaria*, en realidade, declinou lentamente.

6. CONCLUSIÓN

É evidente que unha harmonización fiscal sincopada, que avanza impulsada tras a inercia das crises, contribúe a fraxilizar Europa e a facela menos crible. Por iso, sen que as posicións políticas sexan comúns –malia certa aproximación–, varios e relevantes gobernos insisten en perseguir a base impoñible consolidada común no Imposto de Sociedades, o que permitiría avanzar no campo da competencia fiscal, volvéndoa máis transparente e menos perniciosa. Diminuíriase así o risco da optimización fiscal seguida por moitas multinacionais. Tamén o sector financeiro debería ser obxecto dunha acción fiscal unificadora, coa vantaxe anticipada de que os estados xa transferiron boa parte das súas competencias ao nivel europeo, incluída a recadación dunha contribución dos bancos para nutrir os fondos de resolución única. O método, na probable ausencia de unanimidade, habería de consistir na cooperación reforzada.

Parece a todas luces que a crise económica e financeira sensibilizou aos gobernos, baixo a presión da cidadanía, respecto a múltiples aspectos da harmonización fiscal. Parafraseando ao comisario Moscovici, quérese poñer fin á evasión, á fraude, ás estratexias de planificación fiscal agresivas, ao tempo que se controla a axeitada imposición dos beneficios. Pero tamén a Unión ha de ser coidadosa para non penalizar o comercio e os intercambios legais, sexa por cargas administrativas desproporcionadas, creando inseguridade xurídica, ou xerando situacións que conduzan a dobre imposición. A harmonización segue, pois, os seus pasos, entre inevitables polémicas e posicións non compartidas, pero dando pasos na boa dirección. En calquera caso, non deben esquecerse as forzas que xogan a favor do *statu quo*, que proveñen do déficit de liderado, dunha volta relativa ao intergubernamental e dun certo proteccionismo económico, cultural e identitario (CHOPIN, T. e JAMET, J-M. 2012). Pero xustamente a crise, tantas veces aludida, puxo de manifesto a debilidade desa deriva.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ADAME, F. (2011) “La imposición sobre la renta de las personas físicas en la Unión Europea”, LASARTE, J. (Dir.) *Unión Europea, armonización y coordinación fiscal tras el Tratado de Lisboa*, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, pp.107-128.
- BÉNASSY-QUÉRÉ, A., TRANNOY, A., WOLFF, G. (2014) “Renforcer l’harmonisation fiscale en Europe”, *Les notes du Conseil d’Analyse Économique*, 14, París.
- CHOPIN, T. e JAMET, J-F., LEQUESNE, C. (2012) *L’Europe d’après. En finir avec le pessimisme*, Lignes de repères, París.
- DIAMOND, P.A. e SPINNEWIJN, J. (2011) “Capital Income Taxes with Heterogeneous Discount Rates”, en *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 3, nº 4, pp. 52-76.
- LEQUILLER, F. (2014) “Statistiques de Finances Publiques: après les crises, l’harmonisation se renforce”, *Statistique et Société*, vol. 1, nº 2, pp. 41-46.