



La armonización fiscal con la UE

Descripción

LA FISCALIDAD SIGUE SIENDO HOY EN DÍA una de las pocas áreas de soberanía consideradas por los Estados de la Unión como inalienables. La evolución hacia la integración política y económica aparece como imparable, y se ha manifestado a través de medidas tales como la introducción del euro, la coordinación en reglamentaciones y normas técnicas e industriales, o el Plan para la introducción del Mercado Único.

Rompiendo viejos tabús, como la política monetaria, la normativa industrial, el control sanitario, etc., paulatinamente ha desaparecido un buen número de resistencias y prejuicios tradicionales al acercamiento de las políticas fiscales de empresa entre los Estados miembros.

¿HACIA UN IMPUESTO DE SOCIEDADES ÚNICO EN EUROPA?

Esto sería lo deseable, aunque no resulta fácil ponerlo en práctica. Partimos, en Europa, de una gran diversidad de sistemas fiscales defendidos celosamente por los ministros de Hacienda respectivos, quienes suelen encontrarse entre los miembros más poderosos de cada gobierno.

La fiscalidad es un complejo *collage* de medidas impositivas que se mantienen en equilibrio precario, no siempre respondiendo a criterios inmutables de racionalidad o de justicia, sino a menudo a la menor resistencia popular del momento, a la maximización de ingresos del tesoro público y a la creación de riqueza. Por tanto, existen numerosos obstáculos para alterar una parte del sistema sin poner en entredicho el *status quo* del resto, y la propia viabilidad del conjunto.

De ahí que la fiscalidad empresarial sea un punto complicado de tratar.

En la Unión Europea, la materia de fiscalidad requiere la unanimidad de los Estados miembros, y es difícil contentar a todos al mismo tiempo. Británicos y holandeses, por ejemplo, cuentan en estos momentos con sistemas fiscales más flexibles y orientados a facilitar sus tareas a la empresa, y difícilmente van a renunciar a ello para sustituirlos por un régimen más gravoso para éstas, sin poder compensar fácilmente las desventajas y reajustes que ello supondría para su economía.

Pero ha habido avances en otras áreas. Por ejemplo, en el establecimiento del **IVA**, donde, pese a las diferencias de tipos, subsiste un método común. Cabe plantearse ahora cómo llegar a resultados similares en fiscalidad de empresa.

Sin embargo, la situación de agravio y perjuicios que produce la noarmonización es la razón que ha

llevado a la elaboración de un Código de Conducta empresarial.

EFFECTOS PERNICIOSOS DE LA FALTA DE ARMONIZACIÓN FISCAL

La deslocalización de empresas en Europa por motivos fiscales es hoy una realidad palpable, que ha suministrado abundante munición a los partidarios de la armonización fiscal. Los ejemplos de abusos son numerosos:

- Irlanda ha utilizado incentivos fiscales para atraerse numerosas inversiones, lo que ha supuesto a veces el cierre de industrias en otros países comunitarios.
- Luxemburgo se ha convertido en sede de sociedades y bancos procedentes de otros países comunitarios establecidos en su territorio sólo para poder realizar transacciones sin quedar gravados por la fiscalidad de los Estados de origen.
- El Reino Unido ha jugado la baza fiscal tanto en:
 - a. El lanzamiento de la *City* londinense (el Big Bang del 86) como tercera metrópolis financiera tras Nueva York y Tokio, abaratando transacciones bursátiles y con una baja tributación societaria,
 - b. Como en la transformación de Gibraltar en un paraíso fiscal, territorio comunitario que en estos momentos incumple sistemáticamente el régimen jurídico comunitario.

En general, el Reino Unido se manifiesta partidario de una competencia feroz por atraer empresas a suelo británico, y ofrece todo tipo de incentivos y descuentos, sin reparar en la legalidad de los medios utilizados.

El País Vasco ha utilizado la fiscalidad, junto con el régimen de ayudas, para atraer determinadas empresas a su territorio, sin notificación previa a la Comisión Europea ni transparencia en el contenido de las rebajas negociadas con las empresas. Casos como Ramondín o Daewoo son paradigmáticos de la indefensión que sufren territorios vecinos ante prácticas desleales de este calibre.

Las ventajas fiscales no son fáciles de averiguar, al no constar muchas de ellas de manera escrita y registrada. La falta de transparencia fiscal permite alcanzar acuerdos individuales entre una Administración y una empresa, renunciando, por la vía de los hechos, a percibir determinadas cargas fiscales, con los mismos efectos que una subvención, pero sin haber notificado el acuerdo a la Comisión para controlar su adecuación al Tratado de la Unión. No quedan obligados a dar un trato igual a todas las empresas, solamente a las que interesa. Con ello se concede una ventaja adicional a una empresa sobre otras del sector en Europa.

PAÍSES INTERESADOS EN CAMBIAR LA SITUACIÓN

El *efecto frontera* es especialmente peligroso para determinados países comunitarios. Alemania, Bélgica y Francia, con grandes cargas sociales para la industria, ven reducirse parte de sus ingresos fiscales por el abuso de Luxemburgo y Londres como foco de atracción para transacciones financieras, y temen la disminución del tejido industrial por la huida a Reino Unido e Irlanda de instalaciones de multinacionales, ante las ventajosas ofertas de los gobiernos respectivos en materia fiscal.

Sin embargo, no hay un consenso claro sobre el tema, pues ningún país comunitario comparte la misma perspectiva, ni tampoco está de acuerdo en una armonización completa, sino parcial, que no le cause distorsiones a su economía ni al *status quo* político y social.

España está en contra de la armonización en lo que suponga poner en entredicho la situación fiscal del País Vasco, y en menor medida la de Canarias. De hecho, pactó al firmar el Código que habría que tener en cuenta la especial situación de algunas regiones y territorios, y el efecto de la fiscalidad sobre el empleo.

EL CÓDIGO DE CONDUCTA

Se habla de *coordinación*, como acercamiento entre países hacia un marco legislativo asimilado, que facilite la entrada de empresas en todos los países comunitarios, sin discriminación ni obstáculos a su establecimiento. La armonización era demasiado radical, mientras que la coordinación era una solución razonable, que no buscaba la imposición, sino un acercamiento de posturas de todos los Estados por propia convicción de éstos.

La Dirección General **XV**, dedicada a la consecución del Mercado Único, ha luchado con coraje, sobre todo bajo el mandato de Mario Monti, su comisario responsable, para avanzar en ciertos criterios comunes en materia de fiscalidad.

Este trabajo se inició en Verona en la reunión informal del **ECOFIN** en abril de 1996, y a él siguió la creación de un Grupo de Alto Nivel sobre Fiscalidad, que con sus reuniones de junio a octubre de ese año hizo aportaciones importantes al informe de la Comisión de 22 de octubre de 1996, sobre el desarrollo de sistemas fiscales en la Unión Europea.

En noviembre de 1996, el Comisario Monti sugirió la creación de un Grupo de Política Fiscal dotado de mayor permanencia, que fuera reflexionando sobre estas propuestas, presidido por la Comisión y con representantes de los ministros de Hacienda.

El Consejero de Dublín aceptó esta propuesta, que se puso en marcha en marzo de 1997. Este Grupo presentó una proposición a los Ministros de Hacienda en Mondorf les Bains en septiembre de 1997, a la que siguió otra versión discutida en el **ECOFIN** de 13 de octubre, hasta adoptar una versión definitiva sobre el texto el 5 de noviembre, en el **ECOFIN** de 1 de diciembre de 1997. Este es el Código de Conducta.

Se trata de un conjunto de medidas de índole fiscal, aunque sin obligatoriedad directa, destinadas a coordinar las acciones en el plano europeo, de modo que reduzca las distorsiones en el Mercado Único, evite la erosión fiscal y a la postre impulse un modelo fiscal favorable al empleo.

Estas medidas se concretan en un Código de Conducta sobre fiscalidad de las empresas, en el que se inscribe el compromiso firme de la Comisión de coordinar sus criterios sobre Ayudas de Estado de carácter fiscal con el criterio del propio Código de Conducta.

Todo esto se inscribe plenamente en el objetivo estratégico segundo del Plan de Acción para el Mercado Único, publicado en junio de 1997, donde se incluyen dentro de la resolución de las distorsiones fundamentales del mercado aquéllas de tipo fiscal.

El Código define el concepto de medidas fiscales potencialmente perniciosas como aquéllas que impliquen un nivel impositivo efectivo considerablemente inferior (incluido el tipo cero) al nivel general aplicado por el Estado miembro considerado. Hace especial hincapié en la falta de transparencia, por

ejemplo, a través de una flexibilización de las normas legales, desde el plano administrativo.

Este Código prevé el establecimiento de un sistema de coordinación e información constante sobre el tema entre los Estados miembros, que garantice el mantenimiento de un *status quo* y revise las normas y prácticas actualmente vigentes. Este sistema está sujeto a un seguimiento con un informe anual, y sería susceptible de una actualización transcurridos dos años. Para ello prevé un Grupo de Seguimiento (Grupo Código de Conducta).

EL GRUPO DEL CÓDIGO DE CONDUCTA (GRUPO PRIMAROLO)

Este Grupo, creado el 9 de marzo de 1998, denominado así por constituirse bajo la presidencia británica, por Dawn Primarolo, Secretaria de Finanzas del Reino Unido, se dedica a la revisión, seguimiento y evaluación de las medidas fiscales perniciosas que entren dentro de las materias cubiertas por el Código de Conducta. Elabora informes periódicos sobre el estado de estas medidas, remitiéndolos al Consejo para su consideración.

El Grupo se ha reunido varias veces, la primera el 8 de mayo de 1998. En el segundo semestre de 1998 se dedicó a elaborar una lista de medidas perjudiciales.

En la reunión del Consejo de **ECOFIN** del 1 de diciembre de 1998, elaboró un Primer Informe provisional del Grupo de Código de Conducta. Está previsto para el 6 de mayo de 1999 un Segundo Informe ante el **ECOFIN**.

El Informe definitivo se espera para finales de 1999, para que pueda incorporarse al Consejo Europeo de Helsinki, pero el consenso no va a ser fácil. Resulta difícil hacer compatible la publicación de un informe crítico hacia determinados regímenes fiscales, cuando hay que contar con la aquiescencia de los países responsables de estos regímenes, por lo que puede haber retrasos.

El informe provisional incluye 12 medidas fiscales de España, algunas de ellas correspondientes a Comunidades Autónomas españolas, que incluyen los Centros de Coordinación en el País Vasco y Navarra, y las sociedades *holding* (Entidades Tenedoras de Valores Extranjeros).

Cabe preguntarse el alcance de la dimisión de Oskar Lafontaine en los avances en coordinación fiscal, dado que se encontraba entre los más firmes defensores de esta causa, junto a su homólogo Dominique Strauss-Kahn. Dejando a un lado el mayor o menor intervencionismo del Ministro alemán, la posición alemana está basada en un problema real y visible, por lo que no se espera ningún viraje, aunque difícilmente se encontrará en su sucesor en el cargo a alguien con la misma fuerza para sacar adelante este tema. Sin embargo, la institucionalización del Grupo y el hecho de airear las situaciones de abuso fiscal son en sí mismas un factor decisivo para hacer cesar los abusos.

LAS NORMAS COMUNITARIAS Y LOS ABUSOS

No hay duda de que esta normativa específica, si existiera, ayudaría a eliminar el problema. Sin embargo, la legislación comunitaria y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia son instrumentos coercitivos suficientes, si se combinan con la discusión abierta en el seno del Grupo Primarolo.

El hecho de que la fiscalidad se equipare a las ayudas de Estado, y que la Comisión, a través de la Dirección General de Competencia, haya elaborado unas directrices al respecto, impide en la práctica

que determinadas medidas fiscales, una vez identificadas, se mantengan vigentes si contradicen el régimen de ayudas comunitario.

La sentencia del caso Daewoo es muestra de ello, al condenar por abuso la aplicación de medidas fiscales a dicha empresa como incentivos para inversiones de Daewoo en territorio vasco. No condena el régimen fiscal vasco, pero sí su uso abusivo.

Esto supone un vuelco al viejo concepto de soberanía. Si Alemania ha tenido que transigir con la superioridad del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, resultaría cuando menos ridículo que el País Vasco se opusiera a ello.

La coordinación fiscal es un imperativo de la globalización en Europa, y va a resultar muy difícil ocultar los casos de fiscalidad foral debajo de la alfombra, por mucho que presionen algunos gobiernos en contra de ello. Esta cuestión está en el punto de mira de la Comisión Europea, y no va a ser fácil hacerle cambiar de idea.

Fecha de creación

29/04/1999

Autor

Emilio del Río

Nuevarevista.net