

DOCUMENTS PER AL DEBAT

President: Andreu Morillas

Membres: Ramón Lanau Xavier Torra Antoni Zabalza José María Durán Alejandro Esteller

Barcelona, febrer 2016

SOBRE L'HARMONIZACIÓ FISCAL A LA UNIÓ EUROPEA

1. La integració europea i l'harmonització fiscal

L'històric procés d'integració europea ha estat liderat des del seu inici en els anys 50 pels Estats, sota el marc legal dels tractats signats per ells. Aquesta circumstància ha condicionat i molt el desenvolupament de l'harmonització fiscal en l'àmbit de la Unió Europea.

En efecte, per aconseguir el correcte funcionament de la unió duanera, ja en 1967 els sis estats membres de la llavors anomenada Comunitat Econòmica Europea van acordar reemplaçar els seus respectius impostos sobre les vendes per un impost sobre el valor afegit, l'IVA, la normativa més es harmonitzà el 1977. En l'actualitat, el mateix Tractat de la UE preveu l'harmonització dels impostos indirectes en la mesura que sigui necessària “per garantir l'establiment i el funcionament del mercat interior”. Per tant, els avenços en l'harmonització de la imposició indirecta han estat considerables i condicionen qüestions rellevants dels impostos. Per exemple, a Espanya l'eliminació de l'impost sobre les vendes minoristes d'hidrocarburs per ser contrari a la normativa comunitària (encara que després substituït per la creació d'una fase minorista en l'impost d'hidrocarburs) o la prohibició de gravar els peatges al tipus reduït del IVA.

En canvi, en el camp de la imposició directa, els avenços han estat molt més limitats, fruit de la combinació de dos factors: l'absència d'un mandat legal exprés i la reticència dels Estats membres a perdre sobirania fiscal. De fet, l'harmonització fiscal, tant dels impostos directes com dels indirectes, està subjecta a la regla de la unanimitat, exemple novament que el procés d'integració europea ha estat concebut i desenvolupat per Estats sobirans, reticents a perdre sobirania en el àmbit de la fiscalitat. Aquesta regla ha limitat els avenços en l'harmonització de la imposició directa, així com la millora i actualització de l'harmonització de la imposició indirecta.

No obstant això, a mesura que s'avança en el funcionament del mercat únic interior, es van posant de manifest els problemes inherents a mantenir 28 sistemes fiscals diferents. En particular, respecte a la imposició de les societats, les empreses que operen en diferents Estats membres han de “enfrontar-se” amb l'impost sobre societats de cada un i amb la corresponent administració tributària, sense que hi hagi cap normativa harmonitzadora fonamental. Així

mateix, l'harmonització comunitària de l'IVA va quedant cada vegada més desfasada, sent la seva complexitat creixent, així com les distorsions inherents a la mateixa. Igualment, els impostos especials que recauen sobre l'energia es poden reorientar de manera que introdueixin l'element ambiental i l'eficiència energètica com a objectius, junts al tradicional fi recaptatori.

Sota aquest context fiscal, difícilment pot funcionar bé el mercat únic.

2.En quins camps pot avançar l'harmonització fiscal?

A. La imposició sobre societats

La Comissió Europea està treballant en l'actualitat sobre la proposta de crear una base imposable comuna en l'impost sobre societats (proposta de 2011 si bé revisada segons l'acord recent de juny de 2015). Aquesta proposta implicaria que

Les empreses que operen en diferents Estats membres calcularien una única base imposable a l'efecte dels impostos sobre societats de tots els països europeus.

Els Estats mantindrien la potestat per fixar lliurement els seus tipus impositius, en limitar-la harmonització a la base.

La quota a pagar cada país es calcularia aplicant el tipus impositiu de cada un, que podria seguir fixant lliurement, a la part de la base imposable que li correspongui.

La base comuna es distribuïria entre els estats d'acord amb una fórmula de repartiment que la proposta preveu que tindria en compte, amb el mateix pes, les tres variables següents: les vendes, els treballadors i el valor dels actius fixos tangibles a cada país .

La base comuna, a més, funcionaria mitjançant un sistema de "finestreta única" en virtut del qual les societats només haurien de presentar una única declaració de l'impost en un únic Estat, el de la residència de la matriu. L'administració tributària del mateix ja s'encarregaria de repartir a cada país la quota de l'impost que li correspongui.

En conseqüència, la proposta base i que el 2016 ha d'acordar la Comissió pretén disminuir els costos de compliment de l'impost, en preveure una única base imposable, una única declaració i una única administració tributària com a interlocutora, en lloc de les 28 que es poden arribar a donar en l'actualitat.

Seria important que la Comissió complís aquest calendari i presentés una proposta que pugui generar el consens suficient per a un acord i permetés reduir els obstacles de caràcter fiscal a correcte funcionament del mercat únic. En aquest sentit, creiem que també seria aconsellable establir una certa harmonització dels tipus impositius, de manera que es redueixi l'àmbit de possibles pràctiques d'arbitratge fiscal que amb tota probabilitat es poden donar si els tipus impositius nacionals són molt dispars. Així mateix, la Comissió hauria de potenciar al màxim la cooperació entre les administracions tributàries dels diferents estats membres pel paper fonamental que les mateixes han d'exercir en un impost sobre societats harmonitzat.

B.La millora de l'IVA

La normativa harmonitzadora de l'IVA europeu està plena de tractaments especials, que estaven en vigor quan es va acordar aquesta normativa el 1977 i que l'esmentada regla de la unanimitat ha impedit reformar. L'IVA comunitari requereix una important revisió amb l'objectiu de simplificar l'impost i fer-lo més eficient. En concret, com s'assenyala

principalment en Llibre Verd que va publicar la Comissió Europea el 2010 sobre el futur de l'IVA, la reforma ha de consistir en

L'examen de les raons econòmiques, socials o tècniques que van justificar en el seu moment l'adopció de nombroses exempcions, ja que aquestes compliquen el compliment de l'impost, generen distorsions i suposen un cost recaptatori considerable.

La revisió dels tipus impositius reduïts, valorant la utilització d'altres instruments més eficients a l'abast dels governs.

El desenvolupament d'un mecanisme de "finestreta única" que simplifiqui la càrrega administrativa derivada d'operar en diferents estats, en particular a les pimes.

La Gran Crisi ha reforçat el paper de l'IVA en els sistemes fiscals europeus. Entre 2009 i 2014, 18 països comunitaris van incrementar el tipus impositiu general de l'IVA, passant el tipus mitjà del 19,5% al 21,5%. L'exigència d'un millor IVA, similar al que s'aplica en països on es va introduir molt després d'Europa (per exemple, Austràlia, Canadà i Nova Zelanda), és cada vegada més gran.

C.La introducció d'element ambiental en la imposició dels productes energètics

La creació del mercat únic va facilitar el 1993 l'harmonització dels impostos especials, en particular, els que recauen sobre l'alcohol, el tabac i els hidrocarburs. En aquest últim camp, a més, s'ha anat fomentant la utilització de la fiscalitat com un instrument més de la política ambiental a mesura que s'ha anat desenvolupant una major conscienciació sobre l'impacte que la generació i l'ús de l'energia té sobre el medi ambient.

En conseqüència, l'objectiu de l'harmonització de la imposició energètica ha de ser doble: en primer lloc, fomentar el consum dels productes més favorables amb el medi ambient; i, en segon lloc, potenciar un ús més eficient de l'energia. Aquest doble objectiu s'aconseguiria, en la línia de la proposta que la Comissió va aprovar el 2011, mitjançant el gravamen de tots els productes energètics tenint en compte tant el seu contingut de carboni com el seu contingut energètic.

Els preus relativament baixos en els quals es ve situant el petroli en l'actualitat poden facilitar que la fiscalitat permeti de manera gradual reorientar el consum de productes energètics cap a aquells més favorables amb el medi ambient. Lògicament, per la importància que les mesures poden tenir en la competitivitat de les empreses europees, la implementació d'aquests canvis s'hauria de fer de manera gradual i establint-se els tractaments oportuns per a les indústries més intensives en energia.

3.CONCLUSIONS: l'harmonització fiscal com a element per millorar el mercat únic i, arribat el moment, el desenvolupament d'una unió fiscal

El correcte funcionament del mercat únic requereix que els sistemes fiscals dels estats membres s'adaptin a nova realitat econòmica.

L'existència de 28 impostos sobre societats diferents i de 28 administracions tributàries diferents difícilment va a permetre a les empreses, ja siguin pimes o grans multinacionals, aprofitar-se de les oportunitats que el mercat únic els ofereix. Una mateixa base imposable facilitaria complir amb els impostos dels diferents estats; uns tipus impositius harmonitzats, dins d'un interval, limitaria que la dispersió en els tipus provoquin distorsions en les decisions empresarials per qüestions fiscals.

Així mateix, un IVA desfasat i poc coherent amb la nova realitat econòmica genera importants costos per a les empreses i per a les administracions com a conseqüència de la seva enorme complexitat i de les distorsions associades a aquesta. A més, els tractaments especials de l'IVA tenen un cost recaptatori considerable. Un IVA més simple i eficient facilitaria un millor funcionament del mercat únic, a més de permetre la utilització d'altres instruments més adients per a les finalitats socials que habitualment es pretenen aconseguir.

La imposició sobre els productes energètics pot utilitzar-se per millorar els sistemes fiscals europeus, introduint objectius ambientals i d'eficiència energètica, a més d'eliminar distorsions per disparitats existents en l'actualitat entre els impostos de cada estat.

Aquestes tres línies d'actuació permetrien disposar de millors sistemes fiscals a Europa que, quan políticament sigui factible, ajudin a avançar cap a una unió fiscal que reforci el funcionament de la unió monetària.