

Armonización y coordinación fiscal en la Unión Europea. Situación actual y posibles líneas de reforma

Capítulo I

Breve comentario sobre la situación actual

Javier Lasarte Álvarez¹

En este estudio nos manifestamos a favor de una mayor armonización y coordinación fiscal en el ámbito de la Unión Europea, así como a favor del fortalecimiento de la colaboración administrativa entre los Estados miembros. Defendemos esta posición cualquiera que sea la situación económica; pero parece evidente que los argumentos a favor de la misma se fortalecen en el escenario de la crisis económica y financiera actual. El contexto político de la Unión Europea no permite articular medidas comunitarias eficaces (salvo en el ámbito de la política monetaria) ni coordinar debidamente las acciones nacionales. Y esa crisis obliga a cada uno de los Estados miembros a la adopción de medidas de todo tipo, entre las que suelen presentarse con especial protagonismo las de carácter fiscal. Estas medidas implican necesariamente un aumento de las disparidades entre los sistemas tributarios nacionales y se acercan, e incluso se adentran, en el territorio prohibido de las ayudas de Estado y de la competencia fiscal lesiva (aunque la gravedad de la situación y la ausencia de una política comunitaria obliguen de hecho a su aceptación, evitando reacciones estridentes de la Comisión y, aún más, la formalización de conflictos ante el Tribunal de Justicia). Es pues lógico que nos preocupe el grado de convivencia y armonización de nuestros sistemas fiscales en un futuro inmediato.

¹ Javier Lasarte, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario, Universidad Pablo de Olavide.

Sin embargo hemos de hacer una aclaración: aunque partimos de la premisa de que a la Unión Europea le conviene la armonización para la construcción de su espacio común económico y social, ni mitificamos la armonización fiscal comunitaria ni denigramos la competencia tributaria entre los Estados miembros (siempre que no dé lugar a prácticas claramente desleales). Debemos pues evitar cualquier planteamiento dogmático y analizar la cuestión con la libertad de pensamiento propio de un análisis académico y, al mismo tiempo, con el sentido práctico con el que debemos enfrentarnos al panorama político europeo. Una vez más, puede que la virtud esté en el término medio. Pero, una vez más la cuadratura del círculo resulta una difícil misión.

No faltan argumentos a los defensores a ultranza de la armonización tributaria para pacificar, sin distorsiones por esta causa, un mercado único. Pero esa armonización no puede olvidar la realidad política de Europa, la fuerza y los intereses dispares de sus Estados miembros, que no están dispuestos a renunciar a su soberanía fiscal a favor de un ente supranacional, ni a sus criterios propios de reparto de la carga tributaria, que antes que una cuestión técnica es un asunto ideológico en el que los planteamientos políticos pueden ser muy distintos. Alinearse a favor de una armonización que alisara tipos impositivos e igualara regímenes normativos a lo ancho y largo del sistema fiscal equivale a adoptar una posición radical que dificulta la construcción europea, que ya nos ha dejado tan magníficas realidades como la moneda común.

Tampoco faltan razones para quienes trasponen al sistema tributario principios de mercado y consideran que, a fin de cuentas, la competencia fiscal interestatal acaba beneficiando a los contribuyentes y, por tanto, a la sociedad, a su economía y a su equilibrio. Los gobernantes que no decidan con acierto o no gestionen bien ingresos y gastos públicos pagarán las consecuencias y serán lógicamente superados por los que acierten en la defensa de los intereses sociales; en países democráticos libres cabe esperar el triunfo de las buenas políticas, es decir, de las que sean socialmente más beneficiosas (una democracia bien asentada debe saber cómo defenderse de la ineficacia y de la demagogia). Pero este camino de la

competencia fiscal interestatal no tiene un largo recorrido; superados determinados límites desanima a los Estados en su empeño común y encuentra inevitablemente la oposición de las autoridades comunitarias, que se traduce en la continua elaboración de documentos y proyectos que en muchos casos aumentan la opacidad de la política europea en lugar de dar certeza a su línea de conducta. Por otra parte las actuaciones estatales chocan a menudo con la doctrina del Tribunal de Luxemburgo, ante el que aumentan los conflictos; y es evidente que judicializar la armonización y coordinación tributarias tiene demasiados efectos negativos.

Este es pues el difícil escenario en el que debemos adoptar nuestras decisiones: armonización versus competencia fiscal. Todo indica que la realidad del mercado interior europeo nos impone a la par dos líneas de actuación:

a) Debemos actuar a favor de la armonización fiscal para evitar distorsiones del mercado interior y competencia fiscal desleal o impropia de un territorio común por parte de los Estados miembros. España debería asumir este objetivo durante su próxima presidencia de la Unión Europea. Esta política sólo puede dar frutos a medio y largo plazo; y, por supuesto, armonización no es unificación.

b) Ante la situación económica actual cada Estado miembro debe adoptar de manera inmediata las decisiones que le favorezcan en un contexto de falta de armonización y coordinación e incluso de competencia fiscal interestatal comunitaria. No sólo no podemos esperar unas acciones comunes de la Unión Europea (que, como hemos dicho, sólo se producirán en el ámbito de las competencias del Banco Central Europeo) sino que deben adoptarse medidas que atiendan a los intereses nacionales con el único límite de las normas comunitarias de obligado cumplimiento y pacífica interpretación.

La Unión Europea vive en esta situación contradictoria, acentuada por la crisis económica y financiera. Pero los problemas ya habían aparecido con anterioridad, como demuestran los múltiples conflictos ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo y la actividad tanto de la Comisión como del Consejo.

Surgen, en primer lugar, del análisis e interpretación de las normas sobre armonización y coordinación fiscal de los propios Tratados; de ahí la atención que se ha prestado a este tema en los apartados II y III de este estudio, que se completan con una breve exposición en el apartado IV sobre el proceso de armonización fiscal en la Unión Europea.

También se han manifestado esas contradicciones en la renuncia a la imposición patrimonial (apartado V), en la compleja situación de la imposición sobre sucesiones y donaciones (apartado VI), en las dificultades de todo tipo para avanzar en la armonización del Impuesto sobre Sociedades (apartado VII), en las disparidades y en el escaso grado de armonización de la imposición sobre la renta de las personas físicas (apartado VIII), ámbitos en los que se plantea además la cuestión de los llamados impuestos de salida (apartado IX).

No se han librado de tales problemas ni siquiera los tributos indirectos tradicionalmente armonizados: el Impuesto sobre el Valor Añadido y los Impuestos Especiales (apartados X y XI), campo abonado para el fraude a consecuencia, entre otras razones, de su normativa actual, especialmente la reguladora de las operaciones intracomunitarias; ahí están pendientes, además, las difíciles cuestiones de la fiscalidad del automóvil en el espacio europeo (apartado XII) y los objetivos de armonización de la imposición indirecta sobre la concentración de capitales (apartado XIII).

También hay que recordar que apenas se ha avanzado en la coordinación y armonización en el ámbito de la aplicación de los tributos, con especial atención a la autonomía de los Estados miembros a la hora de garantizar la eficacia de los controles fiscales en la aplicación de los tributos; es evidente que la colaboración interestatal aún debe mejorar notablemente el nivel alcanzado (apartado XIV) y cada día es más evidente la necesidad de que los Estados miembros reaccionen de manera similar ante los supuestos de fraude, aproximando las respuestas punitivas (apartado XV); también debemos ser conscientes del bajo nivel de tutela del contribuyente (apartado XVI). Si a ello añadimos los problemas planteados por las llamadas ayudas de Estado (apartado XVII), por la competencia fiscal lesiva (apartado XVIII) y las deficiencias y disparidad de las medidas antiabuso

que son objeto de continuo debate (apartado XIX), es fácil comprender que tenemos delante todo un conjunto de retos en la construcción del espacio común europeo. También se ha prestado especial atención a la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo en materia de imposición directa, puesto que su doctrina viene a completar las insuficiencias de las disposiciones de los Tratados a efectivos de la armonización y coordinación fiscal (apartado XX). Finalmente, parece llegado el momento de asumir las exigencias del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales en el ámbito fiscal y de que la Unión Europea proceda a la adhesión a dicho Convenio (apartado XXI).

De todas estas cuestiones se ocupan los apartados siguientes, en un intento de exponer con brevedad el estado de la cuestión y de apuntar posibles líneas de evolución y actuación que nos permitan avanzar satisfactoriamente en la construcción de la Unión Europea.