

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Régimen fiscal en favor de la competencia leal y el crecimiento»**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 434/03)

Ponente: **Petru Sorin DANDEA**

Decisión del Pleno	26.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	7.9.2017
Aprobado en el pleno	20.9.2017
Pleno n.º	528
Resultado de la votación	149/6/18
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Combinada con la elusión fiscal, la planificación abusiva en materia tributaria, promovida por algunas empresas, genera considerables pérdidas de ingresos para los presupuestos de los Estados miembros. El CESE recomienda a los Estados miembros que redoblen sus esfuerzos para luchar contra este fenómeno extremadamente dañino, estableciendo lo antes posible las normativas fiscales necesarias.

1.2. Teniendo muy en cuenta que con las iniciativas de lucha contra la planificación fiscal abusiva solo pueden obtenerse resultados si se despliegan a escala mundial, el CESE recomienda a la Comisión y a los Estados miembros que prosigan e intensifiquen las acciones de negociación en el marco de las organizaciones internacionales, como la OCDE y el G-20, con vistas a elaborar una normativa eficaz para combatir la elusión fiscal.

1.3. El CESE acoge con satisfacción la decisión en la que el Consejo aprueba los criterios propuestos por la Comisión para determinar los territorios reconocidos como paraísos fiscales. El CESE estima que esta medida solo constituirá un paso importante en la lucha contra la planificación fiscal abusiva si la lista se completa con las sanciones aplicables a dichos territorios, así como a las empresas que sigan recurriendo a ella en el marco de sus operaciones de naturaleza financiera. Estas sanciones podrían incluir la prohibición del acceso a fondos públicos por parte de estas empresas.

1.4. El Comité recomienda a los Estados miembros que se abstengan de seguir fomentando la competencia fiscal recurriendo a numerosas resoluciones fiscales que no están justificadas por la realidad económica de las operaciones, pero favorecen a determinadas empresas de manera injustificada en relación con sus competidores.

1.5. El CESE considera que la armonización y la simplificación de las normativas fiscales deben figurar entre las prioridades de los Estados miembros. Además, la supresión total de los obstáculos de naturaleza fiscal debe servir para completar los esfuerzos de armonización.

1.6. La globalización ha provocado un desplazamiento de la carga fiscal hacia los capitales en el ámbito del mercado de trabajo, lo cual ha generado a su vez un aumento de los costes laborales y la agudización de las desigualdades. El CESE recomienda que, en el marco de las reformas emprendidas en materia fiscal, los Estados miembros se planteen transferir la carga impositiva de la esfera laboral al sector financiero o a prácticas nefastas para el medio ambiente.

1.7. El CESE propone ampliar la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICIS) a nivel del mercado único y más allá de sus fronteras. Este enfoque crearía un régimen tributario más previsible y favorable para el entorno empresarial, reduciendo los costes de conformidad de las inversiones transfronterizas.

1.8. El CESE preconiza que el modelo de reparto de los beneficios imponible en el marco de la operación de consolidación que implica la BICIS se base, en la medida de lo posible, en el principio de imposición de los beneficios allí donde se generan. De esta forma, sería más fácil alcanzar el consenso necesario para la aprobación de este sistema. Si las recientes medidas europeas contra la elusión fiscal no conducen a ningún resultado y la BICIS no logra sus objetivos, podría considerarse la introducción de un tipo impositivo mínimo del impuesto de sociedades para evitar una competición a la baja.

1.9. Por lo que respecta a los recursos presupuestarios propios de la UE, el CESE recomienda a los Estados miembros que busquen soluciones para aplicar las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios». El aumento de los recursos propios de la UE permitirá ofrecer más apoyo a las políticas de desarrollo y cohesión en los Estados miembros.

1.10. La moneda única sigue siendo uno de los logros más importantes de la UE. Sin embargo, debido a la fragmentación del régimen fiscal europeo, no ha desarrollado todo su potencial. El CESE reitera su propuesta de introducir una «serpiente tributaria», siguiendo el modelo de la «serpiente monetaria»⁽¹⁾ que se instituyó antes de la introducción de la moneda única. Considera que en un primer momento podría abarcar los tres tipos de ingresos fiscales que generan el 90 % de los ingresos presupuestarios en los Estados miembros, a saber: el IVA, el impuesto sobre la renta y las cotizaciones a la seguridad social.

1.11. El CESE considera que introducir el sistema de la mayoría cualificada en el ámbito de la imposición directa permitiría apoyar más los esfuerzos de armonización de las normativas⁽²⁾ sobre fijación de las bases imponibles de los principales impuestos. Convendría acelerar los avances en la promoción de las políticas fiscales, lo cual resultaría beneficioso para el mercado interior y crearía un importante potencial de crecimiento, dado que un dispositivo armonizado permitiría reducir significativamente los costes de cumplimiento para las empresas e instaurar un régimen tributario más predecible en la UE.

2. Contexto

2.1. La fiscalidad desempeña un papel fundamental en la lucha por la justicia social y una economía justa. Por lo tanto, también tiene una dimensión social, intergeneracional y de género. Los gobiernos recaudan impuestos destinados a financiar de manera suficiente y sostenible los regímenes de protección y de seguridad social así como los servicios públicos, que redundan en beneficio de los ciudadanos y las empresas. Por otra parte, la fiscalidad es un instrumento fundamental para redistribuir la renta y la riqueza de forma más equitativa en la sociedad y reducir así las desigualdades sociales.

2.2. Cometer fraude fiscal y elusión fiscal, así como evitar el pago de impuestos mediante una planificación fiscal abusiva, fomentada por determinadas empresas que ejercen una actividad transnacional, y llevar a cabo actividades de la economía sumergida alimenta las crecientes desigualdades derivadas de la crisis económica y los programas de austeridad, lo que supone un riesgo grave. Incluso la estimación más prudente de la pérdida sufrida por los Estados miembros como consecuencia de la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios asciende a cientos de miles de millones de euros.

2.3. La globalización ha acarreado un aumento de la velocidad y del volumen de los movimientos de capitales. La tendencia a desplazar los capitales hacia zonas donde pueden obtener una tasa de rentabilidad más elevada, acogiéndose a normativas fiscales más favorables, ha causado problemas a los gobiernos, que se han visto obligados a tener más en cuenta estos movimientos internacionales de capital en el diseño de sus políticas fiscales que sus propias prioridades de carácter económico y social a escala nacional.

2.4. En los últimos años, la competencia fiscal promovida por los Estados miembros⁽³⁾ se tradujo en una pérdida definitiva de ingresos fiscales que afectó a la financiación no solo de servicios públicos básicos, sino también de las inversiones públicas, que constituyen uno de los principales motores del crecimiento. Aunque, a corto plazo, la reducción del nivel de imposición puede aportar ventajas a los Estados que fomentan así la competencia fiscal, a largo plazo, la disminución de los ingresos presupuestarios ha resultado ser perjudicial para el crecimiento económico en general⁽⁴⁾. Los Estados miembros fomentan la competencia fiscal no solo mediante las numerosas exenciones que conceden en el ámbito de los impuestos al consumo o sobre la renta sino también por sus resoluciones fiscales en favor de empresas multinacionales.

⁽¹⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 24, punto 1.11

⁽²⁾ DO C 198 de 10.7.2013, p. 34, puntos 3.4 y 3.6

⁽³⁾ Business and Economics Research Journal, volumen 6 n.º 2, 2015, pp. 52-53.

⁽⁴⁾ COM(2009) 201 final, p. 5-6.

2.5. La fragmentación de las normativas en materia fiscal que prevalece actualmente en el seno de la Unión Europea (prácticamente cada Estado miembro dispone de su propio régimen tributario) hace que los Estados miembros, por regla general, sean más vulnerables al fenómeno de planificación fiscal abusiva. Por consiguiente, las pérdidas de ingresos para los presupuestos nacionales pueden ser importantes. Del mismo modo, la fragmentación fiscal excesiva debilita el mercado único y reduce la competitividad de la UE respecto a sus principales competidores en la esfera mundial. Una armonización de las políticas fiscales a escala de la UE, por una parte, puede generar un aumento de los ingresos presupuestarios en todos los Estados miembros y, por otra, crear un entorno más favorable a las empresas, simplificando las normativas y reduciendo por tanto los costes de cumplimiento. La armonización debería eliminar las lagunas y divergencias intrínsecas a los diferentes regímenes fiscales de los Estados miembros y entre sí.

2.6. La opinión pública se ha mostrado especialmente virulenta tras desvelarse, en los últimos años, escándalos relacionados con operaciones de elusión fiscal perpetradas por ciudadanos muy ricos o empresas multinacionales. Estos escándalos conocidos como «Panama Papers», «LuxLeaks» o «Apple» revelaron operaciones financieras que ascienden a decenas o centenares de miles de millones de euros, cuyo objetivo era eludir el pago de impuestos en los Estados miembros.

2.7. Eliminar las exenciones a los impuestos al consumo y sobre la renta junto con una mejor armonización de las bases imponibles debería desembocar en un aumento significativo de los ingresos presupuestarios y estimular las inversiones a escala del mercado interior. Es sabido que en razón de los elevados costes de cumplimiento, las pequeñas y medianas empresas disponen de un acceso reducido y de escasas posibilidades para desarrollar inversiones transnacionales.

2.8. En tal contexto, la Comisión Europea, a petición del Consejo, propone una serie de normativas destinadas no solo a reducir considerablemente la elusión fiscal y la planificación fiscal abusiva, sino también a evitar una doble imposición de las empresas en la UE. Sin embargo, habida cuenta de que el ámbito de la fiscalidad directa sigue siendo competencia exclusiva de los Estados miembros, los avances son limitados ya que algunas de las medidas propuestas por la Comisión no han alcanzado un consenso en el Consejo.

2.9. Entre las medidas más importantes promovidas por la Comisión Europea para luchar contra la elusión fiscal y la planificación fiscal abusiva figuran: la mejora del mecanismo de intercambio automático de información entre las administraciones tributarias nacionales; la introducción de la medida general contra las prácticas abusivas en la normativa sobre sociedades; la imposición de la obligación de declarar los beneficios obtenidos y los impuestos correspondientes abonados país por país (IPP) para las empresas multinacionales; y la reanudación del proyecto relativo a la determinación de la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS). Asimismo, se han introducido muchas medidas para disminuir el fraude en el ámbito del IVA y para reducir las pérdidas de ingresos del 15 % (brecha del IVA).

2.10. Por otra parte, la Comisión ha participado activamente en el proceso de negociación emprendido en el marco de la OCDE que llevó en 2015 a la firma de un acuerdo denominado BEPS (por sus siglas en inglés; erosión de la base imponible y traslado de beneficios). Se trata de una regla que tiene por objeto instaurar normas tributarias más estrictas en materia de intercambios transnacionales, y, en particular, luchar contra las operaciones de planificación fiscal abusiva. Los Estados miembros se encuentran en una fase de aplicación de las medidas derivadas de esta norma y han adoptado disposiciones adicionales en este ámbito.

3. Propuestas del Comité

3.1. *La lucha contra la elusión fiscal y la planificación fiscal abusiva*

3.1.1. La planificación fiscal abusiva, promovida por algunas empresas genera importantes pérdidas de ingresos para los presupuestos de los Estados miembros. El CESE considera que, como la planificación fiscal abusiva erosiona las bases imponibles y obliga por tanto a los Estados miembros a aumentar los impuestos, constituye en sí una práctica inmoral que afecta gravemente al funcionamiento del mercado interior y distorsiona la equidad de los regímenes tributarios con respecto de los contribuyentes. En efecto, en muchos casos, los ciudadanos o las pequeñas empresas pagan en términos absolutos impuestos más elevados que las grandes empresas. El Comité recomienda a los Estados miembros que redoblen sus esfuerzos para introducir sin demora normativas para luchar contra este fenómeno extremadamente perjudicial.

3.1.2. Más de un centenar de países hayan participado en las negociaciones entabladas en el marco de la OCDE que condujeron a la elaboración de la serie de medidas contenidas en la norma BEPS. Las disposiciones adoptadas para luchar contra la elusión fiscal y la planificación fiscal abusiva solo pueden ser eficaces en la medida en que se conviertan en normas aceptadas a escala internacional. El CESE recomienda que la Comisión y los Estados miembros prosigan y redoblen sus esfuerzos de negociación en la esfera de las organizaciones internacionales con el fin de establecer normativas eficaces y que se apliquen correctamente para luchar contra la elusión fiscal y la planificación fiscal abusiva.

3.1.3. El Consejo ha aprobado los criterios propuestos por la Comisión para la elaboración de la lista de territorios reconocidos como paraísos fiscales. El CESE estima que esta medida solo constituirá un paso importante en la lucha contra la planificación fiscal abusiva si la lista se completa con las sanciones aplicables a dichos territorios, así como a las empresas que sigan recurriendo a ella en el marco de sus operaciones de naturaleza financiera. Estas sanciones podrían incluir la prohibición del acceso a fondos públicos por parte de estas empresas, incluso en forma de contratos públicos.

3.1.4. El sistema relativo a las resoluciones fiscales se introdujo por iniciativa de la Comisión en 2015 en el marco del intercambio automático y obligatorio de información. Conviene que los Estados miembros utilicen este sistema para poner de relieve las resoluciones fiscales que crean distorsiones de la competencia en el mercado, permitiendo a determinadas empresas beneficiarse de exoneraciones o exenciones tributarias, que pueden constituir una ayuda estatal injustificada. El Comité recomienda a los Estados miembros que se abstengan de seguir fomentando la competencia fiscal recurriendo a numerosas resoluciones fiscales que no están justificadas por la realidad económica de las operaciones, pero favorecen a estas empresas de manera injustificada en relación con sus competidores.

3.2. *La reforma fiscal a escala de la Unión Europea*

3.2.1. La fragmentación del sistema fiscal de la Unión Europea debilita el mercado único, en la medida en que reduce las posibilidades de inversiones transfronterizas, en particular para las pymes. El CESE considera que la armonización y la simplificación de las normativas fiscales deben figurar entre las prioridades de los Estados miembros. Además, la supresión total de los obstáculos de naturaleza fiscal debe servir para completar los esfuerzos de armonización.

3.2.2. La globalización ha provocado un desplazamiento de la carga fiscal de los capitales en el ámbito laboral, lo cual ha generado a su vez un aumento de los costes laborales y la agudización de las desigualdades. El CESE recomienda transferir la carga impositiva de la esfera laboral al sector financiero o a prácticas nefastas para el medio ambiente.

3.2.3. La Comisión ha retomado recientemente su propuesta de instauración de una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS) cuyo volumen de negocio rebasa los 750 millones de euros. La propuesta de la Comisión puede conducir a la armonización del sistema de imposición de los ingresos de las empresas en la Unión Europea. Si el sistema resulta ser eficaz, creando puestos de trabajo y suscitando inversiones mediante una mejor recaudación de ingresos presupuestarios e instaurando un sistema impositivo más previsible y favorable al entorno empresarial, el CESE propone que se haga extensivo a toda la UE y más allá de sus fronteras.

3.2.4. El CESE considera que el modelo de reparto de los beneficios imponibles en el marco de la operación de consolidación que implica la BICCIS debería basarse, en la medida de lo posible, en el principio de imposición de los beneficios allí donde se generan. De esta forma, sería más fácil alcanzar el consenso necesario para la aprobación de este sistema. Si las recientes medidas europeas contra la elusión fiscal no conducen a ningún resultado y la BICCIS no logra sus objetivos, podría considerarse la introducción de un tipo impositivo mínimo del impuesto de sociedades para evitar una competición a la baja.

3.2.5. El CESE considera que el aumento de los recursos propios de la UE permitirá ofrecer más apoyo a las políticas de desarrollo y cohesión en los Estados miembros. Por ello, el CESE recomienda a los Estados miembros que busquen soluciones para aplicar las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios».

3.2.6. En el marco de los esfuerzos para armonizar los sistemas impositivos de la UE, el CESE reitera su propuesta de introducir una «serpiente tributaria», siguiendo el modelo de la «serpiente monetaria» que se instituyó antes de la introducción de la moneda única. Aunque los responsables políticos podrían considerar que dicho dispositivo es bastante difícil de llevar a la práctica, dada la complejidad de los regímenes tributarios de los Estados miembros, el CESE estima que en un primer momento podría abarcar los tres tipos de ingresos fiscales que generan el 90 % de los ingresos presupuestarios en los Estados miembros, a saber: el IVA, el impuesto sobre la renta y las cotizaciones a la seguridad social.

3.2.7. En materia de fiscalidad directa, los Estados miembros son quienes conservan el control, de conformidad con las disposiciones del Tratado de la Unión Europea. El CESE considera que introducir el sistema de la mayoría cualificada en el ámbito de la imposición directa permitiría apoyar más los esfuerzos de armonización de las normativas sobre fijación de las bases imponibles de los principales impuestos. Convendría acelerar los avances en la promoción de las políticas fiscales, lo cual resultaría beneficioso para el mercado interior y crearía un importante potencial de crecimiento, dado que un dispositivo armonizado permitiría reducir significativamente los costes de cumplimiento para las empresas e instaurar un sistema tributario más predecible en la UE.

3.2.8. La existencia de la zona del euro, como región dotada de una moneda única que, en el futuro, abarcará la mayoría de los Estados miembros, puede requerir una armonización de los regímenes fiscales y de protección social. Según las opiniones expresadas por distintos expertos en políticas monetarias, la fragmentación de los regímenes fiscales en la zona del euro ha agravado las consecuencias de la reciente crisis económica y financiera. Persistir en esta situación, que presupone la existencia de una moneda única en una zona económica dotada de sistemas fiscales diferentes, a saber el mercado, debilitará el mercado único. La armonización de las bases imponibles para los principales tipos de impuestos y tributos reducirá los costes de conformidad que soportan las empresas y podría liberar recursos adicionales que pudieran afectar a inversiones, investigación e innovación.

3.2.9. En materia de beneficios, el establecimiento de un sistema diferenciado, que favorezca a las empresas que los reinvierten, estimulará el crecimiento y la creación de nuevos puestos de trabajo en la UE. Del mismo modo, una medida susceptible de propiciar el crecimiento económico consistiría en suprimir todas las exenciones al pago de impuestos que se conceden a sociedades que redistribuyen la mayor parte de sus beneficios en forma de dividendos.

3.2.10. En la zona del euro, una armonización fiscal basada en el principio de convergencia y una fiscalidad adecuada liberará los recursos necesarios para relanzar las inversiones públicas y facilitar así las privadas.

Bruselas, 20 de septiembre de 2017.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS*
