



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 22.10.1996
COM(96) 546 final

LA FISCALIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA

**INFORME SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS
TRIBUTARIOS**

(presentado por la Comisión)

LA FISCALIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA
INFORME SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS
TRIBUTARIOS

ÍNDICE

- I INTRODUCCIÓN
- II EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS EN LA UNIÓN EUROPEA
- III LAS EMPRESAS Y LA CULMINACIÓN DEL MERCADO ÚNICO
- IV EMPLEO
- V MEDIO AMBIENTE
- VI PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 En el documento de debate de 20 de marzo de 1996, titulado "La fiscalidad en la Unión Europea", la Comisión ofrecía una visión nueva y global de la política fiscal, poniendo concretamente de manifiesto los principales desafíos a los que la Unión ha de hacer frente, a saber: la necesidad de generar crecimiento y empleo; la estabilización de los sistemas tributarios; y la plena realización del mercado único. Con motivo del Consejo ECOFIN que, con carácter informal, se celebró en Verona el 13 de abril, los Ministros de Hacienda acogieron con interés el documento de la Comisión y coincidieron en la necesidad de profundizar en el estudio de estos temas confiando esta misión a un Grupo de alto nivel, cuya creación y coordinación correrían a cargo de la Comisión.
- 1.2 Los Ministros de Hacienda nombraron a representantes personales en el Grupo de alto nivel, que se ha reunido en cuatro ocasiones, los días 24 de junio, 19 de julio, 12 de septiembre y 7 de octubre de 1996. La Secretaría General del Consejo estuvo igualmente representada en las reuniones.
- 1.3 Las reuniones ofrecieron a los delegados una valiosa oportunidad para examinar algunos de los desafíos más importantes con que se enfrenta la política fiscal e intercambiar sus puntos de vista al respecto. En el transcurso de las mismas, el Grupo tuvo ocasión de escuchar a representantes de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y de la Unión de Confederaciones de la Industria y de Organizaciones Empresariales de Europa (UNICE), así como al Sr. Onno Ruding¹. El Parlamento Europeo, a través de su Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios y Política Industrial, fue informado de los grandes temas sometidos por la Comisión a la consideración del Grupo.
- 1.4 En el mes de junio, y a iniciativa del presidente Santer, la Comisión propuso un Pacto europeo de confianza para el empleo en el que se hacía hincapié, en particular, en la necesidad de invertir la tendencia de los sistemas fiscales a desfavorecer el empleo, dentro de una estrategia de amplio alcance encaminada a fomentar la creación de empleo en la Unión.
- 1.5 El Consejo Europeo de Florencia subrayó la contribución fundamental del mercado interior al fomento del crecimiento y el empleo, e invitó al Consejo a que le presentara, antes del Consejo Europeo de Dublín, un informe sobre la evolución de los sistemas tributarios dentro de la Unión, atendiendo a la necesidad de crear un marco fiscal que estimule el desarrollo de las empresas y la creación de puestos de trabajo y de definir una política medioambiental más eficaz.

¹ Ex-ministro de Hacienda de los Países Bajos y presidente del Comité Independiente de Expertos sobre Fiscalidad de las Empresas en la Comunidad Europea, que presentó su informe en marzo de 1992. Las conclusiones de la Comisión a raíz de dicho informe figuran en su comunicación de 26 de junio de 1992 (SEC(92)1118).

1.6 En el presente informe, la Comisión:

- resume (en las secciones III a V) las opiniones expresadas por los miembros del Grupo de alto nivel acerca de los temas planteados en un principio por la Comisión en el documento de Verona;
- expone (en la sección VI) su propio punto de vista, tanto en relación con dichos temas como con las actuaciones posibles de cara al futuro.

1.7 La Comisión desea expresar a los Ministros de Hacienda su agradecimiento por el apoyo que han brindado a su iniciativa, tanto a través de su propia contribución a los debates de Verona, como del nombramiento de representantes personales en el Grupo de alto nivel.

II. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS EN LA UNIÓN EUROPEA

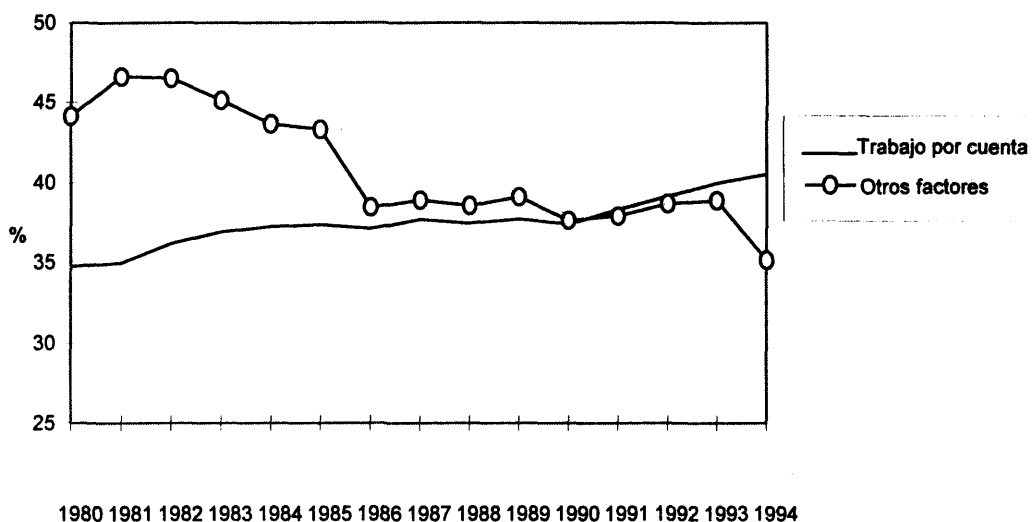
2.1 El desarrollo de los impuestos y las contribuciones sociales en los 15 Estados miembros de la Unión Europea puede apreciarse considerando la evolución de la presión fiscal (expresada, por ejemplo, en porcentaje del PIB) y las tendencias de la estructura impositiva (tal como se reflejan, por ejemplo, en los tipos efectivos aplicados a diferentes bases económicas).

2.2 Entre 1980 y 1994, el total de los impuestos y contribuciones sociales en relación con el PIB, en promedio de la UE, aumentó aproximadamente 2 puntos, si bien se registraron grandes diferencias entre unos Estados miembros y otros. Si observamos el tradicional desglose entre impuestos directos e indirectos y cuotas a la seguridad social, vemos que el aumento durante dicho período obedece, en su mayor parte, a estas últimas (incremento de 1,5 puntos en promedio para la UE, registrado sobre todo en la década de los noventa). La evolución durante este período tiene mayor relevancia que los datos correspondientes a cualquier año de un determinado país.

2.3 Uno de los métodos posibles para analizar las tendencias a largo plazo de la estructura impositiva consiste en calcular los tipos tributarios implícitos (ingresos fiscales divididos por la base imponible) según las funciones económicas (factores de producción y consumo). Entre 1980 y 1994, el promedio comunitario del tipo tributario implícito aplicado al trabajo por cuenta ajena aumentó de forma constante del 34,7% al 40,5%. Este mismo indicador referido a otros factores de producción (capital, trabajo por cuenta propia, energía, recursos naturales) disminuyó del 44,1% al 35,2% (véase gráfico a continuación). El tipo correspondiente al consumo se mantuvo globalmente estable, registrando un ligero ascenso, esto es, del 13,1% al 13,8%. También en este caso hubo grandes variaciones entre Estados miembros. Aquellos Estados en los que el aumento del tipo tributario implícito sobre el trabajo por cuenta ajena fue mayor durante el período son también básicamente los que registraron el mayor incremento de la presión fiscal.

2.4 Estos cambios en la estructura impositiva pueden obedecer a motivos muy diversos, entre los que se incluyen la evolución de los tipos de gravamen y las bases imponibles, el envejecimiento demográfico, y el hecho de que las rentas del trabajo constituyen una base relativamente estable y fácil de gravar. Otro factor posible es la progresiva erosión de determinadas bases fiscales, que podría deberse a una competencia fiscal excesiva y perjudicial. Con motivo de la conferencia ministerial de la OCDE y de la cumbre de Lyon del G7 celebradas este año, se expresó con insistencia el temor de que determinados regímenes fiscales especialmente favorables, aplicados, en particular, a actividades de gran movilidad internacional, originen una distribución económica inadecuada y afecten a los ingresos de otros países. Si bien no existe ninguna evaluación del impacto global de la erosión fiscal, algunos indicios permiten pensar que la imposición efectiva de los rendimientos de inversiones se ha visto afectada por el movimiento de estas últimas hacia otros Estados miembros o fuera de la UE con fines puramente fiscales.

Tipos tributarios implícitos 1980-1994



III. LAS EMPRESAS Y LA CULMINACIÓN DEL MERCADO ÚNICO

Consideraciones generales

- 3.1 Las empresas representan un factor dinámico fundamental para generar crecimiento, prosperidad y empleo dentro de la Unión. Crear un entorno en el que las empresas puedan desarrollarse es, pues, un requisito de vital importancia para mantener y consolidar la competitividad de la Unión a nivel mundial. En este contexto, el mercado único desempeña un papel esencial. A medida que las restricciones normativas desaparecen, los obstáculos o distorsiones fiscales persistentes se hacen cada vez más patentes, y la fiscalidad es considerada por muchos como uno de los ámbitos de mayor trascendencia en el que no se ha implantado plenamente un mercado único. Esto se aplica, incluso, al sistema del IVA, que, pese al ingente volumen de la legislación comunitaria, está aún lejos de responder a las necesidades del mercado único y que, por su complejidad y la falta de uniformidad en su aplicación, plantea verdaderos problemas.
- 3.2 Los sistemas tributarios deben permitir que se desarrollen las actividades económicas transfronterizas dentro de la Unión. No obstante, es necesario al mismo tiempo garantizar que, al aumentar las posibilidades de realizar intercambios comerciales e inversiones transfronterizas, no se produzca una pérdida inaceptable de ingresos fiscales por medio del arbitraje, la evasión o el fraude fiscal. Del mismo modo que debe impedirse la doble imposición de los flujos de ingresos transfronterizos, hay que evitar que las transacciones que se lleven a cabo dentro de la Unión escapen a toda tributación.

Fomento del crecimiento y las empresas

- 3.3 El Grupo de alto nivel coincidió ampliamente en que el entorno más favorable para las empresas es aquel en que los sistemas tributarios son los más sencillos, justos y eficaces posible. En los últimos años, se ha tendido a establecer sistemas con una base de imposición amplia y tipos impositivos generalmente bajos. En general, se ha considerado que estos sistemas eran los más propicios para promover un crecimiento económico sostenido y resultaban preferibles a la concesión de una serie de exenciones o deducciones fiscales concretas orientadas hacia determinados sectores o segmentos de actividad.
- 3.4 Con todo, algunos Estados miembros han tomado iniciativas destinadas específicamente a estimular la creación de nuevas empresas y el desarrollo de las pequeñas y medianas, que constituyen dos fuentes fundamentales de riqueza y puestos de trabajo y para las cuales los costes de adaptación a las normas pueden resultar desproporcionados.

El mercado único

- 3.5 Se reconoció de forma unánime que las normas fiscales representaban un factor importante en la plena realización del mercado único y que el desarrollo de éste había supuesto una serie de desafíos para los propios sistemas impositivos, en particular a la hora de proteger las bases de imposición y prevenir el fraude y la evasión transfronterizos. Sin embargo, las opiniones divergían en cuanto a la necesidad y la urgencia de tomar medidas concretas a nivel comunitario. Si bien todos los delegados apuntaron el carácter políticamente delicado de las decisiones fiscales y la necesidad de respetar el principio de subsidiariedad, algunos de ellos no tuvieron reparos en subrayar que estas consideraciones no deben servir de excusa para la inacción o el estancamiento en el ámbito fiscal.
- 3.6 Algunos delegados pensaban que las distorsiones fiscales serían aún más patentes en la tercera fase de la UEM, cuando hubiese un menor número de variables y los costes de las transacciones y el riesgo de cambio no fuesen ya un obstáculo para el comercio. Otros, sin embargo, opinaron que el principal efecto de la UEM sería realzar la importancia de mantener la flexibilidad nacional de la política fiscal.
- 3.7 El Grupo en su conjunto consideró importante disponer de una visión clara a medio y largo plazo del papel de la fiscalidad dentro del mercado único, y adoptar en ese contexto un planteamiento pragmático en función del problema que se intente resolver. Asimismo, señaló que, pese a no haber nueva legislación en materia fiscal, son cada vez más los casos que se presentan ante los tribunales, ya sea a nivel nacional o ante el Tribunal de Justicia europeo. En este sentido, la interpretación de la legislación se desarrolla constantemente. Algunos delegados se declararon seriamente preocupados ante el riesgo de que, salvo que las sentencias de los tribunales se complementen con otros instrumentos, el desarrollo de los sistemas tributarios comunitarios sea fragmentario.
- 3.8 Muchos de los representantes personales manifestaron que, en su opinión, la prioridad inmediata de toda actuación comunitaria debía ser la supresión de las medidas fiscales que desincentiven los flujos transfronterizos de ingresos. Un número significativo se refirió, de hecho, específicamente a los pagos de intereses y cánones entre empresas, y pidió a la Comisión que presentara un nuevo proyecto de directiva que permitiese reanudar los debates. Varios delegados señalaron, asimismo, la necesidad de establecer un sistema de IVA más sencillo y eficaz, a fin de eliminar la complejidad, la fragmentación del mercado y las posibilidades de fraude de las actuales disposiciones transitorias. Algunos de ellos instaron a que se comenzase a trabajar de inmediato en la aplicación del programa elaborado por la Comisión con vistas a la introducción de un nuevo sistema común de IVA.

- 3.9 Varios delegados opinaron que el informe de 1992 del Comité Ruding proporcionaba un valioso análisis de las medidas que convenía adoptar en materia de fiscalidad de las empresas. Entre las prioridades a las que se aludió de cara a una actuación comunitaria figuraban las disposiciones relacionadas con los servicios financieros, en particular los seguros de vida y las pensiones; la imposición de la renta y el régimen de seguridad social de los trabajadores transfronterizos; los impuestos especiales; y la posible elaboración de definiciones fiscales comunes.
- 3.10 El Grupo debatió por extenso la contribución que pueden representar los convenios de doble imposición entre Estados miembros (y con terceros países) para responder con la máxima eficacia a las necesidades del mercado único. Si bien los convenios bilaterales basados en el convenio modelo de la OCDE han facilitado ampliamente el comercio internacional a escala mundial, muchos delegados solicitaron que se tomaran medidas para mejorar su funcionamiento. Se señaló la conveniencia de determinar los ámbitos potenciales de doble imposición y de acordar su tratamiento a nivel comunitario, lo cual permitiría disponer de un modelo común para perfeccionar el sistema.
- 3.11 Cierta número de delegados insistieron en la necesidad de desarrollar e intensificar la cooperación entre autoridades fiscales contra el fraude y la evasión de impuestos en el mercado único, que, a su juicio, era una de las máximas prioridades. Además de ser no discriminatorios, los sistemas fiscales han de estar protegidos frente a la pérdida de ingresos derivada de la evasión fiscal. La cooperación consistiría no sólo en compartir experiencia acerca de la mejor manera de luchar contra la evasión, sino también en mejorar las medidas de control y asistencia mutua adoptadas por las autoridades fiscales de los Estados miembros. Asimismo, se mencionó la posibilidad de desarrollar controles fiscales conjuntos en relación con las actividades económicas transfronterizas.

Competencia fiscal

- 3.12 De los debates del Grupo se desprende que la amenaza de una competencia desleal o perjudicial para captar los ingresos generados por actividades móviles a escala internacional influye en la elaboración de la política fiscal de forma distinta dependiendo de los países. Además, no existe una definición uniforme y objetiva de lo que constituye una medida desleal. Algunos delegados expresaron su inquietud ante la posibilidad de que la erosión fiscal ponga en peligro, en última instancia, la realización de objetivos vitales para la Comunidad, por lo que pidieron que se adoptara un planteamiento común dentro de la Unión.
- 3.13 Ciertos representantes hicieron insistentemente hincapié en la necesidad de aplicar las normas de competencia comunitarias, en concreto las relativas a las ayudas estatales, de manera consistente y transparente. Otros, al tiempo que respaldaban esta solicitud de transparencia, apuntaron asimismo que las medidas fiscales no eran sino uno de los instrumentos mediante los cuales los gobiernos podían ayudar a las empresas, y que la consideración de los incentivos fiscales debía ajustarse a una concepción más amplia de la política de competencia en la que se reconociesen los objetivos de la política regional. De forma general, el Grupo manifestó el deseo de que se instaurara una coordinación más estrecha entre la Comisión y los Estados miembros en este ámbito.

- 3.14 El Grupo de alto nivel se mostró generalmente poco partidario de establecer, en las circunstancias actuales, tipos o bases mínimos para el impuesto de sociedades, aun cuando el objetivo global fuese garantizar un grado mínimo de imposición efectiva dentro de la Unión.
- 3.15 No obstante, muchos de los delegados se declararon a favor de que las iniciativas destinadas específicamente a restringir o eliminar la competencia desleal en este ámbito siguiesen adelante, en conexión con los trabajos que se están llevando a cabo en la OCDE. Los representantes sugirieron, además, otras iniciativas encaminadas, en particular, a aclarar la interpretación de la legislación vigente, definir lo que constituye una práctica aceptable e inaceptable en un contexto comunitario, e intercambiar con mayor frecuencia información sobre la política y las medidas fiscales de los Estados miembros.

Imposición de las rentas del capital

- 3.16 Muchos de los representantes personales hicieron hincapié en el problema de la imposición de las rentas del capital, tanto dentro de la Unión como a escala mundial. Las rentas del capital, y en particular los intereses del ahorro, constituyen la base imponible de mayor movilidad, y las diferencias de régimen fiscal pueden provocar serias distorsiones en la distribución y los flujos de capital. Algunos de los delegados señalaron que la supresión del riesgo de cambio y la reducción de los diferenciales de tipos de interés en la tercera fase de la UEM incrementarían esta sensibilidad a las diferencias fiscales.
- 3.17 Para resolver este problema, muchos de los delegados propusieron que se estableciese en toda la Unión un nivel mínimo de imposición de los intereses del ahorro, a fin de evitar las distorsiones económicas y las pérdidas de ingresos. Algunos de ellos se declararon partidarios de una retención en origen mínima, mientras que otros se inclinaban por un intercambio de información entre administraciones sobre los intereses pagados a no residentes y se mostraron reacios a introducir una retención en origen en la Unión si no se modificaba la normativa sobre el secreto bancario. Otros aún opinaron que la combinación de estos dos planteamientos podría servir de base para hallar una solución al problema.

IV. EMPLEO

Consideraciones generales

- 4.1 La lucha contra el desempleo es el principal desafío al que ha de hacer frente la Comunidad hoy en día. Tal como se ha señalado antes, las tendencias a largo plazo de la fiscalidad han sido poco propicias al trabajo en la Comunidad. El desequilibrio estructural de los sistemas fiscales, en detrimento del trabajo, ha fomentado aún más la sustitución de este factor por el capital.

- 4.2 La reducción significativa de los impuestos sobre el trabajo (1-2% del PIB) que la Comisión recomendaba con vistas a fomentar el empleo en su Libro Blanco sobre *Crecimiento, competitividad y empleo* aún no se ha llevado a cabo. El principal motivo es la dificultad que representa para los Estados miembros encontrar recursos presupuestarios adecuados y suficientes para compensar las consiguientes pérdidas de ingresos.

Papel de la fiscalidad

- 4.3 El Grupo de alto nivel reconoció de forma general la necesidad de reducir los impuestos sobre el trabajo. Algunos de los representantes personales se pronunciaron a favor de un planteamiento de alcance delimitado que permitiese recortar los impuestos sobre el trabajo de determinadas categorías de personas (p. ej., los desempleados de larga duración o los jóvenes desempleados), a fin de maximizar el impacto sobre el empleo. Otros delegados subrayaron la necesidad de crear el entorno fiscal adecuado para la creación de empleo, mediante la reducción global de la carga fiscal, inclusive para las empresas. Algunos delegados se declararon partidarios de transferir la presión ejercida sobre el trabajo hacia otras bases alternativas, mientras que en opinión de otros la creación de empleo podría verse más favorecida por la reducción de la carga fiscal global, unida al control o la disminución del gasto público.

Medidas a largo y corto plazo

- 4.4 Numerosos representantes personales admitieron la necesidad de invertir la tendencia alcista que, desde hace largo tiempo, viene registrando la fiscalidad sobre el trabajo, si bien, en la práctica, resulta difícil sobre todo por la escasa capacidad con que cuentan los Estados para financiar una reducción significativa de los tributos sobre el trabajo. A medio y largo plazo, la inversión de esta tendencia podría tener un impacto más claro sobre las decisiones de contratación que las medidas a corto plazo. La mayoría de los delegados consideraron fundamental que los empresarios percibiesen una clara señal de que va a invertirse la tendencia a largo plazo de las estructuras impositivas e integrasen tal señal en sus expectativas.
- 4.5 Algunos de los delegados hicieron hincapié en la importancia de las medidas a más corto plazo que han adoptado determinados Estados miembros. En general, se trata de reducciones temporales de los costes no salariales del trabajo dirigidas a categorías específicas de trabajadores, y que pueden influir, con mayor probabilidad, en las decisiones de contratación a corto plazo, es decir, mientras se apliquen las medidas. Uno de los factores clave es la capacidad de reacción de la demanda de trabajo frente a tales reducciones a corto plazo de su coste. Algunos de los representantes personales pusieron de manifiesto los riesgos que conllevan estas medidas a corto plazo, como, por ejemplo, un elevado coste con escasos resultados.

Financiación de las reducciones de impuestos sobre el trabajo

- 4.6 Las opciones para financiar las reducciones de los impuestos sobre el trabajo (tanto a corto como a largo plazo) son el recorte del gasto público y el aumento de otros impuestos. Las bases imponibles alternativas son el consumo o los factores de producción distintos del trabajo. Financiar tales reducciones resulta más fácil en un contexto de mayor crecimiento económico.
- 4.7 En opinión de algunos de los delegados, la reducción del gasto público es una prioridad absoluta. De esta forma se dispondrá del margen de maniobra necesario para financiar la disminución de los impuestos sobre el trabajo o para reducir, de forma más general, la carga fiscal global. Ciertos representantes pusieron de manifiesto la tendencia observada en sus respectivos países a transferir parte de la carga impositiva que recae sobre la renta, incluidos los rendimientos del trabajo, hacia el gasto o consumo. En cuanto a la posibilidad de recurrir a los ingresos adicionales que podría generar un reajuste del tipo normal del IVA dentro del nuevo sistema común, los delegados declararon, en general, que constituía más bien una opción a medio o largo plazo. Algunos de ellos subrayaron la neutralidad de los aumentos del IVA en relación con la competitividad de la UE. Asimismo, se hizo referencia a la posibilidad de introducir gravámenes medioambientales, entre los que se incluyen los impuestos sobre la energía, o de aumentarlos, para financiar la reducción de los impuestos sobre el trabajo y contribuir así a corregir el desequilibrio entre la infrautilización de los recursos humanos y el uso excesivo de los escasos recursos naturales (véase sección V a continuación). Finalmente, en lo que respecta a la imposición de factores de producción distintos del trabajo, y en particular del capital, de elevada movilidad, algunos de los representantes personales hicieron hincapié en la importancia de alcanzar un acuerdo que permita establecer "redes de seguridad", ya sea para disponer de bases imponibles estables que puedan sustituir al trabajo o para impedir que prosiga la erosión fiscal de las mismas con el consiguiente aumento de los gravámenes sobre el trabajo.
- 4.8 Frente a la creciente presión a la que se ven sometidos sus sistemas de seguridad social, ciertos Estados miembros han establecido métodos alternativos para sufragar los gastos sociales, ampliando, por ejemplo, la base de financiación, de modo que esta carga no recaiga ya exclusivamente sobre los asalariados, o fomentando los sistemas privados de previsión. Algunos de los representantes personales destacaron la vinculación existente entre las contribuciones y las prestaciones sociales. Otros señalaron que, habida cuenta del envejecimiento demográfico y de la relativa disminución de la base constituida por los asalariados, es necesario seguir explorando otras vías para financiar el gasto social. Ciertos representantes hicieron alusión a las recientes reformas en este ámbito.

V. MEDIO AMBIENTE

Consideraciones generales

- 5.1 Una de las tareas de la Comunidad consiste en promover un crecimiento económico sostenible y respetuoso del medio ambiente. Para garantizar que el establecimiento de normas medioambientales estrictas no perjudique innecesariamente a otros objetivos, tales como la consecución de un elevado nivel de empleo, que requiere, entre otras cosas, unos resultados económicos satisfactorios y una industria europea competitiva, es esencial hallar soluciones eficaces y de un coste mínimo a los problemas medioambientales. Dado que incide en el precio de los bienes, la fiscalidad es uno de los instrumentos económicos a los que cabe recurrir para propiciar un uso más equilibrado de los escasos recursos naturales y para integrar en los costes internos la repercusión externa de esta utilización.
- 5.2 Los impuestos medioambientales, aplicados, por ejemplo, al uso de recursos naturales limitados y energía, pueden definirse globalmente como todos aquellos cuya base imponible tiene un impacto negativo concreto sobre el medio ambiente. Al margen de los ingresos adicionales que proporcionan, estos gravámenes sirven también de incentivo para modificar los comportamientos. De ahí que con frecuencia se consideren un valioso instrumento económico para la protección del medio ambiente. La experiencia adquirida, por ejemplo, con la gasolina sin plomo demuestra que la mejor manera de alcanzar un objetivo medioambiental consiste, con frecuencia, en combinar los instrumentos fiscales con otro tipo de medidas aplicadas de manera consistente para modificar los comportamientos.
- 5.3 En promedio, el recurso a los impuestos medioambientales, incluidos los aplicados a la energía, no aumentó de forma significativa entre 1980 y 1994. Si consideramos la UE en su conjunto, los impuestos medioambientales y sobre la energía representaban un 2,6% del PIB en 1980 y un 2,9% en 1994. Es posible que las cifras correspondientes a 1995 y 1996 muestren cierto incremento, puesto que varios Estados miembros han introducido impuestos de este tipo y éstos no se reflejan en los anteriores porcentajes. Algunos de los representantes personales hicieron hincapié en las recientes reformas fiscales "ecológicas" que habían llevado a cabo sus países.

Impuestos medioambientales y reducción de la fiscalidad del trabajo

- 5.4 Tal como se ha señalado con anterioridad, los ingresos generados por el aumento de los impuestos medioambientales y energéticos podrían servir para financiar la reducción de los impuestos sobre el trabajo. Desde esta perspectiva, algunos de los representantes personales se declararon partidarios de aumentar los impuestos relacionados con la energía, recordando que varios Estados miembros habían hecho ya uso de esta posibilidad. Se consideró que los impuestos sobre la energía podían representar una fuente considerable de ingresos, aun cuando, en determinados Estados miembros, estos impuestos fuesen ya relativamente altos. Los demás impuestos medioambientales, cuya base imponible es más reducida, se consideraron poco susceptibles de generar importes significativos, en particular si, a través de los mismos, se logra influir en los comportamientos. Otros representantes personales no veían tan clara la posibilidad de utilizar los impuestos medioambientales y energéticos para reducir los gravámenes sobre el trabajo, especialmente en el caso de que los demás países no adoptasen la misma política. Asimismo, se destacó que los efectos potencialmente adversos que tendría sobre la competitividad un aumento de los impuestos sobre el uso industrial de la energía podrían atenuarse si se lograra establecer un marco común para los impuestos medioambientales dentro de la UE.

VI. PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

Una mayor coordinación

- 6.1 En esta última parte del informe, la Comisión expone las conclusiones a las que ha llegado a raíz de las cuatro reuniones del Grupo de alto nivel. Dichas conclusiones se basan en el documento elaborado con vistas al Consejo ECOFIN informal de Verona y las deliberaciones del Grupo de alto nivel, en las que se incluyen las peticiones de medidas presentadas por la CES, la UNICE y el Sr. Onno Ruding.
- 6.2 La Comisión desea poner de relieve que toda propuesta de intervención comunitaria en materia de fiscalidad ha de ajustarse plenamente a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. La Comisión no persigue una armonización de los sistemas tributarios como un fin en sí mismo, sino que es partidaria de un planteamiento pragmático y realista que permita combatir mejor la pérdida de soberanía fiscal que han venido experimentado los Estados miembros en beneficio de los mercados.
- 6.3 ¿Cómo puede lograrse una mayor cooperación a nivel comunitario? Los representantes personales opinaron que era claramente necesario un grupo en el que los Estados miembros y la Comisión pudiesen intercambiar información acerca de las políticas fiscales y analizarlas.

- 6.4 Este grupo, que debería estar presidido por la Comisión, podría servir para proporcionar una visión estratégica de las políticas fiscales y los trabajos de los comités especializados integrados por la Comisión y los Estados miembros existentes (que abarcan los impuestos indirectos, los impuestos directos, y la reducción de los costes no salariales del trabajo). Su misión consistiría en ayudar a definir una serie de iniciativas fundamentales, legislativas o de otra índole, que, consideradas de forma global, podrían contribuir a alcanzar los objetivos esenciales de la Comunidad, tales como los enunciados en Florencia, salvaguardando al mismo tiempo la capacidad de recaudación fiscal de los Estados miembros.
- 6.5 Mediante un mayor intercambio de información sobre las políticas y medidas aplicadas por los Estados miembros, el grupo estará, en principio, capacitado para abordar el problema de la competencia fiscal. A tal fin, la Comisión adoptará una serie de iniciativas, entre las que se incluirán algunas de las sugeridas por los representantes personales, destinadas a:
- alcanzar un acuerdo general sobre los tipos de medidas que resultan perjudiciales en un contexto comunitario;
 - definir normas comunes en toda una serie de ámbitos ("código de buena conducta");
 - establecer una mayor coordinación de las medidas que adopten las autoridades fiscales de los Estados miembros con vistas a impedir que la competencia fiscal resulte perjudicial para el interés común;
 - intensificar la cooperación entre las autoridades fiscales en la lucha común contra el fraude y la evasión.
- 6.6 Además, el grupo ofrecería la inestimable oportunidad de examinar las principales implicaciones para la política fiscal de una serie de aspectos concretos, muchos de los cuales fueron mencionados por los representantes personales y entre los que se incluyen:
- el papel, el funcionamiento y la posible coordinación de los convenios de doble imposición;
 - la simplificación del marco tributario para las PYME y otras empresas;
 - la interacción de los impuestos y las contribuciones a la seguridad social, en particular para los trabajadores transfronterizos;
 - la imposición de los servicios internacionales y el impacto de las nuevas tecnologías.
- 6.7 Por último, es necesario seguir estudiando la interacción entre la fiscalidad y los objetivos comunitarios comunes definidos en Florencia, a saber, el desarrollo empresarial, el empleo y el medio ambiente, con arreglo a las pautas propuestas a continuación.

Las empresas y el mercado único

- 6.8 Para cosechar plenamente los frutos del mercado único y estimular el desarrollo de las *empresas*, es necesario enfrentarse de lleno con los obstáculos y desventajas que frenan la actividad económica dentro de la Unión. Si se eliminan los obstáculos a la circulación transfronteriza de ingresos y capitales, se reducirá la complejidad y, por ende, el coste de la actividad. A más largo plazo, una de las mejores maneras de fomentar la competitividad, esencial en un contexto internacional, consiste en establecer un entorno fiscal neutro que favorezca la creación de empresas y riqueza.
- 6.9 Si bien es consciente de lo delicado de la tarea y de las dificultades que supone, la Comisión considera que es imprescindible tomar medidas para eliminar tales obstáculos. Asimismo, está convencida de la trascendencia de que se lleve a cabo una labor conjunta y de cooperación para edificar sistemas fiscales no distorsionantes y adaptados al mercado único. Hasta ahora, algunos de los obstáculos que se oponían a la aplicación de los principios de libre circulación y no discriminación consagrados por los Tratados han dado lugar a sentencias del Tribunal de Justicia europeo, cuando los tribunales nacionales han considerado que las disposiciones fiscales podían afectar al correcto funcionamiento del mercado único. Si continúa esta misma tendencia sin que se complemente mediante otro tipo de medidas, el resultado podría ser un planteamiento fragmentario, que, en ningún caso, puede constituir una alternativa viable a la cooperación.
- 6.10 Atendiendo a lo anterior, la Comisión ha determinado cuatro ámbitos de actuación fundamentales para crear las condiciones fiscales óptimas de un mercado único y se propone:
- seguir adelante con su programa de trabajo para la introducción de un nuevo sistema común de IVA;
 - presentar nuevas propuestas con vistas a suprimir las desventajas fiscales que dificultan la actividad económica transfronteriza, empezando por los pagos de intereses y cánones entre empresas asociadas;
 - aclarar el alcance de las normas de competencia comunitarias, incluidas las referentes a ayudas estatales, y lograr una aplicación más coherente de las mismas;
 - mejorar las posibilidades de cooperación y asistencia mutua entre autoridades fiscales, en particular, por medio de propuestas concretas en las que se incluyan instrumentos de cooperación y que intensifiquen la asistencia mutua para la recuperación de impuestos.

- 6.11 En lo que respecta a la fiscalidad del ahorro, la Comisión estima que, habida cuenta de las distorsiones que provoca la situación actual, es necesario tomar medidas concretas. Establecer una retención en origen mínima, en consonancia con lo propuesto en 1989, representa, a su juicio, un primer paso de envergadura. Ello no supondría una consagración del principio del secreto bancario y garantizaría, al menos, la aplicación de un gravamen efectivo mínimo a todos los ingresos en concepto de intereses dentro de la Unión. Por consiguiente, la Comisión invita al Consejo a reanudar sin demora el estudio de la actual propuesta sobre la imposición de los intereses del ahorro.

Fomento del empleo

- 6.12 Se admite comúnmente que, para promover el *empleo*, es necesario invertir la tendencia de las estructuras impositivas a hacer recaer sobre el trabajo una carga cada vez mayor en comparación con otras bases de imposición. La Comisión subraya que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, los Estados miembros deben tener la posibilidad de elegir el método para reducir los impuestos sobre el trabajo y los medios para financiar tal reducción. Todas las opciones de financiación tienen sus limitaciones: ha de estudiarse cada una de ellas, sin descartar una combinación de varias. La Comisión considera sumamente útil que se intensifique el intercambio de información y experiencia que actualmente se está realizando en relación con estos temas, a raíz de la publicación de su informe sobre el futuro de la protección social en la Comunidad.
- 6.13 A corto plazo, las medidas adoptadas en muchos Estados miembros para reducir los costes no salariales del trabajo y dirigidas a categorías específicas de trabajadores, tales como los que cuentan con una escasa cualificación o los que se integran por primera vez al mercado laboral, no han dado lugar de momento, en la actual coyuntura económica, a una disminución sensible del desempleo. No obstante, la experiencia demuestra que su impacto puede ser considerablemente mayor si se definen con sumo cuidado. Estas medidas pueden resultar más eficaces si van unidas a la creación de empleo y se vinculan, de forma flexible, a programas experimentales de modificación de la organización del trabajo o de la jornada laboral. Además, para lograr que tengan la máxima aceptación y minimizar los costes de adaptación, especialmente de las empresas más pequeñas, han de ser lo más simples posible. Dado que las PYME constituyen la mayor fuente de empleo en la Unión, las políticas fiscales deberían también favorecer y respaldar su capacidad para generar puestos de trabajo. Del mismo modo, una mayor consideración a efectos fiscales de los gastos de las empresas en concepto de inversiones inmateriales contribuiría al desarrollo de las cualificaciones, al aumento de las capacidades y también a la mejora de las estrategias de innovación.
- 6.14 A más largo plazo, la Comisión estima que son muchas las ventajas que puede brindar la coordinación de las medidas fiscales y su integración en una labor comunitaria de amplio alcance para reducir el desempleo. Es preciso persuadir a los agentes económicos de que, a partir de ahora, las estructuras impositivas estarán orientadas hacia el fomento del empleo. Esta coordinación sería particularmente útil para invertir la tendencia que desde hace largo tiempo registran las estructuras fiscales y para contribuir, dentro del Pacto Europeo de Confianza, a crear el clima de confianza necesario.

Medio ambiente

- 6.15 En relación con el *medio ambiente*, la Comisión reconoce la necesidad de explorar la posibilidad de recurrir en mayor medida a los impuestos relacionados con la energía y el medio ambiente. No obstante, la experiencia actual demuestra que los objetivos medioambientales son con frecuencia más fáciles de alcanzar si los instrumentos fiscales se combinan con medidas de otro tipo aplicadas de manera consistente y destinadas a modificar los comportamientos. Al elegir los instrumentos deben sopesarse atentamente los efectos sobre la competitividad, el empleo y el medio ambiente.
- 6.16 Si bien la combinación de instrumentos adecuada para alcanzar los objetivos medioambientales puede no ser la misma en todos los Estados miembros, es esencial que las posibles diferencias sean compatibles con el correcto funcionamiento del mercado único. A este respecto, la Comisión presentará en breve una comunicación en la que se darán directrices a los Estados miembros en relación con el uso de impuestos medioambientales a la luz de la normativa comunitaria vigente.
- 6.17 Aun cuando los Estados miembros hayan de evaluar en qué medida resultan necesarios los instrumentos fiscales para lograr los objetivos medioambientales a nivel nacional, existe un ámbito en el cual es claramente necesaria una actuación comunitaria, esto es, el de la fiscalidad de los productos energéticos, que, por lo demás, reviste una enorme importancia de cara al objetivo de estabilizar las emisiones de CO₂ en su nivel de 1990 de aquí al año 2000. En este contexto, la Comisión presentará nuevas propuestas sobre la imposición de los productos energéticos antes de que finalice el año. Estas propuestas permitirán establecer un marco común, dejando libertad a los Estados miembros para modular sus sistemas fiscales en función de sus circunstancias particulares y garantizando al mismo tiempo el correcto funcionamiento del mercado único.

Conclusiones

- 6.18 A la luz del análisis y de las pautas de actuación antes expuestos, la Comisión considera necesario progresar sin demora, tanto en lo que respecta a problemas específicos como a la orientación general de las políticas fiscales. Un grupo que se encargue del estudio de la política fiscal podría resultar de gran ayuda a la hora de desarrollar estos aspectos y evaluar los progresos realizados. A largo plazo, podría preparar el camino para la negociación de un acuerdo general que garantice una mayor orientación de las políticas fiscales hacia los objetivos importantes de la Unión y, al mismo tiempo, la oportuna protección de las bases tributarias frente a una dañina competencia fiscal.

6.19 La Comisión invita al Consejo:

- i) a tomar nota del presente informe y recabar la atención del Consejo Europeo sobre el mismo;
- ii) a dedicar una de sus próximas reuniones al examen global de las propuestas pendientes de la Comisión y de las medidas posibles en un futuro;
- iii) a dar su visto bueno para que el grupo inicie sus trabajos y a aprobar las líneas generales de su programa de trabajo señaladas en el presente informe.

ISSN 0257-9545

COM(96) 546 final

DOCUMENTOS

ES

09

N° de catálogo : CB-CO-96-547-ES-C

ISBN 92-78-10715-8

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo