

Problemas fiscales de la adhesión de España al Mercado Común (1982)

Leyenda: El Boletín nº15 del Círculo de Empresarios publica el primer trimestre de 1982 un ensayo sobre los problemas fiscales de la adhesión de España al Mercado Común.

El autor explica que el informe de marzo de 1980 sobre perspectivas fiscales de la Comunidad Económica Europea (CEE) plantea problemas y condiciones fiscales para conseguir una integración económica en la CEE. Este ensayo, además de analizar dicho informe, expone las medidas que se deben adoptar en el marco de una mayor integración económica europea, analiza la estructura de los sistemas fiscales de los Estados miembros y las dificultades y consecuencias de la armonización fiscal.

Sin embargo, el autor concluye que, a pesar de las dificultades, es necesaria una convergencia entre los sistemas fiscales de los Estados miembros para, así, poder profundizar en la integración económica de la Comunidad.

Fuente: Secretaría de Estado para la Unión Europea, Madrid, 1016.1.III. ESP, 4j, 1982.

Copyright: (c) Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España

URL: http://www.cvce.eu/obj/problemas_fiscales_de_la_adhesion_de_espana_al_mercado_comun_1982-es-f4741c44-7db0-491f-91a9-c8316748b757.html

Publication date: 20/02/2014

20-15.08

4j

Problemas fiscales de la adhesión de España al Mercado Común

Síntesis

El informe sobre las perspectivas de convergencia de los sistemas fiscales de la Comunidad Económica Europea, aprobado el 26 de marzo de 1980, plantea una serie de problemas y condiciones fiscales para el logro de una verdadera integración económica dentro del marco de la Comunidad. El informe es de gran importancia desde el punto de vista español, pues permite a la empresa examinar los problemas que en el terreno fiscal puede implicar la adhesión de España al Mercado Común.

No debemos olvidar que en el terreno fiscal la soberanía corresponde a cada uno de los Estados miembros, y que esa soberanía fiscal es uno de los elementos esenciales de la soberanía nacional, pues la creación de impuestos es un tema reservado exclusivamente a los parlamentos nacionales. El primer problema, por lo tanto, de la armonización fiscal es de orden puramente político, pues habrá que examinar si los Estados miembros aceptarán renunciar a su autonomía fiscal y los Parlamentos nacionales aunque sea parcialmente a una de sus prerrogativas fundamentales como es la de votar los impuestos.

El Tratado de Roma fija una serie de objetivos fundamentales a alcanzar:

- Establecimiento de un Mercado Común mediante la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales garantizando la libre competencia.
- El acercamiento progresivo de la política económica de los Estados miembros.
- La instauración de un cierto número de políticas comunes. El Tratado sólo prevé tres, como son el comercio exterior, la agricultura y los transportes, pero caben otras posibilidades como la energía, la política regional y el medio ambiente.

Dentro de esta perspectiva es donde debe de situarse el esfuerzo de la armonización fiscal como un instrumento más para conseguir la unión económica y monetaria. No podemos olvidar, por lo tanto, el papel de la fiscalidad como instrumento de la política económica y social desde la perspectiva de una coordinación cada vez más estrecha de las políticas nacionales.

Las medidas fiscales que deben ser adoptadas para realizar una verdadera unión económica y monetaria, deben tener un doble objetivo:

- En el campo de los Impuestos Directos debe realizarse una armonización de las cargas fiscales de las empresas, para que los costes de producción, la localización de las inversiones y la rentabilidad de los capitales invertidos no se diferencien de un país a otro.
- En el campo de los Impuestos Indirectos debe tenderse a alcanzar un mercado único, cosa que no podrá ser realizada sino con la supresión de las fronteras fiscales, es decir, la eliminación de los impuestos sobre las importaciones, con la supresión de las desgravaciones fiscales a la exportación y de los controles en las fronteras comunitarias.

La evasión fiscal es otro tema importante, la práctica del fraude y de la evasión fiscal plantea un problema importante no sólo a los Estados miembros, sino también a la propia Comunidad. Para los Estados miembros implica déficit presupuestario y distorsiones al principio de la justicia fiscal; para la Comunidad implica consecuencias en el movimiento de capitales en el marco de la libre competencia. La lucha eficaz contra la evasión del fraude fiscal no puede concebirse en un cuadro nacional o bilateral dada la libre circulación de personas y capitales, sino que debe ser establecida sobre un plano internacional tan amplio como sea posible.

En todo caso, la armonización fiscal debe producirse fundamentalmente en tres campos:

- *Impuesto sobre el valor añadido*: Es el tema más claro, pues la armonización de los sistemas nacionales del IVA es una de las condiciones necesarias para alcanzar la supresión de las fronteras fiscales en la Comunidad. No olvidemos que fue aprobada en 1977 la Sexta Directiva relativa a este impuesto. Sin embargo, el IVA no es uniforme en todos los Estados miembros de la Comunidad, sino

que existen divergencias en lo que se refiere a las tarifas, a las listas de bienes y servicios sujetos al impuesto y a los tipos de gravamen. El IVA, por lo tanto, será necesario que se introduzca en España, con el fin de poder adherirnos a la CEE, pero es importante resaltar que no todos los IVA son iguales en los diferentes países miembros y que la Sexta Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas de 17 de mayo de 1977 en su artículo 28 establece unas disposiciones transitorias que continúan vigentes. Es decir, no todos los IVA son iguales y no todos se ajustan estrictamente a la Sexta Directiva.

- *Impuestos especiales:* Son los impuestos sobre el vino, cerveza, alcohol, tabaco y aceites minerales. Es una consecuencia más de la supresión de las fronteras fiscales.
- *Impuesto sobre Sociedades:* Es un tema más a largo plazo que no ha sido aprobado todavía y, en definitiva, lo que pretende es asegurar la libre competencia entre las empresas, con el fin de lograr un acercamiento de las cargas fiscales de ellas y que los movimientos de capitales no sean provocados por consideraciones fiscales.

En definitiva, el informe, respetando la soberanía propia de cada uno de los Estados así como la consideración del sistema fiscal como un instrumento para la realización de la política económica y social de los respectivos Gobiernos, se muestra partidario de una convergencia y armonización de los sistemas fiscales de los países miembros de la Comunidad como un instrumento más para el acercamiento progresivo de la política económica de los Estados, así como del establecimiento de la libre competencia que garantice la libre circulación de personas, bienes y capitales.

* * *

Informe de la Comisión del Consejo de la Comunidad Económica Europea sobre las perspectivas de convergencia de los sistemas fiscales de los países de la Comunidad

El informe sobre las perspectivas de convergencia de los sistemas fiscales en la Comunidad Económica Europea, aprobado el pasado 26 de marzo de 1980, viene a definir las acciones que debe emprender la Comunidad en el curso de los próximos años para realizar las condiciones fiscales de una verdadera integración económica, así como señalar los obstáculos que se oponen a la realización de este objetivo y los medios para superarlos.

El informe es de gran importancia desde el punto de vista español, pues permite contemplar los problemas que en el terreno fiscal implicará la adhesión de España al Mercado Común. Con esa intención pasamos a destacar alguno de los aspectos fundamentales de dicho informe.

En todos los Estados de la Comunidad la imposición fiscal conoce en los últimos años un desarrollo rápido. Este desarrollo es debido al aumento de los presupuestos públicos, por una parte, y, por otra, al papel creciente de la fiscalidad como instrumento de la política económica y social del país. En el terreno fiscal las decisiones corresponden a los Estados miembros y la armonización fiscal, tal y como ha sido concebida, no tiende al establecimiento de una política fiscal comunitaria, sino que forma parte de los medios y poderes atribuidos a la Comunidad para el cumplimiento de sus fines.

En efecto, el Tratado de Roma fija un cierto número de objetivos fundamentales a alcanzar:

- Establecimiento de un Mercado Común mediante la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales garantizando la libre competencia.
- El acercamiento progresivo de la política económica de los Estados miembros.
- La instauración de un cierto número de políticas comunes. El Tratado solo prevé tres, como son el comercio exterior, la agricultura y los transportes, pero caben otras posibilidades como la energía, la política regional y el medio ambiente.

Dentro de esta perspectiva es donde debe de situarse el esfuerzo de la armonización fiscal como un instrumento más para conseguir la unión económica y monetaria.

Evidentemente, la convergencia de los sistemas fiscales de los Estados miembros no es un tema fácil, entre otras, por las siguientes razones:

- La soberanía fiscal es uno de los elementos esenciales de la soberanía nacional. Así, la creación de impuestos es un tema reservado exclusivamente a los parlamentos nacionales.
- La opinión pública es cada vez más sensible a la evolución de la fiscalidad tanto por razones de la presión alcanzada, como por la propia complejidad de las leyes fiscales.
- Existen diferencias notables entre los diversos países miembros en la estructura de su sistema fiscal, tanto en la presión fiscal global como en la específica de cada uno de los impuestos.
- La complejidad cada día mayor de los sistemas fiscales, hace cada vez más difícil las tareas de la armonización.
- La ampliación del Mercado Común a doce Estados, lejos de simplificar la tarea, la complica más.

Las condiciones anteriores explican la reticencia de los Estados y la lentitud del proceso de armonización fiscal. Ahora bien, este proceso es de carácter irreversible, pues parte de la propia voluntad de los mismos Estados. Es cierto, sin embargo, que la incertidumbre que reina actualmente sobre el grado final de integración económica que ha de alcanzarse en la Comunidad y el ritmo de dicha integración, hace difícil determinar en este momento las acciones fiscales que deben de ser emprendidas. Es más, es muy difícil fijar un calendario de dichas acciones. Pero no podemos olvidar, una vez más, el papel de la fiscalidad como instrumento de la política económica y social, desde la perspectiva de una coordinación cada vez más estrecha de las políticas nacionales.

Medidas a adoptar para una armonización fiscal dentro del marco de una mayor integración económica europea

Ha sido en relación con la libre circulación de mercancías y el establecimiento de la Unión Aduanera, donde la Comunidad ha conocido su mayor éxito en el campo fiscal. La adopción por el Consejo 1967 de dos Directivas en relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido, ha permitido la generalización de este impuesto en los Estados miembros y la eliminación de los impuestos en cascada. Un nuevo paso importante fue la adopción en 1977 de la Sexta Directiva relativa al Impuesto sobre el Valor Añadido.

La libre circulación de las mercancías exige también la armonización de los Impuestos Especiales con el fin de eliminar las numerosas divergencias que existen en este campo. La Comunidad tiene previsto un programa de armonización, si bien, los resultados obtenidos hasta el momento son bastante decepcionantes, pues sólo está establecida una armonización de los impuestos sobre el tabaco. En todo caso, la armonización de los Impuestos Especiales es fundamental para la libre circulación de los productos gravados por ellos.

Por otro lado existen una serie de medidas relativas a la libre circulación de mercancías de los particulares, por ejemplo los equipajes de los viajeros, la libre circulación de las personas, la libre circulación de los capitales y de los mercados financieros, etc.

En definitiva, el objetivo fundamental de la Comunidad, la política común, no puede ser plenamente realizada sin recurrir al instrumento fiscal. Un ejemplo característico sería el de la política industrial. Las proposiciones de Directivas de 1969 relativas a la fusión de sociedades más allá de los límites de las fronteras nacionales y al régimen fiscal de las sociedades matrices y filiales de los Estados miembros, vienen a cumplir un objetivo fundamental de la política industrial que es permitir a las empresas alcanzar una dimensión adaptada a las exigencias del mercado y mejorar su competitividad en el plano nacional. La adaptación de la dimensión de las empresas a las condiciones técnicas y económicas del mercado moderno, las posibilidades ofrecidas por el Mercado Común, y ahora su ampliación, de producir mayores series, y dentro del seno de una mayor competencia no sólo en la Comunidad sino también a

nivel mundial, constituye, en efecto, un objetivo extremadamente importante. Su realización implica que deban ser eliminados obstáculos fiscales a las fusiones, escisiones, reagrupamientos de sociedades y a las tomas de participación importantes tendentes a la creación de grupos de sociedades más allá de las fronteras nacionales.

El establecimiento de un régimen tendente a asegurar la libre competencia es otro objetivo importante a alcanzar. Así, dentro de los Impuestos Indirectos, la armonización del Impuesto sobre el Valor Añadido y de los Impuestos Especiales, forman parte dentro de esta política.

En materia de Impuestos Directos existe una proposición de Directiva tendente a armonizar el Impuesto de Sociedades, previniendo que el tipo de este impuesto sea entre el 45 y 55%. Igualmente existen proposiciones relativas a la armonización de los impuestos que gravan los beneficios de las empresas, donde se comprenden una serie amplia de disposiciones, como las relativas a amortizaciones, plusvalías, reservas, etc.

La evasión fiscal es otro tema importante, la práctica del fraude y de la evasión fiscal plantea un problema importante no sólo a los Estados miembros, sino también a la propia Comunidad. Para los Estados miembros implica déficit presupuestario y distorsiones al principio de la justicia fiscal; para la Comunidad implica consecuencias en el movimiento de capitales en el marco de la libre competencia. La lucha eficaz contra la evasión del fraude fiscal no puede concebirse en un cuadro nacional o bilateral dada la libre circulación de personas y capitales, sino que debe ser establecida sobre un plano internacional tan amplio como sea posible.

Las medidas fiscales que deben ser adoptadas para realizar una verdadera unión económica y monetaria, deben tener un doble objetivo:

- En el campo de los Impuestos Directos debe realizarse una armonización de las cargas fiscales de las empresas, para que los costes de producción, la localización de las inversiones y la rentabilidad de los capitales invertidos no se diferencien de un país a otro.

- En el campo de los Impuestos Indirectos debe tenderse a alcanzar un mercado único, cosa que no podrá ser realizada sino con la supresión de las fronteras fiscales, es decir, la eliminación de los impuestos sobre las importaciones, con la supresión de las desgravaciones fiscales a la exportación y de los controles en las fronteras comunitarias.

Análisis de la estructura de los sistemas fiscales de los países miembros de la Comunidad Económica Europea

El informe de la Comunidad Económica Europea de 26 de marzo de 1980 examina la estructura y el peso de la fiscalidad en los diversos Estados miembros en el curso de los años 1973 a 1977.

No es el momento ahora de entrar en el detalle completo de cada uno de los impuestos en los diferentes países, pero si de fijar algunas conclusiones que se deducen de dicho examen:

- Tanto con relación a la presión fiscal global como al peso relativo de los diversos impuestos, existen desviaciones notables, y a veces incluso considerables, entre los diversos países.
- Existe una tendencia generalizada a aumentar el peso específico de los impuestos sobre la renta. En algunos casos, como en Francia e Italia, esto es consecuencia de una voluntad política, pero no podemos desconocer que este fenómeno es una consecuencia de la propia inflación. En efecto, la inflación implica un aumento de la presión fiscal cuando las tarifas son insuficientemente corregidas o no son sistemáticamente adaptadas en función de la tasa de la inflación.
- Las diferencias importantes entre los sistemas fiscales de los diversos países miembros supone que, por parte de la Comunidad, no se debe progresar en la vía de la armonización fiscal sino con mucha prudencia y a pequeños pasos.

Dificultades y consecuencias de la armonización fiscal

Los obstáculos generales que se oponen a la armonización fiscal ya han sido antes mencionados. Se trata esencialmente de dificultades de orden político y económico, así como de diferencias de las estructuras económicas y sociales.

En este sentido, los Estados miembros van a tener que hacer frente a tres problemas principales:

- El primer problema es de orden puramente político, es decir si los Estados miembros aceptaran renunciar a su autonomía fiscal, y los Parlamentos nacionales, aunque sea parcialmente, a una de sus prerrogativas fundamentales, como es la de votar los impuestos.
- El segundo problema es el del margen de maniobra de que deben disponer los Estados para llevar adelante su política económica. Así, en este sentido, amplios sectores de la fiscalidad, como los relativos a la imposición de las personas físicas, no son prácticamente afectados por la armonización y quedarán dentro del ámbito de la soberanía nacional.
- El tercer problema se refiere a las consecuencias de la armonización sobre la presión fiscal global. En este sentido, hoy en día no es posible indicar cuáles serán los límites de las tarifas del IVA y de los Impuestos especiales, pero, en todo caso, ello implicará consecuencias en los impuestos personales con las lógicas consecuencias de orden político, alteraciones del consumo, influencia sobre el coste de la vida, financiación de la seguridad social, etc.

La armonización fiscal debe producirse fundamentalmente en tres campos:

1) **Impuesto sobre el valor añadido**

La armonización de los sistemas nacionales del IVA es una de las condiciones necesarias para llegar a la supresión de las fronteras fiscales en la Comunidad. Para ello es preciso resolver tres cuestiones:

- La unificación de las tarifas
- La unificación de las listas de bienes y servicios sujetos al impuesto
- La unificación de los tipos de gravamen.

Las inevitables repercusiones presupuestarias, económicas y sociales derivadas de la adopción de las medidas anteriores,

exigen que tal operación sea realizada de forma progresiva en el tiempo. En todo caso, la consecuencia mayor de la armonización del IVA será la de limitar muy fuertemente la posibilidad que tienen los Estados de utilizar este impuesto con fines de política coyuntural. De alguna manera, la legislación de los Estados miembros sobre el IVA se verá muy seriamente afectada por la normativa de la Comunidad.

2) Impuestos especiales

Nos estamos refiriendo fundamentalmente a los impuestos sobre el vino, cerveza, alcohol, tabaco y los aceites minerales. Es una consecuencia más de la supresión de las fronteras fiscales. Ello implicará consecuencias de carácter social, afectará a los productos nacionales y, lógicamente, a la recaudación fiscal.

3) Impuestos sobre sociedades

La armonización de los impuestos sobre sociedades en los Estados miembros de la Comunidad implica unos mismos sujetos pasivos, un mismo sistema impositivo, una fijación de bases comunes y unos tipos de gravamen muy aproximados. Sin embargo, la realidad demuestra que hoy en día existen diferencias considerables entre los países miembros. Por otro lado, un aumento del Impuesto sobre sociedades implicaría, dada la situación económica actual, agravar la situación financiera ya difícil de por sí en numerosas sociedades.

No podemos olvidar que el Impuesto sobre sociedades, desde el punto de vista de la recaudación fiscal, no juega sino un papel bastante modesto si se le compara con otros impuestos.

Conclusiones del informe

El informe de 26 de marzo de 1980 de la Comunidad Económica Europea establece una serie de conclusiones en orden al logro de dos objetivos fundamentales:

- En el campo de los Impuestos Indirectos se trata de eliminar las fronteras fiscales con el fin de conseguir un verdadero mercado único en el interior de la Comunidad.

- En el campo de los Impuestos Directos proceder a un acercamiento de las cargas fiscales de las empresas, con el fin de establecer una legal competencia, y que los movimientos de capitales no sean provocados por consideraciones fiscales.

La supresión de las fronteras fiscales implica un acercamiento de las tarifas del Impuesto sobre el Valor Añadido y de los Impuestos Especiales. Igualmente es esencial un acercamiento en el Impuesto sobre Sociedades, tanto a nivel de las tarifas como a efectos de determinación de la base imponible.

El análisis de la estructura de la fiscalidad de los países miembros demuestra las graves diferencias existentes tanto en lo que se refiere a la presión fiscal global, como en lo que se refiere al peso relativo de los diferentes impuestos, y que estas diferencias no han variado mucho en el curso de los últimos años. Es decir, no existe un acercamiento espontáneo de los sistemas fiscales de los países miembros. Existen dificultades de carácter tanto político como económico, social o presupuestario, y a estos obstáculos hay que añadir el que representa la ampliación de la Comunidad Económica Europea a tres nuevos Estados.

A pesar de todos estos obstáculos es preciso que se produzca una convergencia entre los sistemas fiscales de los países de la Comunidad, con el fin de que progrese sustancialmente la construcción de Europa. Para ello es preciso que la armonización se realice de forma progresiva y por etapas sucesivas para que no implique cambios brutales que serían difíciles de aceptar por los Estados miembros.

La experiencia demuestra que todo cambio en las estructuras fiscales de un Estado levanta controversias. Por ello, la Comisión señala que no le parece posible fijar en este momento un calendario para las acciones a adoptar. La amplitud de la tarea a realizar y la incertidumbre que reina actualmente sobre el ritmo al cuál podrá progresar la Comunidad desde el punto de vista de la unión económica y monetaria, no permiten, en este momento, fijar fechas precisas. La Comisión desea simplemente que las dificultades actuales que encuentra Europa se superen en un espíritu comunitario para que la construcción europea pueda relanzarse a un ritmo satisfactorio.

