

Robert

1010

LLIGA EUROPEA DE COOPERACIÓ ECONÒMICA
Comitè Andorrà

Conferència a càrrec de l'eurodiputat
Sr. CARLES A. GASÒLIBA I BÖHM

"L'HARMONITZACIÓ FISCAL EN EL SI DE LA UNIÓ EUROPEA"

8 d'octubre de 1996
Sala d'actes de Prada Casadet d'Andorra la Vella

ÍNDEX

Pàg.

1. Introducció	1
2. L'harmonització fiscal en la realització del mercat interior europeu	2
2.1. Impostos directes	3
2.2. Impostos indirectes	4
3. El nou entorn de l'harmonització fiscal a la Unió Europea: La Unió Econòmica i Monetària	6
4. L'IVA: el pas del sistema transitori al sistema definitiu	8
A. Accises	10
B. Impostos de societats	13
5. Conclusió	17

L'HARMONITZACIÓ FISCAL A LA UNIÓ EUROPEA

1. Introducció

En el moment present, l'agenda de la Unió Europea està marcada per tres grans qüestions:

1. La Conferència Intergovernamental, que ha de donar una nova versió del Tractat de la Unió Europea.
2. L'ampliació a Malta, Xipre i països del centre i l'est d'Europa, començant pels del Grup de Visegrad: Polònia, Txèquia, Eslovàquia i Hongria.
3. La realització de la tercera fase de la Unió Econòmica i Monetària amb una moneda única europea.

En aquest darrer àmbit, considero que aquest procés cap a la UEM és la culminació i la conseqüència lògica de l'establiment del Mercat Interior Europeu, objectiu que, com es recordarà, va provocar la primera modificació dels Tractats Constitutius amb la anomenada Acta Única Europea, aprovada el 1986.

La realització del mercat interior europeu va significar la necessitat de l'abolició de les fronteres fiscals. La Comissió de l'aleshores Comunitat Europea va fixar un calendari molt precís per aprovar i implantar més d'una dotzena de directrius necessàries per aconseguir aquesta finalitat, però una bona part de les quals no es va poder realitzar, atès que en mesura de l'àmbit fiscal precisen de l'aprovació per unanimitat per part dels estats membres.

Un bon exemple és quan es va voler implantar una retenció mínima en la font en el pagament dels rendiments de capital dipositats a les entitats financeres. Malgrat la pressió de França i l'acord inicial d'Alemanya, l'aplicació de l'impost no es va dur a terme per la radical i categòrica negativa de Luxemburg.

De fet, des dels inicis dels 90, la Comissió Europea intenta dotar-se sense èxit d'una harmonització fiscal a nivell de la Unió i, amb l'excepció dels règims provisionals aplicats a l'IVA i als impostos especials que tenen una harmonització imprescindible per no distorsionar el Mercat Interior Europeu, no ha hagut cap avanç en aquest àmbit. Quan abans de l'estiu vàrem quedar amb el senyor Cerqueda i Montanyés en el tema a tractar en aquesta conferència de la LECE, els vaig suggerir el tema de la fiscalitat, que semblava que prenia

una nova dinàmica. En aquest moment en soc més escèptic, encara que confio que els interessis conèixer com i quines són les posicions de les autoritats europees en aquest àmbit.

Deixin-me recordar-los que, ara fa poc més de dos anys, i abans de deixar el seu càrrec, la comissària encarregada de la fiscalitat, la senyora Christiane Sclavi, en el Consell ECOFIN de desembre de 1994, va posar l'accent en les dues orientacions:

- Continuar l'acció posada en marxa a favor de les empreses amb l'objectiu de "crear un entorn fiscal que els permeti fer front a la competència internacional". Aquesta línia se centrava en els anys 1993-1994 en: l'eliminació dels fenòmens de doble imposició entre empreses d'estats membres diferents (doncs la competència en matèria fiscal és dels estats membres) i la millora del règim fiscal de les petites i mitjanes empreses.
- Preparar i fer realitat el règim definitiu d'IVA.

Avui, com he dit, ens trobem en un altre entorn: la Unió Econòmica i Monetària. L'harmonització fiscal ja no troba només el seu objectiu principal en el funcionament òptim del mercat interior, sinó en la coherència amb la Unió Econòmica i Monetària, afavorint l'estabilitat dels ingressos fiscals dels estats membres i la promoció de l'ocupació.

És precisament en aquest sentit que es pronuncià el senyor Mario Monti, l'actual comissari de Fiscalitat de la Comunitat Europea, en el seu document de reflexió presentat els dies 12 i 13 d'abril d'enguany a Verona, amb motiu del Consell informal de Ministres d'Economia i Finances.

A continuació exposarem, en primer lloc, les realitzacions en l'harmonització fiscal, per passar després a comentar les perspectives en curs. Aquestes, recollides en dos documents recents, són l'entorn fiscal en el context de la Unió Econòmica i Monetària i el nou sistema d'IVA.

2. L'harmonització fiscal en la realització del mercat interior europeu

Les disposicions fiscals relatives als impostos indirectes figuren en els articles 95 a 99 del Tractat de la Comunitat Europea. Malgrat que l'article 99 fa referència a l'harmonització fiscal, només es contempen mesures específiques en relació amb els impostos indirectes, doncs aquest article estableix que la Comissió Europea examinarà la manera d'harmonitzar, en la mesura que sigui possible, en interès del mercat interior "les legislacions dels diferents

estats membres relatives als impostos sobre volum de negocis, els impostos sobre consums específics (impostos especials) i altres impostos indirectes...".

Així, el mateix Tractat no fa referència explícita a la necessitat d'harmonitzar els impostos directes. Tanmateix, l'article 100 del Tractat, relatiu a l'aproximació de legislacions amb vista a la realització i el bon funcionament del mercat interior, és base suficient si aquesta es justifica. D'altra banda, l'article 220 del Tractat permet als estats membres negociar per tal de suprimir la doble imposició dins la Comunitat.

És precisament sota aquesta premissa que hem de situar l'harmonització fiscal en la Unió Europea fins al moment. La Comunitat ha avançat en la supressió de les barreres fiscals quan trobava la justificació en el funcionament del mercat interior: la imposició sobre les empreses i sobre el consum.

Per entrar concretament en l'estat de l'harmonització en els diversos grups d'impostos tractarem separadament la imposició directa de la imposició indirecta.

2.1. Impostos directes

Pel que fa als impostos directes relacionats amb les empreses, l'any 1990 s'aprovaren directrius importants que havien estat aturades durant un període de vint anys. Aquestes són la directriu *fusions-escissions-aportacions* i la directriu *matrius-filial*.

- La directriu *fusions-escissions-aportacions* determina que les plus-vàlues provinents de les operacions de fusió, escissió o aportació d'actius o bé intercanvi d'accions es difereixin al moment de la realització efectiva.
- La directriu *matrius-filials* té per objectiu l'eliminació de la doble imposició a dividends de filials a matrius. El sistema a seguir és el següent:
 - L'estat on està situada la filial suprimeix la retenció.
 - L'estat on està situada la matriu exonera de l'impost els dividends o els grava, però amb deducció de l'impost pagat per la filial.

Convé assenyalar que aquestes directrius es complementen pel Conveni, també adoptat al 1990, per evitar la doble imposició en cas que els beneficis imputables a una societat d'un estat contractant puguin ser atribuïts a una societat d'un altre estat.

Finalment, en l'àmbit de la fiscalitat de les empreses destaquem la voluntat de la Comissió Europea per millorar l'entorn de la fiscalitat de les Pime (vegeu les recomanacions i les comunicacions fetes al 1994). En aquest sentit, es va pronunciar el *Comitè Ruding* quan recomanava una igualació de les condicions fiscals per a les empreses no constituïdes en forma social amb les societats.

Tanmateix, resta per harmonitzar dues grans àrees de la imposició directa: els impostos sobre les persones físiques i els impostos sobre els beneficis empresarials.

2.2 Impostos indirectes

Quan parlem d'harmonització dels impostos indirectes parlem, principalment, de l'harmonització de l'IVA i dels impostos especials.

L'1 de gener de 1993 comportava la supressió de les fronteres i els controls fiscals entre els estats membres de la Comunitat Europea i l'adopció de les mesures relatives a l'IVA següents:

- Pel que fa al tipus de gravamen de l'impost, la Directriu 92/77/CEE, de 19 d'octubre, dictava les normes relatives a la seva harmonització. Aquestes preveien:
 - una llista (tancada) de categories de béns i de serveis que podien gaudir d'un tipus reduït d'acord amb el seu caràcter social o cultural, i
 - que els estats membres estaven obligats a aplicar un tipus normal igual o superior al 15% i podrien aplicar un o dos tipus reduïts iguals o superiors al 5% per als béns i els serveis de la llista esmentada.
- Pel que fa a la determinació de lloc d'imposició en les transaccions intracomunitàries, davant les reticències dels estats membres, s'adoptava un sistema transitori.

Respecte les operacions, el principi general és el de gravamen a l'estat de destinació, amb tres excepcions:

- Les operacions dels subjectes passius exempts o persones no subjectes a l'impost, es graven a l'estat d'origen. Quan s'ultrapassa determinats imports, les operacions efectuades per aquests seran gravades a l'estat de destinació.
 - Les operacions intracomunitàries de venda a distància efectuades per particulars o organismes exempts o no subjectes es graven a l'estat d'origen si no depassen els 100.000 ecus l'any (aquesta quantitat podria ser de 35.000 ecus si l'estat membre ho considerés necessari).
 - Els mitjans de transport nous seran gravats al país on es matriculin o es registrin.
- Finalment, es va adoptar un reglament, el qual establia la cooperació administrativa necessària entre estats membres.

Es considerava que la imposició en l'estat d'origen responia a les necessitats del bon funcionament del mercat interior. Tanmateix, per tal que això fos possible era necessari trobar una resposta a dues qüestions fonamentals: l'harmonització del tipus i l'afectació als ingressos de l'estat membre de consum (l'estat de destí). En aquest sentit, al 1991 només es va aconseguir un aproximació "suficient" dels tipus en una estructura harmonitzada en dos tipus mínims i un mecanisme de compensació d'ingressos d'acord amb el sistema de cooperació administrativa.

El règim transitori, que es va començar a aplicar a partir de l'1 de gener de 1993, basant-se en la supressió de les fronteres fiscals en frontera, comportava la supressió dels conceptes: règims i formalitats d'importació i d'exportació en el comerç intracomunitari. Aquests conceptes se substituïen per entrega i adquisició intracomunitària:

- En el país de sortida: una entrega intracomunitària exempta de l'impost.
- En el país d'arribada: una adquisició intracomunitària subjecta a l'impost, que es liquida i dedueix simultàniament, pel subjecte passiu, en la declaració periòdica d'IVA.
- En ambdós països; la supressió de les formalitats a la duana.

Aquest sistema transitori tenia un període establert: de l'1 de gener de 1993 al 31 de desembre de 1996. No obstant això, aquest canvi encara no es produirà. La Comissió Europea va presentar, aquest estiu, un programa de treball per adoptar el sistema comú d'IVA coherent amb el procediment de realització de la Unió Econòmica i Monetària. Per tant, analitzarem primer aquest nou entorn per després examinar aquest programa de treball.

3. El nou entorn de l'harmonització fiscal a la Unió Europea: la Unió Econòmica i Monetària.

En primer lloc, aquest nou entorn obliga la Unió Europea a enfocar les qüestions fiscals sota una perspectiva global. En l'època anterior, les discussions es limitaven a solucions aïllades, la qual cosa no permetia examinar els problemes fiscals més generals, ni el seu enquadrament en el context de les diferents polítiques comunitàries.

En aquest sentit, tres són els reptes de la política fiscal comunitària per als propers anys:

- l'estabilitat dels ingressos fiscals dels estats membres,
- el bon funcionament del mercat interior, i
- la promoció de l'ocupació.

Aquests tres grans reptes són de caràcter estructural i, per tant, importants per a l'assoliment de la Unió Econòmica i Monetària.

El bon funcionament del mercat interior és un dels elements clau de la Unió Econòmica i Monetària (si tenim en compte les fases d'integració econòmica, la UEM és un mercat interior on els estats membres que el formen tenen harmonitzades les seves polítiques econòmiques, i on la política monetària està unificada). Per tant, l'eliminació dels obstacles fiscals és necessària.

Cal tenir en compte que en la realització d'aquest mercat, a mesura que els obstacles reglamentaris i econòmics desapareixen, la fiscalitat restava com un obstacle que adquiria cada cop més importància.

La supressió dels obstacles fiscals es traduirà en avantatges econòmics per als ciutadans i les empreses, prevenint la no-imposició a l'interior del mercat únic com a conseqüència d'arbitratges fiscals transfronterers o d'accions d'evasió o frau fiscal.

La degradació de la situació fiscal es tradueix per l'erosió de la base imposable, conseqüència de la competència fiscal (transferència de les bases imposables vers un altre país), d'una banda, i pel desenvolupament de l'economia paral·lela (transferència de les bases imposables vers el mercat negre), d'altra banda. El primer fenomen és conseqüència de les diferències entre els tipus impositius i, el segon, al nivell absolut d'aquests tipus.

A l'interior de la Unió Europea, la mobilitat de la mà d'obra és molt menys important que la de capitals. Si la liberalització dels mercats financers ha contribuït a la millora de l'eficàcia de l'assignació dels recursos i ha reduït els costos de finançament, també ha obert noves possibilitats a la planificació fiscal i incrementa les possibilitats d'evasió i de frau fiscal, contribuint, així, a deteriorar la base d'imposició en tots els països. Conscient d'aquest problema, el mateix Consell de Ministres va indicar que la liberalització dels moviments de capitals s'hauria d'acompanyar de mesures apropiades de política fiscal.

Tanmateix, la globalitat es fa més palesa amb la necessitat de finançar mitjançant sistemes de seguretat social, una població que envelleix i d'un atur que no cessa en créixer i preocupar. Aquesta necessitat comporta, també, obligacions més fortes quant a la fiscalitat i a la pressió sobre el treball.

Aquest nou entorn exigeix, des del punt de vista de la Comissió Europea, una coordinació de la política fiscal.

En aquest sentit, la Comissió Europea té la intenció de proposar les mesures següents:

Impostos indirectes

- adoptar el sistema definitiu d'IVA,
- propostes per avançar en l'harmonització dels impostos especials, i
- propostes relatives a la fiscalitat dels productes energètics, per tal de permetre la reducció de les emissions de CO².

Impostos directes

- la Comissió Europea pretén presentar una comunicació que avaluarà les necessitats del mercat únic des del punt de vista dels ciutadans, les empreses i els estats membres (impostos sobre persones físiques no residents, com ara els treballadors transfronterers i adequació al mercat interior dels convenis fiscals bilaterals).

La Comissió Europea està convençuda que una millor presa de consciència de la interrelació que hi ha entre la política fiscal, d'una part, i el mercat únic, la UEM i la lluita contra l'atur, d'altra banda, pot conduir a adoptar decisions positives en l'àmbit de la fiscalitat.

4. L'IVA: el pas del sistema transitori al sistema definitiu

Estava previst que l'any 1997 el sistema definitiu d'IVA, basat en l'imposició en l'estat d'origen, entrés en vigor, per tant, a finals del 1996 les empreses havien de començar a pensar en les possibles variacions dels seus pressupostos.

Avui ens trobem que la mateixa Comissió Europea ha considerat precipitat presentar qualsevol proposta legislativa en aquest sentit. La Comissió Europea estima que seria prematur presentar una proposta legislativa. Malgrat tot, es veia obligada a donar una resposta a la pregunta: que passarà a partir del 1997? És en aquest sentit que la Comissió Europea va presentar aquest estiu el seu programa de treball per presentar les propostes pertinents per tal d'adoptar definitivament el sistema comú d'IVA a partir de l'any 1999.

Així, l'any 1999 les empreses hauran d'estar preparades per tal d'adaptar-se, d'una banda, a l'Euro i, de l'altra, al sistema definitiu d'IVA.

Malgrat el retard de la seva adopció, però, la Comissió Europea continua considerant que aquesta és indispensable. Principalment, perquè el sistema actual no s'adapta a les exigències del mercat interior.

D'acord amb l'opinió de la Comissió Europea, l'aplicació de l'actual règim transitori d'IVA genera, d'una banda, uns costos que poden arribar al 20% del total dels costos fiscals i, de l'altra, una pèrdua de control important per part dels estats membres. Es calcula en 700.000 milions d'ecus l'any el valor dels béns que actualment circulen sense pagar IVA en tota la Unió Europea.

D'altra banda, el sistema és força complex. Hi ha en l'actualitat no menys de 66 règims especials i opcions, com també 130 excepcions permeses pel Consell i això sense tenir en compte els errors de transposició de les directrius i les diferències en la seva interpretació.

L'opinió de les empreses també es favorable al canvi. Quasi bé el 80% de les empreses consultades durant la conferència organitzada el juny de 1994 ("les empreses comunitàries

i el sistema definitiu d'IVA") es van mostrar a favor del règim definitiu. A més, aquestes es pronunciaren àmpliament (en el 85%) a favor de l'harmonització de les legislacions dels estats membres, sobre tot pel que fa als àmbits següents:

- les modalitats d'imposició i les obligacions declaratives (74%),
- el dret de deducció (52%), i
- els tipus d'IVA i les exoneracions (43%).

Les conseqüències del sistema actual afecten per igual els diferents sectors implicats (operadors econòmics, consumidors i administracions).

Pel que fa als operadors econòmics, aquest sistema comporta la necessitat de dominar una legislació complexa, inseguretats jurídiques, costos importants i discriminacions. Quant als consumidors, aquests no es beneficien dels avantatges del mercat interior. Finalment, les administracions perden sobirania en el control, hi ha més evasió o frau fiscal i els seus ingressos es veuen afectats.

La Comissió Europea considera que aquests problemes s'han de solucionar, i que només desapareixeran amb el nou sistema. Així, el nou sistema ha de respondre als criteris següents:

- abandonar el fraccionament de la Comunitat en 15 espais fiscals,
- garantir un tractament igual de totes les operacions realitzades a l'interior de la Comunitat, i
- garantir la seguretat i el control de la imposició.

El calendari previst per la Comissió Europea és el següent:

Primera etapa (a la fi del 1996): una fase preparatòria.

- Adopció de la proposta en discussió actualment al Consell de ministres (aquesta preveu l'adopció d'un tipus màxim del 25%).
- Millora del sistema de coordinació administrativa entre els estats membres.

Segona etapa (a mitjans del 1997): principis generals de l'IVA i primer paquet de propostes formals.

- Determinació de l'àmbit d'aplicació material.
- Definició de subjecte passiu.
- Determinació de la base imposable.
- Establir els casos d'exoneració.
- Determinació del dret de deducció.
- Un pas més en l'harmonització dels tipus (a la fi del 1997).

Tercera etapa (a mitjans del 1998): segon paquet de propostes formals.

- Definició de l'àmbit d'aplicació territorial.
- Determinació del lloc d'imposició.
- Definició del control comunitari dels subjectes passius.

Quarta etapa (a la fi del 1998): reatribució dels ingressos entre estats membres i darreres propostes formals.

- Adopció de mesures que assegurin l'atribució del producte de l'impost.
- Supressió dels règims particulars existents i harmonització.
- Adopció de mesures transitòries.
- Última etapa de l'harmonització dels tipus (a mitjans del 1999).

A. Accises

La lectura de l'informe von Wogau i els parers de les diferents comissions parlamentàries que hi són annexes, revela múltiples línies de fractura sobre aquestes opinions al si mateix del Parlament, entre les comissions, els països i els partits, en particular:

1-Tabac. La resolució proposada invita la Comissió Europea a reconduir els principis del sistema actual de taxació de les cigarretes i tabacs manufacturats "i especialment la regla d'interès mínim de 57% de la càrrega fiscal total gravant aquests productes que permet evitar les distorsions de competència". D'acord amb l'informe, "convindria eliminar l'efecte

cascada degut a la inclusió de l'IVA a l'import imposable que està a la base de l'element ad valorem del dret d'accisa", i per tant d'aplicar els drets accises al preu de fàbrica, el que permetria evitar un "impost de l'impost". El ponent proposa utilitzar per al tabac el "principi de la neutralitat referent a la competència aplicat en el cas de la l'IVA.

Per raons de salut pública, la resolució suggereix al mateix temps "una nítida harmonització vers la pujada dels preus del tabac sobre la base d'una puja dels drets d'accisa al conjunt de la Unió Europea". Per la mateixa raó, la comissió parlamentària de medi ambient, salut pública i protecció del consumidor, va més lluny i demana en el seu informe que la Comissió Europea presenti "el més aviat possible" una proposta per apujar els drets d'accisa per als tabacs per enrotllar, assenyalant que aquests són, cada vegada més, consumits pels joves, al ser més econòmics que les cigarretes. Aquesta posició és defensada especialment pels Liberals i els Verds.

El parer de la comissió d'agricultura estima el contrari: que "convé procedir a modificacions prudentes a fi d'evitar distorsions sobre certs mercats o segments de mercat" i que la fórmula actual "s'inscriu dins un procés lògic i operacional". Els diputats de la comissió d'agricultura atreuen l'atenció dels seus col·legues sobre el fet que "la cultura del tabac està concentrada a les zones sensibles i desfavorides de la Unió": el 65% de la producció espanyola es situa a Extremadura, i el 70% de la producció italiana és al sud; a França, el sector del tabac ha creat gairebé 40.000 llocs de treball temporals. I l'informe observa que "l'única convergència interessant en terme de mercat no és la de fiscalitat sinó els preus de venda, que no van aparellats a nivell de fiscalitat però que resulten de les polítiques comercials de les mateixes empreses". En definitiva, segons la comissió d'agricultura, "en l'estat actual de les informacions recollides a nivell europeu, res permet concloure que s'ha de modificar el marc institucional establert."

II-Alcohols: "Tot i essent reconegut que la pujada dels índexs d'accisa sobre les begudes alcohòliques seria un mitjà per desanimar el consum excessiu d'alcohol i de contribuir així a atenuar els problemes referents a l'alcoholisme, el pas a l'actuació suposarà un suïcidi per a tots els polítics que tinguin el coratge d'intentar-ho", escriu el laborista britànic Kenneth Collins en la presentació de l'informe d'opinió de la comissió de medi ambient, salut pública i protecció dels consumidors.

De fet, la resolució és prudent, estima que "la política fiscal no és un instrument d'intervenció per limitar la sobreproducció del mercat vinícola, i invita la Comissió a mantenir la tasa mínima zero del vi, i per a la cervesa demana el "manteniment, l'extensió

o la creació de possibilitats d'imposició de drets d'accises a un interès bonificat sobre els productes de petits destil·ladors i cervesers". Al mateix temps, es convida la Comissió "a treballar per tal d'establir un sistema equitatiu de taxació que no comporti cap distorsió de competència entre les begudes alcohòliques".

El Sr. von Wogau, que recorda que "l'accisa sobre el conjunt de begudes alcohòliques només representa el 0,8% del total d'ingressos de la Unió Europea", subratlla en el seu informe que les diferències d'índexs d'accisa entre els estats membres es tradueixen en "un increment del contraban, del frau, de la producció il·lícita i del consum no declarat". Constata, en efecte, que els drets d'accisa sobre les espirtuoses és cinc vegades més elevat que l'interès mínim fixat per la directiva europea (550 ecus per hectolitre pur) a Suècia, Finlàndia, Dinamarca, Irlanda i Regne Unit. Altres països (Alemanya, Grècia, Espanya, Itàlia, Luxemburg, Àustria, Portugal (França aplica un lleuger interès) apliquen un índex d'accisa zero pel vi; i l'índex d'accisa sobre la cervesa varia entre 1 a Espanya i 15 a Finlàndia (l'interès mínim que fixa la directiva europea es de 1,87 ECU per hectolitre d'alcohol de producte acabat).

Subratllant que, segons els objectius generals de la UE fixats en el Tractat, "els drets d'accisa no han de ser considerats únicament com un instrument fiscal", i que el problema de la beguda recau pràcticament en tota la població, el Sr. von Wogau recorda els problemes d'ocupació i de cohesió social que entren en línia de compte (la producció vinícola ocupa aproximadament 2 milions de persones), i constata l'existència de dues escoles inclús en matèria sanitària: l'una subratlla els perills de l'alcoholisme, l'altra afirma els beneficis d'un vas de vi o de whisky per les artèries...

El ponent de la comissió sanitària apunta que la Comissió havia renunciat a fixar taxes objectives, a assolir mitjançant la revisió cada dos anys dels interessos mínims. D'aquest fet "després de tres anys de l'aplicació de la Directiva, la Comissió constata en el seu informe que d'una manera general, els interessos aplicables a les begudes alcohòliques s'han estagnat en gran mesura". A les conclusions recorda "el deure de la Comissió d'incloure les consideracions sanitàries en totes les propostes sigui quin sigui el seu objectiu principal".

III-Olis minerals. La política fiscal, en aquest cas també, subratlla la resolució proposada, és un mitjà per endegar els objectius de la Unió en matèria de transports, d'energia o de medi ambient "tenint compte de les dificultats aparellades a la introducció de nous instruments fiscals com ara es la taxa sobre el CO₂". En conseqüència, convindria "pensar en un augment sensible de les taxes mínimes (escalonat en diversos anys) i que els productes pol·luents no siguin mai més tractats de manera més favorable, des del punt de vista fiscal,

que els productes competidors menys pol·luents". S'hauria d'estendre igualment "un sistema de taxació propi a fi de promoure la utilització dels bio-carburants" posició defensada per la comissió de medi ambient del PE, que reclama a més a més suprimir l'exempció dels drets d'accisa del querosè per al tràfic aeri.

El ponent reconeix de tota manera que "en els sectors de l'energia, dels transports o del medi ambient, la manipulació dels drets d'accisa és sovint insuficient per assolir els objectius fixats, si no s'acompanya d'altres iniciatives polítiques apropiades", referint-se especialment a la inserció dels costos externs en el preu del transport. La comissió de transports i de turisme crida a la prudència i escriu que, "sigui com sigui, les taxes relatives als carburants només s'haurien de modificar al final de les consultes entaulades per la Comissió amb la publicació del Llibre Verd sobre la internacionalització dels costos externs en els transports "i en el marc de les discussions sobre les directives concomitants que es discuteixen actualment (taxa de circulació, peatge, taxa CO2, tasa d'accisa pels carburants).

El projecte de resolució estima, per altra banda, que s'hauria de preveure un marc general pels olis minerals i els productes competidors com ara el gas natural i el querosè ja que, subratlla el ponent, "l'absència dels drets d'accisa pel gas natural i el carbó anima la distorsió del mercat intern d'olis de calefacció, ja que aquests productes són competidors en el mercat". La comissió d'agricultura demana que la fiscalitat animi la utilització dels biocarburants "donat l'interès ecològic i la utilització de les terres agrícoles".

B. Impostos de societats

Respecte la fiscalitat de les empreses, l'Informe Ruding (Informe del Comitè d'Experts sobre Fiscalitat de les Empreses, Comissió de les Comunitats Europees, 1992) posava de manifest, ja al març de 1992, el perill potencial que podia comportar la reducció deslleial dels ingressos fiscals d'altres països. La més gran amenaça prové de les empreses i el capital que gaudeixen de mobilitat a escala internacional. Els serveis financers internacionals i la direcció, la seu social i la gestió de tresoreria dels grups multinacionals acostumen a estar subjectes a règims impositius especials o gaudeixen d'exempcions. La indústria manufacturera i el sector primari poden també gaudir d'aquests avantatges. La Comissió ha mantingut valuoses discussions amb les autoritats dels estats membres competents en matèria d'impostos directes al Comitè de Responsables de les Administracions Fiscals Nacionals. També s'han realitzat importants treballs a la OCDE, prestant-se especial atenció als règims fiscals especials que ofereixen la possibilitat de defraudar o evadir impostos. Així mateix, amb motiu dels treballs esmentats

s'han identificat alguns elements que poden ajudar a determinar els règims especials que poden suposar una competència deslleial, encara que no donin lloc a frau o evasions fiscals. Aquestes importants discussions encara no han permès arribar a resultats concrets.

La diversitat dels règims tributaris nacionals aplicables als rendiments del capital, i en particular el règim generalment favorable a què estan subjectes els interessos pagats a no residents, genera distorsions econòmiques, tant dintre dels estats membres com entre uns i altres, incompatibles amb un mercat únic de capitals a la UE. És necessari preservar la mobilitat del capital i defensar, al mateix temps, el dret dels estats membres a gravar els rendiments del mateix.

Les diferències en les cotitzacions a la seguretat social i els impostos sobre la renda de les persones físiques existents entre països veïns poden, especialment a les zones frontereres, suposar un incentiu per als moviments transfronterers de població tant amb finalitats de treball com de residència. Malgrat tot, sembla molt més preocupant el risc que l'elevat nivell de les cotitzacions a la seguretat social i els impostos sobre la renda impulsin als treballadors, sobre tot els que treballen per compte propi, a exercir la seva activitat de forma submergida a fi d'efectuar declaracions de renda menys elevades (La magnitud de l'economia submergida varia entre un i altre país, però es pot considerar que representa entre el 5% i més del 20% del PIB. Per a més informació, es pot veure, per exemple, *Evaluation de l'économie au noir*, Office de Recherches Sociales Européenes, novembre de 1995).

Correcte funcionament del mercat interior

La ultimació i el funcionament sense restriccions del mercat interior segueixen essent una prioritat absoluta. La supressió dels obstacles fiscals suposarà aventatges econòmics i més gran prosperitat per als ciutadans i les empreses, impedit al mateix temps la no imposició dintre del mercat únic, com a conseqüència d'arbitratges o evasions fiscals transfronterers. La consegüent estabilització de la capacitat de recaudació evitarà, al seu torn, que l'erosió de la base impositiva impedeixi als estats membres prosseguir la consolidació pressupostària.

Respecte els impostos sobre la renda, un autèntic mercat únic exigeix que els treballadors transfronterers i la resta de contribuents no residents rebin un tracte no discriminatori. Problemes com la imposició per partida doble de la mateixa renda i la manca de coordinació en relació amb les persones que paguen els seus impostos en un estat membre i les seves cotitzacions a la seguretat social a altre, impedeixen la lliure circulació i falsegen el mercat

únic. A més a més del cost econòmic que comporten, els desavantatges fiscals addicionals lligats a les transaccions financeres transfrontereres (primes d'assegurances, pensions, interessos hipotecaris, etc.) compliquen també la vida dels ciutadans.

Les empreses que exerceixen la seva activitat a escala europea es queixen amb raó dels obstacles fiscals que dificulten els fluxes d'ingressos transfronterers. La llista de problemes és llarga i inclou el tractament dels establiments permanents en comparació amb les empreses nacionals; els pagaments transfronterers d'interessos i cànons; i les pèrdues registrades per establiments permanents i filials a altres estats membres. La dificultat que comporta la resolució d'aquests problemes podria deure's, en part, al temor dels estats membres a perdre ingressos; en realitat, el risc de patir serioses pèrdues d'ingressos es deriva precisament dels diferents règims nacionals (residents front no residents) i les exempcions nacionals.

Paper de la política fiscal dins el marc de la UEM i Pacte de Confiança per a l'ocupació

Els tres principals desafiaments de la política fiscal abans assenyalats són de caràcter estructural i constant importància. A la fase actual de la integració europea, caracteritzada per la imminència de la tercera etapa de la UEM, la seva transcendència és inclús més gran. Contrarestar l'erosió que pateixen els ingressos fiscals dels estats membres constitueix un objectiu vital, donat que aquests estan procurant complir els requisits del Tractat de Maastricht en matèria de disciplina pressupostària.

La supressió dels obstacles fiscals al mercat únic cobra encara major importància a rel de la UEM, tant perquè el mercat únic és la pedra angular de la UEM, com perquè seria contradictori no fer res per suprimir les distorsions fiscals quan s'intenta eliminar les distorsions relacionades amb els desajustos dels tipus de canvi.

El perfeccionament dels sistemes fiscals, per tal que puguin beneficiar l'ocupació en lloc de perjudicar-la, contribuirà a combatre la desocupació, cosa que constitueix l'objectiu prioritari de les polítiques de la Unió. Als efectes positius s'haurà d'afegir una distribució més equitativa de la renda. Per aquests motius, en el context del Pacte de Confiança, el desenvolupament d'una estratègia orientada vers una política fiscal més concertada hauria de considerar-se un factor clau.

Necessitat d'una més gran coordinació fiscal

Existeix un clar contrast entre la necessitat de progressar en la coordinació fiscal i les decisions adoptades fins ara en aquest àmbit, que s'ha quedat bastant endarrerit en relació amb molts altres aspectes de la integració europea. La coordinació fiscal a nivell europeu s'ha vist frenada per dos grans obstacles: les normes per a la adopció de decisions i la manca d'una perspectiva global que permeti veure els inconvenients econòmics i socials que suposa la no adopció de decisions.

El requisit de la unanimitat que s'aplica en el Consell a totes les decisions relatives a la fiscalitat és, sens dubte, sumament estricte. El nombre de propostes importants de la Comissió a l'àmbit fiscal que es troben actualment davant el Consell (18) i el nombre de propostes en aquest mateix àmbit retirades per la Comissió (30) són clarament una prova d'això.

Encara que es mantingui el requisit de la unanimitat, es podrien registrar més grans progressos si es considerés amb més deteniment -ja a la fase de presentació de les propostes per part de la Comissió- l'abast de les conseqüències que suposa el no adoptar les diverses propostes. El cost que comporta l'acceptació de determinades propostes és molts cops evident per als estats membres, el cost de rebutjar-les no ho és tant.

Malgrat tot, tal com s'ha assenyalat abans, els repetits fracassos en matèria de coordinació fiscal han contribuït substancialment no només a mantenir distorsions al mercat únic, sinó també -de manera menys visible- a generar desocupació i, àdhuc, a facilitar l'erosió de la base imposable. L'aparent defensa de la sobirania fiscal nacional ha portat gradualment a una pèrdua real de la mateixa per part de cada un dels estats membres en benefici dels mercats, mitjançant l'erosió de la base imposable, especialment d'aquells dels seus components que gaudeixen d'una més gran mobilitat. Per contrarestar aquest fenomen, els diferents estats membres s'han vist obligats, en més o menys mesura, a gravar excessivament el treball, el que resulta contraproductiu per a l'ocupació i la distribució de la renda.

Un altre plantejament possible hagués estat una més gran coordinació fiscal entre els estats membres. Si els diferents estats membres haguessin compartit, de manera voluntària i limitada, la seva sobirania fiscal amb vistes a adoptar decisions col·lectives, no haurien hagut de renunciar inconscientment a ella en favor de les forces del mercat, en un àmbit que hauria de seguir essent prerrogativa dels poders públics.

Pla d'acció

A l'actual situació, cap estat membre no pot suprimir per sí sol tots els obstacles fiscals o les diferents causes de degradació fiscal que globalment s'han definit. En tals circumstàncies, la inactivitat no és una ocupació vàlida, ja que frena la realització del mercat únic, posa en perill els ingressos fiscals i priva els estats membres de la llibertat de reestructurar els seus sistemes impositius. Per la seva banda, la Comissió es proposa, atenent plenament el principi de subsidiarietat, estudiar i, en el seu cas, presentar solucions a aquells problemes que els estats membres no poden resoldre per separat.

La Comissió té la intenció de buscar solucions adequades a diferents problemes. Quan sigui necessari, es proposarà cert grau d'harmonització; tanmateix, es privilegiaran altres instruments si resulten més apropiats. No existeix un pla d'harmonització pròpiament dit.

A l'hora d'elaborar i presentar les seves propostes, la Comissió tindrà en compte un altre aspecte important: la utilització d'instruments fiscals per assolir altres objectius del Tractat. Entre els criteris d'eficàcia de les mesures fiscals podem incloure objectius públics com la salut, el medi ambient, l'energia, els transports i altres àmbits que el Tractat considera rellevants.

La Comissió seguirà desenvolupant el seu paper i assegurant-se que les normes vigents, ja siguin principis fonamentals del Tractat (en particular, la lliure circulació de béns, persones, inclòs l'establiment, serveis i capital) o normes derivades, s'observen oportunament a tota la Unió. De fet, una de les principals prioritats per a la Comissió és una aplicació més efectiva i ràpida de la legislació del mercat únic en tots els sectors, inclòs el fiscal.

5. Conclusió

En el moment present s'intenta, a nivell de la Comissió Europea, assolir un més elevat grau d'harmonització fiscal. Recentment, França i Alemanya han demanat que fins i tot s'arribi a un sistema comú en els impostos directes, per evitar una discriminació fiscal distorsionadora de les condicions existents entre els estats membres o, en el si d'aquests, en regions amb capacitat de règims fiscals específics.

El comissari responsable d'aquest àmbit, el professor italià Mario Monti, està treballant amb profunditat en aquesta línia, però després de percebre que les seves propostes més ambiciosos

fracassaven, ha decidit veure d'arribar a un sistema fiscal harmonitzat a nivell de la Unió Europea, per etapes successives, establint un Grup d'Experts d'Alt Nivell, en el que hi hagi personalitats clarament responsables i ben relacionades amb els estats membres de la Unió, i un altre grup de treball entre la Comissió i el Parlament per assegurar-se el recolzament i consens entre els grups parlamentaris.

En les primeres fases de treball d'aquests grups, sembla que no podrà haver-hi el necessari acord per unanimitat entre els estats membres de la Unió per actuar sobre les transaccions considerades especulatives i sí que, en canvi, serà possible algun progrés en la imposició sobre remuneració de dipòsits i l'anomenat "capital tax".

El comissari Monti s'ha convençut de la dificultat d'obtenir cap acord basat en una directiva o normativa fiscal harmonitzadora entre els estats de la Unió, atesa l'exigència de la unanimitat per assolir qualsevol acord a nivell fiscal. Per això, el que persegueix a hores d'ara és el consens per observar unes línies d'actuació en base a l'anomenat Codi de bona conducta, que eviti, per exemple, una espiral perniciosa d'oferta d'avantatges fiscals per atraure inversions o dipòsits i que a la llarga perjudicarien totes les hisendes públiques dels estats membres.

En tot cas, no podem esperar cap modificació substancial fins al 1999, encara que s'han de seguir amb atenció les discussions i propostes que es van realitzant en aquest àmbit, el qual, en tot cas, pot fer aproximacions importants en l'àmbit de la imposició indirecta, però no en la directa, ateses les grans disponibilitats existents en els models socials que es donen en els diferents estats membres de la Unió.