

La fiscalidad en la Unión Europea

Documento de debate para la reunión informal de los Ministros ECOFIN

- I. INTRODUCCIÓN (pág. 2)
- II. PRINCIPALES DESAFÍOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA (pág. 2)
 1. ESTABILIZACIÓN DE LOS INGRESOS FISCALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS (pág. 2)
 2. CORRECTO FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO INTERIOR (pág. 6)
 3. FOMENTO DEL EMPLEO (pág. 8)
- III. PAPEL DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL MARCO DE LA UEM Y PACTO DE CONFIANZA PARA EL EMPLEO (pág. 9)
- IV. NECESIDAD DE UNA MAYOR COORDINACIÓN FISCAL (pág. 10)
- V. PLAN DE ACCIÓN (pág. 11)
- VI. TEMAS PARA DEBATE (pág. 14)

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento ofrece una visión de conjunto de la fiscalidad; su objeto es servir de punto de partida para un debate abierto entre los Ministros ECOFIN, con motivo de su reunión informal, acerca de un planteamiento global en materia fiscal. Hasta ahora, los debates se limitaban con demasiada frecuencia a propuestas fiscales aisladas, por lo que los aspectos más generales de esta materia y la definición de la política fiscal en el contexto más amplio de las políticas de la UE no se estudiaban con el merecido detenimiento.

De cara a los próximos años, se considera que la política fiscal en la Unión Europea se enfrentará con tres desafíos fundamentales. Todos ellos están claramente interrelacionados y las medidas que se adopten en respuesta a cada uno de ellos se complementarán mutuamente. Dichos desafíos son:

- Estabilización de los ingresos fiscales de los Estados miembros
- Correcto funcionamiento del mercado interior
- Fomento del empleo

La transición a la tercera fase de la UEM y el Pacto de Confianza para el Empleo hacen aún más necesaria una mayor concertación en relación con la política fiscal. La Comisión tiene el deber de plantear estas cuestiones a nivel europeo y de sugerir posibles ámbitos de actuación, atendiendo plenamente al principio de subsidiariedad.

II. PRINCIPALES DESAFÍOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA

II.1. ESTABILIZACIÓN DE LOS INGRESOS FISCALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS

La libre competencia es un elemento clave del mercado único, pero la competencia desleal en el ámbito fiscal constituye un motivo de preocupación, debido a las repercusiones negativas que puede tener, en particular, sobre los ingresos fiscales de los Estados miembros, la adecuada distribución de los recursos económicos dentro de la UE, y la competitividad y el empleo.

La degradación de la situación fiscal se produce a través de la erosión de la base de imposición provocada tanto por la competencia fiscal (transferencia de las bases tributarias a otros países), como por el desarrollo de la economía sumergida (transferencia de las bases tributarias al mercado negro). El primero de estos fenómenos depende del diferencial entre los tipos impositivos reales, el segundo, del nivel absoluto de los mismos.

De momento, no hay realmente pruebas de que el total de ingresos en concepto de impuestos y cotizaciones a la seguridad social se vea afectado por la erosión fiscal. Durante los últimos 15 años, éstos se han mantenido constantes o han aumentado ligeramente en relación con el PIB en la UE. No obstante, si bien la imposición del trabajo ha ido en aumento, la imposición de los demás factores de producción ha registrado un descenso general.

La movilidad de la mano de obra en la Unión Europea es, sin lugar a dudas, menor que la del capital: la internacionalización y la creciente integración de los mercados de capitales y la rápida introducción de las nuevas tecnologías de comunicación han contribuido de forma sustancial a fomentar la movilidad internacional de las actividades, especialmente en el sector financiero. Si bien la liberalización de los mercados financieros ha ayudado considerablemente a optimizar la distribución de recursos y ha reducido el coste de la financiación, también ha hecho posible una mayor planificación fiscal e incrementado las posibilidades de fraude y evasión fiscal, contribuyendo así a la erosión de la base de imposición en muchos países del mundo. El Consejo reconoció este problema cuando acordó que la liberalización de los movimientos de capital debería ir acompañada de medidas fiscales adecuadas.

Además, la fiscalidad es objeto de una presión creciente, debido a la necesidad de hacer frente, a través de los sistemas de seguridad social, al envejecimiento de la población y al constante deterioro del desempleo. El aumento de la presión ejercida sobre la base de imposición suele constituir un incentivo adicional para el fraude y la evasión fiscal, en general a través de la economía sumergida.

Los sistemas fiscales de los Estados miembros han sufrido un cambio estructural, posiblemente como consecuencia de los factores señalados. Ello nos lleva a pensar que la estabilidad del total de ingresos fiscales se ha logrado a costa de una alteración progresiva de la estructura de la fiscalidad: la carga impositiva se ha desplazado hacia la base imponible con menor movilidad -el trabajo- a fin de compensar las pérdidas fiscales ocasionadas por la erosión de otras bases que disfrutaban de mayor movilidad. Si consideramos la Comunidad en su conjunto, entre 1980 y 1993, el tipo tributario implícito aplicado al trabajo por cuenta ajena aumentó, aproximadamente, un 20%, mientras que este mismo indicador referido a otros factores de producción -en particular, el trabajo por cuenta propia y el capital- disminuyó más de un 10%¹.

Esta evolución sugiere que la libertad de que disfrutaban los diversos Estados miembros a la hora de estructurar sus propios sistemas fiscales ha disminuido, y que su reacción ante la amenaza de una degradación fiscal ha consistido en parte en un traspaso de la carga tributaria. Actualmente, suscita cada vez más inquietud la imposibilidad de seguir incrementando la carga impositiva que soporta el trabajo, so pena de ver disminuir la base de imposición a través de la economía sumergida, y de empeorar las repercusiones adversas que ello tiene ya sobre los costes laborales y el empleo.

Aun cuando la degradación fiscal afecte a todas las grandes fuentes de ingresos (impuestos sobre el consumo, sobre la renta, sobre los rendimientos del capital y cotizaciones sociales), sus efectos varían claramente dependiendo de la naturaleza del impuesto considerado. Ni siquiera los impuestos sobre el consumo, que han sido objeto de una armonización mucho más amplia que los impuestos directos, están a salvo de una degradación fiscal.

El IVA, concretamente, se ve amenazado por el creciente número de servicios internacionales que, merced a las nuevas tecnologías, permiten situar las transacciones imponibles fuera del ámbito territorial de aplicación del sistema común del IVA. Las telecomunicaciones constituyen el ejemplo más frecuente, pero también se podrían citar otros servicios, especialmente aquellos en los que los consumidores no tienen derecho a deducción (bancos, compañías de seguros, etc.). Por otra parte, las divergencias entre las normativas nacionales sobre el IVA, favorecen también cada vez más la evasión fiscal.

¹ Tableau de Bord *Prélèvements obligatoires* - DG XXI - Febrero de 1996.

Los impuestos especiales no están tan armonizados como el IVA y las serias disparidades existentes (por encima de los tipos mínimos en las tres principales categorías de productos sujetos a tales impuestos, a saber, tabaco, hidrocarburos y bebidas alcohólicas) reducen considerablemente el margen de maniobra de los Estados miembros en relación con su política fiscal. Al incrementar los impuestos especiales, los Estados miembros han de tener en cuenta que ello puede suponer una pérdida de actividad económica, y, por ende, de ingresos, en beneficio de países vecinos en los que se aplica un tipo impositivo mucho más bajo al mismo producto, o de productos competidores que quedan excluidos de la correspondiente base de imposición.

En lo que respecta a la fiscalidad de las empresas, el Informe Ruding² ponía de manifiesto, ya en marzo de 1992, el peligro potencial que podía entrañar la reducción desleal de los ingresos fiscales de otros países. La mayor amenaza proviene de las empresas y el capital que disfrutan de movilidad a escala internacional. Los servicios financieros internacionales y la dirección, la sede social y la gestión de tesorería de los grupos multinacionales suelen estar sujetos a regímenes impositivos especiales o disfrutan de exenciones. La industria manufacturera y el sector primario pueden también disfrutar de estas ventajas. La Comisión ha mantenido valiosas discusiones con las autoridades de los Estados miembros competentes en materia de impuestos directos en el Comité de Responsables de las Administraciones Fiscales Nacionales. También se han realizado importantes trabajos en la OCDE, prestándose particular atención a los regímenes fiscales especiales que ofrecen la posibilidad de defraudar o evadir impuestos. Asimismo, con motivo de dichos trabajos se han identificado algunos elementos que pueden ayudar a determinar los regímenes especiales que pueden suponer una competencia desleal, aun cuando no den lugar a fraudes o evasiones fiscales. Estas importantes discusiones aún no han permitido llegar a resultados concretos.

La diversidad de los regímenes tributarios nacionales aplicables a los rendimientos del capital, y en particular el régimen generalmente favorable a que están sujetos los intereses pagados a no residentes, genera distorsiones económicas, tanto dentro de los Estados miembros como entre unos y otros, incompatibles con un mercado único de capitales en la UE. Es necesario preservar la movilidad del capital y defender, al mismo tiempo, el derecho de los Estados miembros a gravar los rendimientos del mismo.

² Informe del Comité Independiente de Expertos sobre Fiscalidad de las Empresas, Comisión de las Comunidades Europeas 1992

Las diferencias en las cotizaciones a la seguridad social y los impuestos sobre la renta de las personas físicas existentes entre países vecinos pueden, especialmente en las zonas fronterizas, suponer un incentivo para los movimientos transfronterizos de población tanto con fines de trabajo como de residencia. Sin embargo, parece mucho más preocupante el riesgo de que el elevado nivel de las cotizaciones a la seguridad social y los impuestos sobre la renta impulse a los trabajadores, sobre todo los que trabajan por cuenta propia, a ejercer su actividad de forma sumergida a fin de efectuar declaraciones de renta menos elevadas³.

II.2. CORRECTO FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO INTERIOR

El mercado único, junto con las cuatro libertades fundamentales de circulación en las que se basa, constituye la piedra angular de la integración europea. Además, desempeña un papel primordial en la transición a la UEM, al estimular el crecimiento económico y el empleo y aumentar la competitividad de la Unión. A través del mercado único, la Comunidad se propone promover un crecimiento sostenible y un elevado nivel de empleo en la Unión Europea. A medida que otros obstáculos reglamentarios y económicos van desapareciendo paulatinamente, la fiscalidad se percibe, con razón, como un factor residual de creciente importancia que impide alcanzar plenamente estos objetivos fundamentales. El Parlamento Europeo, los operadores económicos y los particulares insisten con regularidad en la falta de progresos en este ámbito.

La ultimación y el funcionamiento sin restricciones del mercado interior siguen siendo una prioridad absoluta. La supresión de los obstáculos fiscales supondrá ventajas económicas y mayor prosperidad para los ciudadanos y las empresas, impidiendo al mismo tiempo la no imposición dentro del mercado único, como consecuencia de arbitrajes o evasiones fiscales transfronterizas. La consiguiente estabilización de la capacidad de recaudación evitará, a su vez, que la erosión de la base impositiva impida a los Estados miembros proseguir la consolidación presupuestaria.

³ La magnitud de la economía sumergida varía entre un país y otro, pero se puede considerar que representa entre un 5% y un 20% del PIB. Para mayor información, véase, por ejemplo, *Evaluation de l'économie au noir*, Office de Recherches Sociales Européennes, noviembre de 1995.

En lo que respecta al IVA, el régimen transitorio ha hecho posible la supresión de los controles fronterizos de mercancías en el mercado interior, pero no ha eliminado todas las trabas fiscales. El informe de la Comisión sobre el funcionamiento del régimen transitorio y las consultas a los operadores económicos muestran claramente que el sistema común del IVA exige cambios muchos más profundos que la mera introducción de un sistema basado en la imposición en origen. Un mercado único plenamente eficaz requiere un sistema mucho más simple y uniforme que permita considerar las transacciones intracomunitarias equivalentes a las internas. De esta forma se reducirían los trámites administrativos de los operadores, así como las posibilidades de fraude, ya que los bienes circularían en régimen de impuestos pagados.

En cuanto a los impuestos sobre la renta, un auténtico mercado único exige que los trabajadores fronterizos y demás contribuyentes no residentes reciban un trato no discriminatorio. Problemas tales como la imposición por partida doble de la misma renta y la falta de coordinación en relación con las personas que pagan sus impuestos en un Estado miembro y sus cotizaciones a la seguridad social en otro impiden la libre circulación y falsean el mercado único. Además del coste económico que conllevan, las desventajas fiscales adicionales ligadas a las transacciones financieras transfronterizas (primas de seguros, pensiones, intereses hipotecarios, etc.) complican también la vida de los ciudadanos.

Las empresas que ejercen su actividad a escala europea se quejan con razón de los obstáculos fiscales que dificultan los flujos de ingresos transfronterizos. La lista de problemas es larga e incluye el tratamiento de los establecimientos permanentes en comparación con las empresas nacionales; los pagos transfronterizos de intereses y cánones; y las pérdidas registradas por establecimientos permanentes y filiales en otros Estados miembros. La dificultad que entraña la resolución de estos problemas podría deberse, en parte, al temor de los Estados miembros de perder ingresos; en realidad, el riesgo de sufrir serias pérdidas de ingresos se deriva precisamente de los diferentes regímenes nacionales (residentes frente a no residentes) y las excepciones nacionales.

11.3. FOMENTO DEL EMPLEO

Al aprobar los objetivos del Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo, los Estados miembros destacaron la necesidad de poner fin al exceso relativo de impuestos que soporta el trabajo, a fin de promover el empleo en la UE. La necesidad de tomar medidas en materia fiscal para reequilibrar la carga tributaria relativa se reafirmó en los Consejos Europeos de Essen, Cannes y Madrid, y más recientemente se ha puesto de relieve en el programa de la Presidencia italiana. La amenaza que supone la degradación fiscal para la estructura de los sistemas impositivos es tal que, a falta de mecanismos correctores, es probable que los Estados miembros no puedan restablecer dicho equilibrio mediante medidas individuales. Además, cabe preguntarse qué pasará con el total de ingresos fiscales cuando el factor trabajo no pueda seguir absorbiendo la carga tributaria.

La inversión de esta tendencia debe considerarse, sin lugar a dudas, una prioridad. La eficacia en promover la creación de empleo dependerá de la posibilidad de modificar, de forma permanente y significativa, el coste bruto relativo del trabajo y de los demás factores de producción. La reducción de la carga impositiva aplicada al trabajo podría, hasta cierto punto, autofinanciarse. No obstante, para evitar un aumento del déficit presupuestario, los Estados miembros han subordinado, como es lógico, la reestructuración fiscal a la necesidad de financiar los costes netos de la reducción de impuestos sobre el trabajo, bien a través de otras fuentes de ingresos, bien mediante recortes en los gastos. Los recortes presupuestarios pueden resultar útiles, pero, por sí solos, es poco probable que puedan hacer posible una disminución suficientemente significativa de la carga fiscal impuesta al trabajo. Entre las demás fuentes de financiación figuran los impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales), los impuestos sobre el capital o los bienes inmuebles y nuevos o mayores impuestos sobre la energía o el medio ambiente⁴. En este contexto, cabría considerar si un planteamiento más completo con respecto a la imposición de los productos energéticos podría contribuir a ofrecer a los Estados

Aun cuando se hayan adoptado algunas medidas en los diversos Estados miembros, hasta la fecha no se ha producido una reestructuración fiscal acorde con la propuesta en el Libro Blanco: las perspectivas para el futuro dependen, pues, de que se cree una base tributaria sustitutiva suficientemente estable para financiar la reducción de la carga impositiva del trabajo. En este contexto, puede resultar útil estudiar la oportunidad de aprovechar el nuevo régimen definitivo del IVA para fijar la media de la banda de tipos del IVA entre uno y tres puntos por encima de la media ponderada que sería precisa para mantener constantes los ingresos fiscales. Ello permitiría disponer de un margen de maniobra sustancial a la hora de reducir los costes no salariales del trabajo y, si se efectúa un ajuste preciso y coordinado, no tendría ninguna incidencia en los precios.

III. PAPEL DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL MARCO DE LA UEM Y PACTO DE CONFIANZA PARA EL EMPLEO

Los tres principales desafíos de la política fiscal antes señalados son de carácter estructural y de constante importancia. En la fase actual de la integración europea, caracterizada por la inminencia de la tercera etapa de la UEM, su trascendencia es incluso mayor. Contrarrestar la erosión que sufren los ingresos fiscales de los Estados miembros constituye un objetivo vital, dado que estos están procurando cumplir los requisitos del Tratado de Maastricht en materia de disciplina presupuestaria.

La supresión de los obstáculos fiscales en el mercado único cobra aún mayor importancia a raíz de la UEM, tanto porque el mercado único es la piedra angular de la UEM como porque sería contradictorio no hacer nada por suprimir las distorsiones fiscales cuando se intenta eliminar las distorsiones relacionadas con los desajustes de los tipos de cambio.

El perfeccionamiento de los sistemas fiscales, de modo que puedan beneficiar al empleo en lugar de perjudicarlo, contribuirá a combatir el desempleo, lo cual constituye el objetivo prioritario de las políticas de la Unión. A los efectos positivos habrá que añadir una distribución más equitativa de la renta. Por estos motivos, en el contexto del Pacto de Confianza, el desarrollo de una estrategia orientada hacia una política fiscal más concertada debería considerarse un factor clave.

IV. NECESIDAD DE UNA MAYOR COORDINACIÓN FISCAL

Existe un claro contraste entre la necesidad de progresar en la coordinación fiscal y las decisiones adoptadas hasta la fecha en este ámbito, que se ha quedado bastante rezagado en relación con muchos otros aspectos de la integración europea. La coordinación fiscal a nivel europeo se ha visto frenada por dos grandes obstáculos: las normas para la adopción de decisiones y la falta de una perspectiva global que permita ver los inconvenientes económicos y sociales que supone la no adopción de decisiones.

El requisito de la unanimidad que se aplica en el Consejo a todas las decisiones relativas a la fiscalidad es, sin lugar a dudas, sumamente estricto. El número de propuestas importantes de la Comisión en el ámbito fiscal que se encuentran actualmente ante el Consejo (18) y el número de propuestas en ese mismo ámbito retiradas por la Comisión (30) son claramente una prueba de ello.

Aun cuando se mantenga el requisito de la unanimidad, se podrían registrar mayores progresos si se considerara con más detenimiento -ya en la fase de presentación de las propuestas por parte de la Comisión- el alcance de las consecuencias que supone el no adoptar las diversas propuestas. El coste que conlleva la aceptación de determinadas propuestas es muchas veces evidente para los Estados miembros, el coste de rechazarlas no lo es tanto.

Sin embargo, tal como se ha señalado antes, los repetidos fracasos en materia de coordinación fiscal han contribuido sustancialmente no sólo a mantener distorsiones en el mercado único, sino también -de forma menos visible- a generar desempleo e, incluso, a facilitar la erosión de la base imponible. La aparente defensa de la soberanía fiscal nacional ha llevado gradualmente a una pérdida real de la misma por parte de cada uno de los Estados miembros en beneficio de los mercados, a través de la erosión de la base imponible, especialmente de aquellos de sus componentes que disfrutaban de una mayor movilidad. Para contrarrestar este fenómeno, los diversos Estados miembros se han visto obligados, en mayor o menor medida, a gravar excesivamente el trabajo, lo que resulta contraproducente para el empleo y la distribución de la renta.

Otro planteamiento posible hubiese sido una mayor coordinación fiscal entre los Estados miembros. Si los diversos Estados miembros hubiesen compartido, de forma voluntaria y limitada, su soberanía fiscal con vistas a adoptar decisiones colectivas, no habrían tenido que renunciar inconscientemente a ella en favor de las fuerzas del mercado, en un ámbito que debería seguir siendo prerrogativa de los poderes públicos.

V. PLAN DE ACCIÓN

En la actual situación, ningún Estado miembro puede suprimir por sí solo todos los obstáculos fiscales o las diversas causas de degradación fiscal que globalmente se han definido. En tales circunstancias, la inactividad no es una opción válida, ya que frena la realización del mercado único, pone en peligro los ingresos fiscales y priva a los Estados miembros de la libertad de reestructurar sus sistemas impositivos. Por su parte, la Comisión se propone, atendiendo plenamente al principio de subsidiariedad, estudiar y, en su caso, presentar soluciones a aquellos problemas que los Estados miembros no pueden resolver por separado.

La Comisión tiene la intención de buscar soluciones adecuadas a diversos problemas. Cuando sea necesario, se propondrá cierto grado de armonización; no obstante, se privilegiarán otros instrumentos si resultan más apropiados. No existe un plan de armonización propiamente dicho.

Al elaborar y presentar sus propuestas, la Comisión tendrá en cuenta otro aspecto importante, a saber, la utilización de instrumentos fiscales con vistas a alcanzar otros objetivos del Tratado. Entre los criterios de eficacia de las medidas fiscales podemos incluir objetivos públicos tales como la salud, el medio ambiente, la energía, los transportes y otros ámbitos que el Tratado considera relevantes.

La Comisión seguirá desempeñando su papel y asegurándose de que las normas vigentes, ya sean principios fundamentales del Tratado (en particular, la libre circulación de bienes, personas, incluido el establecimiento, servicios y capital) o normas derivadas, se observan oportunamente en toda la Unión. De hecho, una de las principales prioridades para la Comisión es una aplicación más efectiva y rápida de la legislación del mercado único en todos los sectores, incluido el fiscal.

La Comisión presentará antes del verano su programa estratégico con vistas a la introducción de un régimen definitivo del IVA basado en la imposición en el Estado miembro de origen. El nuevo régimen eliminará todos los obstáculos fiscales que dificultan las transacciones entre dos o más Estados miembros. El sistema del IVA se simplificará radicalmente, siguiendo las recomendaciones del Consejo ECOFIN de noviembre de 1994, en beneficio de los operadores y de las administraciones tributarias. Esta simplificación devolverá al impuesto su objetividad y, al mismo tiempo, garantizará una mayor prevención del fraude, al permitir a las administraciones fiscales controlar mejor el impuesto y estabilizar los ingresos. La Comisión estima que, para evitar distorsiones, será necesaria una nueva aproximación de los tipos impositivos.

Los impuestos especiales, y en particular los tipos mínimos, han sido ya objeto de un informe y de un amplio proceso de consulta. El próximo otoño, y a la luz de los resultados de estas consultas, la Comisión presentará las oportunas propuestas.

En lo que respecta al mandato que recientemente le ha sido confiado por el Consejo ECOFIN, la Comisión seguirá intentando desarrollar un nuevo planteamiento en materia de imposición de los productos energéticos que contribuya a la reducción de las emisiones de CO₂.

El próximo verano, la Comisión presentará una comunicación sobre la fiscalidad directa, que se centrará en las exigencias y los desafíos que plantea el correcto funcionamiento del mercado único desde el punto de vista de los ciudadanos, de las empresas y de los Estados miembros. Entre los aspectos en los que el mercado único no parece estar funcionando de forma plenamente efectiva se puede citar el régimen fiscal de los no residentes, tales como los trabajadores fronterizos; los pagos de intereses transfronterizos; el régimen tributario de los establecimientos permanentes; y la adecuación de los convenios fiscales bilaterales para un completo desarrollo del mercado interior.

De forma más general, la Comisión está estudiando si un nivel mínimo de imposición real (es decir, no referida exclusivamente a las bases nominales) en toda la Unión Europea podría contribuir a la necesaria estabilización de los ingresos en los diversos ámbitos de la fiscalidad. En relación con la fiscalidad de las empresas, las conclusiones del Consejo ECOFIN a raíz del Informe Ruding⁶ apuntaban la importancia de garantizar una imposición efectiva y única. El mercado único es claramente incompatible tanto con la doble imposición de una misma base imponible como con la no tributación. Este mismo argumento es válido en lo que respecta a la imposición de los rendimientos del capital: en ambos casos, el tipo mínimo efectivo ("red de seguridad") debería fijarse de tal modo que no suponga un riesgo de fuga de las empresas o los capitales fuera de la UE. Basándose en los resultados del diálogo que mantendrá con el Consejo en torno a los problemas expuestos en el presente documento, la Comisión evaluará la posibilidad de proponer medidas de seguridad en relación con la imposición de las empresas y de los rendimientos del capital, al amparo, en su caso, de las actuales disposiciones del Tratado.

Además, la definición de unas pautas concretas de actuación podría ayudar a limitar la competencia fiscal desleal. En primer lugar, la Comisión y los Estados miembros podrían mejorar la transparencia de las medidas fiscales, facilitando así la evaluación de sus efectos y fomentando una aplicación más coherente de las normas de competencia del Tratado. En segundo lugar, podría aclararse la aplicación de las normas del Tratado sobre ayudas estatales a los incentivos fiscales concedidos por los Estados miembros. Los trabajos que se están realizando actualmente con las autoridades competentes en materia de impuestos directos deberían intensificarse, y, en este contexto, sería sumamente útil que los Estados miembros adoptaran un planteamiento coordinado en la OCDE. La Comisión seguirá fomentando una cooperación administrativa más intensa y estrecha entre las autoridades fiscales de los Estados miembros respecto del cumplimiento de las normas en el ámbito tributario.

La Comisión confía en que, merced a una mayor toma de conciencia de la interrelación existente entre la política fiscal, por un lado, y el mercado único, la UEM y la lucha contra el desempleo, por otro, se adopten decisiones positivas en este ámbito.

⁶ "El Consejo (...) reconoce la importancia de eliminar la doble imposición de los flujos transfronterizos de ingresos y las consiguientes distorsiones, pero es consciente, asimismo, de la importancia de garantizar una imposición adecuada y efectiva al menos una vez". Conclusiones del Consejo ECOFIN de noviembre de 1992.

VI. TEMAS PARA DEBATE

La reunión informal del Consejo ofrece la oportunidad de abrir un debate acerca de la política fiscal, tema de vital trascendencia. Los desafíos del mercado único, el empleo y la necesidad subyacente de garantizar la estabilidad de las bases y estructuras tributarias en la Unión Europea exigen que se considere una serie de aspectos. A través de este debate, el Consejo responderá, asimismo, al deseo de que se tomen medidas que, cada vez más, vienen expresando nuestras empresas y ciudadanos. Algunas de las preguntas clave son las siguientes:

- Comparten los Señores Ministros la preocupación que suscitan a la Comisión los principales problemas expuestos? Más concretamente, ¿hasta qué punto es grave la amenaza de una degradación fiscal para los sistemas tributarios, y cuáles son las consecuencias para los ingresos fiscales de los Estados miembros, el mercado único y el empleo?
- En función de lo anterior, ¿es necesario tomar medidas a nivel comunitario, en particular para impedir la erosión fiscal? En su caso, ¿qué tipo de medidas?
- En el contexto de una política fiscal global, ¿deberían fijarse objetivos comunes con vistas a suprimir los obstáculos al mercado único y fomentar el crecimiento, la competitividad y el empleo? En su caso, ¿qué objetivos?