

# Prioridades fiscales en la UE

## Referencias a la economía española

JAVIER MORILLAS GÓMEZ\*

*En este artículo se explica el proceso de revisión de la política de la Unión Europea. En tal contexto, la Comunidad se enfrenta actualmente a varios tareas importantes, tanto en el interior, donde se está contemplando el Mercado Interior existente, como en el exterior, donde la UE mantiene la perspectiva de ampliación. Con tal fin, la Comisión Europea presentó el pasado semestre una estrategia global para la futura política fiscal de la Unión Europea.*

*Palabras clave: política fiscal, impuestos, UE, España.*

*Clasificación JEL: E62.*



COLABORACIONES

### 1. Introducción

La revisión de la política fiscal de la Unión Europea se plantea de manera cada vez más urgente debido a la aceleración de la dinámica globalizadora y la forma en que los rápidos cambios tecnológicos influyen en el comportamiento de los operadores económicos y en la naturaleza de las actividades productivas. Si tomamos como referencia los objetivos definidos en el Consejo de Lisboa de convertir a la UE en la economía más competitiva del mundo para el año 2010: «el desfase cada vez mayor entre las decisiones necesarias en el ámbito fiscal y los resultados conseguidos es verdaderamente preocupante» (1).

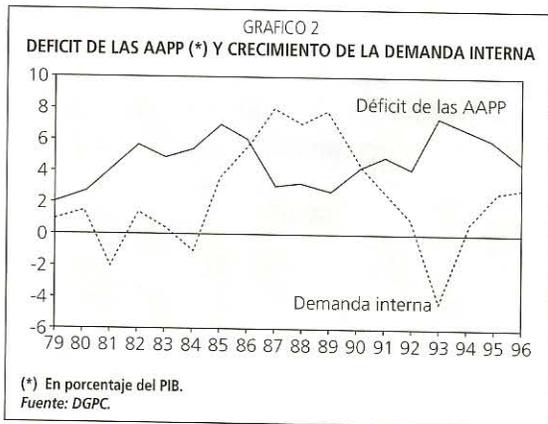
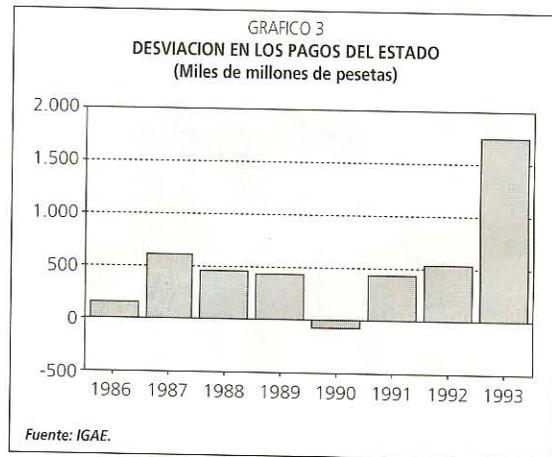
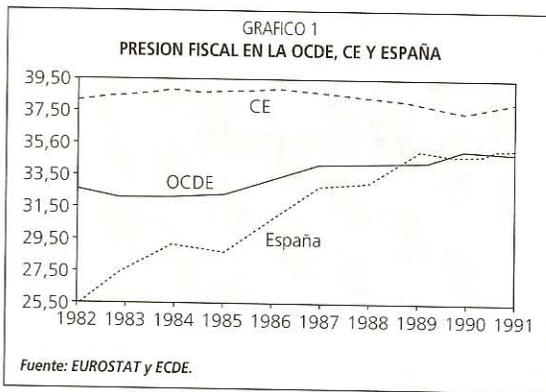
### 2. Hacia el equilibrio y la reducción de impuestos

En tal contexto, la Comunidad se enfrenta actualmente a varios tareas importantes, tanto en el interior, donde se está completando el Mercado Interior existente, como en el exterior, donde la UE mantiene la perspectiva de ampliación. Con tal fin, la Comisión Europea presentó el pasado semestre una estrategia global para la futura política fiscal de la Unión Europea. En conjunto, se trata de conseguir el equilibrio adecuado entre reducción de impuestos, inversión en servicios públicos, y mantenimiento de la consolidación fiscal (2) a fin de lograr una reducción sostenida de la presión fiscal global, estabilizando el *corpus* de legislación impositiva antes de la ampliación. Vista la situación con una cierta perspectiva, el «cansancio fiscal» europeo alcanzado en los pri-

\* Profesor Agregado de Estructura Económica. Observatorio del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU.

(1) COMISION EUROPEA (2001): *Política fiscal en la Unión Europea. Prioridades para los próximos años*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, COM (2001) 260 final, Bruselas, 23-5-2001.

(2) CAMARA OFICIAL DE COMERCIO E INDUSTRIA DE MADRID (2001): *Orientaciones Generales de Política Económica de 2001*, Comisión de Política Económica, Fiscal y Financiera, COCIM, 28-5-2001.



CUADRO 1  
SITUACION DE DEPENDENCIA DE LA POBLACION  
(Millones de personas)

	1978	1986	1989	1990	1991	1992	1993
Ocupados del sector privado..	11,0	9,3	10,3	10,5	10,5	10,2	9,7
Asalariados .....	7,1	5,8	6,9	7,2	7,2	6,9	6,6
No asalariados .....	3,9	3,4	3,3	3,3	3,2	3,3	3,2
Dependientes .....	6,5	8,9	9,6	10,0	10,4	10,8	11,2
Parados con subsidio.....	0,4	1,1	1,2	1,3	1,4	1,6	1,9
Pensionistas .....	4,7	5,9	6,5	6,6	6,8	7,0	7,2
Asalariados del sector público	1,4	1,8	2,0	2,1	2,1	2,2	2,1

Fuente: V. VALLES y J. GARCIA LOPEZ: «La imparable expansión del sector público en España», Cuadernos de Información Económica, número 90, 1994.



meros años noventa, se mezcla con situaciones de países con mayor «esfuerzo fiscal» —más incrementos de impuestos en menos tiempo, caso de España— dentro de una presión fiscal (Gráfico 1) que tuvo sus máximos históricos en los años ochenta-noventa.

Las últimas Orientaciones Generales de Política Económica (3) plantean nuevos retos a las políticas fiscales de los Estados Miembros. Así, un presupuesto próximo al equilibrio sigue siendo un requisito previo para la estabilidad macroeconómica (4). Al tiempo, las finanzas públicas deben maximizar su contribución al crecimiento y al empleo.

Como puede observarse para el caso español los períodos de déficit crecientes están asociados a caídas de la demanda interna, mientras que la recuperación definitiva de ésta —asociada a la inversión— se produce tras la reducción progresiva del déficit a partir de 1995/96 (Gráfico 2). Es decir las situaciones de desviaciones de gasto de

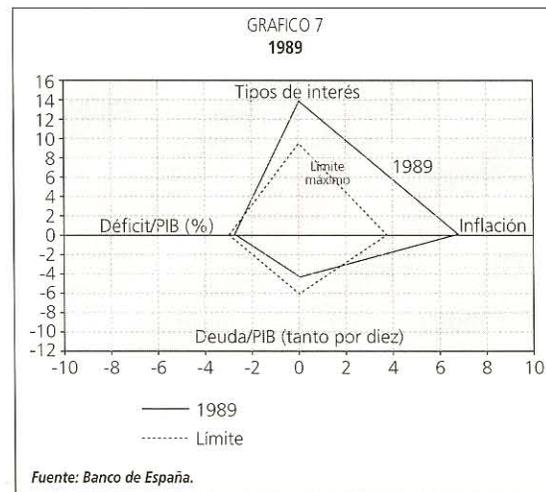
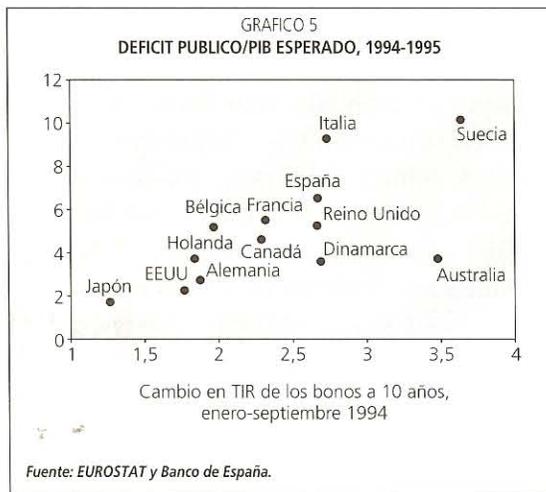
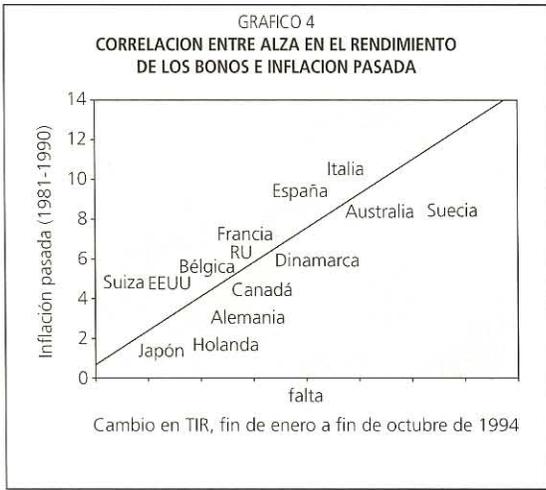
los años ochenta y primeros noventa hasta el máximo histórico de 1993 (Gráfico 3), penalizaban la creación de empleo (Cuadro 1), generaban una dinámica perversa de alta inflación (Gráfico 4), elevados tipos de interés (Gráfico 5), frenos a la inversión y al consumo familiar, con contracción de la demanda (Gráfico 6), e inevitable tendencia al mayor endeudamiento, como puede verse también en los diamantes de la convergencia que comparan —tomando como referencia los parámetros de Maastricht— la situación de la economía española con la comunitaria en los años 1989 y 1994 (Gráficos 7 y 8). Por el contrario, el mayor ajuste que empieza a producirse a partir de año 1995 (Gráfico 9), luego acentuado, abre la posterior época de recuperación de la inversión y la creación de empleo que caracteriza al último período expansivo y de crecimiento de la economía española, incluso superior al europeo.

Continuando dicha dinámica virtuosa (5) es por lo que se debe establecer un equilibrio y una

(3) Comisión Europea, *Orientaciones Generales de Política Económica de 2001. Recomendación de 25-4-2001*. Bruselas, Comisión Europea.

(4) KRUGMAN, P. R. y OBSTFELD, M. (2001): *Economía Internacional. Teoría y Política*, Madrid, Addison Wesley.

(5) ARGY, V. et al, (1990): *Choosing an Exchange Rate Regime*, Washington, International Monetary Fund, Macquarie University.



secuencia adecuados entre la reducción de la deuda pública, el recorte de los impuestos y la financiación de inversión pública en áreas clave (6). La reducción de la presión fiscal ofrece la oportunidad de seguir eliminando frenos al empleo, a la actividad empresarial y al crecimiento.

Según la estimación de la Comisión, algunos Estados miembros han avanzado en hacer sus sistemas impositivos más favorables al empleo bajando la presión fiscal sobre la actividad laboral, si bien el conjunto de impuestos sobre el trabajo sigue siendo muy alto comparado con los niveles internacionales en muchos Estados miembros. Aunque las reformas varían en alcance y profundidad, la mayor parte de los países de

la UE están reduciendo los impuestos directos sobre la renta de las personas físicas y de las empresas y, en algunos casos, sobre las contribuciones a la seguridad social de empresarios y trabajadores.

Las reducciones de impuestos se deberán efectuar (7) en sectores en los que tengan efectos colaterales ventajosos para la oferta (8). Se ha hecho hincapié en la necesidad de reducir la presión fiscal sobre los costes laborales y los costes no salariales de la mano de obra, en particular para la mano de obra no cualificada y con baja remuneración.

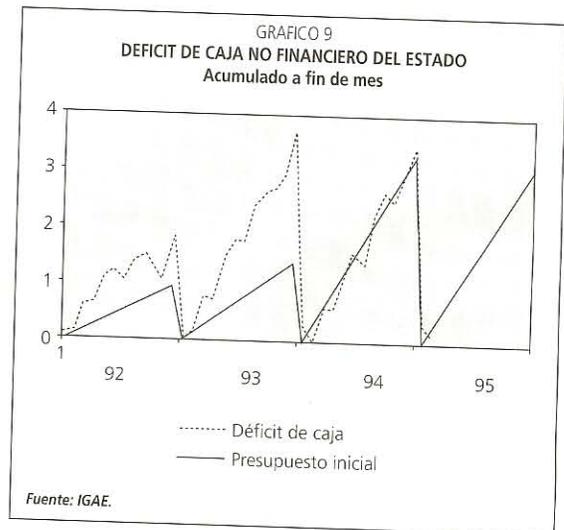
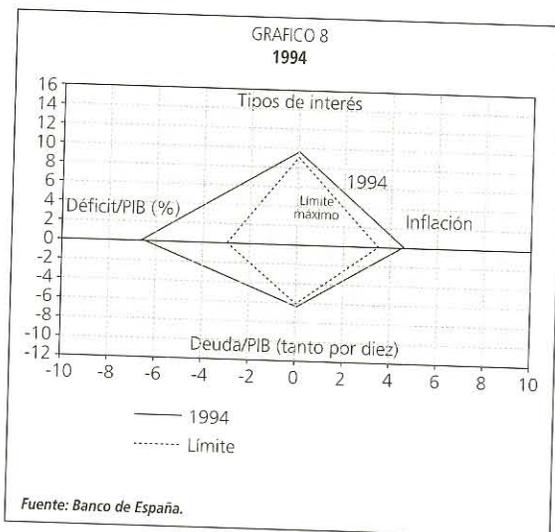
Las iniciativas de la UE en el campo fiscal se centrarán en la eliminación de los obstáculos y las distorsiones fiscales, en la supresión de las inefi-

(6) PREMCHAND, A. y ANTONAYA, A. L. (1988): *Aspectos del presupuesto público*, Washington, Fondo Monetario Internacional.

(7) Comisión Europea, o.c., páginas 7 y siguientes.

(8) PREMCHAND, A. (1993): *Public Expenditure Management*, Washington, International Monetary Fund.





cacias derivadas del funcionamiento de 15 sistemas impositivos distintos, y en la simplificación de los mismos para hacerlos más sencillos a los contribuyentes.

### 3. Objetivos específicos

La Comisión define unos objetivos concretos de coordinación fiscal, haciendo especial hincapié en los problemas prácticos para los individuos y las empresas que operan en el mercado único.

sistema informatizado de transmisión y control de impuestos especiales entre los Estados miembros, en sustitución del sistema existente, en papel, de control de la circulación de productos entre los Estados miembros en virtud de acuerdos de suspensión de derechos. Este sistema informatizado ayudará a los Estados miembros a luchar contra el fraude, y a los empresarios, al simplificar los trámites y dar más seguridad a los intercambios.

c) *Fiscalidad de los vehículos.* La Comisión abordará problemas como el doble pago y la no devolución del impuesto de matriculación pagado cuando los vehículos de motor privados se trasladan con carácter permanente de un Estado miembro a otro; analizará también los muy diferentes niveles de imposición de los vehículos en los Estados miembros y los problemas que pueden generar esas diferencias para la libre circulación de mercancías dentro del mercado interior. También introducirá nuevos parámetros en referencia al medio ambiente, diferenciando la carga financiera asociada a la compra o propiedad de un vehículo en función de sus emisiones de dióxido de carbono.

#### *Impuestos indirectos*

a) *IVA.* Se ha puesto en marcha un programa de aplicación más uniforme de los acuerdos vigentes y en una cooperación administrativa más estrecha, al tiempo que retiene la tendencia a un régimen del IVA basado en el origen como meta comunitaria a largo plazo. También pretende la rápida aplicación de la propuesta de fiscalidad de los servicios prestados por medios electrónicos.

De la misma forma se va a considerar la posibilidad de una revisión y racionalización de las normas y exenciones aplicables a la definición de tipos reducidos de IVA tras una evaluación a finales de 2002 de los resultados de la introducción en 2000 de un tipo de IVA reducido experimental para determinados servicios intensivos en mano de obra.

b) *Informatización del sistema de impuestos especiales.* La Comisión presentará en breve un

d) *Impuestos especiales sobre el alcohol y el tabaco.* En la fiscalidad del alcohol se abordan temas como el buen funcionamiento del mercado interior en este sector, la competencia entre las diversas categorías de bebidas alcohólicas, el valor real de los tipos de derechos y objetivos más amplios del Tratado, como la salud y la política agrícola común. En los tabacos, las modificacio-



nes en curso de los índices y la estructura de los impuestos especiales aplicables al tabaco manufacturado, tienden a la convergencia entre los niveles fiscales de los Estados miembros y restringir el fraude y el contrabando. De indudables efectos fiscales a medio plazo puede ser la reciente reflexión española sobre la posible salida del tabaco del Índice de Precios de Consumo que lleva el debate sobre un consumo improductivo de importación en la UE, fuente de un mayor gasto sanitario y social general —además del coste en divisas fruto del deterioro de la balanza comercial comunitaria—, y lo inserta en el terreno de la salud.

### Impuestos directos

a) *Impuesto de sociedades*. Aunque la Comisión no aboga por una armonización del impuesto de sociedades, es necesario un cierto grado de coordinación para resolver problemas fiscales transfronterizos. Una de las cuestiones a plantear es si deberían encontrarse soluciones a los obstáculos fiscales sobre una base individual o si se debe buscar una solución general más ambiciosa políticamente, como por ejemplo ofrecer a las empresas la posibilidad de un bloque único de normas básicas de impuesto de sociedades aplicable a escala de la UE.

b) *Fiscalidad de las pensiones*. Se abordan los obstáculos fiscales considerados como escollos por las personas que quieren contribuir a planes de pensiones fuera de su país de origen y por las instituciones de pensiones que desean prestar estos servicios a través de las fronteras.

La eliminación de los obstáculos fiscales a las prestaciones de jubilación transfronterizas son también importantes. Hoy los ciudadanos que obtienen empleos o fijan su residencia fuera de su Estado de origen no pueden conservar muchas veces su plan actual de jubilación de los sistemas de empleo. Aproximadamente 5,1 millones de ciudadanos europeos mayores de quince años residen en un Estado miembro distinto del de su origen. Esta cifra seguirá creciendo. Y las dificultades para las prestaciones de jubilación transfronterizas pueden también impedir que las empresas europeas elijan la manera más eficaz

de proveer pensiones a sus empleados, que sería centralizarlas (9).

Se calcula que alrededor del 25 por 100 de la población activa europea está cubierta por un plan de jubilación de sistemas de empleo. Esta proporción puede superar el 80 por 100 en algunos países. El valor de los activos en poder de los organismos de pensiones asciende a más de 2 billones de euros, es decir equivale a alrededor del 25 por 100 del producto interior bruto de la Unión. El porcentaje que los activos de jubilación capitalizados representan respecto del producto interior bruto varía significativamente entre los Estados miembros; así por ejemplo en el Reino Unido alcanza el 95 por 100, en Francia, el 5 por 100, y en España, el 2 por 100 (10).

### 4. Nuevos instrumentos

Los avances en la aprobación de propuestas de directivas en el terreno fiscal siempre han sido lentos debido al requisito de la votación por unanimidad en ese ámbito. Con la ampliación, será todavía más difícil llegar a un acuerdo sobre temas fiscales.

La Comisión propone ser más activa a la hora de incoar acciones legales cuando considere que las medidas fiscales de los Estados miembros infringen el Derecho comunitario. Y hacer mayor uso de planteamientos no legislativos, como las recomendaciones.

También se tendrá en cuenta la posibilidad de llegar a una cooperación más estrecha entre grupos de Estados miembros que compartan planteamientos similares. La Comisión sugiere que este planteamiento de «cooperación reforzada» podría considerarse en particular en el campo de la fiscalidad medioambiental y energética, donde una mayoría de Estados miembros han manifestado el deseo de que se desarrolle una acción coordinada. Los trágicos atentados terroristas del 11 de septiembre van a acelerar la toma de decisiones en materia fiscal y una más rápida puesta en marcha de todos estos procesos.

(9) COMISION EUROPEA, *La eliminación de los obstáculos fiscales a las prestaciones de jubilación transfronterizas*, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 8-6-2001.

(10) Vid., *Ibidem*, página 4.



COLABORACIONES