



Comité Económico y Social Europeo

ECO/363
Completar la UEM /
Política fiscal

Bruselas, 10 de diciembre de 2014

DICTAMEN

del Comité Económico y Social Europeo
sobre

Completar la UEM – El papel de la política fiscal
(Dictamen de iniciativa)

Ponente: **Carlos Trias Pintó**
Coponente: **Petru Sorin Dandea**

El 27 de febrero de 2014, de conformidad con el artículo 29, apartado 2 de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

Completar la UEM - El papel de la política fiscal

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de noviembre de 2014.

En su 503º pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2014 (sesión del 10 de diciembre de 2014), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 164 votos a favor, 53 en contra y 11 abstenciones el presente dictamen.

*

* *

Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 La mayor lentitud de la recuperación en Europa en comparación con el resto del mundo es síntoma de una cierta disfunción que se debe corregir a través de una unión económica y monetaria más profunda. El presente dictamen respalda este proceso de profundización de la UEM, especialmente en la zona del euro, atendiendo al papel que desempeña la fiscalidad. Los progresos en la coordinación de la imposición directa han sido y seguirán siendo arduos porque este ámbito continúa siendo competencia de los Estados miembros y se encuentra enraizado en los sistemas que cada Estado miembro ha elegido durante siglos para financiar lo que perciben como gastos necesarios para el gobierno. Es imperativo que cualquier cambio que se introduzca en materia tributaria conduzca a un régimen fiscal más competitivo y sostenible a nivel mundial.
- 1.2 Para permitir el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, la nueva legislatura debe sentar las bases y avanzar gradualmente hacia una unión fiscal capaz de superar la gran diversidad de normas nacionales, que dificultan la integración real y la consecución de un mercado único, así como hacia un presupuesto común aumentado para la zona del euro.
- 1.3 Junto con el pilar monetario del BCE, a medio plazo también debe haber efectivamente un «pilar presupuestario común» que asegure la estabilización macroeconómica en la UEM, sobre todo en el caso de «choques asimétricos».

- 1.4 Superar los fallos y vacíos de la política tributaria pasa por dar pasos más ambiciosos en la zona del euro en busca de reducir y homogeneizar figuras tributarias, ampliar las bases tributarias, aproximar los tipos impositivos y reforzar los instrumentos de cooperación e intercambio de información para combatir el fraude y la evasión.
- 1.5 La nueva legislatura debe cooperar estrechamente con la OCDE y el G-20 para encontrar una solución rápida al problema mundial de la erosión de la base y el desplazamiento de los beneficios. La OCDE ha realizado progresos positivos a la hora de instituir un modelo global para gravar a las empresas que trate de conseguir que los impuestos se recauden allí donde se encuentra el contenido económico. Este modelo debería sentar las bases de un impuesto de sociedades en la UE.
- 1.6 Con el fin de avanzar hacia una unión fiscal más profunda, es esencial continuar la supervisión presupuestaria en virtud del Two Pack e introducir sin demora un fondo de recursos propios en la zona del euro, a fin de revertir los desequilibrios macroeconómicos¹.
- 1.7 El Comité apoya plenamente la continuación del proceso del Semestre Europeo, que debería revisarse para asegurar su eficacia. Las diferentes recomendaciones específicas por país podrían contribuir a la transición hacia un terreno común.
- 1.8 Resulta imprescindible superar el exiguo presupuesto común de apenas un 1 % del PIB de la UE, especialmente en la zona del euro. Las orientaciones políticas «Un nuevo comienzo para Europa» del presidente de la Comisión, Sr. Juncker, abogan por que el presupuesto se oriente más hacia el empleo, el crecimiento y la competitividad. El CESE apoya este planteamiento y subraya la necesidad de utilizar la revisión del Marco Financiero Plurianual a finales de 2016 para sentar las bases para un aumento del presupuesto, en aras del apropiado funcionamiento de la unión monetaria.
- 1.9 La Comisión debería hacer un seguimiento de su Comunicación de marzo de 2013 «Hacia una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica»² e introducir un Instrumento de Convergencia y Competitividad dirigido a acuerdos contractuales para que los Estados miembros emprendan reformas con un beneficio nacional y europeo, a fin de corregir los desequilibrios que no puedan acometerse sin asistencia financiera. Este fondo debería dar lugar a una capacidad fiscal con recursos propios que pueda prestar asistencia temporal para combatir las perturbaciones regionales³.
- 1.10 El presupuesto de la zona del euro debería ayudar a un mejor funcionamiento de la unión monetaria, dar un respaldo fiscal para conseguir una completa unión bancaria y compensar los

¹ Sin embargo, el sistema es sumamente rígido, complejo e incapaz de asegurar rápidamente la flexibilidad necesaria para hacer frente a las circunstancias económicas inmediatas y llegar a una combinación de políticas en la zona del euro, en una situación en la que los Estados miembros ya no tienen suficiente margen de maniobra para lanzar planes de recuperación económica. En consecuencia, se genera una gran inestabilidad financiera.

² COM(2013) 165 final.

³ Dictamen del CESE sobre *ICC/Grandes reformas de la política económica*, [DOC 271, 19.9.2013, p. 45](#).

choques asimétricos. Estas funciones brillaban por su ausencia cuando estalló la crisis económica, acentuando dramáticamente las desigualdades que requerían la adopción de medidas fiscales.

1.11 Consciente de la complejidad del asunto, el CESE propone una batería de medidas que cabría adoptar paulatinamente, de conformidad con los objetivos formulados en los tratados europeos⁴:

A corto plazo (de seis a dieciocho meses):

- Crear una «Base imponible consolidada común» en la UE⁵, en línea con las posiciones⁶ anteriores del Comité y con unos parámetros más justos que en la actual propuesta de la Comisión⁷. También habrá que considerar el progreso alcanzado por la OCDE.
- Responder a la evolución global a nivel de la OCDE y del G-20 sobre la erosión de la base y el desplazamiento de los beneficios (BEPS), para asegurar que los regímenes fiscales son transparentes y no conceden ventajas fiscales injustas, y poner fin de inmediato a las prácticas de los Estados miembros que proporcionan privilegios fiscales especiales a unas pocas empresas.
- Buscar compromisos efectivos en la zona del euro para extender el proyectado impuesto sobre las transacciones financieras más allá de los once Estados que lo apoyan.
- Involucrar a los ciudadanos en la lucha contra la economía sumergida, la evasión de impuestos y el fraude fiscal, incentivando al sector privado a reforzar instrumentos como el cheque servicio, el uso de formas de pago electrónicas que dejen huella y la colaboración con las autoridades en esos objetivos.
- Mejorar la cooperación administrativa, más allá de la actual red y base de datos del IVA, con recurso a la cooperación reforzada, en cuatro ámbitos:
 - i) Potenciar la actual plataforma Eurofisc⁸ como el embrión de una agencia europea de compensación del IVA y contra el fraude fiscal que empiece a funcionar en la zona del euro, a fin de completar la cadena de información de cada Hacienda estatal, terminando así con el fraude carrusel⁹.

⁴ Véanse, en particular, los artículos 113 y 115 del TFUE.

⁵ Véanse los aspectos importantes para la Sección ECO de las *Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea*, presentadas ante el Parlamento Europeo por Jean-Claude Juncker. Véase también Juncker: [Un nuevo comienzo para Europa: Mi Agenda \(...\)](#), p. 6.

⁶ Dictamen del CESE sobre la *Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCS)*, [DOC 24.28.1.2012, p. 63](#).

⁷ COM(2011) 121 final.

⁸ www.eurofisc.eu.

⁹ Ventas ficticias en el Estado de consumo final que generan pérdidas potencialmente ilimitadas para las haciendas públicas.

- ii) Fortalecer como base normativa en toda la UE la Directiva de asistencia mutua de 2011¹⁰ y, si fuera necesario, dar a algunos contenidos carácter de Reglamento.
- iii) El Comité insta a la Comisión a que lleve a la práctica su propuesta, recogida en el Plan de acción para reforzar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal, de incluir en una lista negra a los Estados que operen como paraísos fiscales incumpliendo los principios de buena gobernanza en el ámbito fiscal, a la vez que solicita que se establezcan a nivel europeo los criterios comunes según los cuales se determinarán cuáles son dichos Estados, para evitar una aplicación desequilibrada de esta lista negra. El Comité insta a la DG Competencia a que investigue a fondo cualquier acuerdo fiscal injusto concluido entre Estados miembros y empresas a título individual. El uso y la localización de empresas en esos territorios debería, además, mencionarse específicamente en los informes de Responsabilidad Social Corporativa de las empresas cotizadas en bolsa.
- iv) Crear un órgano europeo de simplificación de impuestos a partir de experiencias previas en Estados miembros.

A medio plazo (de dieciocho meses a cinco años):

- En el impuesto de sociedades: en el espíritu de la «serpiente monetaria» de los años ochenta y a fin de preparar el terreno para un cambio del Tratado, crear en la zona del euro una «serpiente tributaria» de tipos impositivos efectivos, mínimos y máximos, a fin de armonizarlos progresivamente.
- Lograr una capacidad fiscal específica en la zona del euro¹¹, mediante ingresos basados en el impuesto anterior sobre transacciones financieras y en otros cuatro: el consumo de energías no renovables (limitado a las que han reducido su precio en los últimos años), una contribución temporal a los excedentes en balanza de pagos superiores al 6 % del PIB¹², la emisión de bonos garantizados conjuntamente y la participación en los ingresos de señoreaje por emisiones monetarias.
- Establecer en la zona del euro una autoridad para coordinar la labor de los Estados miembros en la recaudación de esos seis impuestos y el control, inspección y distribución de los ingresos.
- Establecer así un presupuesto complementario federal en la zona del euro que permita asumir un seguro común de desempleo, políticas de cohesión e inversiones sostenibles asociadas a la economía verde.

¹⁰ Directiva 2011/16/UE.

¹¹ Véanse los dictámenes del CESE sobre *Política presupuestaria, crecimiento y ajuste presupuestario*, [DO C 248, 25.8.2011, p. 8](#), y sobre *Completar la UEM - La próxima legislatura europea*, así como el *Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica*, COM(2012) 777 final/2, apartado 3.

¹² Véase el dictamen del CESE sobre *Completar la UEM - La próxima legislatura europea*.

- Modificar en la zona del euro el actual modelo de toma de decisiones fiscales, implementando un sistema de mayoría cualificada. El Comité reconoce que esta medida exigiría una modificación controvertida del Tratado.

La UEM y su marco fiscal y tributario

1.12 Marco

- 1.12.1 Los 28 Estados miembros de la UE han iniciado una dinámica de integración, con mayores compromisos y obligaciones en la zona del euro, de la mano de la unión monetaria, reforzada ahora con la próxima unión bancaria y con el Tratado Intergubernamental de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.
- 1.12.2 La política tributaria reúne actualmente más de 600 figuras tributarias distintas. Estas aportan la gran mayoría de los ingresos, cuya suma (impuestos y cotizaciones sociales) equivale al 39,4 % del PIB¹³ de los Estados miembros y al 40,4 % en la zona del euro. Es necesario aportar una mayor coordinación a las políticas tributarias de los Estados miembros en la zona del euro para complementar la política monetaria única del BCE.
- 1.12.3 Avanzar hacia la unión fiscal, en el caso de la zona del euro, permitiría depender de sus propios recursos y abordar el apoyo efectivo a las reformas estructurales importantes en las economías en dificultad, así como activar las políticas de solidaridad y redistribución, imprescindibles para contrarrestar los choques asimétricos.
- 1.12.4 La UE, y en especial la zona del euro, registran respecto a otras economías avanzadas menor tasa de crecimiento (PIB) y empleo. La mayoría de las teorías de integración económica proponen modelos que abarcan tanto la unión monetaria como la fiscal. Pero el TFUE impone la toma de decisiones en materia impositiva por unanimidad, lo que dificulta enormemente la adopción de actos legislativos.
- 1.12.5 La menor eficacia macroeconómica en la zona del euro puede atribuirse, en parte, a la dualidad entre la política fiscal, sumamente descentralizada y bajo el poder de los Estados miembros, y la política monetaria, cada vez más centralizada bajo la autoridad del BCE en los países de la zona del euro.
- 1.12.6 Las competencias limitadas del BCE le impiden financiar los déficits presupuestarios con nuevas emisiones monetarias. Esto podría ser positivo para la estabilidad de los precios y el valor de la moneda, pero no para el crecimiento, el empleo y otros objetivos. Los pasos hacia la unión fiscal en la UE apenas han avanzado desde la unión monetaria. Ello dificulta la movilidad de trabajo y capital, así como la respuesta a las crisis y a los choques asimétricos.

1.13 Evolución y problemas en gastos e ingresos

¹³

Datos de 2012 publicados por Eurostat (92/2014) el 16 de junio de 2014.

- 1.13.1 La coordinación de política tributaria de mínimos aplicada hasta el momento apenas logra evitar el falseamiento de la competencia entre Estados miembros y atenuar la competencia fiscal a la baja, que afecta, sobre todo, a los tipos nominales y efectivos de los impuestos sobre la renta de sociedades (IS) y personas físicas (IRPF), algo positivo si se produjera de forma concertada entre los Estados miembros. Lamentablemente, por el momento es un juego de suma negativa en el que salen beneficiadas las rentas del capital y la mano de obra que disfruta de una movilidad elevada, mientras que la gran mayoría sale perdiendo.
- 1.13.2 Aunque la integración fiscal requiere un sistema de transferencias y una autoridad, el presupuesto de la UE se limita al 1 % del PIB. Las transferencias netas suman una mínima parte de esos recursos, pese a los objetivos de cohesión y desarrollo sostenible de la **Estrategia Europa 2020** y el **Proyecto Europa 2030**.
- 1.13.3 La hoja de ruta hacia una verdadera y plena Unión Económica y Monetaria, definida en 2012¹⁴, propone avanzar a medio plazo hacia una unión económica, monetaria y tributaria, por medio, entre otras cosas, de iniciativas más específicas, mientras que, a corto plazo, se prevé fortalecer la gobernanza tributaria y económica (Six Pack, Pacto Fiscal y Two Pack); el Semestre Europeo y sus Recomendaciones y, por último, el Tratado Intergubernamental de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM firmado por 25 países, al margen del TFUE. El sistema es unidireccional, rígido y complejo, y no proporciona la flexibilidad necesaria para abordar la situación económica inmediata en una situación de crisis e introducir una combinación de políticas en la zona del euro.
- 1.13.4 De hecho, llama la atención que hasta ahora solo se hayan adoptado medidas por lo que respecta al gasto, ignorando completamente lo que respecta a los ingresos de una unión fiscal.
- 1.13.5 Añadido a la ausencia de una autoridad de supervisión fiscal, la «troika» ha actuado con un sesgo político imponiendo planes de austeridad a los países que han precisado ayudas, lo que le ha reportado críticas del Parlamento Europeo¹⁵ y del CESE por su falta de eficacia y transparencia.
- 1.13.6 El CESE apoya las orientaciones políticas «Un nuevo comienzo para Europa» del presidente de la Comisión, Sr. Juncker, que abogan por sustituir la «troika» por una estructura dotada de mayor legitimidad democrática y que rinda cuentas en mayor medida, basada en las instituciones de la UE y sujeta a un mayor control parlamentario tanto a nivel nacional como de la UE.
- 1.13.7 Mientras tanto, las políticas de devaluación fiscal llevadas a cabo en algunos de los países más vulnerables de la zona del euro han servido antes para devaluar el modelo social

¹⁴ COM(2012) 777 final/2.

¹⁵ Alejandro Cercas, Informe: PE528.091v02-00.

europeo¹⁶ que para recuperar competitividad, ya que las menores cargas sobre el factor trabajo apenas han incidido en la mejora del crecimiento, del empleo y de la situación de la deuda, suponiendo a la postre una pérdida innecesaria de recaudación. Sin embargo, parece que la corrección de ciertos desequilibrios está comenzando a dar buenos frutos en algunos Estados miembros.

Observaciones

1.14 Relevancia de la fiscalidad financiera y digital

1.14.1 Las dificultades para que avance la integración en el ámbito de la fiscalidad han quedado de manifiesto en dos ámbitos: las transacciones financieras y las de la economía digital; la Comisión debe dar una rápida respuesta en línea con las investigaciones de la DG Competencia, las [recomendaciones del Grupo de Expertos de la Comisión sobre la Fiscalidad de la Economía Digital](#)¹⁷ y las primeras propuestas de la OCDE¹⁸ sobre un planteamiento internacional coordinado para combatir la evasión de impuestos por parte de las empresas multinacionales, en virtud del Proyecto sobre la erosión de la base y el desplazamiento de los beneficios OCDE/G-20 (diseñado para crear una serie única de normas fiscales internacionales y poner fin a la erosión de las bases fiscales y al desplazamiento artificial de los beneficios a otras jurisdicciones para evitar el pago de impuestos).

1.14.2 Como el proyectado impuesto sobre transacciones financieras para toda la UE quedó limitado en febrero de 2013 a una Directiva sobre cooperación reforzada solo acogida por once países de la zona del euro¹⁹, urge extender su aplicación al menos a la zona del euro (remediando la falta de progreso de los últimos meses).

1.14.3 El CESE acoge favorablemente la propuesta de modificar la Directiva sobre la fiscalidad del ahorro²⁰, para mejorar la calidad de la información y mejorar la prevención de la evasión fiscal.

1.15 Estructuras tributarias: bases, tipos y exenciones

1.15.1 La UE pierde cada año muchos más ingresos fiscales que Estados Unidos y otros países donde hay menos economía sumergida, fraude fiscal o laboral y evasión de impuestos²¹. A fin

¹⁶ [Eurofound Yearbook, 2013](#) (Anuario de Eurofund 2013).

¹⁷ Véase el informe - El 22 de octubre de 2013, la Comisión adoptó una [Decisión por la que se constituía el Grupo de Expertos](#), que ese mismo año [definió el alcance de su trabajo](#) y su [hoja de ruta](#). Su dictamen se publicó el 28 de mayo de 2014.

¹⁸ <http://www.oecd.org/tax/beps-2014-deliverables.htm>.

¹⁹ COM(2013) 71 final, 03/0045 (CNS): Bélgica, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Austria, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia.

²⁰ [Fiscalidad del ahorro - Comisión Europea](#).

²¹ Friedrich Schneider, «Shadow Economies and Corruption all over the World: Empirical Results for 1999 to 2003» en un número especial del *International Journal of Social Economics* (IJSE), Serie 1, Vol. 35, nº 9, 2008.

de evitar disfunciones, como los paraísos fiscales, las extensas y complejas estructuras tributarias demandan una mayor homogeneidad, simplificación y armonización entre países. El proceso debería empezar por la zona del euro, coordinado por la Comisión y el Eurogrupo, desde una oficina europea de simplificación como ya existe en algunos países²².

- 1.15.2 Asimismo, el CESE considera conveniente fijar como prioridad la convergencia de las políticas fiscales en el marco del Semestre Europeo (aprovechando algunas recomendaciones específicas por país), por ser este el espacio de coordinación de esfuerzos en política económica entre los Estados miembros para alcanzar también los objetivos de la Estrategia Europa 2020, con la ayuda de otras políticas.
- 1.15.3 El CESE reclama un esquema general más efectivo y equitativo, que oriente las reformas fiscales y la armonización hacia la transparencia, la ampliación de las bases tributarias y la prevención de una agresiva evasión fiscal, de manera que puedan bajar los tipos y redistribuirse la carga.
- 1.15.4 El CESE recomienda limitar el régimen de exenciones, en función de la naturaleza de cada impuesto, mediante rigurosos análisis de costes y beneficios económicos y sociales en línea con el principio internacional de gastos fiscales, consolidado desde 1968, y considerando que, durante los últimos cinco años de crisis, los sistemas de beneficios fiscales pudieron contener una considerable parte del aumento de la desigualdad del mercado en la mayoría de los Estados miembros, según los estudios de la Comisión²³.
- 1.15.5 El CESE anima a la Unión a tomar parte más activa mediante representantes de la zona del euro en los debates para sintonizar sus esfuerzos de armonización y simplificación con la OCDE²⁴, el FMI²⁵ y el G-20²⁶, empezando por los precios de transferencia, el fraude y la economía sumergida y, sobre todo, los problemas de equidad en la distribución de las cargas tributarias.
- 1.15.6 El CESE considera que el plan de acción BEPS (Erosión de la Base y Desplazamiento de los Beneficios)²⁷ será fundamental para hacer frente a la evasión fiscal y la planificación fiscal agresiva a nivel global. Por ello anima al G-20, a la OCDE y a todos los Estados europeos a ampliarlo creando el embrión de una agencia europea de compensación del IVA y contra el fraude fiscal, para erradicar en las transacciones intracomunitarias el problema del

²² Por ejemplo, la Oficina de Simplificación Fiscal, Ministerio de Hacienda británico, parte del Gobierno del Reino Unido.

²³ Nota de investigación de la Comisión Europea 02/2013: *The effect of tax-benefit changes on income distribution in EU countries since the beginning of the economic crisis* [El efecto de los cambios en los beneficios fiscales sobre la distribución de la renta en los Estados miembros de la UE desde el principio de la crisis económica].

²⁴ [OECD project on Base Erosion and Profit Shifting \(BEPS\)](#) [Proyecto de la OCDE sobre la erosión de la base tributaria y la transferencia de beneficios].

²⁵ [Issues in international taxation and the role of the IMF](#) [Cuestiones sobre fiscalidad internacional y el papel del FMI].

²⁶ https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Saint_Petersburg_Declaration_ENG.pdf.

²⁷ [Centro de Política y Administración Tributaria - OCDE](#).

«fraude carrusel»²⁸, más dañino que la propia economía sumergida.

1.15.7 Por último, dado que las exenciones y desgravaciones llevan a unos tipos efectivos muy inferiores a los nominales, deberían estar coordinadas con los objetivos europeos de empleo, inversión productiva, competitividad de las empresas e inclusión social, así como con las políticas de la Unión en las que se plasma el modelo social europeo.

1.16 **Fiscalidad de las empresas**

1.16.1 El CESE aboga por dar prioridad a la armonización del impuesto de sociedades para progresar hacia una Unión presupuestaria y **fiscal** coherente²⁹ a fin de evitar que sean las pymes las que paguen tipos efectivos más elevados. Asimismo, el Comité condena enérgicamente las prácticas de algunos Estados miembros que conceden a unas pocas corporaciones multinacionales una desgravación fiscal especial sin hacerlo público, y pide a la Comisión Europea que haga todo lo posible al respecto para poner fin a este tipo de prácticas. Esta situación conduce a una distorsión de la competencia incompatible con el espíritu del mercado único.

1.16.1.1 Una de las primeras y principales acciones debería centrarse en crear una «base imponible consolidada común». Esta posición fue manifestada oficialmente por el Comité en 2006³⁰ y confirmada más tarde³¹. Ya en 1992 el **informe Ruding** señalaba la necesidad de disponer de normas comunes para definir la base imponible **desde los tipos mínimo y máximo**.

1.16.1.2 En el espíritu de la «serpiente monetaria» diseñada contra las fluctuaciones monetarias antes de la introducción del euro, el Comité sugiere que se anime a las autoridades competentes a cooperar en el establecimiento de límites máximos y mínimos para el impuesto de sociedades. Deben también eliminarse de manera coordinada aquellas exenciones que menos propician el aumento del empleo y de la productividad.

1.16.2 El CESE acoge favorablemente la propuesta de Directiva sobre sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes, una de las 34 medidas incluidas en el *Plan de acción para reforzar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal*³² que la Comisión presentó a finales de 2012. Pero preferiría que se aplicara por medio de un Reglamento.

1.16.3 Por lo que respecta al comercio de bienes y servicios entre países de la UE, la armonización

²⁸ Ventas ficticias en el Estado de consumo final que generan pérdidas potencialmente ilimitadas para las haciendas públicas.

²⁹ Véase la declaración del CESE *Un plan de acción para Europa*, aprobada en el pleno de los días 29 y 30 de abril de 2014. Véase también el dictamen del CESE *Estrategias para una consolidación inteligente de la política presupuestaria: el reto de determinar motores de crecimiento para Europa*, [DOC 248.25.8.2011, p. 8](#).

³⁰ Dictamen del CESE sobre la *Creación de una base imponible consolidada común para el impuesto de sociedades en la UE*, [DOC 88 de 11.4.2006, p. 48](#).

³¹ Dictamen del CESE sobre la *Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICIS)*, [DOC C 24 de 28.1.2012, p. 63](#).

³² COM(2012) 722 final.

ha avanzado más en el IVA, donde ha mejorado la armonización de las bases imponibles, pero prevalecen notables diferencias de tipos impositivos.

1.16.4 Finalmente, por su carácter estratégico, el CESE aconseja dar prioridad a los incentivos fiscales al servicio de la investigación y el desarrollo³³.

1.16.5 Al adoptar todas las medidas previstas deberá velarse por que estas no afecten negativamente a la competitividad de las empresas europeas.

1.17 **Fiscalidad de las personas y de los hogares**

1.17.1 Las personas físicas están sujetas tanto a la imposición directa como a la indirecta. Hay que tener presente que los impuestos indirectos son regresivos por naturaleza y especialmente la armonización al alza de la imposición indirecta tiene un carácter regresivo y puede afectar dramáticamente a los sectores de población con menores rentas, sin compensar los suplementos de renta.

1.17.2 En imposición directa sobre las personas físicas, la armonización se limita a casos puntuales y la presión fiscal ha dejado de converger.

1.17.3 Al menos en la zona del euro, es preciso revisar el número de tramos en el IRPF y el coste de las cotizaciones sociales, a fin de prevenir el dumping social y homogeneizar la denominada «cuña fiscal» sobre el factor trabajo y así facilitar la movilidad de este³⁴. La progresividad de dichos impuestos ha de extenderse a las rentas del capital y a las riquezas de las que proceden, revitalizando los impuestos sobre el patrimonio y de sucesiones y donaciones como instrumento de control. Por otra parte, estos tipos de impuestos tienen un efecto menos desalentador para la demanda que los impuestos sobre el trabajo.

1.17.4 La necesidad de prestar mayor atención a la inversión respecto al consumo requiere armonizar y crear *serpientes de convergencia* en la fiscalidad de los rendimientos del ahorro³⁵ y de los dividendos percibidos por personas físicas, y las prestaciones de jubilación transfronterizas.

1.17.5 El CESE apoya la búsqueda por la Comisión del modo de hacer las estructuras fiscales más propicias para el crecimiento y de considerar el papel que la imposición fiscal puede desempeñar a la hora de satisfacer las necesidades de consolidación en el contexto de ampliar las bases impositivas como los impuestos que gravan los bienes inmuebles. Por ello las recomendaciones formuladas por la Comisión Europea a los Estados miembros en el Semestre Europeo iban en el sentido de hacer mayor uso de los impuestos sobre el patrimonio, en aras de la consolidación o como parte de un desplazamiento de la presión

³³ [La fiscalidad al servicio de la investigación y el desarrollo.](#)

³⁴ Declaración del Eurogrupo de 8 de julio de 2014: *Structural Reform Agenda - Thematic Discussions on Growth and Jobs - Reduction of the Tax Wedge.*

³⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/taxation/l31050_es.htm.

fiscal del trabajo³⁶.

- 1.17.6 Asimismo, el CESE propone adoptar medidas adicionales para armonizar la imposición medioambiental, tomando como base el informe de la Comisión «Marco para las políticas de clima y energía en 2030».
- 1.17.7 Los ciudadanos ayudarán a combatir la gran lacra del fraude fiscal y laboral si encuentran incentivos para ello. Es preciso reforzar aquellos instrumentos, como el cheque servicio o las exenciones y desgravaciones fiscales hacia otros servicios de apoyo a las personas, porque aúnan los objetivos de bienestar social con el afloramiento de la economía sumergida.
- 1.17.8 Para combatir la economía informal el CESE propone introducir incentivos tributarios en el uso de las formas de pago que dejen huella y favorecen la inclusión financiera y digital, como las tarjetas o los teléfonos móviles, mediante desgravaciones o exenciones armonizadas a los individuos y empresas que reduzcan el uso de efectivo.
- 1.17.9 Asimismo, la colaboración ciudadana puede reforzarse mediante incentivos económicos ante la eventual detección de operaciones fraudulentas, emulando una práctica habitual en Estados Unidos

1.18 **Fiscalidad de los territorios (regiones, Estados y UE)**

- 1.18.1 La gran diversidad fiscal alimenta el fraude, la corrupción y la economía sumergida. El CESE insta a los Estados miembros de la zona del euro a dotarse de competencias mayores sobre los cuatro grandes ámbitos fiscales: imposición directa de personas físicas y jurídicas (incluida la imposición de la renta y del patrimonio, así como otros impuestos sobre la riqueza) y la imposición indirecta en forma de IVA e impuestos especiales.
- 1.18.2 Avanzar en la gobernanza fiscal pasa inevitablemente por una cesión paulatina de soberanía por parte de los Estados miembros. Así, la recaudación podría continuar siendo predominantemente estatal, mientras que el control, inspección y distribución de los ingresos se realizaría entre la Unión y los Estados. Para ello, el CESE propone crear una autoridad fiscal en la UE, comenzando por la zona del euro.
- 1.18.3 En aplicación del principio de subsidiariedad, es preciso respetar las figuras tributarias locales, pero el CESE recomienda iniciar un trabajo de simplificación, reduciendo, agrupando y homogeneizando muchos de los impuestos existentes.

1.19 **Dimensión exterior y encaje con las políticas públicas**

³⁶

[Comisión Europea \(2014\), *Tax reforms in EU Member States 2012* \[Reformas fiscales en los Estados miembros de la UE 2012\], página 112.](#)

- 1.19.1 Una política fiscal supranacional³⁷ sería un instrumento eficaz para conseguir los objetivos de los tratados, y en especial las políticas de cohesión y sostenibilidad.
- 1.19.2 El CESE aboga por un presupuesto adicional de carácter federal, al menos en la zona del euro, que permita recaudar impuestos y la asunción paulatina de aquellas políticas que puedan aplicarse mejor en común: seguro de desempleo vinculado a políticas activas del mercado laboral³⁸, investigación y desarrollo, defensa, un mecanismo común de compensación para la carga de intereses de la deuda³⁹, etc.

³⁷ [Stefan Collignon, *Taking European integration seriously* \[Tomarse en serio la integración europea\].](#)

³⁸ Véanse los dictámenes del CESE sobre el tema *Completar la UEM - La próxima legislatura europea* y sobre el tema *Por una dimensión social de la Unión Económica y Monetaria Europea*, [DO C 271 de 19.9.2013, p. 1.](#)

³⁹ Véase el dictamen del CESE sobre el tema *Crecimiento y deuda soberana en la UE: dos propuestas innovadoras*, [DO C 143 de 22.5.2012, p. 10.](#)

1.19.3 Por último, el CESE apoya firmemente las iniciativas de la OCDE y del G-20 en materia de cooperación internacional tributaria y de lucha contra el fraude fiscal, y aboga por convertir en estándar internacional el intercambio automático de información fiscal.

Bruselas, 10 de diciembre de 2014

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo

Henri Malosse

*

* *

Nota: Sigue anexo.

ANEXO
al
DICTAMEN
del Comité Económico y Social Europeo

La enmienda siguiente, que obtuvo más de una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el curso de los debates (artículo 54, apartado 3, del Reglamento interno):

Punto 1.4

Modifíquese de la manera siguiente:

Superar los fallos y vacíos de la política tributaria pasa por dar pasos más ambiciosos en la zona del euro en busca de reducir y homogeneizar figuras tributarias, ampliar las bases tributarias, aproximar los tipos impositivos y reforzar los instrumentos de cooperación e intercambio de información para combatir el fraude y la evasión. A este respecto hay que tener presente que la carga fiscal total de la zona del euro no debería superar la carga fiscal de los países vecinos.

Exposición de motivos

Como quiera que en el dictamen se propone introducir nuevos impuestos, es importante que la carga fiscal total en la zona del euro no supere la carga fiscal de los países vecinos. De lo contrario, esta elevada carga fiscal puede tener repercusiones negativas en la zona del euro y llevar a las empresas a la deslocalización y a los trabajadores a la emigración.

Resultado de la votación:

A favor:	80
En contra:	129
Abstenciones:	17
