

# LA POLÍTICA FISCAL ESPAÑOLA EN EL MARCO DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA (UEM).

DOMINGO CARBAJO VASCO  
INSPECTOR DE HACIENDA DEL ESTADO  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID,  
11/04/2018

# INTRODUCCIÓN-1-

- 1. FINALIDAD DE LA PONENCIA.
- 2. ESTRUCTURA DE LA EXPOSICIÓN.
- **A. EL MARCO GENERAL: LA UEM.**
  - Políticas de integración económica y UEM. Su significado en el proceso de construcción de una identidad europea. El proceso funcional como mecanismo de configuración de la Unión Europea (UE).
  - La teoría de las “zonas monetarias óptimas”.

# INTRODUCCIÓN-2-

- -¿Es la **UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA, UEM, UNA ZONA MONETARIA ÓPTIMA?**. Las **debilidades de la UEM**. El factor político como impulso a su creación.
- -La UEM como objetivo jurídico (recordar que la UE es una “comunidad de Derecho”). Artículo 3.4 del Tratado de la Unión Europea:  
“LA UNIÓN ESTABLECERÁ UNA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA CUYA MONEDA ES EL EURO.”.

# LA UEM. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN (1)

- LOS ORÍGENES. LA VISIÓN DE LAS CUESTIONES MONETARIAS EN EL TRATADO DE ROMA. SU TRATAMIENTO MARGINAL.
- LA CUESTIÓN TRIBUTARIA EN EL TRATADO DE ROMA: LA IDEA DE “ARMONIZACIÓN” DE LOS IMPUESTOS, ¿POR QUÉ?. LIMITACIONES Y CONSECUENCIAS. EL NACIMIENTO DEL IVA COMO “TRIBUTO EUROPEO POR EXCELENCIA”.

# LA UEM. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN (2)

- LOS PRIMEROS AVANCES: LOS PROYECTOS BARRE Y WERNER. EL PREDOMINIO DE LA VISIÓN LIBERAL—MERCADO FINANCIERO ÚNICO Y LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALS.
- LA UEM COMO UNA FASE EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA.
- LA MARGINALIDAD DE LAS “POLÍTICAS DE COHESIÓN”.

# LA UEM. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN (3)

- EL ANTECEDENTE: EL SISTEMA MONETARIO EUROPEO (SME) Y EL NACIMIENTO DEL ECU, “EUROPEAN CURRENCY UNIT”.
- EL DESENVOLVIMIENTO DE LA ARMONIZACIÓN FISCAL EN LA UE: CONFIGURACIÓN DEL IVA Y LIMITACIONES EN OTROS IMPUESTOS. LA RESTRICCIÓN DEL VOTO UNÁNIME PARA CONFIGURAR EL ESPACIO FISCAL EUROPEO.
- LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES Y ELUSIÓN FISCAL. EL IMPULSO DE LOS CENTROS DE BAJA FISCALIDAD EN EUROPEA, CASO DE LUXEMBURGO Y SUS EFECTOS EN EL DESINTERÉS POR UNA POLÍTICA FISCAL “EUROPEA”.

# LA UEM. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN (4)

- LA UEM Y EL PROYECTO DELORS (1992).
- IMPULSO POLÍTICO+MERCADO INTERIOR+ UEM. LA DOCTRINA DE LAS “DOS PATAS”. LA COORDINACIÓN ENTRE LA ECONOMÍA REAL Y LA ECONOMÍA FINANCIERA.
- ¿QUÉ FALLÓ?: AUSENCIA DE LA VERTIENTE FISCAL, ¿POR QUÉ?.
- LOS INICIOS DE LA OBSESIÓN POR EL “EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO”.

# LA UEM. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN (5)

- **B. UNA UEM SIN VERTIENTE FISCAL.**

LOS ELEMENTOS DE LA UEM. ¿ES UNA UEM O SÓLO UNA UNIÓN MONETARIA?:

- 1. La Política Monetaria única. Componentes.
- 2. La creación del Banco Central Europeo. Funciones. Su creación a imagen del Banco Central Alemán y sus objetivos: la estabilidad de precios, marginalidad de su incidencia en el ciclo económico.
- 3. La configuración de un mercado monetario europeo. ¿Existía un “espacio financiero único”?.



# LA UEM. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN (6)

- 4. La moneda única. El EURO. Símbolo y función.
- 5. Las carencias: el llamado Gobierno económico de la UEM.
- La situación de la vertiente fiscal: avances en el IVA y los Impuestos Especiales como consecuencia del mercado único. Restricciones en el Presupuesto Europeo. Marginalidad de los tributos directos, en especial, del Impuesto sobre Sociedades.

# LA UEM. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN (7)

- Conclusiones.

## C. LA UEM EN MARCHA.

- Un proyecto ambicioso pero sin mecanismos ni instituciones de gestión y control apropiados.
- Un proyecto en tres fases, acelerado por el eurooptimismo.
- Un proyecto que se enfrenta a una primera limitación política: la no aprobación de la Constitución Europea.
- Un proyecto sin “pata” fiscal: un proyecto cojo.

# LA UEM EN MARCHA (1)

- Las fases de la UEM. El concepto de convergencia: convergencia nominal frente a convergencia real.
- Los artículos 119 a 144, ambos inclusive, del Tratado de Funcionamiento de la UE.
- Los PROTOCOLOS DE CONVERGENCIA y el “santo temor del déficit”. Consecuencias.
- El fracaso de la armonización fiscal del Impuesto sobre Sociedades y el control fiscal de los no residentes.

# LA UEM EN MARCHA (2)

- Las fases de la UEM. El Programa de Convergencia.
- El contenido del Programa de Convergencia: la obsesión por el déficit público.
- El nacimiento del PESC, “Programa de Estabilidad y Crecimiento”.
- Las debilidades de la arquitectura institucional de la UEM y sus efectos.

# LA UEM EN MARCHA (3)

- La carencia de una fiscalidad común o de una coordinación efectiva de las Políticas Económicas. Sus consecuencias.
- Los “outsiders” y el “opting out”: El Reino Unido como paradigma.
- El éxito del euro. La entrada de Grecia. El incumplimiento de las cifras de convergencia. El incumplimiento del PESC: consecuencias.
- El nacimiento del Banco Central Europeo: su rol.

# LA UEM ANTE LA CRISIS (1)

- *D. CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICAS DE AJUSTE.*
- Crisis económica: sus razones y causas.
- La ausencia de respuesta de la UE.
- La incapacidad de las instituciones europeas para dar una respuesta unitaria ante la crisis.
- El impulso del euroescepticismo y sus efectos.
- Las carencias de las instituciones europeas ante la crisis.

# LA UEM ANTE LA CRISIS (2)

- La opción alemana: las políticas de ajuste y sus consecuencias
- La falta de un Gobierno económico europeo. El fracaso del Eurogrupo y su sustitución por el “diktat” alemán.
- Europa sin rumbo. El proyecto “Europea 2020”.
- Los rescates: Irlanda, Grecia, Irlanda y ?España?.

# LA UEM ANTE LA CRISIS (3).

- La inexistencia de una Política Fiscal común.
- La formación de un entramado institucional coherente para la UEM:
  - Unión Bancaria: instrumentos, normativa, significado. El nuevo rol del BEC y del Sistema Europeo de Bancos Centrales.
  - El impulso al Espacio Financiero Europeo.
  - La coordinación de las Políticas Económicas y Presupuestarias. El llamado “six pack”. Descripción de reglas e instrumentos. Contenidos. Crítica



# LA UEM ANTE LA CRISIS (4)

- ¿Y de la armonización fiscal qué?. Los problemas del IVA en el llamado “régimen transitorio”. El nuevo impulso a la armonización del Impuesto sobre Sociedades. La idea de la “base imponible común consolidada”.
- La obsesión por los “ajustes” y sus efectos.
- El BCE al rescate. Las políticas de QE. Sus consecuencias.

# LA UEM ANTE LA CRISIS (5)

- El papel del BCE y la Política de Draghi.
- La aparición de una nueva Política Monetaria europea: creación del MUS, “resolución” de Bancos, compra de deuda, nuevos instrumentos monetarios, etc.
- La Unión Bancaria y sus límites, supuesto de la no mutualización de Deudas Públicas.
- Novedades en los mercados financieros.
- Conclusiones.

# LA FISCALIDAD: BEPS Y DESARROLLOS (1)

- La situación de la armonización fiscal europea antes de BEPS: avances en la armonización fiscal.
- **La ausencia de un auténtico Presupuesto Europeo de estabilización y contra cíclico.**
- **No hay Política Tributaria europea: consecuencias.**
- Conclusiones: el nacimiento de BEPS.

# LA FISCALIDAD: BEPS Y DESARROLLOS (2)

- El papel de la OCDE y el nacimiento de BEPS:
  - Homogeneidad.
  - Coherencia.
  - Universalidad. A través de los Foros, del G-20, etc.
  - En caso de necesidad, apoyo institucional y técnico (informática, “Inspectores sin fronteras”,...).
  - Apoyo político.
  - BEPS, *Base Erosion and Profit Shifting*. Una visión general de su significado y Acciones.

# LA FISCALIDAD: BEPS Y DESARROLLOS (2)

- ¿Qué sucede si no se dan estas premisas?
  - Fragmentación de la iniciativa.
  - Divergencia en las Acciones que se implementan, la jerarquía de las mismas, el grado de aplicación, etc.
  - Inseguridad jurídica.
  - Conservación del “*status quo*” de los “*free riders*”. La situación de los paraísos fiscales y de las jurisdicciones de nula o baja fiscalidad. El listado de la UE.

# BEPS, SU APLICACIÓN Y LA UE(1)

- Vaya por delante: BEPS ha sido un éxito, hasta cierto punto, inesperado, pero no ha concluido y su implantación genera problemas y conlleva nuevos retos + cambios en el escenario.
- PROBLEMAS DE BASE:
  - El “*soft Law*” y su naturaleza jurídica. Su ardua articulación en países de Derecho Continental o Civil.../.....

# BEPS, SU APLICACIÓN Y LA UE(2)

- Los propios límites de BEPS, por ejemplo, no incide prácticamente en la fiscalidad sobre el consumo.
- Las limitaciones de poder y territoriales de la OCDE (por mucho que +110 países se hayan implicado en sus trabajos).
- El solapamiento de trabajos con otros Foros, potenciados pero distintos, de la OCDE, caso del Foro Global.
- BEPS es una “adaptación” no un cambio radical del modelo de fiscalidad internacional, *vgr.* el tema de la “*unitary taxation*”

# BEPS, SU APLICACIÓN Y LA UE(3)

- BEPS ya se está aplicando (incluso con anticipación, por ejemplo, la llamada “pre-bepsización” española).
- Resultados (empiezan a nacer intereses nacionales distintos y fragmentaciones inevitables, ejemplos: Italia e India).
- ¿Son inevitables?. Me temo que sí. Resultados: Reforma Fiscal Trump, BREXIT, etc.



# BEPS, SU APLICACIÓN Y LA UE(4)

- Varios frentes:
- A. Los propios trabajos de “fine tuning”, algunos muy importantes, supuestos del Instrumento Multilateral, finalización de métodos de valoración en precios de transferencia, modelo de *ratios* en limitaciones de deducibilidad de intereses, nuevas versiones CRS y CcBR, etc.

# BEPS, SU APLICACIÓN Y LA UE(5)

- B. El propio diferente grado de concreción y obligatoriedad de las Acciones de BEPS, no es lo mismo la 1, conceptual, que la 2, híbridos; además, esta última, por ejemplo, admite varias posibilidades.
- C. Las variedades institucionales, jurídicas, políticas, administrativas, etc. de los países implicados. *Quid custodia custodies?*. La ausencia de un control *ex post*, aquí no hay *peer review*, aunque ahora empieza: *MAPS*, *Fore Global*, etc.

# BEPS, SU APLICACIÓN Y LA UE(6)

- ❑ C. Los distintos intereses políticos y las diferentes jerarquías y trade offs de Política Fiscal, ejemplos.
- ❑ USA y sus EMN, caso: no comunicación de los CcBR. REFORMA FISCAL TRUMP: el retorno del nacionalismo.
- ❑ UK y su “*diverted tax profits*”.
- ❑ Suiza y el CFC.
- ❑ India y sus métodos de imposición del beneficio de las EMN, etc.

# BEPS, SU APLICACIÓN Y LA UE(7)

- ...y, sobre todo, la propia Estrategia de la Unión Europea (UE): ATAP-1 y ATAP-2, ver *infra*.

D. Otras amenazas.

Conclusiones (provisionales).

----ATAP, UE (*Anti Tax Avoidance Package* de la Unión Europea).

-¿Por qué ahora?.

-Antecedentes.

[www.ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/company\\_tax/anti\\_tax\\_avoidance/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/index_en.htm)

Y, en general,

[www.ec.europa.eu/taxation\\_customs/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm)

# BEPS, SU APLICACIÓN Y LA UE(8)

- Los antecedentes: debilidad de la armonización fiscal europea, expansión de las libertades básicas y facilidad de elusión fiscal, “ingenuidad” del TJUE, el problema del “*tax gap*”, etc.
- El resultado: el “paquete anti-fraude de 2012”.
- Su aplicación. Sólo se salvan las modificaciones de la Directiva de asistencia mutua. (hasta 6 versiones). Su relevancia.

# BEPS, SU APLICACIÓN Y LA UE(9)

- + Directiva 2011/16/UE de intercambio de información y sus modificaciones posteriores, en especial, Directiva 2014/107/UE.
- El intercambio de información como solución pragmática al fraccionamiento de ATT.
- Excurso sobre FATCA (*“Foreign Account Tax Compliance Act”*).
- Lo que sucedió: LuxLeaks, estancamiento de BCCIS, etc.

# BEPS, SU APLICACIÓN Y LA UE(10)

- **LOS ELEMENTOS DE ATAP-1:**
- 1. La Directiva anti-evasión.
- 2. Revisión de la Directiva de cooperación y asistencia mutua (intercambio de *rulings*).
- 3. Recomendación sobre los Convenios Fiscales de Doble Imposición en Renta y Patrimonio.
- 4. Comunicación relativa a una estrategia exterior efectiva de la UE en materia de fiscalidad.
- 5. El estudio en ATP (pero ya la OCDE dispone de un repositorio al respecto).

# BEPS, SU APLICACIÓN Y LA UE(11)

- ¿Por qué?:
  - Aplicar BEPS de manera más consistente en la UE y de acuerdo al Derecho Europeo. Crítica: estrategia diferenciada de BEPS, fragmentación.
  - Dar respuesta a la presión social de la lucha contra el fraude. Crítica. ¿La Comisión Juncker va a luchar contra el fraude?.
  - Avanzar, parcialmente, la armonización fiscal del IS: BICCS, pero ya BICs.
  - Otras consideraciones.



# BEPS, SU APLICACIÓN Y LA UE(12)

- Resultado (provisional):
  - La propuesta de Directiva se separa de BEPS en temas clave:
    - A) Publicidad de los CcbR.
    - B) Cláusula *switch over, etc.*
    - Otros problemas, por ejemplo, redacción de la cláusula genera anti-abusiva, *GAAR*.
    - ¿Y de BICCIS que resta?.

# BEPS, SU APLICACIÓN Y LA UE(13)

- LA SITUACIÓN DE ATAP-1 TRAS EL ECOFIN DE 25/05/2016:
  - La nueva regla general anti-evasión art. 7
  - Los problemas de la cláusula “switch over”.
  - Los límites en la deducibilidad de intereses, etc.
  - La aprobación de la Directiva sobre intercambio de CCbR.
  - CONCLUSIONES.

# BEPS, SU APLICACIÓN Y LA UE(14)

- 2. LA DIRECTIVA ATAP-2:
- -?Por qué?.
- -Híbridos con terceros.
- -Nuevo impulso a la asistencia mutua.
- -Introducción de GAAR en otras Directivas fiscales.
- Creación de una Política tributaria “transparente” y “buena gobernanza” con terceros países. Significado.

# BEPS, SU APLICACIÓN Y LA UE(15)

- AVANCES EN EL FRENTE DE LA ARMONIZACIÓN FISCAL.
  - El nuevo impulso a BICS.
  - La reforma del IVA.
- La **Unión Europea** ha definido por fin dos listas que identifican los países que son paraísos fiscales:
- **La lista negra**, con 9 países con una gran opacidad fiscal y competencia desleal con otros países
- **La lista gris**, con 62 países que se han comprometido a cambiar sus prácticas fiscales agresivas entre 2018 y 2019.
- Que se empiece a hablar de competencia desleal entre países y de aplicar sanciones, es algo que hace 2 años era impensable.

# BEPS, SU APLICACIÓN Y LA UE(16)

- ***D. EL NUEVO CONTEXTO POST-BEPS:***
- ¿Qué está pasando?: insuficiencias, contracciones y limitaciones en BEPS.
- El desarrollo de la denominada “Economía digital”. El problema.
- El tratamiento fiscal de la Economía DIGITAL. Las opciones. Los planteamientos de la OCDE (*Interim Report*) y de la UE (propuestas de Directivas)

# BEPS, SU APLICACIÓN Y LA UE(17)

- ¿Qué va a suceder?.
- La pobreza de la “lista negra”:
- Son nueve los países que permanecen en la “lista negra”, siendo estos los siguientes: Samoa americana, Bahamas, Guam, Namibia, Palau, Samoa, San Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago y las Islas Vírgenes americanas.
- **CONCLUSIONES.**

# LA FISCALIDAD ESPAÑOLA EN ESE CONTEXTO (1)

- 1. La crisis y el efecto en la fiscalidad española: un sistema tributario ineficiente y excesivamente dependiente del “boom” inmobiliario, en particular, las Comunidades Autónomas.
- 2. Sometimiento a las Políticas de Ajuste europeas: la obsesión por el déficit y sometimiento al Protocolo de déficit excesivo. Consecuencias.

# LA FISCALIDAD ESPAÑOLA EN ESE CONTEXTO (2)

- 3. La ausencia de reacción: sin reforma fiscal.
- 4. Los resultados: el debilitamiento del sistema tributario y su ineficiencia. Causas y efectos.
- <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>
- 5. La “amnistía fiscal” de 2012: un daño sin precedentes al sistema fiscal y a la democracia española.



# LA FISCALIDAD ESPAÑOLA EN ESE CONTEXTO (3)

- 6. Otras medidas, por ejemplo, la Ley 7/2012.
- 7. La ausencia de una verdadera Reforma Fiscal. La denominada “Reforma Fiscal” 2015.
- 8. Los efectos recientes: la recuperación de la recaudación... ¡10 años después!
- 9. La insuficiencia del sistema: baja el déficit, pero sube la deuda pública y la presión fiscal está estancada.

# LA FISCALIDAD ESPAÑOLA EN ESE CONTEXTO (4)

- 10. La evolución del déficit público.
- 11. Los últimos datos. Los Presupuestos Generales del Estado para 2018.Consideraciones.
- <http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2018/S.E.%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/03-04-18%20Presentaci%C3%B3n%20pge%202018.pdf>

# LA FISCALIDAD ESPAÑOLA EN ESE CONTEXTO (5)

- CONCLUSIONES GENERALES.
- *MUCHAS GRACIAS POR VUESTRA ATENCIÓN.*
- *COMENTARIOS, CUESTIONES, CRÍTICAS, ETC.*