



ZUBIRI, Ignacio
El sistema de concierto Económico en el contexto de la Unión Europea
 Bilbao : Círculo de Empresarios Vascos, 2000. – 253 p. ; 25 cm.

Hay tres hechos básicos que explican tanto la importancia del tema tratado por I. Zubiri en su libro “El Sistema de Concierto Económico en el Contexto de la Unión Europea” como la oportunidad de su publicación.

En primer lugar la existencia de un acuerdo generalizado acerca de la relevancia del Concierto Económico como instrumento de autogobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En segundo lugar la lógica preocupación acerca de la influencia que los avatares y acontecimientos económicos de la Unión Europea, sobre todo en los aspectos referentes a la armonización de aspectos fiscales, pueden significar para el funcionamiento del Concierto Económico.

Y en tercer lugar, y en otro orden de cosas, el hecho de que el autor, Catedrático de Hacienda Pública, sea un investigador competente y conocedor minucioso de esta importante pieza legal así como de los aspectos de la fiscalidad europea que más pueden incidir en su funcionamiento.

El libro, con un prólogo de Alfonso Basagoiti Presidente, en el momento de la publicación del mismo, del Círculo de Empresarios Vascos, contiene ocho capítulos entre los que a mi juicio caben destacar el cuarto, quinto y sexto, que son los que contienen elementos de análisis y piezas teóricas imprescindibles para poder alcanzar las conclusiones que se recogen en el texto.

Los capítulos segundo y tercero, por su parte, constituyen una excelente descripción del sistema vigente tanto en la CAPV como en las Comunidades de régimen común, una descripción que permite al lector interesado dominar las claves del modelo de descentralización que está vigente en el sector público español. En los mismos el Prof. Zubiri pasa revista a los antecedentes históricos del Concierto, a su fundamentación constitucional, a las características que lo definen así como a la evolución que los distintos impuestos, y más concretamente el Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre Sociedades, han tenido a lo largo de estas últimas décadas. El capítulo segundo se completa con la descripción del modelo de distribución de recursos vigente en el interior de nuestra Comunidad Autónoma, modelo que fue sancionado a través de la aprobación de la Ley de Territorios Históricos mientras que en el tercero el autor describe y analiza el modelo de descentralización existente en España, realiza un análisis comparativo entre el Sistema Común y el Foral y estudia los conflictos que se han producido entre la CAPV y el Estado.

Entrando ya en la parte central de esta obra destacaré que el capítulo cuarto, dedicado al estudio de la fiscalidad en la Unión Europea, es de gran interés. Partiendo de la observación de que el proceso de armonización en la UE se ha caracterizado por una ausencia de cooperación prácticamente total en lo referente a impuestos directos y de una cierta cooperación, aunque limitada, en el caso de los impuestos indirectos, el autor concluye que en la UE existe una competencia fiscal lo suficientemente amplia como para haber permitido una desfiscalización progresiva de los impuestos sobre el capital. Este hecho ha venido acompañado, como era de esperar, de un aumento de los impuestos que recaen sobre el factor trabajo, algo que parece a todas luces indeseable máxime en una situación en la que el mercado de trabajo europeo no se comporta de forma que permita la utilización plena de la mano de obra.

A partir de 1996, y aceptando las limitaciones que la falta de cooperación en fiscalidad directa impone, la UE ha aprobado un paquete de medidas que intentan eliminar la competencia fiscal perjudicial. Aunque todavía no ha alcanzado su objetivo se empieza a caminar en la dirección correcta.

El capítulo que vengo comentando se completa con un análisis comparativo que, incluyendo a los quince países de la UE, abarca el impuesto sobre la renta personal y el impuesto sobre beneficios. El estudio permite concluir que, además de diferencias fiscales sustanciales, se da la circunstancia de que algunos países de la UE tienen Territorios dependientes (Gibraltar, la Isla de Man o las Antillas) que pueden convertirse en lugares que propicien la elusión o la evasión de los impuestos estatales.

Otro análisis comparativo de interés, también incluido en esta parte del libro, se refiere a los gobiernos subcentrales donde las diferencias existentes son de tal importancia que permiten que, en la actualidad, en cuatro países europeos (España, Alemania, Luxemburgo y Portugal) los tipos efectivos pagados por las empresas a cuenta del Impuesto de Sociedades difieran entre regiones o incluso entre municipios.

El capítulo quinto tiene un contenido más teórico. En él se pasa revista a la relación entre fiscalidad y competencia abordando la cuestión de si es o no cierto que los incentivos fiscales que pretenden estimular la actividad económica y fomentar la competitividad son o no efectivos. El análisis, que se centra en el Impuesto de Sociedades e incluye competentes teóricos y observación empírica, permite concluir que no se observa que las diferencias fiscales hayan provocado efectos sustanciales sobre la movilidad de las actividades económicas. Y sin embargo, el hecho de que los gobiernos crean que sí pueden incidir en la movilidad ha propiciado, como antes se comentaba, que en la UE se genere un comportamiento fiscal de competencia a la baja que, de facto, reduce progresivamente los impuestos empresariales.

Es en el capítulo sexto en el que se aborda la cuestión central del libro: El Concierto Económico en el contexto de la Unión Europea.

La existencia de conflictos entre la UE y la CAPV, junto con la acumulación de actuaciones por parte de las instituciones comunitarias en relación con las normas fiscales vascas, ha generado la sensación de que el Concierto Económico puede estar en peligro.

El Prof. Zubiri aborda esta cuestión con rigor, competencia, y desde luego con sentido común, afirmando por ejemplo que “si la UE controlara el sistema fiscal vasco igual que controla el de los países de la UE, es decir en base a sus efectos sobre la competencia y la libertad de establecimiento en el conjunto de la UE, no habría ningún problema”.

El problema surge cuando se cuestionan estas normas y se adopta el punto de vista de que cualquier diferencia entre los niveles del impuesto de sociedades constituye una ayuda de Estado. Con este tipo de filosofía de actuación lo que se mantiene es que la CAPV no puede utilizar el Impuesto de Sociedades de igual forma que cualquier otro país europeo y que los Territorios Históricos no pueden tener ninguna capacidad de decisión en esta materia.

Es bien conocido que el Concierto Económico permite a la CAPV disponer de una capacidad normativa mucho más amplia que otras regiones, la mayoría de las que forman parte de la UE, y esto plantea problemas a pesar de que, en todos los países de la Unión, los impuestos empresariales varían entre regiones y municipios. Los problemas surgen porque es objetivo de la Comisión que en el mercado único los sistemas fiscales no interfieran ni con la libertad de circulación de bienes y personas, ni con la libertad de establecimiento, ni con la competencia. Desde esta perspectiva la cuestión relevante es saber si la existencia del Concierto Económico permite o no un diseño de un sistema fiscal diferenciado que no choque con los objetivos de la Comisión.

Desde un punto de vista económico una respuesta positiva exige que no se introduzca ninguna restricción a la libertad de establecimiento ni distorsión a la competencia distinta a la que se deriva del hecho de que un Estado miembro tenga un sistema fiscal distinto al de otro Estado miembro.

La argumentación de Zubiri en este punto es contundente. Si la UE admite la existencia de diferencias fiscales entre países, siempre que no vayan en contra del Código de Conducta, no existe razón económica alguna por la que las diferencias fiscales entre la CAPV y otra Comunidad Autónoma de Régimen Común o entre la CAPV y cualquier otro país de la UE se consideren necesariamente Ayudas de Estado.

Y esto es así porque, a fin de cuentas, el sistema fiscal de la CAPV es equivalente al que tendría un país económicamente independiente.

Por otro lado es claro que la UE tiene ya en su seno sistemas fiscales distintos. ¿Por qué entonces considerar como perjudicial para la unidad de mercado la existencia de un sistema fiscal general adicional como es el de la CAPV?

A juicio del autor para poder cuestionar el sistema fiscal de la CAPV hay que recurrir a argumentos políticos y no económicos. Lo que acontece en la realidad es que el diseño político de la UE no parece contemplar la posibilidad de que las regiones de un país tengan sistemas fiscales diferenciados pero esto nada tiene que ver con la unidad de mercado ni con la libertad de establecimiento, que han sido y son, las razones económicas en las que la UE quiere fundamentar sus argumentos. En otros términos, si la CAPV fuese un país separado su sistema fiscal hubiera sido analizado con otros criterios, con los utilizados para otros países de la UE, y muchos de los problemas generados hasta la fecha no se hubieran planteado.

Este comentario se extendería demasiado si además de lo ya dicho pretendiera resumir las conclusiones generales del libro contenidas en el capítulo noveno. Parece más razonable que sea el lector interesado en estas cuestiones el que saque su propia conclusión de la lectura de un trabajo que además de riguroso y actual está bien estructurado y claramente escrito.

M^a Carmen Gallastegi