

QUI DEFINEIX EL SISTEMA FISCAL ESPANYOL? SOBRE LA POLÍTICA FISCAL ESPANYOLA I L'OCDE

Eduard Roig Molés

Professor de dret constitucional. Universitat de Barcelona

La política fiscal és objecte de freqüents debats polítics, especialment en període electoral. Els partits ofereixen les seves propostes tributàries que, a més dels seus propis efectes polítics, determinen la possibilitat real de realitzar la pràctica totalitat dels seus programes en àmbits centrals com les polítiques socials. En el fons, la lògica del nostre sistema polític descansa sobre la possibilitat que el nostre Parlament defineixi el nostre sistema fiscal i, a partir dels seus resultats, opti per unes o altres alternatives polítiques.

Tal principi, però, és completament irreal en un aspecte central: la determinació de la base fiscal sobre la qual projectar la normativa tributària no depèn fonamentalment de les decisions de les autoritats espanyoles. Al marge de les seves possibilitats jurídiques d'actuació, els beneficis empresarials generats a Espanya, que han de constituir una part essencial d'aquesta base, escapen a l'àmbit d'aplicació de la legislació espanyola mitjançant múltiples expedients, il·legals (l'evasió fiscal) però també i sobretot legals (l'elusió fiscal), derivats de la normativa europea i internacional o de la competència fiscal desenvolupada des d'altres estats.

En altres àmbits, la resposta a fenòmens similars de globalització s'ha intentat mitjançant l'actuació de la Unió Europea. Però en matèria fiscal aquesta resposta ha estat fins avui molt feble, per limitacions competencials, per interessos divergents i, fonamentalment, per la capacitat d'eludir també les normes europees i desplaçar els fluxos a altres territoris, el que perjudicaria els actuals "paradisos fiscals" de la Unió sense beneficiar el restat d'estats membres.

En els últims anys, davant problemes similars, els governs han recorregut a acords internacionals elaborats en el si de l'OCDE i després assumits (més o menys voluntàriament) per tots els estats mitjançant els corresponents tractats internacionals i les normes internes d'aplicació i desenvolupament de els mateixos. L'exemple més conegut i reeixit és el dels acords sobre intercanvi d'informació fiscal, a demanda en una primera fase (acords FATCA) i automàtica en una segona (acords CRS), que en els últims anys han aconseguit transformar decisivament el paper del secret bancari en nombrosos països.

Les dues generacions d'acords han funcionat d'una manera similar: Després d'una decisió política d'impuls adoptada en el si del G-20, l'OCDE ha desenvolupat els treballs de negociació d'acords model que posteriorment es concreten en tractats internacionals que assumeixen literalment els textos prèviament acordats i que s'imposen, políticament, als estats beneficiats per les pràctiques a bandejar. Es tracta normalment de tractats que es limiten a preveure obligacions dels estats, que mitjançant la seva legislació les traslladen als particulars afectats (essencialment les entitats bancàries). En termes d'opcions polítiques, les decisions s'adopten en els treballs de l'OCDE que desenvolupen el mandat del G-20, i s'executen merament (que no desenvolupen) en els tractats internacionals i les normes nacionals sobre les que els parlaments corresponents no disposen més que de capacitats formals i que vénen essencialment a cobrir les exigències de llei formal i els elements de garantia amb ella vinculats (com per exemple, l'aplicabilitat dels principis i regles constitucionals en els corresponents procediments, el que espera en múltiples i interessants qüestions jurídiques al voltant de qüestions com la irretroactivitat, la doble tributació o la protecció de la confiança legítima).

Doncs bé, l'any 2013 el G-20 va adoptar la decisió d'avançar en l'àmbit de l'elusió fiscal, evitant els elements d'erosió de la base fiscal nacional mitjançant diverses línies d'actuació, el que s'ha conegut des de llavors com el paquet BEPS. Entre 2013 i 2015 l'OCDE ha treballat en aquest àmbit fins a arribar les seves primeres conclusions, presentades a l'octubre de 2015 i assumides al novembre del mateix any pel G-20. Els primers resultats en termes normatius comencen a plantejar-se ara a la Unió Europea, encara que molts dels aspectes necessiten encara de futur desenvolupament en l'OCDE i ha un considerable debat sobre la suficiència i adequació de les conclusions assolides. No és l'objecte d'aquestes línies plantejar aquesta discussió, sinó cridar l'atenció sobre:

- La inexistència de qualsevol debat al respecte en els treballs del Congrés dels Diputats en la X Legislatura, tot i ser Espanya membre de l'OCDE i convidat permanent al G-20;
- El silenci certament clamorós referent a això en el nostre passat procés electoral (i probablement també en el futur), tot i l'impacte indubtable que aquest procés té sobre la pràctica totalitat de qüestions centrals en els programes de totes les forces polítiques;
- I el desconeixement general del procés normatiu en l'OCDE. Sabem qui impulsa el procés normatiu en els parlaments nacionals i ens esforcem en què el mateix reculli el debat entre majoria i minories i es desenvolupi de manera pública. El mateix passa en l'àmbit de la Unió Europea, potser fins i tot amb més transparència encara que amb menor ressonància. Però desconeixem el funcionament del sistema de treball de l'OCDE, la forma d'impulsar-lo i qual ha estat, si escau, l'aportació d'Espanya al procés de l'OCDE, quins aspectes del mateix han merescut l'atenció del nostre Ministeri d'Hisenda i què obstacles a altres alternatives normatives han portat a descartar-les.

No seria just ignorar que aquest panorama presenta algunes iniciatives de modificació, excessivament limitades però per això mateix meritòries: a l'octubre de 2015 una delegació de diputats i senadors va acudir a la reunió del grup parlamentari sobre qüestions tributàries - OCDE del dia 19 d'octubre a París ; i el 2 de febrer de 2016 la Mesa del Congrés va admetre a tràmit una petició del Grup socialista de "creació d'una subcomissió, en el si de la Comissió d'Hisenda i Administracions Públiques, sobre l'harmonització i coordinació fiscal europea i internacional i lluita contra el frau fiscal i els paradisos fiscals ". Potser en el futur el nostre Parlament pugui desenvolupar una autèntica activitat d'impuls i control de la desitjable (i poc coneguda) posició del govern espanyol en aquests treballs.