

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL COMITÉ  
ECONÓMICO Y SOCIAL**

**Política fiscal en la Unión Europea: prioridades para los próximos años**

(2001/C 284/03)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

COM(2001) 260 final

**1. INTRODUCCIÓN**

En los últimos años, la contribución de la política fiscal a los objetivos comunitarios ha estado cada vez más vinculada al desarrollo del mercado interior, a la unión económica y monetaria y a una mayor integración económica. En el contexto de la introducción del mercado interior, la Comunidad adoptó un arsenal legislativo importante en materia de impuesto sobre el valor añadido (IVA) e impuestos especiales a principios de los años noventa, lo que no hacía sino subrayar la ausencia de una política coherente en materia de tributación directa. Al mismo tiempo, se ponía claramente de manifiesto que las propuestas en materia fiscal se han debatido con demasiada frecuencia de manera aislada y no enmarcadas en el contexto de una política más amplia de la Unión Europea.

En la reunión informal del Consejo de Economía y Finanzas celebrada en Verona en abril de 1996, la Comisión, una vez contrastada la necesidad de progresar en la coordinación fiscal en la Unión Europea con el número de decisiones adoptadas en este campo, propuso una visión nueva y global de la política fiscal. Se definieron para la Unión Europea tres retos principales, que se interrelacionan y afianzan entre sí:

- la estabilización de los ingresos tributarios de los Estados miembros,
- el buen funcionamiento del mercado interior,
- el fomento del empleo.

Al desarrollar este enfoque, la Comisión, en su Comunicación de 1 de octubre de 1997<sup>(1)</sup>, abogó por una mayor coordinación fiscal en la Unión Europea, y ese documento fue la base para un debate en el Consejo sobre política fiscal el 13 de octubre de 1997. Si bien se ha avanzado lentamente hacia una mayor coordinación fiscal en estos tres años y medio, ha habido algunos logros importantes, especialmente en el campo de los impuestos directos. Más concretamente, el amplio acuerdo sobre elementos clave del paquete fiscal alcanzado en la reunión del Consejo el 26 y 27 de noviembre de 2000 fue un paso importante para responder a los retos mencionados.

Los esfuerzos para contener la competencia fiscal perjudicial a través del Código de conducta sobre la tributación de las empresas y las propuestas sobre la imposición de los rendimientos procedentes del ahorro permitirán a los Estados miembros consolidar su capacidad de recaudación de ingresos fiscales, ofreciendo con ello un margen para reducir la elevada presión fiscal media sobre el trabajo. Por lo tanto, es importante que la Comunidad ponga en práctica los diversos elementos del paquete fiscal. Pero la Comisión está convencida de que debe hacerse mucho más en el campo de la coordinación fiscal. La Comunidad tiene ahora la oportunidad de situar a los principales destinatarios del mercado interior —ciudadanos y empresas— en el centro del teatro de operaciones. Por otra parte, el mundo no se ha detenido desde 1996.

La revisión de la política fiscal de la Unión Europea es cada vez más urgente debido a la creciente globalización de la economía y a la forma en que los rápidos cambios tecnológicos influyen en el comportamiento de los operadores económicos y en la naturaleza de las actividades económicas. El desfase cada vez mayor entre las decisiones necesarias en el ámbito fiscal para alcanzar los objetivos que se ha propuesto la Comunidad y los resultados reales conseguidos es verdaderamente preocupante.

La presente Comunicación define la visión de la Comisión acerca de las prioridades fundamentales en materia de política fiscal en la Unión Europea en los próximos años. Explica el enfoque general que, en opinión de la Comisión, debe adoptar la Comunidad, teniendo en cuenta objetivos políticos más amplios de la Unión Europea, y resalta varias prioridades en áreas fiscales específicas. Teniendo en cuenta que el fundamento jurídico de las decisiones sobre fiscalidad va a seguir siendo por ahora la unanimidad, la presente Comunicación analiza también si se podrían utilizar otros instrumentos apropiados, además de la legislación, para lograr estos objetivos prioritarios.

**2. CONTEXTO GENERAL PARA EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA FISCAL DE LA UNIÓN EUROPEA**

La Comunidad se enfrenta actualmente a varios retos importantes, tanto en el interior, donde está completando el mercado interior existente y donde ha realizado la unión económica y monetaria, como en el exterior, donde la Unión Europea se prepara a la ampliación y es parte de la nueva economía global.

<sup>(1)</sup> COM(97) 495, en especial, los apartados 3 a 11, en los que se explicaba la necesidad de la coordinación fiscal.

## 2.1. Últimas tendencias en la Unión Europea

El Consejo Europeo de Lisboa estableció un objetivo estratégico ambicioso para la Unión Europea, a saber, «[. . .] convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». El reciente Consejo de Estocolmo se centró en la consecución de este objetivo. Los sistemas impositivos de los Estados miembros deben favorecer la necesaria reforma del mercado: por sí mismo, esto requiere que la Comunidad sitúe la política fiscal en una nueva perspectiva.

La Conferencia intergubernamental de 2000 ha acordado mientras tanto reformas en las instituciones comunitarias que, a pesar del decepcionante resultado de las negociaciones del Tratado en lo relativo a la toma de decisiones en materia fiscal, prepararán el camino para la ampliación. En los próximos años la Unión Europea acogerá a varios nuevos Estados miembros, cada uno con sus propios sistemas impositivos particulares. Es vital que se consolide y establezca el corpus de legislación fiscal al máximo antes de la ampliación. Igualmente, después de la ampliación será de vital importancia asegurarse de que los impuestos no impiden ni a los Estados miembros actuales ni a los nuevos poder competir en situación comparable o sacar el máximo beneficio del mercado interior.

En la tercera etapa de la unión económica y monetaria, el Pacto para el crecimiento y la estabilidad se ha convertido en centro del debate sobre los cambios presupuestarios. Las Orientaciones generales de política económica han planteado nuevos retos a las políticas fiscales de los Estados miembros. Un presupuesto próximo al equilibrio o con superávit sigue siendo un requisito previo para la estabilidad macroeconómica. Al tiempo que mantienen estas sanas posiciones presupuestarias, las finanzas públicas deben maximizar su contribución al crecimiento y al empleo. Se debe establecer un equilibrio y una secuencia adecuados entre la reducción de la deuda pública, el recorte de los impuestos y la financiación de inversión pública en áreas clave. La reducción de la presión fiscal global ofrece la oportunidad de eliminar frenos al empleo, a la actividad empresarial y al crecimiento.

La Comunicación de la Comisión, de 21 de diciembre de 2000, sobre la contribución de las finanzas públicas al crecimiento y al empleo <sup>(2)</sup> ha revelado que, en general, las reformas fiscales realizadas en los tres últimos años representan un movimiento en la dirección correcta. 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 Estados miembros 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 los empresarios y los trabajadores.

El diálogo político de la Unión Europea ha fomentado un enfoque integrado con una mayor conciencia de las op-

ciones y obstáculos políticos en el ámbito de la imposición. Las reducciones de impuestos se deberán efectuar en sectores en los que tengan efectos colaterales ventajosos para la oferta y deberán ir acompañadas de reformas en los regímenes de beneficios con objeto de incrementar el potencial de crecimiento y el empleo. 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 relativamente no cualificada y con baja remuneración. Este enfoque se refleja en las Orientaciones generales para las políticas económicas de 2001 <sup>(3)</sup> y en la Estrategia europea de empleo <sup>(4)</sup>, con recomendaciones específicas para cada Estado miembro y el establecimiento de controles a escala comunitaria.

También es esencial conseguir el equilibrio adecuado entre reducción de impuestos, inversión en servicios públicos y mantenimiento de la consolidación fiscal a fin de lograr una reducción sostenida de la presión fiscal global.

La Comunidad no ha estado tan acertada en la promoción de políticas fiscales comunes que sean respetuosas del medio ambiente, y ello a pesar del consenso político sobre sus ventajas. Por ejemplo, en muchos Estados miembros las reducciones en impuestos directos se han producido en un contexto de reformas de impuestos ambientales, en las que se han introducido o incrementado los impuestos energéticos o ecológicos. La reciente tormenta provocada por el incremento de los precios del petróleo ha puesto de manifiesto la necesidad de una política fiscal coherente en materia de energía. Los escasos progresos en este sentido pueden poner en entredicho la capacidad de la Comunidad para cumplir los compromisos asumidos en virtud del Protocolo de Kioto y, en términos más generales, para intervenir en éste y en otros terrenos de importancia política. En este contexto, la reciente Comunicación de la Comisión titulada «Una Europa sostenible para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible» <sup>(5)</sup> declara que Kioto no es sino un primer paso y que la Unión Europea debería tener como objetivo lograr una mayor reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, con la utilización entre otras cosas de objetivos ambiciosos en el campo de la imposición de la energía. Los cambios recientes en la preparación de una estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible puede, no obstante, hacer renacer el interés por las ecotasas. Hay que integrar en la política fiscal la preocupación por la salud y la protección de los consumidores, como ya se está haciendo en el campo de los impuestos indirectos.

Por último, a la política fiscal le corresponde desempeñar un importante papel en el incremento de la investigación y el desarrollo (I+D) y la innovación dentro de la Unión Europea. En las conclusiones de Lisboa se hace un llamamiento al Consejo y a la Comisión para que, junto con los Estados miembros cuando proceda, mejoren el entorno de la investigación privada, las asociaciones de I+D y las empresas de nueva creación de alta tecnología utilizando, entre otras cosas, políticas fiscales.

<sup>(3)</sup> Recomendación de la Comisión sobre las Orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y la Comunidad [COM(2001) 224 de 25.4.2001, pp. 11 y 12].

<sup>(4)</sup> Decisión del Consejo, de 19 de enero de 2001, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001 (DO L 22 de 24.1.2001, p. 18).

<sup>(5)</sup> COM(2001) 264.

<sup>(2)</sup> COM(2000) 846.

## 2.2. La tendencia general a la integración y cooperación económicas

Al mismo tiempo, la globalización y la extensión del comercio y los flujos de capitales reclaman políticas comunitarias que incrementen, no que pongan en peligro, la competitividad global de la Unión Europea. La innovación tecnológica y, en especial, el desarrollo del comercio electrónico aumentan la movilidad de ciertas formas de actividad económica, particularmente en el sector de los servicios y en la circulación de capitales. Cada vez más frecuentemente, las empresas en la Unión Europea funcionan en más de un Estado miembro y hay más fusiones y adquisiciones internacionales que nunca. En este entorno cambiante, deben eliminarse las barreras fiscales a la libre circulación de capitales y las medidas impositivas que falsean la competencia. Al mismo tiempo, los sistemas impositivos de la Unión Europea deben ser suficientemente flexibles y dinámicos para adecuarse al ritmo de estos cambios, sin dejar de ser lo más simples posible para minimizar los costes derivados de su cumplimiento.

Por otra parte, los sistemas de tributación deben ser transparentes para asegurar que se paga el impuesto correcto en el momento oportuno y en el lugar adecuado, y que se reducen al mínimo las posibilidades de fraude y evasión. Cada vez es mayor el consenso internacional –en la Unión Europea y en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)– de que esto puede solamente lograrse a través de la cooperación internacional y en especial a través del intercambio de información. Efectivamente, los últimos años han sido testigo de una tendencia a una mayor colaboración entre los Estados miembros de la Unión Europea, por ejemplo en el acuerdo de principios para el intercambio de información sobre los rendimientos del ahorro y sobre asistencia mutua para la recaudación de deudas tributarias. En el caso de la imposición de los rendimientos del ahorro, la Unión Europea desea extender esta forma de cooperación más allá de sus fronteras. Para ello, la Comisión y la Presidencia mantienen actualmente conversaciones con los Estados Unidos de América, Suiza, Liechtenstein, Mónaco, Andorra y San Marino sobre la adopción de medidas equivalentes a las propuestas en el proyecto de Directiva.

Es una evolución satisfactoria, pero el potencial para la cooperación en el campo de la asistencia mutua dista mucho haberse aprovechado plenamente. Una mayor cooperación sería un avance importante en la lucha contra el fraude fiscal y aportaría eficiencia a la recaudación de impuestos, lo que a su vez compensaría cualquier posible pérdida de ingresos derivada de la eliminación coordinada de barreras fiscales en el mercado interior. Ésta es precisamente la razón por la que la Comisión considera importante que el Consejo adopte las decisiones sobre propuestas en las áreas de asistencia mutua y cooperación administrativa por mayoría cualificada, como ya se dispone en el Tratado (artículo 95), más que por unanimidad (en virtud de los artículos 93 o 94).

## 2.3. Política fiscal de la Unión Europea: objetivos generales

¿Qué tipo de política fiscal de la Unión Europea sería compatible con el esfuerzo realizado por los Estados miembros para reformar sus sistemas tributarios o efectivamente lo respaldaría? Sin lugar a dudas, tal política tiene que servir prioritariamente los intereses de los ciudadanos y de los empresarios que desean acogerse a las cuatro libertades del mercado interior (libre circulación de personas, de mercancías y de capitales, y libre prestación de servicios). Es imperativo, por lo tanto, que las medidas se centren en la eliminación de obstáculos fiscales para el ejercicio de esas cuatro libertades. Por otra parte, en tanto en cuanto se utilicen los regímenes tributarios para objetivos de asignación, redistribución y estabilización de recursos, las consecuencias deben quedar claras para los agentes económicos a quienes van destinados. Por ambas razones, los sistemas tributarios deben ser más simples y más transparentes. En este orden de cosas es importante reconocer que, mientras que la competencia fiscal perniciosa debe abordarse tanto a escala de la Unión Europea como a escala internacional, especialmente en la OCDE, y que deben respetarse las disposiciones del Tratado en materia de ayudas estatales, un cierto grado de competencia fiscal dentro de la Unión Europea podría ser ineludible y podría contribuir a reducir la presión fiscal.

En segundo lugar, las iniciativas de la Unión Europea en el campo fiscal deben garantizar que los sistemas impositivos contribuyen a una mayor eficacia en el funcionamiento de los mercados de mercancías, servicios y capitales así como a un mercado laboral con un funcionamiento adecuado. Esto es necesario para lograr los objetivos de Lisboa. En términos de política fiscal, significa que es necesario centrarse en la supresión de los obstáculos y las distorsiones fiscales, en la eliminación de las ineficacias derivadas del funcionamiento de quince sistemas impositivos distintos en la Unión Europea y en la simplificación de los regímenes impositivos para hacerlos más accesibles a los contribuyentes. Entraña asimismo asegurar una recaudación de impuestos más eficaz, para compensar posibles pérdidas de ingresos ocasionadas por la eliminación coordinada de barreras fiscales.

En tercer lugar, como se pide en las Orientaciones generales de política económica, la política fiscal de la Unión Europea debe seguir favoreciendo los esfuerzos por reducir los tipos nominales y, al mismo tiempo, ampliar la base impositiva, atenuando así las distorsiones económicas derivadas de los regímenes tributarios de los Estados miembros.

Estos objetivos de la política fiscal de la Unión Europea no se pueden alcanzar de forma aislada y su consecución debe ser compatible con otros objetivos generales de las políticas de la Unión. La política fiscal comunitaria debe, en particular:

— respaldar el objetivo de Lisboa de que la Unión Europea se convierta en la economía basada en los conocimientos más competitiva y dinámica del mundo.

- apoyar el buen funcionamiento y el desarrollo del mercado interior haciendo posible que, antes y después de la ampliación, todos los Estados miembros de la Unión Europea compitan en pie de igualdad y se beneficien plenamente de todas las ventajas del mercado interior,
- contribuir a una reducción duradera de la presión fiscal general en la Unión Europea garantizando el mantenimiento del equilibrio entre las reducciones fiscales, las inversiones en servicios públicos y el apoyo a la consolidación presupuestaria,
- reforzar las políticas comunitarias en materia de economía, empleo, innovación, salud y protección de los consumidores, desarrollo sostenible, medio ambiente y energía,
- apoyar la modernización del modelo social europeo.

#### 2.4. Cómo alcanzar estos objetivos

Al discutir los instrumentos para alcanzar los objetivos generales esbozados anteriormente, una de las preguntas más frecuentemente suscitadas es en qué medida es necesaria o deseable la armonización fiscal en la Unión Europea.

Está claro que no hay ninguna necesidad de una armonización generalizada de los sistemas impositivos de los Estados miembros. Siempre que respeten las normas comunitarias, los Estados miembros son libres de elegir los regímenes fiscales que consideren más oportunos y conformes a sus preferencias. El nivel de gasto público es igualmente una cuestión de preferencias nacionales mientras se ajuste adecuadamente a los ingresos de manera que las partidas presupuestarias permanezcan próximas al equilibrio o sean excedentarias. Es esencial subrayar que en muchos ámbitos fiscales la armonización no es ni necesaria ni deseable dadas las diferentes características de los sistemas impositivos de los Estados miembros y las diversas preferencias nacionales. Sin embargo, las opciones de los Estados miembros no se producen de forma aislada y deben tenerse en cuenta los aspectos internacionales. Así, por ejemplo, la coordinación fiscal de la Unión Europea debería contribuir generalmente a la coherencia de las posiciones de los Estados miembros en foros internacionales como la OCDE.

Ahora bien, en el campo de la imposición indirecta es esencial un alto grado de armonización. El Tratado dispone específicamente esta armonización (artículo 93) porque los impuestos indirectos pueden ser un obstáculo inmediato para la libre circulación de mercancías y la libre prestación de servicios dentro del mercado interior y falsear la competencia. Se ha convenido ya un gran número de directivas y reglamentos en este campo. La estrategia legislativa de la Comisión, en particular por lo que se refiere al IVA así como a los

impuestos ambientales y energéticos, ha quedado claramente establecida.

En cuanto a los impuestos sobre la renta de las personas físicas, la opinión es que tales impuestos pueden dejarse en manos de los Estados miembros incluso cuando la Unión Europea logre un nivel de integración mayor que el actual. No obstante, los Estados miembros tendrán que respetar los principios fundamentales del Tratado sobre la no discriminación y la libre circulación de trabajadores dentro de la Unión Europea. Además, incluso en este campo puede ser necesario coordinar sistemas impositivos nacionales para prevenir la discriminación en situaciones transfronterizas o suprimir obstáculos al ejercicio de las cuatro libertades (el tratamiento fiscal de las pensiones profesionales es un buen ejemplo).

En el caso de los impuestos directos sobre rentas derivadas de bienes muebles, se ha reconocido ya la necesidad de cierto grado de coordinación, en especial en el intercambio de información sobre los rendimientos del ahorro; en las directivas relativas a la imposición de las empresas ya adoptadas (de conformidad con el artículo 94 del Tratado); en el Código de conducta sobre tributación empresarial; y en la propuesta de Directiva relativa a intereses y cánones. Sin embargo, puede ser necesario adoptar en un futuro próximo un enfoque más ambicioso. El Tratado (en el artículo 94) establece la «aproximación» de las normas sobre impuestos directos que «incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común». La Comisión está analizando si puede hacerse algo más para abordar los obstáculos para el mercado interior que se encuentran en los impuestos directos, especialmente en el campo de la imposición de las empresas, dentro del respeto a la soberanía de los Estados miembros. Ciertamente, una mayor coordinación de los sistemas impositivos nacionales en el campo de la imposición sobre las sociedades ayudaría a eliminar situaciones de doble imposición o de no imposición involuntaria, así como los obstáculos fiscales antes citados. Es necesario proseguir este análisis tomando en consideración, por una parte, las distorsiones que podrían poner en peligro el adecuado funcionamiento del mercado interior y, por otra parte, los efectos de la competencia fiscal. No obstante, el nivel impositivo en esta área es una cuestión que deben decidir los Estados miembros, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

En la práctica, los últimos años han puesto de manifiesto un cierto progreso en la coordinación fiscal dentro de la Unión Europea, tendencia que la Comisión acoge con satisfacción pero cree que se puede y se debe adoptar mayor número de medidas en esta dirección. Transcurridos ocho años después del plazo para la realización del mercado interior, es inaceptable que siga habiendo muchos obstáculos al logro de objetivos comunitarios fundamentales. Ahora que el trabajo respecto del paquete fiscal parece avanzar satisfactoriamente, debe prestarse una atención mayor a suprimir estos obstáculos. Ha llegado el momento de poner mucho más énfasis en las preocupaciones de los contribuyentes comunitarios. A este respecto, se resumen varios objetivos concretos en la sección 3 de la presente Comunicación.

Por otra parte, mientras la Comisión sigue manteniendo la opinión de que es imprescindible proceder a la toma de decisiones por mayoría cualificada por lo menos sobre ciertas cuestiones fiscales, el fundamento jurídico, de momento, seguirá siendo la unanimidad. Dadas las dificultades para alcanzar decisiones unánimes sobre propuestas legislativas, que se agravarán con la ampliación, la Comunidad debe considerar también el uso de instrumentos alternativos como base para iniciativas en el campo fiscal. En la sección 4 de la presente Comunicación se discute toda la gama de posibles mecanismos.

### 3. POLÍTICA FISCAL DE LA UNIÓN EUROPEA: OBJETIVOS CONCRETOS PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS

#### 3.1. Impuestos indirectos

En opinión de la Comisión es necesario un alto grado de armonización de los impuestos indirectos, tal como se dispone en el Tratado. Para un funcionamiento adecuado del mercado interior son necesarios regímenes de IVA y de impuestos sobre consumos específicos que sean eficientes y reflejen completamente las necesidades de las empresas y los consumidores de la Unión Europea. El mantenimiento de diversas excepciones tanto respecto del IVA como de los impuestos especiales no es conveniente en este contexto. Además, es importante asegurar la coherencia completa entre los sistemas impositivos indirectos y la unión aduanera para la circulación de mercancías, tanto en relación con la frontera exterior como con la supresión de las fronteras internas de la Unión Europea. La Comisión se propone seguir analizando esta cuestión y, si procede, sugerir legislación.

##### 3.1.1. Impuesto sobre el valor añadido (IVA)

En el campo del IVA, la Comisión ha trabajado durante mucho tiempo intensivamente para intentar lograr las mejoras del sistema del IVA que son necesarias para adaptarlo completamente a las necesidades del mercado interior. La propuesta de 1987 para un sistema común del IVA basado en el origen se hizo precisamente con el objetivo de lograr un verdadero «mercado interior» en el que las ventas y las compras intracomunitarias de mercancías se tratarían de la misma manera que las que tienen lugar en los Estados miembros. Sin embargo, en el momento de la supresión de controles fronterizos el 1 de enero de 1993, no se había logrado el sistema basado en el origen y, por lo tanto, se escogió un sistema de transición que suponía la tributación en el país de consumo, a los tipos y en las condiciones aplicables en ese país. Este sistema transitorio tiene varios defectos, especialmente porque es complicado, susceptible de fraude y desfasado.

En 1996, la Comisión propuso un programa que entrañaba una aproximación gradual al sistema definitivo basado en el origen y se han hecho desde entonces varias propuestas en este sentido. Sin embargo, se ha puesto de manifiesto en los últimos años que, a causa de la importancia del IVA en el conjunto de los recursos tributarios, la mayor parte de los Estados miembros son reacios a ponerse de acuerdo sobre propuestas concebi-

das para conducir hacia el sistema definitivo. No están dispuestos, en esta fase, a aceptar ninguna otra armonización de tipos y estructuras, o la redistribución de los ingresos tributarios, que exigiría el sistema definitivo, por miedo a sufrir pérdidas de recaudación fiscal.

Teniendo en cuenta estas dificultades, en junio de 2000 la Comisión propuso una nueva estrategia <sup>(6)</sup>, muy bien acogida por los Estados miembros cuando se presentó en el Consejo. Esta estrategia actual se concentra en suscitar una mejora global en el funcionamiento del sistema actual del IVA que beneficiaría directamente a los contribuyentes de la Unión Europea, aunque un sistema definitivo basado en el origen sigue siendo un objetivo comunitario a largo plazo. La estrategia actual se centra en la simplificación, la modernización y aplicación más uniforme de los actuales acuerdos, y en una mayor colaboración administrativa. Estas medidas fomentarán las transacciones comerciales legítimas en el mercado interior y prevendrán el fraude.

En tanto en cuanto siga existiendo el actual sistema de recursos propios de la Comunidad basado en el IVA, una mayor cooperación administrativa y las otras medidas destinadas a impedir el fraude contribuirán a maximizar la base del IVA y con ello garantizar que este impuesto desempeña una parte importante en la provisión de recursos a la que se dirigen las normas presupuestarias de la Comunidad.

Las propuestas existentes se han revisado conforme a esta nueva estrategia y se han hecho y harán nuevas propuestas. Esto ha desembocado en la reciente adopción por el Consejo de dos propuestas [con respecto a la supresión de los representantes fiscales <sup>(7)</sup> y a la eliminación del nivel mínimo para el tipo normal del IVA <sup>(8)</sup>], y también en un acuerdo político sobre la propuesta referente a la mejora de la ayuda mutua para el cobro de créditos <sup>(9)</sup>. De particular importancia es la primera propuesta hecha después de que se anunciara la nueva estrategia: la propuesta para modificar el régimen de aplicación del IVA a algunos servicios prestados por vía electrónica <sup>(10)</sup>. Esta propuesta tiene el objetivo principal de proteger la competitividad de la Unión Europea eliminando una desventaja importante para prestatarios de servicios de la Unión Europea en relación con sus competidores no pertenecientes a la Unión Europea. Se enlaza a esto la propuesta presentada recientemente por la Comisión sobre facturación <sup>(11)</sup>, que está concebida

<sup>(6)</sup> COM(2000) 348.

<sup>(7)</sup> Directiva 2000/65/CE del Consejo, de 17 de octubre de 2000, por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo que respecta a la determinación del deudor del impuesto sobre el valor añadido (DO L 269 de 21.10.2000, p. 44).

<sup>(8)</sup> Directiva 2001/41/CE del Consejo, de 19 de enero de 2001, por la que se modifica en lo que respecta al período de aplicación del tipo impositivo normal mínimo, la Sexta Directiva (77/388/CEE) relativa al Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido (DO L 22 de 24.1.2001, p. 17).

<sup>(9)</sup> COM(1998) 364.

<sup>(10)</sup> COM(2000) 349.

<sup>(11)</sup> COM(2000) 650.

para reducir los trámites burocráticos para los comerciantes europeos y para permitir utilizar la facturación y el almacenamiento electrónicos a fin de mejorar la competitividad y promover el comercio electrónico.

Se ha puesto en marcha un programa de acción en relación con las mencionadas propuestas. De acuerdo con ese programa, la Comisión se propone continuar trabajando sobre propuestas existentes [cambio de estatuto del Comité del IVA <sup>(12)</sup>, el derecho de deducción y la Octava Directiva <sup>(13)</sup>, el comercio electrónico y la facturación] y presentar nuevas propuestas, centrándose en la modificación de la Sexta Directiva, el lugar del suministro de mercancías, y sobre las agencias de viajes. Parte de este trabajo está ya en curso. También se están emprendiendo actividades por lo que se refiere a los servicios financieros y en el campo de las subvenciones/actividades de los poderes/servicios públicos así como en la coordinación de aduanas y las políticas fiscales. Es importante que las propuestas realizadas y las previstas surtan efecto rápidamente y que la Comisión supervise el progreso en la puesta en práctica de esta nueva estrategia. En cuanto a los tipos de IVA, se considerará a medio plazo la revisión y racionalización de las reglas y las derogaciones aplicables a la determinación de los tipos reducidos de IVA, pero no antes de finales de 2002. Esto se hará después de la evaluación del proyecto piloto presentado en la Directiva 1999/85/CE sobre los servicios intensivos en mano de obra <sup>(14)</sup>. Se prestará especial atención a los tipos aplicables a los productos virtuales en comparación con los productos tradicionales y al uso de los tipos reducidos de IVA en las políticas comunitarias (por ejemplo, para ayudar a proteger el medio ambiente y fomentar el empleo).

### 3.1.2. Impuestos especiales

En el campo los impuestos especiales, la tenencia, circulación y supervisión de los productos sujetos a estos impuestos especiales se rigen por regímenes generales definitivos. Los regímenes se aplican a las bebidas alcohólicas, el tabaco manufacturado y los hidrocarburos, y permiten que circulen mercancías con la suspensión del impuesto especial y sin controles en las fronteras intracomunitarias. Para estos productos <sup>(15)</sup> han existido tipos mínimos de impuestos desde 1992. No obstante, hay muchos impuestos especiales diferenciados entre los Estados miembros por encima de estos tipos mínimos, situación que provoca graves obstáculos para los intercambios comerciales transfronterizos de algunas mercancías.

### 3.1.3. Impuestos medioambientales y sobre los productos energéticos

Generalmente, los impuestos han demostrado ser un instrumento económico eficiente para abordar proble-

mas ambientales. Son un instrumento crucial para cumplir los compromisos del Protocolo de Kioto y tienen el potencial de brindar un estímulo efectivo para que las políticas disocien el consumo de energía del crecimiento económico, mejoren sus pautas de consumo de energía y desarrollen fuentes energéticas renovables, como combustibles biológicos, de acuerdo con lo indicado en el Libro Verde sobre la seguridad del suministro energético en Europa <sup>(16)</sup>. Actualmente, la tributación de la energía se asienta en tres pilares: i) impuestos sobre consumos específicos; ii) IVA, y iii) exacciones específicas. Si bien los impuestos especiales sobre los hidrocarburos y el IVA son sistemas comunitarios de imposición, no hay ningún marco aplicable a escala comunitaria a los productos energéticos con excepción de los hidrocarburos.

Por lo que se refiere a los hidrocarburos, un sistema comunitario unánimemente acordado prevé un tipo mínimo de impuesto especial para cada producto según su uso desde 1992 (propulsores, uso industrial y comercial, para calefacción). Actualmente, sin embargo, los impuestos sobre consumos específicos se recaudan a menudo a tipos que son significativamente superiores a los tipos mínimos, que no se han actualizado desde 1992. Los tipos reales de impuestos sobre consumos específicos difieren sustancialmente entre los Estados miembros. La tributación a tipo cero es obligatoria para algunas actividades (tráfico aéreo internacional) y pueden también concederse excepciones nacionales por razones políticas específicas a favor, por ejemplo, de productos ecológicos o de sectores económicos (agricultura, transporte público, transporte por carretera). En muchos casos, las excepciones previamente mencionadas se conceden para mantener la competitividad de empresas locales en casos en que se aplican regímenes impositivos a la energía/medio ambiente más altos. Por otra parte, la multiplicación de los impuestos nacionales que difieren en cuanto al alcance, métodos de cálculo, tipos, etc., compromete la unidad del mercado interior y podría afectar negativamente al funcionamiento de los mercados liberalizados del gas y la electricidad.

Los mecanismos actuales, tanto a nivel nacional como comunitario, provocan de esta manera posibles distorsiones en la elección de los consumidores entre las fuentes energéticas o los productos y en las condiciones de competencia. El remedio más eficaz a estas dificultades sería un marco comunitario para facilitar la aproximación de los sistemas fiscales de los Estados miembros.

En este contexto, la Comisión propuso en 1997 una Directiva del Consejo para reestructurar el marco comunitario de imposición de los productos energéticos <sup>(17)</sup>, con objeto de ampliar el ámbito de las directivas relativas a los hidrocarburos a otras fuentes energéticas, por ejemplo el carbón, la electricidad y el gas natural, y de incrementar los impuestos sobre consumos específicos mínimos comunitarios sobre los productos energéticos. Para aspirar a la introducción gradual del principio «el que contamina paga», esta propuesta permitiría tanto

<sup>(12)</sup> COM(1997) 325.

<sup>(13)</sup> COM(1998) 377.

<sup>(14)</sup> Directiva 1999/85/CE del Consejo, de 22 de octubre de 1999, que modifica la Directiva 77/388/CEE por lo que se refiere a la posibilidad de aplicar, con carácter experimental, un tipo reducido del IVA sobre los servicios de gran intensidad de mano de obra (DO L 277 de 28.10.1999, p. 34).

<sup>(15)</sup> Directiva 92/12/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales (DO L 76 de 23.3.1992, p. 1).

<sup>(16)</sup> COM(2000) 769.

<sup>(17)</sup> COM(1997) 30.

reestructurar los sistemas impositivos nacionales como lograr ciertos objetivos políticos en el campo del empleo, el medio ambiente, el transporte y la energía, y mejorar el funcionamiento del mercado interior. Un elemento fundamental de la propuesta es la recomendación de que los Estados miembros, al aplicar la Directiva, eviten cualquier aumento en su presión fiscal global. Investigaciones macroeconómicas sugieren que una reforma estructurada, que supusiera la introducción de «impuestos ecológicos» y redujera la presión fiscal sobre la actividad laboral, conduciría, en determinadas circunstancias, al dividendo doble, produciendo beneficios para el empleo y el medio ambiente.

Después de un estancamiento de cuatro años en el Consejo, es esencial que ahora se avance en la propuesta previamente mencionada, incluso si no pudiera obtenerse la unanimidad.

De nuevo se han hecho más evidentes las deficiencias de la situación actual a través de la gama de diversas medidas adoptadas por los Estados miembros, en especial en el sector del transporte por carretera, en respuesta al aumento de los precios del petróleo en 2000. Una vez más se demuestra la conveniencia de establecer un marco común para la tributación de los productos energéticos, no sólo por lo que se refiere a la estructura de dichos impuestos sino también a los tipos impositivos. Esto prevendrá distorsiones en el mercado interior, garantizará que los precios de los productos energéticos reflejan su coste exterior en términos ambientales y ayudará a la Comunidad a cumplir sus compromisos ambientales internacionales.

El giro hacia impuestos medioambientales ha sido claramente muy lento. Podría ser muy útil contar con un marco común con tipos diferenciados en función de objetivos ambientales. La citada Comunicación de la Comisión sobre una estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible pide la adopción de la Directiva sobre productos energéticos en 2002. Un marco comunitario acordado para la imposición de los productos energéticos podría ayudar a preparar el camino hacia objetivos ambientales más ambiciosos en materia de tributación de la energía en un plazo de dos años tras la adopción de la Directiva, con vistas a la plena internalización de los costes externos.

#### 3.1.4. *Imposición de los vehículos*

De conformidad con el programa de trabajo de la Comisión para 2001, se pretende presentar hacia el fin de este año una Comunicación sobre impuestos sobre los vehículos en la Unión Europea. La intención al obrar así es poner en marcha una discusión sobre opciones futuras para actuar a nivel comunitario en el campo de la imposición de los vehículos. Se harán también recomendaciones sobre los problemas de doble imposición en este campo. Actualmente, por ejemplo, no hay ninguna coordinación referente a impuestos de matriculación para vehículos de pasajeros. En once Estados miembros, una persona que compra un coche tendrá que pagar un impuesto de matriculación. Si esa persona entonces se traslada a vivir y trabajar en otro Estado miembro, es necesario volver a matricular el coche con placas de

matrícula locales y, en por lo menos once de los Estados miembros, pagar otro impuesto de matrícula allí, sin que exista un sistema de devolución o desgravación respecto de los impuestos de matriculación pagados en el primer país. Además del impuesto de matriculación, regímenes de tributación muy diferentes sobre los vehículos causan también problemas desde la perspectiva de la libre circulación de mercancías. La Comisión analizará si alguno de estos problemas constituye infracción de las disposiciones del Tratado y adoptará las medidas necesarias. Debería fomentarse la aproximación de los impuestos sobre los vehículos, sobre todo con vistas a una mayor transparencia de los precios de los vehículos tras la introducción del euro.

También se examinará la posibilidad de reestructurar impuestos de matriculación y circulación con una orientación ambiental. Esta reestructuración podía hacerse de manera que promoviera la diferenciación de los impuestos sobre los vehículos, basándose en el efecto contaminante CO<sub>2</sub> de cada nuevo vehículo de pasajeros que entrara en circulación. El trabajo de la Comisión en este terreno se basará, en particular, en la aportación de otros programas comunitarios, y en especial en la estrategia comunitaria sobre el CO<sub>2</sub>, en el programa «Auto Oil II» y en el Programa europeo sobre el cambio climático. Debería contener varias opciones para la actuación en el futuro, que tendría en cuenta los objetivos ambientales de la Comunidad y, en especial, los incluidos en el Protocolo de Kioto.

#### 3.1.5. *Impuestos sobre el tabaco y el alcohol*

En consonancia con el objetivo de asegurar el funcionamiento sin problemas del mercado interior y los objetivos más amplios del Tratado, los servicios de la Comisión tienen que elaborar informes y propuestas referentes a los niveles mínimos de la Comunidad de impuestos especiales sobre el alcohol y el tabaco. Un informe y una propuesta sobre los impuestos del tabaco ha sido adoptada recientemente por la Comisión. Actualmente, los precios y los índices de impuestos sobre consumos específicos para productos de tabaco en la Unión Europea varían aún considerablemente entre los Estados miembros (por ejemplo para cigarrillos, el impuesto especial en el Estado miembro que más los grava cuadruplica la cantidad impuesta por el Estado miembro que grava menos). Las medidas propuestas deberían aumentar la convergencia entre los niveles fiscales de los diversos Estados miembros y restringir el fraude y el contrabando en el mercado interior. También se presta una atención particular a los aspectos de protección sanitaria y a la relación entre tal protección y el precio de estos productos. Por lo que se refiere al informe sobre el impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas, los servicios de la Comisión están consultando a los Estados miembros y a asociaciones comerciales afectadas sobre las cuestiones a tratar en el informe. Los temas son el funcionamiento correcto del mercado interior, la competencia entre las diversas categorías de bebidas alcohólicas, el valor real de los tipos de derechos y los objetivos más amplios del Tratado (como las políticas sanitaria y agrícola). La Comisión se propone adoptar a finales de este año un informe acerca de los impuestos sobre el alcohol.

## 3.2. Imposición directa

### 3.2.1. Marco internacional

En la sección 2.2 de la presente Comunicación se subraya la importancia de la dimensión internacional cuando se trata de desarrollar la política fiscal de la Unión Europea, aspecto especialmente importante en lo que atañe a los impuestos directos, en los que la globalización ha tenido un impacto considerable. Para que una economía global funcione de manera efectiva se necesitan algunas normas básicas aceptables por las que se guíen los gobiernos y las empresas. El objetivo general de las economías principales del mundo, incluidas las de los Estados miembros de la Unión Europea, ha sido tratar de establecer un entorno fiscal que promueva una competencia libre y equitativa y que facilite la actividad comercial transfronteriza y, al mismo tiempo, garantizar que las bases impositivas nacionales no se erosionen. Atendiendo a este objetivo, durante los últimos años se ha dado un lugar destacado a la tarea de eliminar la competencia fiscal perniciosa, tanto en la OCDE como en la Unión Europea, mediante el paquete fiscal.

Se ha progresado considerablemente en la identificación de las prácticas fiscales perjudiciales y la fijación de plazos para eliminarlas. También se va distinguiendo con mayor claridad qué jurisdicciones no pertenecientes a la Unión Europea están dispuestas a cooperar dentro del consenso internacional sobre competencia fiscal leal y cuáles no lo están. En los próximos meses los miembros de la OCDE estudiarán las medidas defensivas que podrían adoptarse contra las jurisdicciones que no cooperan. La Comunidad debería liderar el avance de estos trabajos, aunque los Estados Unidos de América estén revisando su postura. No obstante, en el caso de los Estados miembros, las medidas tienen que ser compatibles con el Tratado. Más allá de la cuestión de acordar medidas defensivas adecuadas, la Comunidad necesita también prestar atención a la coherencia entre todas sus políticas dirigidas a las jurisdicciones que cooperan y las que no cooperan. Por ejemplo, el efecto de las políticas comunitarias sobre ayuda al desarrollo y sobre acceso a los mercados de la Unión Europea deberían fomentar y recompensar la cooperación con la agenda de la competencia fiscal leal. La Comisión tiene la intención de estudiar cómo puede lograrse esa coherencia.

Es evidente que la labor de la OCDE en el ámbito de la imposición directa va mucho más allá que la agenda sobre competencia fiscal perniciosa, puesto que esta organización ha sido pionera en la tarea de eliminar la doble imposición, ha emitido directrices sobre los precios de transferencia y está iniciando también estudios sobre la imposición sobre sociedades del comercio electrónico. La Comunidad tiene un estatuto especial en la OCDE, como miembro de pleno derecho pero sin derecho de voto y, como tal, la Comisión representa los intereses de toda la Comunidad. Sin embargo, los Estados miembros no suelen intercambiar opiniones sobre las cuestiones fiscales que se discuten en la OCDE antes

de adoptar una posición lo que, a veces, da lugar a resultados poco satisfactorios pues la Comunidad no puede adoptar una posición coherente ni explotar todas sus posibilidades, a pesar de tener un interés común. En opinión de la Comisión, por lo tanto, habría que explorar si se pueden fijar posturas coordinadas entre todos los Estados miembros en los debates de la OCDE sobre tributación sin cambiar el marco institucional, ni siquiera los derechos de voto de los Estados miembros. Esta manera de proceder sería conveniente dado que la legislación comunitaria y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas afectará inevitablemente a cualquier posición que puedan adoptar los Estados miembros.

### 3.2.2. Impuesto sobre sociedades

En el ámbito de la imposición directa, un objetivo importante para la Comisión es garantizar que los sistemas de imposición de las empresas de la Unión Europea atiendan a la creciente actividad transfronteriza y a las modernas estructuras organizativas. Para ello, los servicios de la Comisión están preparando un estudio sobre el impuesto de sociedades en la Unión Europea. Se tiene el propósito de presentar en breve una comunicación sobre los resultados del estudio y las consiguientes implicaciones en cuanto a política fiscal. Como había solicitado el Consejo el 22 de julio de 1999, el estudio se realizará en el contexto general de las conclusiones del Consejo Europeo de Viena, haciéndose hincapié en la necesidad de luchar contra la competencia fiscal perjudicial y teniendo en cuenta que la cooperación en el ámbito de la política fiscal no tiene como objetivo tipos impositivos uniformes ni es incoherente con una competencia fiscal leal, sino que está llamada a reducir las permanentes distorsiones en el mercado único, también con vistas a estimular el crecimiento económico y potenciar la competitividad internacional de la Comunidad, evitar pérdidas excesivas de ingresos fiscales o implantar estructuras impositivas más favorables para el empleo. El estudio se realizará también a partir de las conclusiones del Consejo de Economía y Finanzas pidiendo que se pongan de manifiesto las diferencias existentes en la Comunidad en la tributación efectiva de las sociedades y los problemas de política fiscal que tales diferencias podrían generar. El estudio debería subrayar también los obstáculos fiscales existentes en la actividad económica transfronteriza dentro de mercado interior.

«El estudio analizará las diferencias en los niveles efectivos del impuesto de sociedades en los Estados miembros, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los resultados del Informe del Comité Ruding (1992). Se deberá prestar atención a la influencia de las bases impositivas de las empresas sobre los niveles efectivos de fiscalidad. Además, el estudio debería identificar también las principales disposiciones fiscales que podrían obstaculizar la actividad económica transfronteriza en el Mercado Único. Sobre esta base, se deberá realizar una evaluación de las consecuencias sobre la localización de la actividad

económica y las inversiones. La Comisión deberá destacar los elementos de política fiscal que implican reducción de las distorsiones de competencia relacionadas con la imposición y estudiar posibles medidas correctoras, teniendo en cuenta las diferentes esferas de competencia de los Estados miembros y la Comunidad.»

La imposición es un factor importante que las empresas tienen en cuenta a la hora de decidir dónde se van a instalar, pero no es el único. La accesibilidad geográfica de los mercados, las infraestructuras existentes, los costes del transporte, las normas ambientales, la disponibilidad y calidad de la mano de obra, los niveles salariales, los sistemas de seguridad social y la actitud general del gobierno desempeñan también un papel importante. El peso relativo que se atribuya a cada uno de esos factores dependerá, por supuesto, del tipo de inversión de que se trate.

En este momento, las actividades transfronterizas de las empresas dan lugar a numerosos casos de discriminación, doble imposición, costes administrativos excesivos debidos a procedimientos administrativos complejos y demoras en la devolución de impuestos. Se han dado varios casos, por ejemplo, de multinacionales europeas que han tenido que esperar más de cinco años a que las autoridades de dos Estados miembros se pusieran de acuerdo sobre los precios de transferencia en intercambios transfronterizos de servicios. También están las cuestiones sobre impuestos que se suscitan en la reorganización de las empresas. Este tipo de reorganización suele ir acompañada de fusiones y adquisiciones transfronterizas, cuyo resultado, en este momento, es una combinación de un coste único con los impuestos corrientes. Otro elemento que tiene que intervenir al establecerse el régimen fiscal de las empresas europeas es el reciente acuerdo sobre el Estatuto de la sociedad europea. Habrá que modificar la actual legislación fiscal de la Unión Europea (y las propuestas de legislación) para incluir a las sociedades europeas. Los representantes de la industria también han subrayado la necesidad de un sistema fiscal europeo común como una opción para estas sociedades.

A partir de ese estudio sobre la tributación de las empresas, la Comisión podrá estudiar mejor qué cambios debe proponer. Una de las cuestiones importantes que suscitará el estudio es la de saber si el enfoque de la Comisión tendría que seguir tratando de encontrar soluciones, caso por caso, a los problemas fiscales y, mientras tanto, dejar que sigan coexistiendo los quince sistemas distintos de impuestos para las sociedades dentro de la Unión Europea (y los costes que esto conlleva). La alternativa sería buscar soluciones más globales, políticamente ambiciosas, tales como ofrecer a las sociedades la opción de un conjunto único de normas sobre las que se rija la base imponible de las sociedades para las actividades que realicen en toda la Unión Europea. Si se adopta un enfoque basado en el reconocimiento mutuo, por ejemplo, el enfoque de la tributación en función de las normas del país de residencia [la denominada «imposición en el Estado de origen» (home State taxation)], podrían servir las normas nacionales existentes; de lo

contrario, habría que establecer nuevas normas comunes para el ámbito comunitario. Los agentes económicos están a favor de este tipo de solución paneuropea más global para la eliminación de los obstáculos fiscales transfronterizos. Sería un paso de mucho alcance y muy ambicioso, que afectaría a cuestiones fundamentales de la política fiscal de la Unión Europea; entre otras cosas, aumentaría la importancia económica global de los tipos de los impuestos sobre sociedades. Además, este sistema adquiriría una nueva dimensión con la ampliación de la Unión Europea.

Cualquiera que sea la solución que se alcance, está claro que la eliminación de los obstáculos fiscales reducirá los costes de cumplimiento y los casos de doble imposición, con lo que se conseguirá ganar en eficacia en el mercado interior y fomentar operaciones transfronterizas económicamente beneficiosas. Sería, además, una contribución importante hacia una mejora de la competitividad de las empresas de la Unión Europea.

### 3.2.3. *Impuesto sobre la renta de las personas físicas*

Como se señaló en la sección 2.3, los impuestos sobre la renta son en su totalidad competencia exclusiva de los Estados miembros, y sólo es necesaria una coordinación a nivel de la Unión Europea para evitar la discriminación transfronteriza o los obstáculos al ejercicio de las cuatro libertades. En particular, la coordinación de los impuestos sobre la renta puede ser necesaria, en algunos ámbitos, para evitar la doble imposición o la no imposición involuntaria en situaciones transfronterizas, o para luchar contra la evasión internacional de impuestos. La propuesta de Directiva de la Comisión para garantizar un mínimo de imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses dentro de la Comunidad <sup>(18)</sup> es, probablemente, el mejor ejemplo de esto último.

En su Recomendación 94/79/CE, de 21 de diciembre de 1993, relativa al régimen tributario de determinadas rentas obtenidas por no residentes en un Estado miembro distinto de aquel en el que residen <sup>(19)</sup>, la Comisión propuso un sistema comunitario de imposición de la renta de las personas físicas que tienen su residencia fiscal en un Estado miembro pero realizan sus actividades en otro. La finalidad principal de esta Recomendación es evitar la doble imposición sobre los ingresos de los trabajadores fronterizos. El elemento principal es que las personas no residentes se beneficien del mismo trato fiscal que los residentes cuando obtienen un 75 % del total de sus ingresos en un Estado miembro; en tal situación, el Estado miembro de residencia podría reducir proporcionalmente los beneficios fiscales de naturaleza personal. Esta Recomendación la ha seguido, en gran medida, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas al dictar su sentencia en el asunto Schumacker (C-279/93) y, desde entonces, la mayoría de los Estados miembros han modificado su legislación consecuentemente.

<sup>(18)</sup> COM(1998) 295.

<sup>(19)</sup> DO L 39 de 10.2.1994, p. 22.

La Recomendación sólo afrontaba un problema específico en el contexto de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y en ningún caso resuelve los numerosos y diversos problemas de los no residentes por lo que se refiere a los impuestos o a la relación entre imposición y seguridad social. Cabe esperar que surjan nuevos problemas, como demuestra el número creciente de recursos que se interponen ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Para que no sea éste el que tenga que resolver todos estos problemas relacionados con el impuesto sobre la renta, parece necesario que haya una mayor coordinación dentro de la Unión Europea.

Un problema que viene preocupando más recientemente es el de los regímenes para el llamado personal expatriado con altas cualificaciones. Varios Estados miembros con tipos impositivos sobre la renta de las personas físicas relativamente elevados han introducido regímenes de impuestos reducidos para estos grupos de empleados, generalmente en forma de impuestos de tipo fijo, con el objetivo de atraer categorías específicas de trabajadores especializados y expertos. Aunque estos regímenes, una vez examinados, no se considera que constituyan ayudas estatales, no sólo suscitan preocupación en torno a su equidad cuando se comparan con la tributación de otros contribuyentes residentes, sino que pueden dar lugar a una «fuga de cerebros» provocada por la imposición desde otros Estados miembros, los cuales, a su vez, se pueden ver presionados para introducir disposiciones similares. En 1997, varios Estados miembros y la Comisión consideraron que esos regímenes podrían corresponder al ámbito de problemas que cubre el Código de conducta para la tributación de las empresas y que, en consecuencia, era un asunto que debía estudiarse con vistas a la posible ampliación del ámbito del Código durante el procedimiento de revisión. Aunque sería prematuro pronunciarse sobre esta última sugerencia, la Comisión opina que esos regímenes tienen una evidente dimensión comunitaria y que podrían ser perjudiciales. Por añadidura, van en contra de la recomendación de políticas, antes citadas y generalmente aceptadas, para reducir la imposición general del trabajo poco cualificado.

#### 3.2.4. *Tributación de las pensiones*

El 19 de abril de 2001, la Comisión adoptó una Comunicación relativa a la eliminación de los obstáculos fiscales a las prestaciones por pensiones transfronterizas de los sistemas de empleo <sup>(20)</sup>, que propone un enfoque global para los problemas que existen ahora en este campo. Actualmente, los Estados miembros no suelen conceder exoneraciones para las contribuciones a planes de pensión en otros países, lo que significa que los empleadores y empleados de un Estado miembro no pueden obtener pensiones con un proveedor de otro Estado miembro. Esto causa problemas particulares al número creciente de trabajadores que inician su vida laboral y empiezan a contribuir a un fondo de pensiones

en un Estado miembro y, más tarde, se trasladan a trabajar a otro. Hay también otro problema: la manera en que se gravan las pensiones difiere de un Estado miembro a otro. Algunos Estados conceden exoneraciones para las contribuciones a los planes de pensiones y, después, gravan los ingresos percibidos por pensiones; otros no conceden exoneraciones para las contribuciones pero, en cambio, no gravan los ingresos por pensiones. Esto puede dar lugar a doble imposición o doble exoneración para los individuos que trabajan en un Estado miembro y se jubilan en otro. Para evitar esos problemas, las empresas que operan en más de un Estado miembro se ven a menudo obligadas a participar en planes de pensiones diferentes en cada uno de los Estados en los que tienen empleados, lo que supone importantes costes suplementarios.

La Comunicación complementa la propuesta de Directiva de la Comisión, de 11 de octubre de 2000, sobre los fondos de pensiones en la que no se contemplan los aspectos fiscales. En la Comunicación se establece la manera en que las normas del Tratado relativas a los trabajadores y los servicios se aplican en la esfera de las pensiones y exige que se elimine rápidamente cualquier discriminación en las legislaciones fiscales de los Estados miembros respecto a las disposiciones sobre pensiones transfronterizas. También se incluyen en la Comunicación propuestas destinadas a proteger los ingresos por impuestos de los Estados miembros cuando la cotización a pensión se hace desde distintos países. En tercer lugar, la Comunicación se ocupa de la cuestión más conflictiva de la doble imposición y la no imposición debidas a las diferencias entre sistemas fiscales, por ejemplo, si las pensiones se gravan cuando las contribuciones a esas pensiones no han sido deducibles en la declaración de impuestos (o no se gravan en los casos en que las contribuciones han sido deducibles). Este problema podría muy bien resolverse si convergieran las medidas sobre pensiones. Sin embargo, dada la actual diversidad de estos sistemas, la Comunicación examina en qué medida pueden solucionarse estos problemas en el contexto de los sistemas y el marco jurídico existentes.

### 3.3. **Lucha contra el fraude fiscal: impuestos directos e indirectos**

El fraude fiscal, tanto en los impuestos directos como indirectos, es un fenómeno que preocupa cada vez más a los Estados miembros de la Unión Europea, y también a los países en general. El 28 de enero de 2000, la Comisión presentó un Informe <sup>(21)</sup> en el que se proponía luchar contra el fraude mejorando la cooperación administrativa. En 1999, se encargó, en el seno del Consejo, a un Grupo de trabajo *ad hoc* lo siguiente:

— evaluar la situación actual del fraude fiscal,

<sup>(20)</sup> COM(2001) 214.

<sup>(21)</sup> COM(2000) 28: Informe en virtud del artículo 14 del Reglamento (CEE) n° 218/92 y el artículo 12 del Reglamento (CEE, Euratom) n° 1553/89 al Consejo y al Parlamento Europeo.

- estudiar los posibles fallos en las normas comunitarias y sistemas de control vigentes y la eficiencia de las medidas de cooperación administrativa existentes de lucha contra la evasión fiscal y el fraude en los ámbitos de los impuestos directos y de los impuestos indirectos,
- examinar la posibilidad de mejorar la cooperación administrativa en esos ámbitos ofreciendo sugerencias en cuanto a nuevas medidas que considere apropiadas.

En su reunión del 5 de junio de 2000, el Consejo expresó la opinión de que las recomendaciones del Grupo de trabajo *ad hoc* eran una base útil para el trabajo futuro de la Comisión y los Estados miembros en la lucha contra el fraude fiscal. Las recomendaciones pueden agruparse en tres categorías:

- las que corresponden a la competencia de la Comisión (y que se centran en aumentar la cooperación administrativa, la asistencia mutua y el intercambio de información entre Estados miembros),
- las que entran únicamente dentro de la competencia de los Estados miembros y requieren algún tipo de actuación (por ejemplo, optimizar los métodos de selección en los controles basándose en el análisis de riesgo),
- las que requieren una actuación de la Comunidad que no sea legislativa (por ejemplo, estudiar la posibilidad de modificar el Sistema de intercambio de información del IVA).

Por su parte, la Comisión seguirá las recomendaciones referentes al IVA de la manera siguiente:

- reforzando los instrumentos jurídicos comunitarios existentes en materia de cooperación administrativa. La Comisión presentará al Consejo y al Parlamento Europeo, en el primer semestre de 2001, una propuesta de Reglamento y de Directiva de modificación para intensificar la cooperación administrativa entre Estados miembros con el fin de combatir el fraude en el IVA. Así mismo, en 2001 presentará una propuesta de Reglamento del Consejo y del Parlamento Europeo que permitirá a los Estados miembros reci-

bir asistencia de la Comisión en los casos de fraude más complejos.

- examinando detenidamente las acciones que emprendan los Estados miembros,
- tomando todas las iniciativas necesarias para aplicar las recomendaciones que requieren una actuación comunitaria de carácter no legislativo, ya sea en el Comité permanente de cooperación administrativa o en el Subcomité de lucha contra el fraude en el IVA que preside la Comisión.

En el terreno de los impuestos especiales, la Comisión pretende presentar una propuesta para introducir un Sistema informatizado para la circulación y el control de los impuestos especiales (EMCS) entre los Estados miembros, para prevenir el fraude y simplificar los procedimientos para los operadores.

En el ámbito de los impuestos directos, la Comisión presentará iniciativas pertinentes surgidas a raíz del informe del Grupo de trabajo *ad hoc* con objeto de reducir el fraude, después de discutirlos en profundidad con los Estados miembros.

### 3.4. El logro de los objetivos de la política fiscal en el proceso de ampliación

No conviene olvidar el proceso de ampliación al estudiar los objetivos de la política fiscal de la Unión Europea. La capacidad de los países candidatos para hacer suyas las obligaciones derivadas del acervo comunitario deja algunas posibilidades para negociar determinadas cuestiones relacionadas, en la mayoría de los casos, con alguno de los aspectos fundamentales del acervo en materia fiscal. Cuando esas cuestiones pudieran poner en peligro el funcionamiento adecuado del mercado interior o, incluso, ser causa de distorsiones significativas, la Comisión recomendará, de acuerdo con los principios de negociación existentes, que el Consejo no conceda períodos transitorios. Pero, cada vez más, la evolución de la política fiscal de la Unión Europea tiene en cuenta la perspectiva de la ampliación. En el Consejo Europeo celebrado en junio de 2000 en Santa Maria da Feira, por ejemplo, se acordó respecto a la propuesta de Directiva sobre la imposición de los rendimientos del ahorro que no se concedería a los países candidatos durante las negociaciones de la ampliación ninguna excepción para el requisito de intercambio de información. También se espera de estos últimos que respeten los principios del Código de conducta en el ámbito de la tributación de las empresas; en principio, todos los candidatos actuales se han comprometido a respetarlos.

#### 4. MECANISMOS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS

##### 4.1. El proceso de decisión

Tradicionalmente, la Comisión ha confiado en la presentación de propuestas de Directiva, o de Reglamento, en algunos casos, para conseguir progresos en el ámbito fiscal. La ventaja de las Directivas y los Reglamentos es que se adoptan únicamente después de discutirlos exhaustivamente en el Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social, y, además, que son seguros desde el punto de vista jurídico porque pueden ser aplicados por el Tribunal de Justicia.

Sin embargo, resulta muy desalentador el lento ritmo al que se van adoptando las propuestas de directiva en materia fiscal. En este momento, el Consejo tiene ante sí dieciséis propuestas de Directiva de la Comisión en materia de impuestos. Algunas de ellas están en poder del Consejo desde principios de los años noventa. Se espera que, por lo menos en materia de IVA, los Estados miembros se muestren más dispuestos a adoptar propuestas nuevas o propuestas pendientes, como resultado de su acuerdo con la actual estrategia. No obstante, en un contexto de una viva evolución económica y técnica en el que es evidente la necesidad de adaptar y modernizar rápidamente la legislación, la Comisión se propone hacer un uso mayor de las facultades de ejecución conferidas por el Consejo tal como se prevé en el Tratado.

A la vista del decepcionante avance en el campo de la tributación, se han producido debates acerca de la manera en que abordan las instituciones de la Unión Europea los temas fiscales y en ellos han surgido ideas sobre la posible creación de un nuevo organismo para coordinar los asuntos fiscales en el marco del Consejo. Aunque estas conversaciones son en sí mismas una demostración grata de la mayor relevancia política que la Unión Europea da a estas cuestiones, los obstáculos que impiden avanzar son, más que la existencia de este u otro organismo, la falta de voluntad política unida al requisito de la unanimidad. En consecuencia, cualquier propuesta de este tipo debe respetar la estructura institucional y los métodos de la Comunidad. La Comisión contribuirá a los debates en torno a esta cuestión.

Como se ha indicado anteriormente, la Comisión sigue pensando que es indispensable adoptar el mecanismo de votación por mayoría cualificada, al menos para algunas cuestiones fiscales. Dado que el fundamento jurídico va a seguir siendo de momento la unanimidad, será mucho más difícil, después de la ampliación, conseguir que se adopte cualquier nuevo acto legislativo comunitario. Así, cuando la legislación no sea absolutamente esencial (en particular, en materia de impuestos directos), habrá que encontrar otros métodos para progresar, como tienen derecho a esperar los contribuyentes, en la eliminación de los obstáculos y las distorsiones fiscales en el mercado interior.

##### 4.2. El papel de la Comisión como protectora del Tratado

Otro medio para eliminar los obstáculos fiscales al buen funcionamiento del mercado interior es utilizar más, o de manera más centrada, los procedimientos de infracción. De los ejemplos de obstáculos fiscales citados anteriormente y de otros no mencionados se deduce claramente que hay varias esferas (la tributación de las empresas y los instrumentos de inversión colectiva, por ejemplo) en las que las normas impositivas de los Estados miembros pueden contravenir el Tratado o la legislación comunitaria existente. La Comisión, aunque presenta con regularidad sus observaciones al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los recursos sobre tributación presentados por contribuyentes particulares, sólo ha iniciado un número escaso de procedimientos de infracción contra los Estados miembros por lo que se refiere a los impuestos directos. Sin embargo, el rápido desarrollo de la jurisprudencia comunitaria relativa a los impuestos directos durante estos últimos años mediante recursos entablados por particulares ha puesto de manifiesto la necesidad de que la Comisión actúe más frecuentemente.

La diferente evolución de la jurisprudencia en materia de imposición directa e indirecta se puede explicar en gran parte por los distintos grados de competencia comunitaria en estas áreas. No obstante, también es cierto que los procedimientos del Tribunal implican costes elevados tanto para los contribuyentes como para las administraciones. Por otra parte, en muchos casos, no está muy claro que se pueda aplicar de manera general un caso específico de un Estado miembro. El enfoque jurídico que se aplica en la actualidad tiende también a ser asimétrico en sus efectos en la medida en que, incluso cuando una norma obliga a varios Estados miembros a introducir nuevas normas fiscales, éstos suelen hacerlo de formas enormemente diferentes. La Comisión tiene aquí un papel que desempeñar proponiendo una respuesta común ante esas sentencias, incluso, cuando sea necesario, por medio de legislación comunitaria. La Comisión desempeña también un papel importante a la hora de garantizar que los Estados miembros respeten y apliquen correctamente las sentencias del Tribunal de Justicia.

Por otro lado, sin embargo, está claro que la Comisión no puede, como protectora de los Tratados, ser benévola con las infracciones en materia fiscal. La Comunicación de la Comisión, de 26 de julio de 2000, titulada «Adecuación entre los recursos humanos y las funciones de la Comisión»<sup>(22)</sup> preconizaba una intensificación de los esfuerzos de la Comisión como protectora de los Tratados, y, en este sentido, identificaba específicamente el trabajo en las áreas de impuestos y aduanas como un aspecto clave de esa actividad.

En este contexto, cabría recordar también que el artículo 96 del Tratado dispone la base legal para que la Comisión tome medidas para abordar las distorsiones de las condiciones de competencia en el mercado interior, incluida la posibilidad de proponer directivas que podrían ser adoptadas por mayoría cualificada.

<sup>(22)</sup> SEC(2000) 2000.

Dado que las medidas sobre tributación directa e indirecta pueden entrar dentro del ámbito de las disposiciones sobre ayudas estatales del Tratado CE, la Comisión les presta una gran atención y seguirá dando los pasos necesarios para garantizar que se respete el Tratado. Por lo que se refiere a los impuestos directos, en su Comunicación de 1998 relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas relacionadas con la fiscalidad directa de las empresas<sup>(23)</sup>, la Comisión ha explicado detalladamente los criterios que utiliza en ese campo.

En resumen, la Comisión tiene ahora la intención de adoptar una estrategia más proactiva en el ámbito de las infracciones fiscales y estar más dispuesta a iniciar acciones cuando crea que se está vulnerando la legislación comunitaria. Garantizará también la correcta aplicación de las sentencias del Tribunal de Justicia. Hay un factor perentorio en el campo de los impuestos directos: el enfoque actual de dejar que la jurisprudencia en el ámbito de los impuestos directos se vaya desarrollando por sí misma y reaccionar sólo ante los recursos interpuestos por los contribuyentes ante el Tribunal no es una base adecuada para progresar hacia los objetivos acordados a nivel comunitario.

#### 4.3. El aumento de la gama de instrumentos políticos

La utilización de enfoques no legislativos o «legislación blanda» podría ser un medio adicional de progresar en el ámbito fiscal. Por ejemplo, la presión del grupo, que es la base del Código de conducta en materia de fiscalidad de las empresas, podría aplicarse en otros ámbitos. También se podría considerar la posibilidad de utilizar otros instrumentos, en particular recomendaciones de la Comisión, que ya se han utilizado en el pasado, o directrices y notas interpretativas. Estos enfoques no legislativos deberían implicar, en la mayor medida posible, la participación del Parlamento Europeo a través de los mecanismos existentes de consulta al Parlamento.

Los enfoques no legislativos o de legislación blanda podrían resultar particularmente efectivos en los casos en que tienen un fundamento jurídico firme, basado en el Tratado y en la jurisprudencia del Tribunal. En tales casos, algunos instrumentos como comunicaciones, recomendaciones, directrices y notas interpretativas podrían proporcionar orientación a los Estados miembros sobre la aplicación de los principios del Tratado y fomentar la rápida eliminación de obstáculos al mercado interior. La utilización de tales instrumentos permite abordar también, al menos en cierta medida, el problema antes citado de la asimetría del enfoque jurídico. Así es, en primer lugar, porque esos instrumentos pueden poner de manifiesto posibles problemas jurídicos e indicar posibles maneras de avanzar en su solución con el fin de evitar conflictos legales o incluso litigios. En

segundo lugar, estos instrumentos pueden contribuir al desarrollo de nuevas normas fiscales en los casos en que el Tribunal ha declarado ilegales las anteriores. La Comunicación sobre pensiones de jubilación es un ejemplo de ello. Otro ejemplo de un ámbito en el que este enfoque podría aplicarse es el de los convenios fiscales bilaterales que los Estados miembros celebran entre ellos y con terceros países. En cierto modo, la Recomendación de 1993 sobre los impuestos de los no residentes representa un precedente de la utilización de la legislación blanda.

El inconveniente de utilizar esas soluciones no vinculantes, sin embargo, es que pueden requerir gran cantidad de recursos y, además, que no puede garantizarse su cumplimiento de manera directa en términos jurídicos.

#### 4.4. Cooperación reforzada

Las posibilidades introducidas por el Tratado de Amsterdam y desarrolladas por el Tratado de Niza para implantar una cooperación más estrecha entre subgrupos de Estados miembros que comparten una misma posición podrían utilizarse también en algunos casos. En particular, esto se podría hacer en áreas de política fiscal en las que, incluso a largo plazo, las decisiones del Consejo se vayan a adoptar por unanimidad. Debe tratarse de áreas políticas precisas, de forma que los Estados miembros no puedan seleccionar sólo lo que mejor les convenga. La decisión de Niza permitirá que la Comisión proponga al Consejo que un grupo pequeño de, por ejemplo, ocho Estados miembros pueda cooperar de manera más estrecha, previa aprobación en el seno del Consejo por mayoría cualificada. Sin embargo, de acuerdo con los principios acordados en Niza, este planteamiento no debe, entre otras cosas, socavar el mercado interior, constituir un obstáculo al comercio o una discriminación en este ámbito, distorsionar las condiciones de competencia ni afectar a las competencias, los derechos y las obligaciones de los Estados miembros que no participen en él.

Por lo que se refiere a la imposición directa, la cooperación entre Estados miembros se ha organizado principalmente mediante convenios fiscales bilaterales. La cooperación reforzada podría orientarse de manera específica para que produjera tales beneficios para los países participantes que los países no participantes se sintieran motivados a involucrarse.

En cuanto a los impuestos indirectos, la posibilidad de una cooperación reforzada podría proporcionar un medio para avanzar en la esfera de la tributación del medio ambiente y de la energía. La mayor parte de los Estados miembros se han manifestado muy deseosos de progresar en este ámbito.

<sup>(23)</sup> DO C 384 de 10.12.1998, p. 3.

## 5. CONCLUSIÓN

Además de seguir con la importante lucha contra la competencia fiscal perjudicial, la Comunidad debe garantizar que la política fiscal sustente los objetivos de Lisboa, mantenga el buen funcionamiento y el desarrollo del mercado interior, contribuya a reducir de forma duradera la carga impositiva global, refuerce otras políticas acordadas en la Unión Europea y apoye la modernización del modelo social europeo. En años recientes se ha observado una tendencia cada vez mayor hacia una estrecha cooperación en materia de política fiscal. La prioridad actual es garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y de la unión económica y monetaria. La Unión Europea debe centrarse, en particular, en los problemas prácticos para los individuos y las empresas que operan dentro del mercado interior y en el nivel de coordinación entre los Estados miembros necesario para afrontar estos problemas. Esta tarea debe ir acompañada de medidas que ayuden a los Estados miembros a luchar contra el fraude y la evasión fiscal. No puede aceptarse la doble imposición debida simplemente a la naturaleza transfronteriza de la actividad económica, pero al eliminarla no deben crearse posibilidades de evasión y de elusión fiscal. Del mismo modo, el aumento de la coordinación entre los sistemas fiscales de los Estados miembros no debe dar lugar a falta de imposición involuntaria.

En la presente Comunicación se señalan una serie de objetivos concretos de política fiscal que la Comisión proseguirá. En particular:

- la Comisión ha establecido una clara estrategia legislativa en materia de IVA para los próximos cinco años y hará lo posible para que esta estrategia sea aplicada rápidamente en el Consejo;
- vista la urgente necesidad de mayor aproximación de la legislación de los Estados miembros en el ámbito de la tributación medioambiental y de la energía en la Unión Europea, la Comisión examinará detalladamente todas las estrategias posibles para progresar en este ámbito;
- la Comisión, tanto por razones de protección de la salud como para limitar los fraudes y el contrabando en el mercado interior, ha propuesto medidas para aumentar la convergencia entre los niveles de impuestos sobre consumos específicos en los Estados miembros con respecto al tabaco, y está celebrando consultas en relación con los impuestos específicos relativos al alcohol;
- en el ámbito de la tributación de las sociedades, la pregunta que se suscita cada vez más es hasta dónde debe llegar la coordinación. El debate gira en torno a

la cuestión de saber si, al aumentar la actividad transfronteriza, los obstáculos fiscales pueden seguir resolviéndose mediante soluciones parciales que dejen intactos los sistemas nacionales de imposición de las empresas. La Comisión, si bien reconoce que la fijación de los tipos de gravamen para las empresas corresponde a la competencia exclusiva de los Estados miembros, opina que un enfoque más ambicioso, por ejemplo un conjunto de normas fiscales comunes para las empresas, podría dar lugar a una solución más global. El estudio sobre la tributación de las empresas será una ayuda para la Comisión en su tarea de formarse una opinión sobre esta cuestión fundamental;

- es necesario eliminar los obstáculos fiscales a la prestación transfronteriza de pensiones de los sistemas de empleo, aspecto que se aborda en la reciente Comunicación de la Comisión sobre la tributación de las pensiones. Para alcanzar este objetivo, la Comisión supervisará de manera activa las normas de los Estados miembros al respecto y actuará siempre que resulte necesario;
- la Comisión sigue pensando que es indispensable el paso a la votación por mayoría cualificada, al menos para algunas cuestiones fiscales y en particular cuando existen distorsiones graves del mercado interior, pero la base jurídica actual sigue siendo la unanimidad. Por lo tanto, aunque la legislación comunitaria sobre imposición vaya a seguir desempeñando un papel importante, la Comisión cree que, para alcanzar los objetivos de la política fiscal, hay que utilizar todos los mecanismos disponibles y, en particular:
  - recurrir, de manera más proactiva, bien dirigida y equitativa, a los procedimientos de infracción en asuntos fiscales,
  - estudiar cuidadosamente la posibilidad de utilizar en mayor medida soluciones no legislativas y el mecanismo de cooperación reforzada.

Si se quiere que la Unión Europea haga frente al reto de la globalización y a los objetivos establecidos en el Tratado y en recientes Consejos Europeos, no se puede permitir que se mantengan los problemas y obstáculos que se ponen de manifiesto en la presente Comunicación. La Comisión, respetando plenamente el principio de subsidiariedad, pero también las exigencias del mercado interior y su propio papel como protectora de los Tratados, intentará, por lo tanto, proseguir de manera enérgica las vías de la coordinación en materia de política fiscal que se señalan en la presente Comunicación.