



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 27.6.2012  
COM(2012) 351 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL  
CONSEJO**

**sobre formas concretas de reforzar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal,  
también en relación con terceros países**

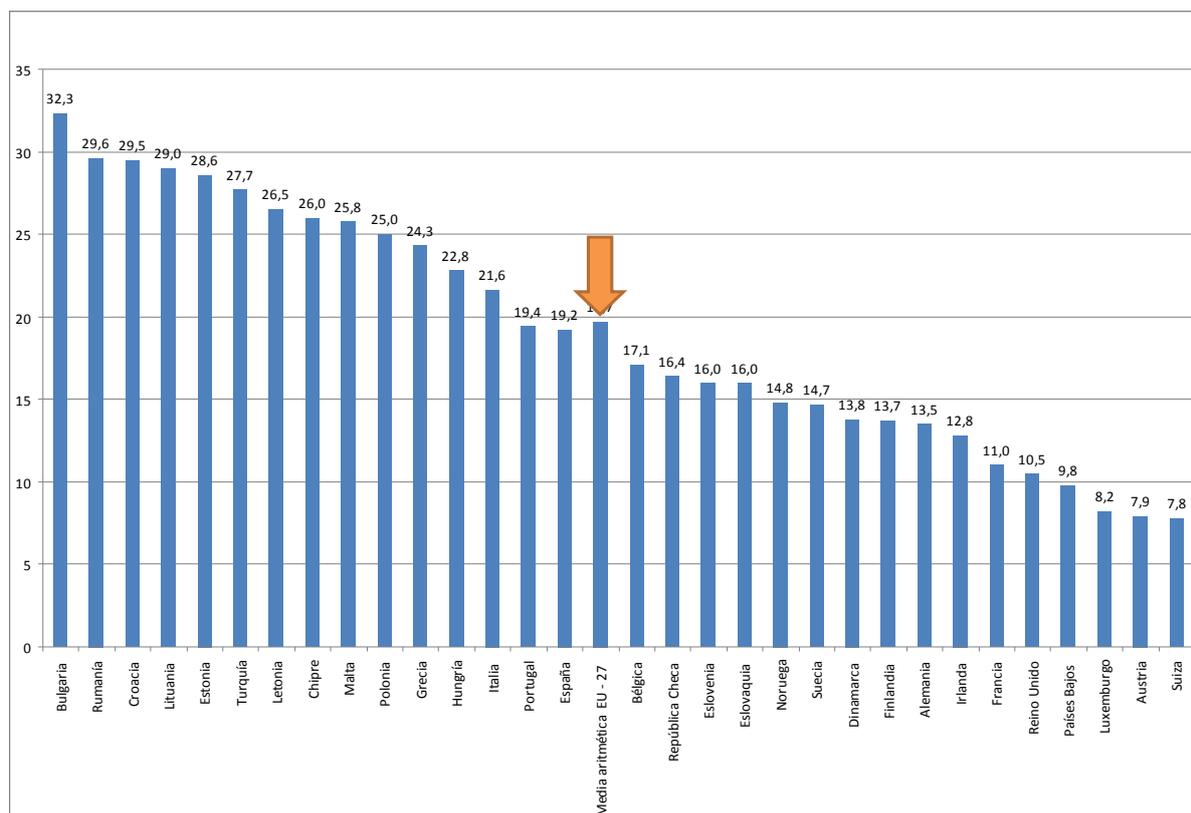
# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

## sobre formas concretas de reforzar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal, también en relación con terceros países

### 1. INTRODUCCIÓN

El fraude y la evasión fiscales están limitando la capacidad de los Estados miembros para recaudar ingresos y llevar a cabo su política económica. En tiempos de saneamiento presupuestario, cuando numerosos Estados miembros necesitan reducir sus gastos e incrementar sus ingresos, el fraude y la evasión fiscales dificultan aún más la realización de la política presupuestaria<sup>1</sup>. Los cálculos sobre el tamaño de la economía sumergida de la UE, casi una quinta parte del PIB, ofrecen un primer indicio de la magnitud del problema.

Gráfico 1: Estimación del tamaño de la economía sumergida en 2011 (% del PIB)<sup>2</sup>



<sup>1</sup> El fraude fiscal es una forma de evasión de impuestos deliberada que, en general, es sancionable penalmente. El término incluye situaciones en las que se presentan deliberadamente declaraciones falsas o se entregan documentos falsos. En general, la evasión fiscal incluye planes ilegales para ocultar o ignorar la obligación de tributar, es decir, el contribuyente paga menos impuestos de los que está legalmente obligado a pagar, ocultando renta o información a las autoridades tributarias.

<sup>2</sup> Fuente: Schneider, F. (2012), *Size and development of the Shadow Economy from 2003 to 2012: some new facts*. Las cifras que contiene este estudio están necesariamente basadas en hipótesis y, por consiguiente, deben interpretarse con cautela, ya que su certeza no está demostrada.

Asimismo, sigue habiendo decenas de miles de millones de euros en jurisdicciones extraterritoriales, por los que a menudo no se rinden cuentas ni se tributa, lo cual reduce los ingresos fiscales nacionales. Teniendo en cuenta la magnitud del fenómeno, intensificar la lucha contra el fraude y la evasión fiscales no es solo una cuestión de ingresos, sino también de justicia. Es importante recordar que la gran mayoría de los contribuyentes de la UE en general intenta cumplir sus obligaciones fiscales. De manera especial en los difíciles tiempos económicos actuales, estos honestos contribuyentes no deberían sufrir aumentos adicionales de los impuestos para compensar las pérdidas de ingresos ocasionadas por los defraudadores y los evasores fiscales. La atención debe centrarse, por tanto, en combatir el fraude y la evasión. La presente Comunicación no se ocupa del trabajo no declarado como tal, aunque este pueda aparecer conjuntamente con la evasión de impuestos indirectos; el planteamiento para combatir el trabajo no declarado se expuso en el documento COM(2007) 628. Hacer frente a estos problemas puede reportar beneficios significativos. Los cálculos muestran que las recientes iniciativas de cumplimiento voluntario adoptadas a raíz de una iniciativa del G-20 permitieron recaudar por sí solas 10 000 millones EUR en dos años a los Estados miembros que las llevaron a cabo<sup>3</sup>. Mediante la reducción del fraude y de la evasión los Estados miembros pueden incrementar sus ingresos fiscales, lo cual a su vez les dará más margen para reestructurar sus sistemas fiscales de una manera que promueva mejor el crecimiento, como se subrayó en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012<sup>4</sup>.

En los últimos años, el problema que suponen el fraude y la evasión fiscales ha aumentado considerablemente. La mundialización de la economía, los adelantos tecnológicos, la internacionalización del fraude y la consiguiente interdependencia de las administraciones tributarias de los Estados miembros ponen de manifiesto los límites de los planteamientos estrictamente nacionales y refuerzan la necesidad de la actuación conjunta.

Por esa razón, el 2 de marzo de 2012 el Consejo Europeo pidió al Consejo y a la Comisión que desarrollasen sin dilación métodos concretos para mejorar la lucha contra el fraude y la evasión fiscales, también en cuanto a la relación con terceros países, y que informaran al respecto para junio de 2012. En abril, el Parlamento Europeo adoptó una resolución en la que se hacía eco de la necesidad urgente de actuar en este ámbito.

Así pues, incrementar la eficiencia y la eficacia de la recaudación de impuestos es una necesidad apremiante. Los problemas que suponen el fraude y la evasión fiscales deben tratarse a tres niveles: en primer lugar, debe mejorar la recaudación de impuestos dentro de cada Estado miembro; en segundo lugar, es preciso incrementar la cooperación transfronteriza entre las administraciones tributarias de los Estados miembros; en tercer lugar, la UE necesita una política clara y coherente con respecto a los terceros países, a fin de promover sus normas a nivel internacional y garantizar unas condiciones equitativas. La cooperación a nivel de la UE aporta valor añadido en cada uno de estos tres ámbitos.

En la presente Comunicación se expone una idea general de cómo puede mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y cómo pueden reducirse el fraude y la evasión, mediante una mejor utilización de los instrumentos existentes y la adopción de propuestas pendientes de la Comisión. Asimismo, se señalan los ámbitos en los que una mayor acción o

---

<sup>3</sup> OCDE: *The Era of Bank Secrecy is Over; the G20/OECD process is delivering results*, 26 de octubre de 2011.

<sup>4</sup> Comunicación de la Comisión - Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012 – COM(2011) 815 final, de 25 de noviembre de 2011 – 17229/11; Conclusiones del Consejo de 16 de febrero de 2012 (6353/1/12 Rev.1).

coordinación legislativa beneficiaría a la UE y a los Estados miembros. Esta acción no solo debería centrarse en la actividad fraudulenta y la evasión fiscal, sino también en la planificación fiscal agresiva, que incluye la utilización de operaciones o estructuras artificiales y la explotación de los desajustes entre los sistemas fiscales, lo que socava las normas fiscales de los Estados miembros y agrava la pérdida de ingresos fiscales.

## 2. UNA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS MÁS EFICAZ EN LOS ESTADOS MIEMBROS

Los Estados miembros tienen plena soberanía sobre la recaudación de sus impuestos, el funcionamiento y la coherencia de sus legislaciones y administraciones tributarias y la lucha contra el fraude fiscal.

Sin embargo, la actuación nacional (o la falta de actuación) repercute directamente en el funcionamiento del mercado interior en general, ya que puede falsear la competencia entre las empresas de la UE, así como en la capacidad de los Estados miembros para cumplir los compromisos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La importancia de la política fiscal para el saneamiento presupuestario y el crecimiento ha sido claramente reconocida en el proceso del Semestre Europeo<sup>5</sup> y el Pacto por el Euro Plus<sup>6</sup>. También el G-20 ha hecho hincapié en esta idea. Una recaudación de impuestos ineficiente e ineficaz constituye un obstáculo para un saneamiento presupuestario justo y ambicioso.

El amplio análisis llevado a cabo por la Comisión en el contexto del Semestre Europeo y concretado en las recomendaciones dirigidas tanto a distintos Estados miembros como a la zona del euro ha revelado que muchos Estados miembros tienen verdaderos y sustanciales problemas de evasión fiscal, a veces vinculados a una capacidad administrativa deficiente. Se han dirigido recomendaciones específicas sobre estas cuestiones a diez Estados miembros<sup>7</sup>.

Reforzar la lucha contra el fraude y la evasión como se especifica en algunas recomendaciones específicas por países incrementará los ingresos fiscales y, por lo tanto, sustentará las necesarias reformas estructurales. Asimismo, puede ayudar a los Estados miembros a aplicar otras recomendaciones relacionadas con los impuestos y tendentes a promover el crecimiento, como la de reducir los costes que conlleva para las empresas el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Los datos sobre la proporción de ingresos procedentes del IVA en los Estados miembros ponen de manifiesto la cantidad de ingresos que se dejan de recaudar. Si bien los tipos reducidos y las exenciones del IVA explican en parte este agujero, el hecho de que los

---

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión - Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012 – COM(2011) 815 final, de 25 de noviembre de 2011 – 17229/11; Conclusiones del Consejo de 16 de febrero de 2012 (6353/1/12 Rev.1).

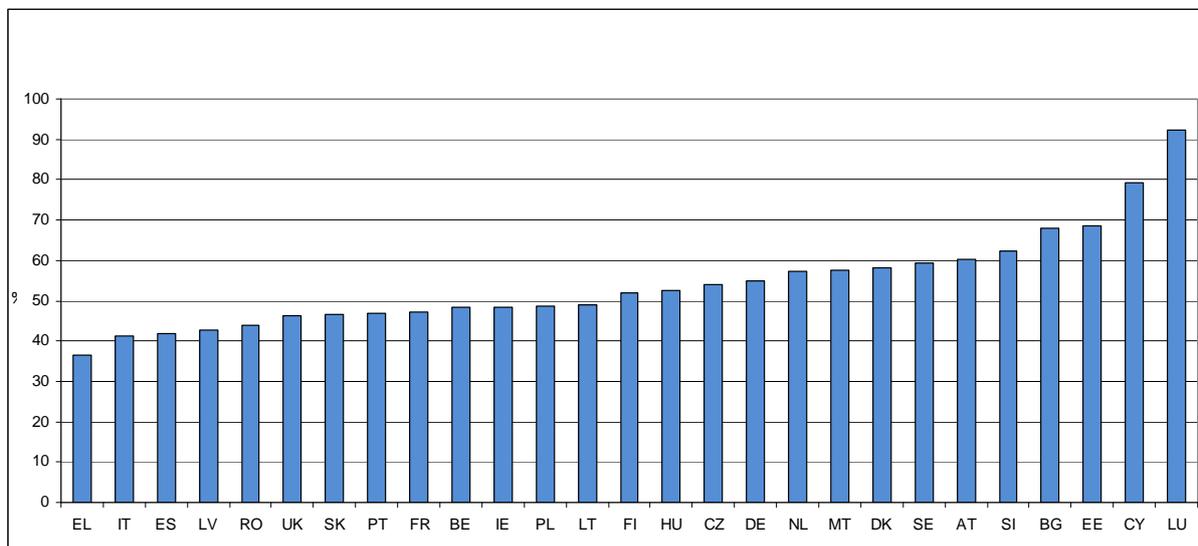
<sup>6</sup> Conclusiones del Consejo de 16 de febrero de 2012 (6404/1/12 Rev.1).

<sup>7</sup> Se han dirigido recomendaciones específicas por país sobre estas cuestiones a Bulgaria, Chequia, Chipre, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Italia, Lituania, Malta y Polonia. Cabe destacar que a los Estados miembros que actualmente se benefician de una ayuda financiera con cargo a la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), al Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) o en virtud de lo dispuesto en el artículo 143 del Tratado, se les recomienda que apliquen las medidas establecidas en sus respectivas decisiones de aplicación y especificadas con más detalle en sus memorandos de acuerdo y, en su caso, en sus posteriores *addenda*. Esto se refiere a Grecia, Irlanda, Portugal y Rumanía.

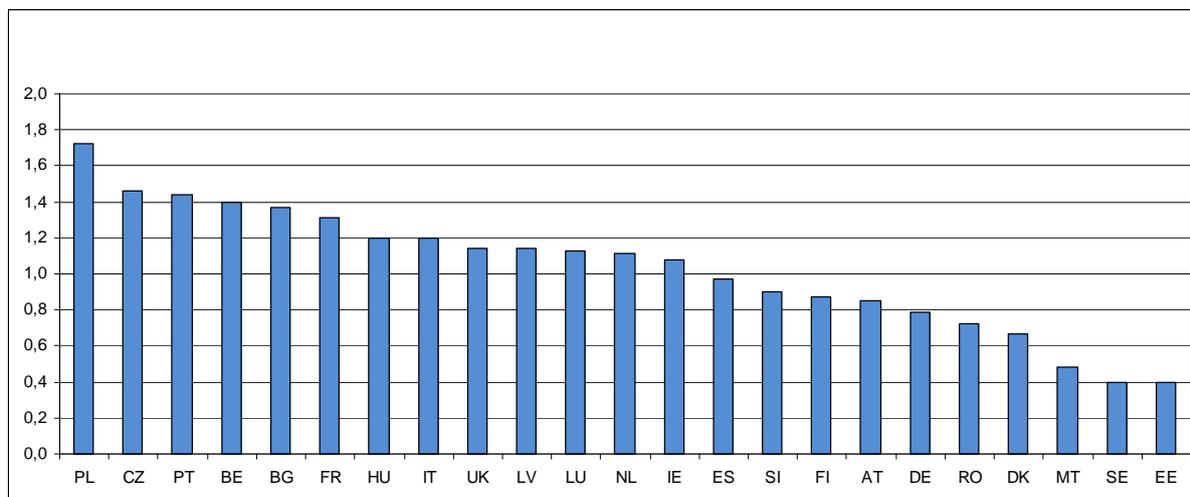
Estados miembros recauden solo una parte de los ingresos teóricos del IVA se debe también a la evasión fiscal.

## Gráfico 2: Ingresos reales procedentes del IVA en 2010 (% de los ingresos teóricos a tipos normales)<sup>8</sup>

Los sustanciales costes administrativos relacionados con la recaudación de impuestos ponen de manifiesto también los problemas que afrontan las administraciones tributarias.



## Gráfico 3: Costes administrativos / recaudación de ingresos netos en 2009 (costes en EUR por cada 100 EUR de ingresos)<sup>9</sup>



En este contexto, hay ya programas de asistencia técnica específicos<sup>10</sup>, y la Comisión invita a los Estados miembros a que se basen en ellos cuando elaboren programas para mejorar el funcionamiento de sus administraciones tributarias, aumentando la capacidad administrativa y

<sup>8</sup> Fuente: Comisión Europea; *Taxation trends in the European Union*, edición de 2012.

<sup>9</sup> Fuente: OCDE. El gráfico ofrece los datos correspondientes a 23 Estados miembros. Para CY, EL, LT y SK, no se dispone de datos o los datos están en proceso de validación.

<sup>10</sup> Decisión n° 1482/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se establece un programa comunitario destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (Fiscalis 2013) y por la que se deroga la Decisión n° 2235/2002/CE (DO L 330 de 15.12.2007, p. 1).

el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En el futuro hará falta un sucesor eficaz del actual programa FISCALIS, para mejorar el funcionamiento adecuado de los sistemas de fiscalidad en el mercado interior.

La Comisión considera importante también seguir prestando asistencia a los Estados miembros en la detección de las deficiencias inherentes de sus administraciones tributarias, y ayudarles a resolver problemas específicos y a realizar un intercambio eficaz de mejores prácticas, también mediante el desarrollo de metodologías de análisis comparativo que permitan evaluar las funciones básicas de recaudación de impuestos y control fiscal.

### **3. MEJOR COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DE LA UE**

El proceso de integración europea ha conducido a una mayor integración de las economías de todos los Estados miembros, con volúmenes elevados de transacciones transfronterizas y disminución de los costes y los riesgos ligados a ellas. Esto, a su vez, ha planteado a las administraciones tributarias nacionales nuevos retos de cooperación e intercambio de información.

#### **3.1. Uso óptimo de los instrumentos jurídicos existentes**

La cooperación transfronteriza entre las administraciones tributarias de los Estados miembros solo puede ser verdaderamente eficaz si hay confianza mutua y solidaridad entre los Estados miembros. Solo cuando los Estados miembros están dispuestos a ayudarse entre sí pueden esperar obtener el máximo provecho de la cooperación. La experiencia de la Directiva sobre el ahorro<sup>11</sup> demuestra los beneficios de esa cooperación. Cada año se envía una media de más de 4 millones de ficheros de países de origen a países de residencia, lo que representa una media de 20 000 millones de euros de rendimientos del ahorro.

En los últimos años se ha adoptado una serie de instrumentos jurídicos importantes para la cooperación administrativa, tanto por lo que respecta a los impuestos directos como a los indirectos<sup>12</sup>. Sin embargo, los Estados miembros aún no los utilizan de manera eficaz y completa.

La Comisión está ayudando a los Estados miembros en sus esfuerzos, proporcionándoles las herramientas e instrumentos prácticos que necesitan para llevar a cabo una cooperación administrativa eficaz. Ha elaborado ya formatos electrónicos para el intercambio de información, y los canales seguros de comunicación deberán actualizarse y ampliarse continuamente para abarcar también otros tipos de ingresos. La Comisión supervisará de cerca

---

<sup>11</sup> Directiva 2003/48/CE del Consejo, de 3 de junio de 2003, en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses (DO L 157 de 26.6.2003, p. 38).

<sup>12</sup> Directiva 2010/24/UE del Consejo, de 16 de marzo de 2010, sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas (DO L 84 de 31.3.2010, p. 1); Reglamento (UE) n° 904/2010 del Consejo, de 7 de octubre de 2010, relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (DO L 268 de 12.10.2010, p. 1); Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE (DO L 64 de 11.3.2011, p. 1); Reglamento (UE) n° 389/2012 del Consejo, de 2 de mayo de 2012, sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 2073/2004 (DO L 121 de 8.5.2012, p. 1).

la correcta aplicación por todos los Estados miembros de las normas y los procedimientos acordados en común.

## **3.2. Otras maneras concretas de aumentar la cooperación**

### *3.2.1. Reforzar los instrumentos existentes*

El 13 de noviembre de 2008, la Comisión adoptó una propuesta de modificación de la Directiva sobre el ahorro con el fin de cerrar los resquicios existentes y mejorar la lucha contra la evasión fiscal. Los dos principales resquicios detectados eran la utilización de estructuras intermedias exentas de impuestos para ocultar la propiedad efectiva real y la utilización de instrumentos financieros innovadores y otros productos (en concreto, productos estructurados al por menor y productos preempaquetados de seguros) no regulados por la Directiva.

La segunda revisión de la Directiva sobre el ahorro confirmó el uso generalizado de estructuras extraterritoriales exentas de impuestos interpuestas entre el pagador y el beneficiario final a fin de ocultar la propiedad efectiva: el 35 % de los depósitos no bancarios en los Estados miembros (el 65 % cuando se trata de los depósitos en países con los que hay acuerdos en materia de ahorro) se mantienen en estas estructuras establecidas en jurisdicciones extraterritoriales. La revisión puso también de manifiesto que el mercado de los productos financieros estructurados (el saldo vivo actual de las ventas es de 767 300 millones EUR) ha aumentado anualmente en más de un 30 % de media en los últimos años. El contenido de la propuesta de modificación ha sido aprobado en lo esencial por los Estados miembros y es fundamental que estos cambios se adopten ahora sin dilación. La UE debe demostrar su capacidad para tratar estos problemas, lo cual la situará también en una posición más fuerte para solicitar mejoras equivalentes en otros países.

### *3.2.2. Mejorar el intercambio de información*

El intercambio de datos proporciona a las administraciones tributarias valiosísima información sobre los ingresos que han percibido sus contribuyentes y los bienes que poseen, que puede resultar también especialmente útil para el análisis de riesgos y puede ayudar a incentivar el cumplimiento voluntario. El intercambio automático de información debe promoverse allí donde resulte de mayor utilidad. La Comisión ha desarrollado formatos electrónicos para los rendimientos del ahorro y está elaborando actualmente nuevos formatos para las rentas incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2011/16, con el fin de poner en práctica un intercambio de información automático, seguro y reforzado en la UE. Al promover su modelo de intercambio automático de información, la UE desempeña un papel decisivo en el apoyo al desarrollo de normas internacionales de transparencia e intercambio de información en materia fiscal.

Para que la información intercambiada pueda utilizarse de inmediato, es esencial mejorar la identificación de los contribuyentes. La experiencia de los Estados miembros muestra que es mucho más fácil cotejar la información cuando se transmite y utiliza un número de identificación fiscal (NIF) como identificador único. Por consiguiente, la Comisión realizará una evaluación de impacto con miras a proponer, cuando proceda, la asignación de un NIF europeo a todo contribuyente que participe en actividades transfronterizas. Debe considerarse también la posibilidad de que las administraciones tributarias de los Estados miembros se concedan mutuamente acceso directo a las áreas pertinentes de sus respectivas bases de datos

nacionales, ampliando al mismo tiempo el alcance del acceso automatizado en el ámbito del IVA.

### 3.2.3. *Combatir tendencias y tramas de fraude y evasión fiscales*

Es esencial desarrollar y compartir herramientas, sistemas y métodos de trabajo para detectar tendencias y tramas que impliquen fraude y evasión fiscales, así como para identificar a los defraudadores transfronterizos. Para cumplir este objetivo, la Comisión seguirá trabajando en la red Eurofisc, en rápida expansión, y en su sistema de alerta rápida en el ámbito de los impuestos directos, así como en la mejora de las técnicas de gestión de riesgos. La Comisión propondrá asimismo un mecanismo de reacción rápida contra el fraude en el ámbito del IVA.

La Comisión quiere desarrollar también una estrategia para hacer frente a la planificación fiscal agresiva. Analizará las opciones para mejorar el acceso a la información sobre los flujos de dinero, lo cual facilitará la localización de los pagos importantes realizados a través de cuentas bancarias en jurisdicciones extraterritoriales. Debería considerarse la creación, dentro de la UE, de equipos de auditores dedicados al fraude fiscal transfronterizo. Debería promoverse la realización con mayor regularidad de auditorías conjuntas, haciendo un amplio uso de las disposiciones jurídicas vigentes sobre controles simultáneos y la presencia de funcionarios de un Estado miembro en otro Estado miembro<sup>13</sup>.

### 3.2.4. *Asegurar niveles elevados de cumplimiento de los contribuyentes*

Mejorar el cumplimiento tributario de los contribuyentes<sup>14</sup> es un elemento importante de una estrategia eficaz de lucha contra el fraude y la evasión fiscales. Para que mejore el cumplimiento, tanto a nivel interno como en situaciones transfronterizas, es preciso que los contribuyentes estén mejor informados sobre las normas fiscales de la UE y de los Estados miembros. Mediante herramientas como un portal web fiscal, para todos los impuestos y contribuyentes, y una ventanilla única para contribuyentes no residentes en los Estados miembros se facilitaría a los contribuyentes interesados el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. En el ámbito del IVA, la Comisión ha creado una plataforma de diálogo, el llamado «Foro sobre el IVA de la UE», en el que participan autoridades tributarias y representantes empresariales. Este Foro creará las condiciones para que funcione mejor el actual sistema del IVA, con el fin de incrementar el cumplimiento voluntario.

El cumplimiento por los contribuyentes de sus obligaciones fiscales podría fomentarse de varias maneras. Una de ellas consiste en reducir los costes y la complejidad de este cumplimiento para los contribuyentes. Los costes administrativos que conlleva para las empresas el cumplimiento del código tributario varían considerablemente entre los Estados miembros. Puesto que la inversión de tiempo y dinero es desproporcionada para las pequeñas empresas, la reducción de la complejidad administrativa y una mayor utilización de las herramientas en línea ayudarían a recaudar impuestos y aumentarían la competitividad de numerosas empresas europeas.

---

<sup>13</sup> Artículo 7 de la Directiva 2010/24/UE; artículos 28, 29 y 30 del Reglamento (UE) n° 904/2010; artículos 11 y 12 de la Directiva 2011/16/UE; y artículos 12 y 13 del Reglamento (UE) n° 389/2012.

<sup>14</sup> El cumplimiento tributario es la medida en que un contribuyente cumple (o no cumple) las normas fiscales de su país, por ejemplo declarando la renta, presentando una declaración y pagando los impuestos debidos dentro de los plazos prescritos.

Las administraciones tributarias deberían plantearse también complementar sus medidas de control con medidas de servicio. Podrían desarrollar también incentivos, en forma de programas de comunicación voluntaria, y animar a los contribuyentes a corregir sus errores espontáneamente. En el mismo espíritu de la responsabilidad social de las empresas<sup>15</sup>, la Comisión elaborará una carta de los contribuyentes.

En un mundo globalizado, donde los contribuyentes que incumplen sus obligaciones pueden sopesar los riesgos que corren de ser localizados y castigados en diferentes jurisdicciones, merece la pena considerar unas normas mínimas comunes contra los defraudadores y los evasores en relación con determinados tipos de delitos fiscales, que incluyan sanciones administrativas o penales. La lucha contra el fraude es uno de los sectores prioritarios señalados en la Comunicación de la Comisión «Hacia una política de Derecho penal de la UE»<sup>16</sup>. La Comisión propondrá normas encaminadas a fortalecer la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la UE mediante el Derecho penal.

### 3.2.5. *Mejorar la gobernanza en el ámbito fiscal*

Un contribuyente que comete fraude en el ámbito del IVA es probable que también incumpla sus obligaciones en materia de impuesto de sociedades o sobre la renta, y viceversa. Por lo tanto, es esencial promover un enfoque más coordinado entre impuestos directos e indirectos. Sin ignorar las características específicas de los diferentes impuestos, sería conveniente basarse en los diferentes mecanismos y métodos de trabajo aplicados en los respectivos ámbitos para mejorar la eficiencia de la lucha contra el fraude fiscal en todos ellos.

Debería promoverse una mayor convergencia de las herramientas y los sistemas disponibles en los ámbitos de la fiscalidad directa e indirecta, por ejemplo ofreciendo el mismo diseño para las partes comunes de los formularios. A medio plazo, la Comisión estudiará la posibilidad de adoptar un instrumento jurídico único para la cooperación administrativa en relación con todos los tipos de impuestos, a fin de garantizar una integración y coherencia plenas de los mecanismos de cooperación.

Puesto que el fraude fiscal a menudo está vinculado con otras formas de actividad delictiva, es importante reforzar la cooperación entre las administraciones tributarias y otras autoridades, en particular las responsables de la lucha contra el blanqueo de dinero, los organismos de la seguridad social y las autoridades judiciales, tanto a nivel nacional como internacional. A nivel nacional, es necesario garantizar un nivel satisfactorio de cooperación entre todos los servicios responsables de hacer cumplir la ley, no solo en relación con el fraude y la evasión fiscales sino también con los delitos relacionados con la fiscalidad<sup>17,18</sup>. La cooperación en relación con los delitos que afectan a la fiscalidad puede llevarse a cabo también a través de Europol<sup>19</sup>. La Comisión puede facilitar la coordinación en los ámbitos pertinentes mediante la utilización conjunta de sus programas actuales y los que los sucedan en el futuro.

---

<sup>15</sup> Comunicación sobre una estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas – COM (2011) 681 final de 25.10.2011.

<sup>16</sup> COM(2011) 573 final de 20.9.2011.

<sup>17</sup> Blanqueo de dinero, financiación del terrorismo y tramas delictivas relacionadas con el fraude intracomunitario conocido como «del operador desaparecido», incluido el fraude del IVA conocido como «carrusel» y la inversión delictiva en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE.

<sup>18</sup> Las normas revisadas del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), adoptadas en febrero de 2012, añadieron el delito fiscal como delito principal junto al blanqueo de dinero y el delito de financiación del terrorismo.

<sup>19</sup> Europol permite identificar a los organizadores de delitos relacionados con la fiscalidad y dismantelar las redes de delincuencia.

#### 4. UNA POLÍTICA COHERENTE CON RESPECTO A LOS TERCEROS PAÍSES

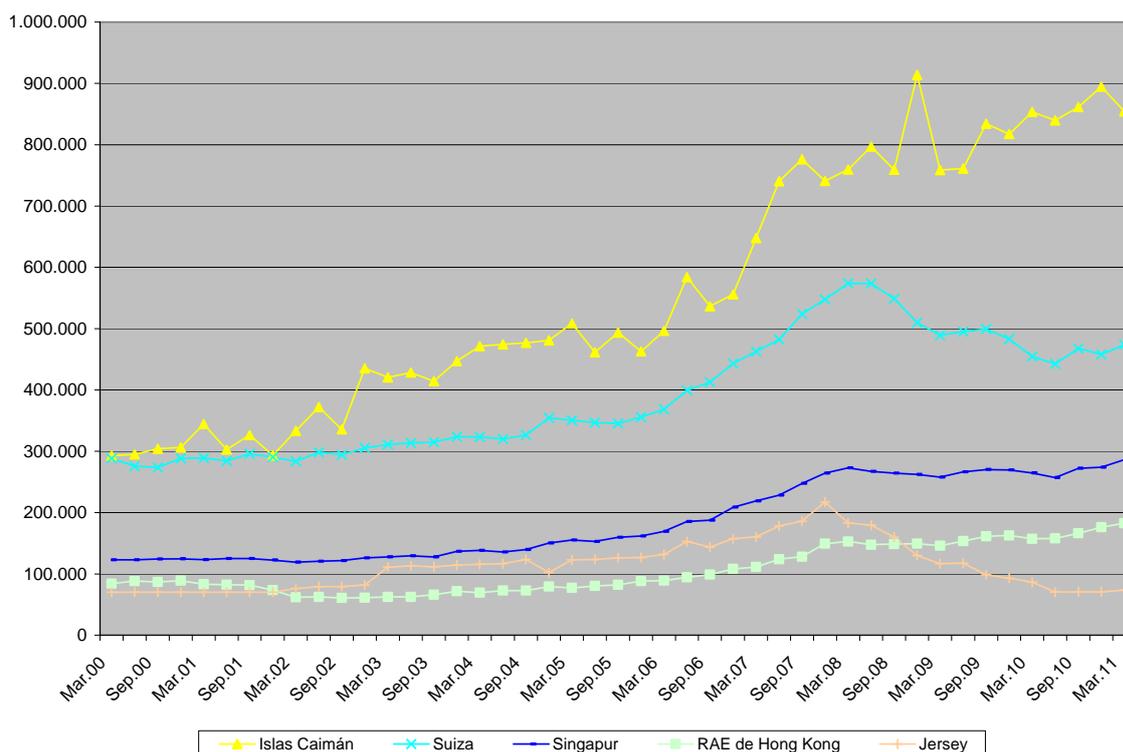
La UE tiene una política clara y coherente por lo que respecta a los principios de buena gobernanza en el ámbito fiscal (transparencia, intercambio de información y competencia fiscal leal), pero debe velar por que se promueva de una manera más coherente, no solo dentro de la UE sino también en relación con los terceros países.

##### 4.1. Garantizar la aplicación de normas equivalentes por los terceros países

La aplicación eficaz y sin dificultades de las medidas reforzadas sobre fiscalidad del ahorro adoptadas a nivel de la UE se beneficiaría mucho si algunos socios importantes de la UE intensificaran las medidas en vigor equivalentes.

Algunos centros financieros muy conocidos y publicitados, con fuertes legislaciones de secreto bancario, siguen dominando el mercado internacional de los depósitos transfronterizos. Solo las Islas Caimán y Suiza, con un total de 1,352 billones USD en depósitos no bancarios, representan casi el 20 % del total de los depósitos no bancarios en todo el mundo.

**Gráfico 4: Tendencias de los depósitos no bancarios extranjeros en bancos de algunos de los principales centros financieros fuera de la UE (millones USD)<sup>20</sup>**



Por consiguiente, el Consejo debe dar con prontitud mandato a la Comisión para que negocie modificaciones de los acuerdos sobre el ahorro que la UE mantiene actualmente con Suiza, Andorra, Mónaco, Liechtenstein y San Marino, y prestarle apoyo en esta tarea. La adaptación de estos acuerdos a las nuevas normas aplicadas en la UE, como resultado de las

<sup>20</sup> Fuente: Datos públicos agregados del BPI.

modificaciones que se van a introducir en la Directiva sobre el ahorro, debería permitir avances en el desarrollo de medidas equivalentes en estas jurisdicciones. Una medida similar debería adoptarse para actualizar los acuerdos sobre el ahorro suscritos con los territorios dependientes o asociados pertinentes. Se debería prestar atención a las tendencias internacionales en lo que concierne a los centros financieros de todo el mundo.

Todas estas medidas tomadas en conjunto fortalecerían enormemente la capacidad de los Estados miembros para recaudar impuestos sobre las rentas de inversión de sus respectivos residentes. Los acuerdos bilaterales celebrados recientemente por el Reino Unido y Alemania con Suiza dan una indicación del volumen de los activos libres de impuestos mantenidos en Suiza. Como resultado de estos acuerdos se prevén pagos por adelantado de 500 millones CHF para el Reino Unido y de 2 000 millones CHF para Alemania. Se espera que los pagos de regularización efectivos superen los 1 300 millones CHF para el Reino Unido y los 4 000 millones CHF para Alemania. El Reino Unido calcula que obtendrá en total entre 4 000 y 7 000 millones GBP de la regularización. Este cálculo da una indicación de la magnitud del problema para la UE en su conjunto.

Las conclusiones de la segunda revisión de la Directiva sobre el ahorro muestran que el reforzamiento de los acuerdos existentes con arreglo a las modificaciones propuestas de la Directiva permitiría incluir los fondos guardados en cuentas fiduciarias. Se trata de cuentas en las que el banco del inversor ha vuelto a depositar fondos a su propio nombre en otra jurisdicción. En el caso de Suiza, los fondos guardados en estas cuentas fiduciarias representan 4,5 veces los fondos que poseen directamente esos inversores.

#### **4.2. Promover las normas de la UE a nivel internacional**

Es importante mejorar la coherencia entre las políticas de la UE en general, de manera que los socios de la UE en el marco de acuerdos de comercio y cooperación internacionales se comprometan a respetar los principios de buena gobernanza en el ámbito fiscal, de acuerdo con las conclusiones del Consejo de 2008<sup>21</sup>. Estos principios deben seguir incluyéndose en todos los acuerdos pertinentes a nivel de la UE con terceros países y promoviéndose a través de incentivos para la cooperación al desarrollo, según lo expuesto en la Comunicación de 2009 «Fomento de la Buena Gobernanza en el Ámbito Fiscal»<sup>22</sup> y en la Comunicación de 2010 «Fiscalidad y desarrollo – Cooperación con países en desarrollo para promover la buena gobernanza en asuntos fiscales»<sup>23</sup>.

El Consejo debe asimismo aprobar sin dilación el proyecto de acuerdo UE/Liechtensten sobre lucha contra el fraude y cooperación en materia fiscal y debe dar mandato a la Comisión para que entable negociaciones similares con Andorra, Mónaco, San Marino y Suiza. Además, deben estudiarse las posibilidades de celebrar acuerdos multilaterales de cooperación administrativa con terceros países en el ámbito de los impuestos indirectos, así como la participación de terceros países en los controles simultáneos.

Las novedades recientes a nivel internacional por lo que respecta a la ley estadounidense contra la evasión fiscal (*Foreign Account Tax Compliance Act*, FATCA) abren nuevas

---

<sup>21</sup> Conclusiones de la reunión del Consejo ECOFIN de 14 de mayo de 2008 (comunicado de prensa 8850/08).

<sup>22</sup> COM(2009) 201 final de 28.4.2009.

<sup>23</sup> COM(2010) 163 final de 21.4.2010.

perspectivas de fortalecimiento del intercambio automático de información entre los Estados miembros y terceros países, lo que mejoraría la transparencia a nivel mundial.

Por último, debe mejorar la cooperación con otras organizaciones internacionales con el fin de promover los intereses comunes, evitar las duplicaciones y crear sinergias en beneficio de las instituciones financieras y las administraciones tributarias<sup>24</sup>. Los Estados miembros deben tener la posibilidad de utilizar un solo conjunto de herramientas e instrumentos, tanto en el interior de la UE como en sus relaciones con terceros países. Con este fin, la Comisión está promoviendo una serie de herramientas prácticas avanzadas de la UE (incluidos formatos electrónicos) para que las utilicen países no miembros de la UE, en especial en sus relaciones con los Estados miembros de la UE.

### **4.3. Próximos pasos para hacer frente a los paraísos fiscales y la planificación fiscal agresiva**

Los paraísos fiscales, a veces también denominados «países y territorios no cooperadores», se consideran habitualmente jurisdicciones capaces de financiar sus servicios públicos sin impuestos o con impuestos sobre la renta nominales y que se ofrecen como lugares que pueden ser utilizados por personas que no residen en ellos para escapar a la fiscalidad en su país de residencia. La OCDE ha descrito tres características que definen la existencia de un paraíso fiscal: i) la falta de intercambio efectivo de información, ii) la falta de transparencia, y iii) la ausencia de obligación de llevar a cabo actividades sustanciales. Además, a menudo ofrecen un régimen fiscal preferente a los no residentes para atraer la inversión de otros países. Por lo tanto, los paraísos fiscales compiten de manera desleal y hacen que a los demás países les resulte difícil recaudar una cantidad justa de impuestos de sus residentes.

Se está llevando a cabo una intensa labor para eliminar muchas de las características perjudiciales de los paraísos fiscales. Se han hecho progresos importantes mediante la adopción casi universal de normas estrictas sobre el intercambio de información previa petición y la transparencia, uno de los logros de la nueva convocatoria del Foro Global de la OCDE sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales. Sin embargo, aunque muchos antiguos «paraísos fiscales» se han comprometido a respetar estos principios, apenas se ha empezado a examinar el cumplimiento de esos compromisos en la práctica. Además, el Foro no considera la cuestión de «la competencia leal en materia fiscal», un principio que la UE apoya internamente a través del Código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas<sup>25</sup>. Promover este concepto en la relación con terceros países es importante tanto para la OCDE como para la UE.

Los paraísos fiscales siguen dañando potencialmente los intereses de los Estados miembros. La carga que suponen los costes de cumplimiento adicionales ocasionados por la falta de coordinación de las actuaciones de los Estados miembros para proteger su base imponible recae en todos los contribuyentes. Asimismo, todos los contribuyentes padecen la subida de los tipos impositivos para compensar la pérdida de ingresos fiscales que acarrea la desviación de una parte de la base imponible a paraísos fiscales.

---

<sup>24</sup> La UE participa activamente en otros foros internacionales como la OCDE, la Organización Internacional de Administraciones Tributarias (IOTA), el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), el Diálogo Internacional sobre Fiscalidad (ITD), el Pacto Internacional sobre Fiscalidad (ITC) y el Foro de las Administraciones Tributarias Africanas (ATAF).

<sup>25</sup> Conclusiones de la reunión del Consejo ECOFIN de 1 de diciembre de 1997 sobre la política fiscal (DO C 2 de 6.1.1998, p. 1).

Por encima de las cuestiones específicas vinculadas a los paraísos fiscales, el objetivo de la Comisión es contribuir a lograr en la UE un entorno fiscal equitativo y saneado (para los Estados miembros, los contribuyentes y los inversores) en el que se haga frente de manera eficiente a la erosión de las bases imponibles (dentro de la UE y en relación con terceros países). Es importante que las ventajas que se obtengan no se vean socavadas por las acciones de terceros países. Las políticas que podrían adoptarse para alcanzar este objetivo están siendo evaluadas actualmente con miras a presentar un plan de acción hacia finales del presente año. Se trata de establecer una serie de medidas, procedimientos y herramientas para la actuación coordinada. Esto podría incluir una combinación de medidas defensivas o sanciones contra los países que practiquen una competencia desleal en materia fiscal y de incentivos para aquellos países que pongan fin a estas prácticas. Se hará hincapié en la coordinación de las medidas. La Comisión tratará también cuestiones relacionadas con la planificación fiscal agresiva.

## 5. CONCLUSIÓN

Existe una clara voluntad política, como expresaron los Jefes de Estado y de Gobierno el 2 de marzo de 2012, de priorizar acciones concretas para luchar contra el fraude y la evasión fiscal. Esta voluntad debe plasmarse ahora en este tipo de acciones. La presente Comunicación ofrece una primera respuesta a la petición del Consejo Europeo, al describir a grandes rasgos los diferentes niveles en los que es necesario actuar y ofrecer unas orientaciones generales sobre las cuestiones que merecen ser consideradas más a fondo. La Comisión espera promover estos debates, tanto en el Consejo como a través del Grupo de Política Fiscal<sup>26</sup>. Una rápida aprobación de la revisión de la Directiva sobre el ahorro y un acuerdo inmediato para otorgar el mandato de negociación a la Comisión constituirían un primer paso en esta dirección.

El proceso del Semestre Europeo ofrece una oportunidad idónea para examinar cuestiones de fiscalidad en el contexto general del desarrollo económico de la UE y para integrar la política fiscal en el impulso a favor del crecimiento. La Comisión proseguirá su labor de apoyo a las estrategias de saneamiento y a favor del crecimiento de los Estados miembros.

La Comisión quiere proponer, antes de que finalice 2012, un plan de acción basado en una evaluación de impacto proporcionada, en el que se indicarán medidas específicas que podrían desarrollarse rápidamente si se les diera la prioridad política adecuada. Está previsto presentar este plan junto con la iniciativa sobre los paraísos fiscales y la planificación fiscal agresiva. En este plan de acción se expondrán medidas concretas para reforzar la cooperación administrativa, se apoyará el desarrollo de la actual política de buena gobernanza y se tratarán las cuestiones más generales de interacción con los paraísos fiscales y de lucha contra la planificación fiscal agresiva y otros aspectos, como los delitos relacionados con la fiscalidad.

---

<sup>26</sup> El Grupo de Política Fiscal es un grupo permanente de alto nivel, establecido en 1996, que lleva a cabo un debate estratégico y global sobre cuestiones de política fiscal a nivel europeo y está presidido por el Comisario responsable de la fiscalidad.