

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

483ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 18 Y 19 DE SEPTIEMBRE DE 2012

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Solventar los obstáculos transfronterizos derivados de los impuestos sobre sucesiones en la UE»

[COM(2011) 864 final]

(2012/C 351/09)

Ponente: **Vincent FARRUGIA**

El 15 de diciembre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Solventar los obstáculos transfronterizos derivados de los impuestos sobre sucesiones en la UE»

COM(2011) 864 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de septiembre de 2012.

En su 483º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 18 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 135 votos a favor, 1 en contra y 11 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Los ciudadanos de la UE que heredan bienes fuera de las fronteras nacionales de los Estados miembros se ven a menudo sometidos a su tributación en dos o más Estados miembros (es decir, con una doble o múltiple imposición) y a una discriminación fiscal. Estos problemas imponen frecuentemente a los ciudadanos unas condiciones excepcionalmente onerosas e indebidas y obstaculizan el logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. En un esfuerzo por abordar estos problemas, la Comisión presentó en 2011 una Comunicación y una Recomendación de acompañamiento.

1.2 El CESE es favorable a la supresión de la doble o múltiple imposición y de la discriminación fiscal, y celebra el enfoque adoptado por la Comisión, que respeta la soberanía fiscal de los distintos Estados miembros a la vez que pide una mejor interconexión de los sistemas fiscales nacionales.

1.3 Sin embargo, el CESE considera que la Comisión puede ser más eficaz a la hora de alcanzar los objetivos finales de esta acción, si ésta:

- propone y pone en práctica unos mecanismos prácticos que, en un plazo razonable, garanticen una interconexión eficaz de los regímenes fiscales nacionales por lo que se refiere al impuesto de sucesiones, a la vez que anima a los Estados miembros a establecer y aplicar unos mecanismos de deducción de la doble o múltiple imposición fiscal que sean más eficaces y flexibles;
- utiliza los mecanismos legislativos de forma que se elimine realmente la doble o múltiple imposición de las sucesiones de los ciudadanos de la UE;
- va más allá de las cuestiones de tributación transfronteriza y entra en los efectos potencialmente distorsionadores que resultan de las diferencias en el cómputo de las bases fiscales del impuesto de sucesiones en las diferentes jurisdicciones fiscales nacionales, estableciendo unos principios comunes que sean aplicables en toda la UE sobre la base de una valoración equitativa de los activos netos y protegiendo la continuidad del negocio de la entidad económica;

- promueve activamente unos regímenes fiscales más eficaces, eficientes y respetuosos con el ciudadano, que impongan la menor carga posible a los contribuyentes;
- estudia las cuestiones relativas a la tributación global de las sucesiones transfronterizas que afectan a los ciudadanos de la UE, y
- estudia la posibilidad de simplificar la tributación de las sucesiones con elementos transfronterizos mediante un sistema que establezca una única imposición y en un único lugar en función de la situación del bien.

1.4 Un observatorio de la fiscalidad transfronteriza de la UE –cuya creación bajo los auspicios de la Comisión ha sido sugerida en una serie de dictámenes del CESE sobre la imposición múltiple y discriminatoria⁽¹⁾– podría servir de instrumento para poner en práctica las anteriores recomendaciones.

2. Contenido y antecedentes de la propuesta

2.1 Los ciudadanos de la UE que heredan bienes en el extranjero a menudo se ven confrontados a deudas tributarias en más de un Estado miembro (*múltiple imposición*). Además, varios Estados miembros imponen a las sucesiones de extranjeros un gravamen mayor que a las sucesiones locales (*discriminación fiscal*). En estas situaciones, los ciudadanos se pueden ver sometidos a unas condiciones excepcionalmente onerosas e indebidas en caso de herencia. En concreto, las pequeñas empresas pueden encontrar dificultades en el caso de transmisión por el fallecimiento de sus propietarios.

2.2 Existen vías de recurso para proteger a los ciudadanos frente a la discriminación fiscal. No obstante, frecuentemente estas no son eficaces debido a unos costes prohibitivos. No existen vías de recurso para proteger a los ciudadanos frente a la múltiple imposición, atendiendo al derecho de los distintos Estados miembros a imponer su tributación⁽²⁾.

2.3 Esto tiene lugar en un contexto en el que el número de ciudadanos de la UE que se trasladan a otro país de la Unión se incrementó en 3 millones hasta alcanzar los 12,3 millones entre 2005 y 2010, y en el que la propiedad inmobiliaria transfronteriza en la UE aumentó un 50 % entre 2002 y 2010⁽³⁾. Existe también una marcada tendencia alcista en las inversiones de cartera transfronterizas. Aunque los ciudadanos pueden verse muy afectados por la múltiple imposición o por una imposición de las sucesiones de carácter discriminatorio, los ingresos de los Estados miembros de la UE procedentes de los impuestos sobre sucesiones representan menos del 0,5 % del total de ingresos tributarios, y mucho menos aún en los casos de naturaleza transfronteriza.

(1) Incluidos el dictamen del CESE sobre el tema «Una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades» – DO C 24 de 28.1.2012, p. 63, el dictamen del CESE sobre el tema «Eliminar las barreras fiscales transfronterizas en beneficio de los ciudadanos de la UE» – DO C 318 de 29.10.2011, p. 95, y el dictamen del CESE sobre el tema «La doble imposición en el mercado único» – DO C 181, 21.6.2012, p. 40 (ECO/304).

(2) Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 2009, Margarete Block contra Finanzamt Kaufbeuren (C-67/08; Rec. 2009, p. I-883).

(3) Estudio de *Copenhagen Economics* relativo a los impuestos sobre sucesiones en los Estados miembros de la UE y a los posibles mecanismos para resolver los problemas de doble imposición de las herencias en la UE, agosto de 2010.

2.4 Esta situación supone un verdadero obstáculo a la libertad de movimientos de personas y de capitales en el mercado único, lo que entorpece el logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. También se opone directamente a los derechos vinculados a la ciudadanía de la UE.

2.5 En un esfuerzo por abordar estos problemas, se pretende que la Comunicación y la Recomendación de acompañamiento elaboradas por la Comisión tengan los siguientes efectos:

- que los problemas transfronterizos relacionados con el impuesto de sucesiones puedan resolverse sin necesidad de armonizar las normas en materia de impuesto de sucesiones de los Estados miembros;
- que la imposición múltiple pueda abordarse a través de una interacción más eficaz de los regímenes fiscales nacionales, recurriendo a un sistema de deducción del impuesto pagado en otro país que sería aplicado por aquellos Estados miembros que pudieran reclamar un derecho a imponer su tributación;
- en el caso de que haya bienes inmuebles, el Estado miembro en el que se encuentre el bien tendría un derecho primario a imponer su tributación, mientras que los demás Estados miembros intervinientes deberían conceder una deducción fiscal;
- en el caso de que haya bienes muebles vinculados a un establecimiento permanente sito en un Estado miembro, ese Estado miembro tendría un derecho primario a imponer su tributación, mientras que los demás Estados miembros intervinientes deberían conceder una deducción fiscal de las cargas tributarias impuestas en el primer Estado miembro;
- el país del difunto tendría un derecho preferente a imponer su tributación respecto del país del heredero, que debería conceder un derecho a deducir el impuesto pagado en el país del difunto;
- en el caso de que el difunto o el heredero tengan vínculos con más de un país en función de su residencia, domicilio o nacionalidad, unos criterios dirimentes determinarían con qué país tienen el vínculo personal más estrecho, y
- los casos de discriminación fiscal se abordan en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión⁽⁴⁾ dirigido a informar a los ciudadanos y a los Estados miembros sobre las características que cabría desear de un impuesto de sucesiones de carácter no discriminatorio a partir de ejemplos tomados de la jurisprudencia, con lo que se les permitiría aprovechar mejor las vías de recurso.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE se muestra favorable a abordar el tema de la múltiple imposición y la discriminación fiscal, así como a preservar los derechos de los ciudadanos y a promocionar el mercado único. El CESE lo ha reiterado en una serie de dictámenes y, en particular, recomienda acabar con la múltiple imposición y la discriminación fiscal de los ciudadanos y mejorar la simplificación administrativa en las sucesiones de naturaleza transfronteriza⁽⁵⁾.

(4) SEC(2011) 1488.

(5) Véase la nota a pie de página 1.

3.2 En consecuencia, el CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre los obstáculos transfronterizos derivados de los impuestos sobre sucesiones, porque esta Comunicación:

- reconoce los problemas que afectan especialmente a los ciudadanos y a las pequeñas empresas, pero que tienen una dimensión muy limitada en términos de su rendimiento tributario nacional;
- sugiere formas de que los Estados miembros puedan conceder deducciones fiscales en los casos de múltiple imposición, y
- proporciona información que podría ser útil para eliminar la discriminación fiscal.

3.3 El CESE valora positivamente, además, el enfoque adoptado en la Comunicación que respeta la soberanía fiscal de los distintos Estados miembros y les aconseja lograr una mejor interconexión de los sistemas fiscales nacionales suprimiendo, a la vez, la imposición discriminatoria dentro del marco tributario nacional.

4. Observaciones particulares

4.1 El CESE considera, sin embargo, que la Comisión puede ser más eficaz a la hora de alcanzar los objetivos finales de esta acción, si ésta:

- evoca y aplica los mecanismos legislativos de forma que se elimine realmente la discriminación fiscal en las sucesiones entre ciudadanos de la UE, sin que ello pueda ser considerado una vulneración de la soberanía nacional en materia fiscal, sino tan sólo un principio fundamental del derecho derivado de la ciudadanía de la UE a tener bienes fuera de las fronteras nacionales;
- propone y aplica unos mecanismos prácticos que garanticen, en un plazo razonable, una interconexión eficaz de los regímenes fiscales nacionales: puede considerarse que el enfoque de proporcionar exclusivamente recomendaciones para su aplicación por los distintos Estados miembros no es suficientemente eficaz en la práctica —se reconoce que también sería deseable, tal como propone la Comisión, que se animase a los distintos Estados miembros, de forma expeditiva, a aplicar unos mecanismos de deducción de la múltiple imposición fiscal más eficaces y flexibles, mientras que la Comisión examinaría la evolución de los próximos tres años con el fin de adoptar, si fuese necesario, una posición fuerte mediante una directiva;

- a largo plazo y desde una perspectiva más amplia que vaya más allá de las cuestiones de tributación transfronteriza, extiende el ámbito de su intervención sobre la tributación de las sucesiones a los efectos potencialmente distorsionadores que resultan de las diferencias en la forma de computar las bases fiscales del impuesto de sucesiones en las diferentes jurisdicciones fiscales nacionales, de forma que se respete la soberanía fiscal nacional, especialmente respecto de la fijación de los tipos impositivos, aunque supeditada a unos principios comunes subyacentes sobre la forma de considerar las bases tributarias de las sucesiones en todos los Estados miembros de la UE, que idealmente debería basarse en principios equitativos para la valoración de los activos netos y preservar la continuidad del negocio de la entidad económica;

- estudia el alcance y las implicaciones de las situaciones de no imposición múltiple mediante el uso de instrumentos financieros sofisticados, respecto de los cuales el CESE espera más consultas e iniciativas por parte de la Comisión;

- promueve activamente unos regímenes fiscales más eficaces, eficientes y respetuosos con el ciudadano, que respondan mejor y de forma razonable y oportuna, especialmente en los procedimientos frecuentemente largos y complicados aplicables en materia de tributación de las sucesiones, y que impongan la menor carga posible a los contribuyentes;

- estudia hasta qué punto los ciudadanos de la UE se ven afectados negativamente por las cuestiones relativas a la imposición transfronteriza de las sucesiones a escala mundial, sus implicaciones y las posibles soluciones;

- estudia la posibilidad de introducir un método de tributación de las sucesiones más simple, en el que haya una única imposición y en un único lugar, que sería determinado en función de la situación del bien.

4.2 La Comisión podría además considerar que llevar a cabo dichas funciones forma parte de los cometidos de un observatorio de la fiscalidad transfronteriza de la UE, cuya creación bajo los auspicios de la Comisión ha sido sugerida en una serie de dictámenes del CESE sobre la imposición múltiple y discriminatoria ⁽⁶⁾. El observatorio podría contribuir de forma permanente a resolver con mayor eficacia los obstáculos transfronterizos derivados de los impuestos sobre sucesiones recurriendo a estudios e investigaciones, y podría proporcionar espacios de consulta, colaboración y acuerdo entre las distintas jurisdicciones fiscales nacionales.

Bruselas, 18 de septiembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ Véase la nota a pie de página 1.