



Estrasburgo, 5.7.2016
COM(2016) 451 final

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

**Comunicación relativa a las medidas adicionales encaminadas al refuerzo de la
transparencia y a la lucha contra la evasión y la elusión fiscales**

Introducción

La Comisión Europea está acometiendo un ambicioso programa a favor de una fiscalidad más justa, transparente y efectiva en la UE, en consonancia con su objetivo más amplio de crecimiento sostenible y de inversiones favorables a la creación de empleo en un mercado único más integrado. Las empresas deberían pagar impuestos en el país donde se generan sus beneficios. La lucha contra la evasión y la elusión fiscales constituye un elemento esencial de este programa.

La evasión y la elusión fiscales privan cada año a los presupuestos públicos de ingresos estimados en miles de millones de euros, falsean la competencia entre empresas y erosionan la igualdad de condiciones de los contribuyentes en su conjunto. Ponen en cuestión el concepto de sistemas fiscales favorables al crecimiento y comprometen el éxito de la Unión de los Mercados de Capitales. Ponen asimismo en riesgo el desarrollo de la innovación y la competitividad, ya que las pymes, principal fuente de empleo en Europa, acaban pagando proporcionalmente más impuestos que las grandes empresas que pueden permitirse aplicar una planificación fiscal agresiva. La elusión también puede aumentar la presión fiscal sobre el trabajo, ya que los Gobiernos compensan la pérdida de ingresos con el incremento de la fiscalidad en otros ámbitos, en detrimento del empleo y de un mercado laboral saneado. Una imposición equitativa es también esencial para el mantenimiento del contrato social entre los ciudadanos y su Gobierno. La opinión pública reclama con firmeza la adopción de medidas para combatir las prácticas fiscales agresivas que reducen los ingresos de que disponen los Gobiernos para otros fines.

Habida cuenta del carácter transfronterizo de la evasión y la elusión fiscales, emprender acciones de alcance exclusivamente nacional para resolver estos problemas se ha revelado un remedio por lo general ineficaz. Efectivamente, la falta de coordinación de las medidas de alcance nacional adoptadas para combatir el fraude fiscal puede agravar la situación, fragmentando el mercado único, creando nuevas cargas para los contribuyentes y favoreciendo la aparición de nuevas lagunas legales que pueden ser aprovechadas por quienes practican la planificación fiscal agresiva. Es esencial aplicar un enfoque coordinado en la lucha contra el fraude fiscal, tanto a nivel de la UE como a escala internacional.

A tal fin, la Comisión ha presentado una serie de propuestas destinadas a reforzar y coordinar aún más la postura de la UE en materia de lucha contra el fraude fiscal, en consonancia con la agenda internacional y de forma más ambiciosa cuando así lo exige el mercado único. Estas iniciativas se han traducido ya en una serie de logros importantes que deberían mejorar sustancialmente el régimen fiscal de los ciudadanos y las empresas en Europa. La Comisión ha emprendido asimismo investigaciones con arreglo a las normas sobre ayudas estatales a fin de averiguar si determinados Estados miembros han concedido ventajas fiscales a empresas multinacionales concretas¹.

Pese a estos progresos significativos, aún queda mucho por hacer para combatir la elusión y la evasión fiscales y para limitar la posibilidad de que se produzcan fenómenos

¹ Véase la Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal, apartados 169 a 174:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_of_aid_en.pdf

de ocultación de fondos a gran escala, como el caso «Papeles de Panamá» filtrado recientemente por los medios de comunicación.

La presente Comunicación resume los avances realizados hasta la fecha y los ámbitos prioritarios de actuación en los próximos meses, tanto a escala de la UE como internacional, a fin de reforzar la lucha contra la evasión y la elusión de impuestos y las actividades financieras ilegales.

PROGRESOS REALIZADOS EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE LA UE DE AUMENTO DE LA TRANSPARENCIA Y DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN FISCALES

Aumento de la transparencia fiscal

El primer paso hacia una fiscalidad más justa y eficaz consiste en lograr un aumento de la transparencia en este ámbito en Europa en su conjunto. A raíz de dos ambiciosas propuestas sobre transparencia presentadas por la Comisión, los Estados miembros han acordado recientemente aumentar la apertura y la cooperación entre sus autoridades fiscales e intensificar el control de las prácticas fiscales transfronterizas de las empresas. A partir de 2017, todos los Estados miembros intercambiarán automáticamente información sobre las resoluciones fiscales transfronterizas de manera sistemática. Además, en marzo de 2016, los Estados miembros acordaron que sus autoridades tributarias compartiesen automáticamente, a efectos fiscales, los informes país por país relativos a las actividades de las empresas multinacionales. Estos nuevos requisitos legislativos mejorarán considerablemente la capacidad de los Estados miembros para proteger sus bases impositivas y poner freno a los mecanismos de elusión fiscal.

La Unión Europea también está incrementando la transparencia para los contribuyentes. A raíz de la crisis financiera, se establecieron requisitos estrictos de transparencia aplicables a los bancos. En virtud de la Directiva sobre los requisitos de capital², las entidades financieras deben divulgar información esencial desglosada por países sobre sus actividades, impuestos, beneficios y subvenciones públicas, dentro y fuera de la UE. Las grandes empresas de los sectores de la extracción y la explotación forestal también están obligadas a publicar informes país por país, con arreglo a la Directiva sobre contabilidad.

En abril de 2016, la Comisión propuso que las multinacionales con un volumen de negocios superior a 750 millones EUR y con presencia en la UE tuvieran la obligación de publicar en línea un conjunto específico de datos fiscales. Dichas empresas tendrán que publicar información para cada país de la UE así como en relación con las jurisdicciones fiscales que no respeten las normas de buena gobernanza en el ámbito fiscal. Deberán aportar asimismo cifras agregadas sobre sus operaciones en el resto del mundo. Estas normas reforzarán la obligación de las grandes empresas multinacionales de rendir cuentas en asuntos fiscales, lo que permitirá a los ciudadanos controlar mejor su comportamiento fiscal y las incitará a pagar impuestos en el lugar en el que obtengan beneficios, manteniendo al mismo tiempo la competitividad y evitando la imposición de cargas a las empresas de menor tamaño. Se invita al Parlamento Europeo y al Consejo a que examinen esta propuesta con rapidez.

² Directiva 2013/36/UE.

Las medidas de la UE también exigen transparencia en lo que respecta a las cuentas de las personas físicas. Desde enero de 2016, está en vigor una nueva legislación destinada a evitar la ocultación de fondos en jurisdicciones extraterritoriales. En virtud de la Directiva sobre cooperación administrativa, los Estados miembros tienen la obligación de intercambiar automáticamente un gran volumen de información sobre la renta y los activos en posesión de personas físicas y entidades en el extranjero. Además, se han firmado nuevos acuerdos sobre transparencia fiscal con Suiza, Liechtenstein, Andorra y San Marino y, en las próximas semanas, se firmará un acuerdo similar con el Principado de Mónaco. Esta transparencia renovada mejorará la capacidad de los Estados miembros para detectar y perseguir a los evasores de impuestos, pero desempeñará también una función disuasoria con respecto a la ocultación de renta y activos en jurisdicciones extraterritoriales con fines fiscales. Por último, en el marco de la Cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales, los Estados miembros están obligados a crear registros centrales de información sobre la titularidad real a fin de garantizar una mayor transparencia en lo relativo a los flujos de capitales y luchar con más eficacia contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. La Comisión ha instado a los Estados miembros a que apliquen estas normas como muy tarde a finales de año.

Mayor equidad fiscal

La labor de la Comisión en pro de una mayor transparencia fiscal va unida a un enfoque igualmente determinado encaminado a garantizar que los Estados miembros dispongan de los instrumentos adecuados para proteger sus bases impositivas contra el fraude y para recaudar los ingresos que les corresponden legítimamente.

El Plan de Acción de la Comisión en pro de un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz³ de junio de 2015 establece una serie de medidas para modernizar la imposición de las sociedades en la UE. El Plan de Acción sentó las bases de un enfoque pluridimensional de la UE para tomar medidas drásticas contra la planificación fiscal agresiva y contra los mecanismos que la fomentan, minimizando al mismo tiempo el riesgo de doble imposición injustificada. Muchas de las acciones se encuentran ya en una fase de desarrollo avanzada, en particular la de preparación de una propuesta para relanzar la base imponible consolidada común del impuesto de sociedades (BICCIS), que la Comisión tiene previsto presentar antes de que concluya el año, a fin de mejorar el entorno empresarial en el mercado único, eliminando las asimetrías existentes entre los sistemas nacionales. En la actualidad estas asimetrías son aprovechadas por quienes ejercen actividades de planificación fiscal agresiva.

El conjunto de medidas contra la elusión fiscal de enero de 2016 incluía medidas jurídicamente vinculantes para combatir la planificación fiscal agresiva y una Estrategia Exterior para promover la buena gobernanza fiscal a nivel internacional. Se han realizado progresos significativos en relación con todos los elementos de este conjunto de medidas. El Consejo adoptó la Directiva de lucha contra la elusión fiscal en junio de 2016. Esta Directiva contribuirá a evitar algunos de los tipos de traslado de beneficios más frecuentes mediante la adopción de normas coordinadas destinadas a hacer frente a las asimetrías híbridas, gravar a las sociedades extranjeras controladas y limitar la deducibilidad de los intereses, entre otras cosas. La Estrategia Exterior fue aprobada por el Consejo en mayo de 2016 y ya hay trabajos en curso sobre cada una de sus acciones, incluido el procedimiento para elaborar una lista común de la UE de territorios que se niegan a cooperar. También se están realizando progresos importantes en la mejora de

³ COM (2015) 302.

otros aspectos de la imposición de las sociedades, como por ejemplo la revisión de las normas sobre precios de transferencia y de los regímenes preferenciales de los Estados miembros en consonancia con las nuevas normas internacionales. Además, la Comisión está persiguiendo activamente aquellos casos en que los incentivos ofrecidos a determinadas empresas puedan infringir las normas sobre ayudas estatales de la UE.

La Comisión también está presionando para elevar el nivel de la buena gobernanza fiscal a escala internacional. Se están realizando progresos constantes con vistas a la mejora del marco de buena gobernanza fiscal a nivel mundial y para dotar de mayor rigor a los sistemas fiscales frente al fraude. En particular, siempre que se apliquen plena y ampliamente, las medidas de la OCDE contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS) permitirán cerrar los principales canales por los que discurre la planificación fiscal agresiva.

ABORDAR LOS RETOS PENDIENTES

A pesar de estos importantes progresos, la Comisión está convencida de que aún queda mucho por hacer en el ámbito de la lucha contra la elusión y la evasión fiscales. Las recientes revelaciones aparecidas en los medios de comunicación muestran cómo se siguen utilizando participaciones y estructuras financieras secretas para ocultar rentas y activos extraterritoriales, a menudo gracias a un asesoramiento muy especializado. Aunque posiblemente la finalidad de determinadas estructuras sea legítima, algunas de estas actividades podrían estar apuntalando la corrupción, el blanqueo de capitales y la evasión fiscal.

Muchas de las nuevas medidas mencionadas, incluidas las disposiciones vinculantes contra las prácticas abusivas, los nuevos requisitos en materia de transparencia y la lista común de la UE de territorios que se niegan a cooperar, deberían limitar tales prácticas en el futuro. No obstante, persisten importantes lagunas en el marco fiscal de la UE e internacional, que habría que colmar a fin de evitar el fraude fiscal transfronterizo y las actividades financieras ilegales. El Parlamento Europeo comparte este punto de vista y ha creado una comisión de investigación sobre los «Papeles de Panamá», que debería aportar explicaciones útiles sobre la respuesta de la UE a estas revelaciones.

1. Aprovechar el vínculo existente entre las normas relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y las normas sobre transparencia fiscal

Los «Papeles de Panamá» han dejado patente que la falta de transparencia en lo que respecta a la titularidad real puede facilitar el blanqueo de capitales, la corrupción y la evasión fiscal. Por lo tanto, las respuestas a estos problemas deben ser complementarias y estar vinculadas entre sí.

La Comisión ha propuesto modificaciones a la Cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales⁴ con el objetivo específico de reforzar los mecanismos de protección de la UE contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo⁵.

Estas modificaciones incluyen la ampliación del alcance de la información a la que pueden acceder las unidades de información financiera, la introducción de requisitos de

⁴ COM (2016) 450.

⁵ Véase asimismo el «Plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo [COM(2016) 50].

diligencia debida para el canje de las monedas virtuales y el refuerzo de las verificaciones y controles de los instrumentos de prepago.

La Comisión también va a adoptar en breve, por primera vez, una lista de la UE de terceros países de alto riesgo cuyos mecanismos de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo adolecen de deficiencias estratégicas. Entre las modificaciones de la Cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales cabe citar una lista armonizada de medidas de diligencia debida que las entidades financieras deberán aplicar a los flujos financieros procedentes de estos países.

Varias de las modificaciones propuestas abordan directamente las lagunas reveladas por las recientes filtraciones en los medios de comunicación, que han permitido ocultar fondos en jurisdicciones extraterritoriales con objeto de eludir la tributación.

En primer lugar, mediante la modificación de la Directiva contra el blanqueo de capitales, se ha hecho descender el umbral para la declaración de la titularidad real por las entidades pasivas. De este modo, se garantizará que estas estructuras sean más transparentes y estén sujetas a un control reforzado. En segundo lugar, en el marco de sus obligaciones de información financiera a efectos fiscales, se exigirá a las entidades financieras que apliquen sistemáticamente las actuales normas de diligencia debida, con respecto tanto a los nuevos clientes como a los ya existentes. Ello permitirá efectuar un seguimiento de aquellas cuentas que no hayan sido reexaminadas por las entidades financieras en más de diez años y que hayan podido utilizarse con fines ilícitos. En tercer lugar, se han aclarado los requisitos para el registro de los titulares de fideicomisos a fin de eliminar las lagunas existentes en la legislación y las asimetrías nacionales. En cuarto lugar, se mejorará el acceso a la información sobre la titularidad real: mediante la introducción de modificaciones en la Directiva sobre Derecho de sociedades, se pedirá a los Estados miembros que brinden acceso público a un conjunto de datos sobre las empresas y los fideicomisos que adopten la forma de empresas⁶; por lo que respecta a los demás fideicomisos, se permitirá el acceso a dicha información a todas aquellas personas que puedan alegar un interés legítimo. De este modo, se contribuirá a combatir la utilización abusiva de entidades jurídicas y arreglos.

Además de estas modificaciones de la Cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales y de la Directiva sobre el Derecho de sociedades, la Comisión ha propuesto una revisión de la Directiva relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad⁷. Con ello se garantizará el acceso de las autoridades tributarias a los datos facilitados en virtud de las normas de la UE contra el blanqueo de capitales, en particular a la información sobre diligencia debida con respecto al cliente y a la información almacenada en sus registros nacionales de titularidad real, en el ejercicio habitual de su actividad y no solo en el contexto de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. En efecto, el hecho de que en la actualidad los Estados miembros tengan la posibilidad de decidir si brindan o no acceso a dicha información a las autoridades tributarias limita la eficacia de las auditorías fiscales. El acceso a dicha información permitirá a las

⁶ Los fideicomisos que comprenden cualquier propiedad poseída por, o mantenida por cuenta de, una persona que ejerza una actividad empresarial que consista en la gestión de fideicomisos o la incluya, y que actúe en calidad de fideicomisario de un fideicomiso en el curso de dicha actividad empresarial con vistas a obtener beneficios, así como otros tipos de estructuras jurídicas con una estructura o unas funciones similares a las de tales fideicomisos.

⁷ COM (2016) 452.

autoridades tributarias identificar a la persona que se esconde tras una empresa, entidad o estructura opaca, y reaccionar rápidamente ante situaciones de evasión o elusión fiscales.

Una supervisión y un control del cumplimiento eficaces son elementos clave para prevenir el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y la delincuencia en general. Reviste suma importancia que los Estados miembros transpongan y apliquen en la práctica este marco jurídico reforzado.

La Comisión insta al Parlamento Europeo y al Consejo a alcanzar sin demora un acuerdo sobre las propuestas de modificación de la Cuarta Directiva sobre el blanqueo de capitales para mejorar la lucha contra la financiación del terrorismo y colmar las importantes lagunas que han permitido a los evasores de impuestos canalizar sus fondos hacia jurisdicciones extraterritoriales sin ser descubiertos.

El Parlamento Europeo y el Consejo también deberían alcanzar rápidamente un acuerdo sobre la propuesta de revisión de la Directiva relativa a la cooperación administrativa, que refuerza las sinergias entre la legislación de la UE en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y en materia de transparencia fiscal. De este modo, las autoridades tributarias tendrán una garantía de acceso a información esencial, a escala nacional, que les permitirá frenar la evasión y la elusión fiscales a través de fondos extraterritoriales.

2. Mejorar el intercambio de información sobre la titularidad real

Las propuestas mencionadas anteriormente consistentes en brindar a las autoridades tributarias mayor acceso a la información nacional relativa a la titularidad real mejorarán significativamente su capacidad a la hora de detectar la evasión y la elusión fiscales. Sin embargo, una lucha eficaz contra ambos fenómenos exigirá una acción más decidida, en particular mediante la aplicabilidad inmediata a escala transfronteriza de las normas sobre transparencia respecto de la titularidad real.

La UE es consciente desde hace tiempo de la importancia que reviste la cooperación administrativa entre las administraciones tributarias para hacer frente al fraude fiscal. El intercambio automático de información entre dichas autoridades es uno de los instrumentos más potentes de los que dispone la UE a este respecto. Recientemente, este intercambio de información transfronterizo se ha ampliado a fin de incluir las cuentas financieras, las resoluciones fiscales, así como la información relativa a las actividades de las multinacionales a efectos fiscales.

A la vista de la situación revelada recientemente por los medios de comunicación, existen poderosas razones para ampliar aún más si cabe la cooperación administrativa entre las autoridades tributarias a fin de que esta abarque la información sobre la titularidad real dentro de la UE y a nivel mundial. Facilitar a las autoridades tributarias acceso directo a información pormenorizada sobre la titularidad real en poder de otros Estados miembros mejoraría significativamente su capacidad para determinar los riesgos de evasión y elusión fiscales.

A escala de la UE, todos los Estados miembros han aceptado participar en un proyecto piloto lanzado por el Reino Unido, Alemania, España, Italia y Francia para el intercambio de información sobre los titulares reales de las sociedades y fideicomisos⁸.

⁸ <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Taxation/Articles/G5-letter-to-G20-counterparts-regarding-action-on-beneficial-ownership.html>

Esta iniciativa supondría una ampliación natural de las disposiciones sobre transparencia ya consagradas en la legislación de la UE y de las propuestas presentadas ahora, que brindan a las autoridades tributarias pleno acceso a la información sobre la titularidad real. El intercambio automático de información sobre la titularidad real podría integrarse en el marco de transparencia fiscal vinculante ya en vigor en la UE.

A nivel internacional, el G-20 ha reiterado la alta prioridad que concede a la transparencia financiera internacional: en abril de 2016, instó a la OCDE y al GAFI⁹ a que en octubre, como muy tarde, propusieran un nuevo estándar internacional de transparencia en materia de titularidad real. La Comisión acoge con satisfacción esta iniciativa, que brindaría a las autoridades tributarias acceso a información crucial para descubrir mecanismos extraterritoriales complejos y ocultos a escala internacional. La Comisión prestará todo su apoyo al desarrollo del nuevo estándar de transparencia internacional. En cuanto se conozcan más detalles acerca de las modalidades de aplicación de esta nueva iniciativa internacional, la Comisión la analizará en el contexto de una posible interconexión de los registros de titularidad real de los Estados miembros.

La Comisión ha comenzado a analizar cuál podría ser el marco más adecuado para la aplicación a nivel de la UE del intercambio automático de información sobre la titularidad real a fin de garantizar que las administraciones tributarias dispongan de información fiable y actualizada sobre las sociedades y fideicomisos en el extranjero que puedan revestir interés para ellas desde un punto de vista fiscal.

La Comisión presentará este otoño a los Estados miembros un primer análisis de la cuestión y, basándose en las observaciones que suscite, determinará las etapas ulteriores.

3. Reforzar la supervisión ejercida sobre los facilitadores y promotores de la planificación fiscal agresiva

Las recientes revelaciones en los medios de comunicación han sacado a la luz el papel de algunos intermediarios y asesores financieros, que han ayudado a sus clientes a ocultar capitales en jurisdicciones extraterritoriales. Aunque algunas operaciones y estructuras societarias complejas pueden perseguir fines plenamente legítimos, otras actividades extraterritoriales son menos justificables o pueden incluso llegar a ser ilegales. A escala de la UE, se ha adoptado ya una serie de importantes medidas a fin de evitar que las empresas y los particulares utilicen estructuras extraterritoriales ocultas o artificiales para eludir o evadir impuestos. Entre ellas, cabe citar las nuevas normas de transparencia en materia de contabilidad financiera¹⁰, las disposiciones contra las prácticas abusivas contempladas en la Directiva de lucha contra la elusión fiscal¹¹, el sólido marco regulador de la UE para el sector financiero y las propuestas de modificación de la Cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales. Sin embargo, parecen existir razones de peso para introducir medidas adicionales – mediante disposiciones horizontales o sectoriales – destinadas específicamente a quienes promueven o facilitan los mecanismos de evasión y elusión fiscales. Estas medidas asistirían a las autoridades competentes a la hora de identificar y atajar este tipo de actividades en una fase temprana y de colmar las lagunas de la legislación que permiten su existencia. Por otro lado, tendrían un efecto disuasorio

⁹ Grupo de acción financiera internacional sobre el blanqueo de capitales

¹⁰ COM (2013) 348.

¹¹ COM (2016) 26.

sobre quienes intervienen activamente en la promoción y utilización de técnicas agresivas de planificación fiscal.

El Proyecto BEPS de la OCDE (Acción 12) recomienda a los países que exijan a los contribuyentes y a los promotores de mecanismos de planificación fiscal (asesores fiscales, asesores jurídicos, instituciones financieras, etc.) la declaración de todo mecanismo de planificación fiscal agresiva que utilicen o promuevan. Algunos Estados miembros¹² han aplicado ya estos regímenes de declaración obligatoria a nivel nacional, mientras que otros están considerando su adopción. No obstante, habida cuenta de la naturaleza transfronteriza de la planificación fiscal agresiva, los regímenes puramente nacionales solo pueden tener un efecto limitado. En mayo de 2016, el Consejo invitó a la Comisión a que considerase la posibilidad de adoptar iniciativas legislativas en materia de normas de declaración obligatoria inspiradas en la Acción 12 del proyecto BEPS de la OCDE con vistas a disuadir con mayor eficacia la acción de los intermediarios que contribuyen a la evasión o la elusión fiscales. De este modo, se hacía eco de la solicitud reiterada del Parlamento Europeo de que se adopten medidas más estrictas contra los promotores y los facilitadores de mecanismos de evasión fiscal.

La Comisión estudiará la mejor manera de reforzar la supervisión y garantizar que se apliquen medidas disuasorias efectivas contra los promotores y facilitadores de los mecanismos de planificación fiscal agresiva¹³. Entre ellas podría considerarse, por ejemplo, el incremento de la transparencia de estos mecanismos con respecto a las autoridades tributarias.

A tal fin, en otoño de 2016, la Comisión lanzará una consulta pública para recabar opiniones sobre el enfoque más adecuado a seguir.

Al mismo tiempo, la Comisión colaborará estrechamente con la OCDE y otros socios internacionales sobre la aplicación de un posible enfoque internacional en materia de incremento de la transparencia de las actividades de los asesores, que vaya más allá de lo recomendado en la Acción 12 del Proyecto BEPS.

4. Promover normas de buena gobernanza fiscal más rigurosas a escala mundial

Las medidas de la UE contra la evasión y la elusión fiscales son esenciales a fin de contribuir a la protección de las bases impositivas de los Estados miembros, garantizar unas condiciones de competencia equitativas en favor de las empresas y promover un entorno más justo y competitivo dentro del mercado único. Sin embargo, dado que el fraude fiscal es un fenómeno de alcance mundial, es fundamental que la lucha contra los mecanismos opacos y la planificación fiscal agresiva se lleve a cabo a escala internacional.

A este respecto, la UE apoya firmemente los esfuerzos de la OCDE por garantizar la aplicación a escala mundial de normas de buena gobernanza fiscal más rigurosas, tanto a través del marco integrador para la ejecución del proyecto BEPS como de la labor del Foro mundial con vistas al control de la transparencia fiscal. La UE ha aplicado rápidamente la nueva norma mundial para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras (Estándar Común de Comunicación de Información), así como

¹² Reino Unido, Irlanda y Portugal.

¹³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_en.htm

las principales medidas del Proyecto BEPS, mediante legislación vinculante. En este sentido, está sirviendo de ejemplo en materia de buena gobernanza fiscal internacional. En la actualidad, resulta prioritario garantizar que los socios internacionales de la UE también apliquen estas normas más rigurosas en materia de buena gobernanza fiscal y, para lograrlo, la UE debe intensificar la presión en los foros internacionales, en particular en el seno del G-20.

En enero de 2016, la Comisión presentó una Estrategia Exterior para una Imposición Efectiva¹⁴, a fin de garantizar un enfoque coherente de la UE con vistas a promover la buena gobernanza fiscal a nivel internacional. En el marco de esta Estrategia, la Comisión estableció una serie de instrumentos para fomentar la buena gobernanza a escala mundial, en particular a través de acuerdos con terceros países y brindando asistencia a los países en desarrollo en el cumplimiento de las normas de buena gobernanza fiscal. Para abordar el problema de los países que se niegan a respetar dichas normas, la Comisión propuso un nuevo procedimiento de elaboración de listas a escala de la UE. Respondía así a la petición del Parlamento Europeo¹⁵ de que se elaborase una lista de la UE de jurisdicciones fiscales que se niegan a cooperar. La lista común de la UE se basará en criterios claros, objetivos y justificables a nivel internacional, un sólido proceso de cribado y un diálogo abierto con los terceros países en cuestión. Los Ministros de Finanzas de la UE aprobaron este proceso de elaboración de listas en el ECOFIN de mayo de 2016 y pidieron que se dispusiera ya de una primera lista de la UE en 2017. Solicitaron asimismo al Grupo «Código de Conducta sobre la fiscalidad de las empresas» que considerara la adopción de las contramedidas complementarias apropiadas.

La lista común de la UE debería constituir un importante instrumento de disuasión destinado a los países que se niegan a sumarse a la tendencia mundial hacia una fiscalidad más justa y transparente. Además, el reciente llamamiento del G-20 en favor de la confección de una lista internacional de jurisdicciones que se nieguen a cooperar proporciona un valor añadido al proceso de elaboración de listas emprendido por la UE. La lista común de la UE podría servir de modelo para una futura lista internacional, dado que se basará en normas acordadas internacionalmente.

Con objeto de facilitar la rápida elaboración de la lista de la UE, la Comisión está ultimando la evaluación preliminar de todos los terceros países a fin de determinar el riesgo que pueden representar en cuanto a la erosión de las bases impositivas de los Estados miembros y presentará los resultados de este análisis al Grupo «Código de Conducta sobre fiscalidad de las empresas» antes del verano. Sobre esta base, los Estados miembros podrán determinar rápidamente qué terceros países desean analizar más en profundidad desde la perspectiva de la buena gobernanza fiscal y entablarán un diálogo con las jurisdicciones seleccionadas antes de finales de 2016.

La Comisión colaborará asimismo estrechamente con la OCDE con vistas a la elaboración de una lista internacional ambiciosa y eficaz de jurisdicciones que se niegan a cooperar.

5. Mejorar la protección de los denunciantes

¹⁴ COM (2016) 24.

¹⁵ Informes TAXE 1 y 2: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/taxe/work-in-progress.html>

A lo largo de los últimos años, se ha logrado un consenso político en materia de lucha contra la evasión y la elusión fiscales en Europa que ha traído consigo la aplicación de importantes medidas, tanto a nivel nacional como de la UE. Los casos más recientes de elusión fiscal por parte de sociedades y de evasión fiscal por parte de personas físicas revelados por denunciantes han incrementado la necesidad de adoptar medidas de protección efectivas en favor de estos últimos. La protección de quienes comunican o revelan información sobre acciones y omisiones que supongan una amenaza o un perjuicio grave para el interés público no solo refuerza la capacidad de esas personas para transmitir dicha información, sino que puede contribuir asimismo de manera crucial a una mayor detección del fraude y la evasión fiscales, fenómenos que privan de ingresos fiscales legítimos a las autoridades tributarias europeas. Así pues, el Parlamento Europeo y muchos interesados han reclamado una mayor protección de los denunciantes.

Esta protección es indispensable teniendo en cuenta que los procedimientos institucionales de rendición de cuentas dependen de la disponibilidad de información que permita identificar posibles irregularidades. La protección de los denunciantes en los sectores público y privado contribuye a hacer frente a los problemas de gestión y las irregularidades, incluida la corrupción transfronteriza asociada a los intereses financieros a escala nacional o de la UE. También desde la óptica del funcionamiento del mercado único y de la responsabilidad social de las empresas, puede contribuir a controlar a estas últimas y a proteger los intereses de la sociedad, lo que podría reforzar la confianza en el mercado y, por tanto, atraer a posibles inversores y socios comerciales.

La Comisión respalda plenamente el objetivo de proteger a los denunciantes frente a posibles represalias. La Comisión ha adoptado medidas para proteger a los denunciantes, tanto en la legislación sectorial de la UE como en el seno de las instituciones de la UE. Por ejemplo, se exige a los Estados miembros que implanten mecanismos eficaces y fiables de fomento de la comunicación de información a las autoridades competentes sobre infracciones potenciales o reales de las disposiciones contra el blanqueo de capitales. Las entidades financieras y otras entidades sujetas a esta obligación deben instaurar procedimientos destinados a los empleados o a las personas en una posición comparable que notifiquen infracciones a dichas normas. Se han establecido requisitos similares para los despachos de abogados y las sociedades de auditoría, así como en otros ámbitos del Derecho de la Unión, como el abuso de mercado y la inversión colectiva en valores mobiliarios. La legislación de la UE sobre el secreto comercial establece un marco dentro del cual la importancia de la deontología profesional y la confidencialidad de la información comercial van acompañadas de una protección efectiva de los denunciantes.

Mientras el Derecho de la UE no contemple ninguna disposición específica para la protección de los denunciantes, será de aplicación la legislación nacional. Este principio se hace extensivo a ámbitos tales como el control del cumplimiento de la legislación fiscal, que en la actualidad no está sujeto a las disposiciones de la UE sobre protección de los denunciantes.

La Comisión continuará realizando un seguimiento de las disposiciones de los Estados miembros en favor de los denunciantes y facilitando la investigación y el intercambio de buenas prácticas con objeto de fomentar una mayor protección a escala nacional. Al mismo tiempo, evaluará el margen existente para la adopción de nuevas medidas a nivel de la UE.

Con el fin de reforzar la protección de los denunciantes, la Comisión está evaluando la posibilidad de emprender acciones horizontales o sectoriales a escala de la UE, en el respeto del principio de subsidiariedad.

Conclusión

En los últimos años, se han realizado avances significativos a escala de la UE en la lucha contra la evasión y la elusión fiscales, el fraude y la corrupción. La Comisión ha presentado propuestas encaminadas a aumentar la transparencia fiscal, reducir significativamente las posibilidades de planificación fiscal agresiva y promover la buena gobernanza fiscal a escala mundial. Una vez que se apliquen plenamente, dichas propuestas transformarán de forma permanente el panorama fiscal en Europa, dotándolo de mayor equidad, apertura y eficiencia en favor de los ciudadanos, las empresas y los Estados miembros integrados en el mercado único.

Sin embargo, la lucha por un sistema fiscal más justo y transparente debe ser objeto de un esfuerzo continuo asociado a una capacidad de reacción rápida ante nuevas circunstancias y acontecimientos. Las prácticas reveladas por las recientes filtraciones en los medios de comunicación obligan a la UE a reforzar aún más su coordinación interna contra las prácticas fiscales abusivas y a colaborar estrechamente con sus socios internacionales, en particular con los países del G-20 y de la OCDE, con vistas a la consecución de un ambicioso programa mundial contra los delitos financieros.

Las medidas esbozadas en la presente Comunicación pueden contribuir sustancialmente a prevenir los mecanismos opacos e incluso a veces ilegales revelados recientemente por los medios de comunicación. Una acción firme y eficaz en estos ámbitos permitiría a la UE conservar la posición que ocupa a la vanguardia mundial de la buena gobernanza fiscal e incitar a sus socios internacionales a seguir su ejemplo. De esta forma se incrementará la equidad y se contribuirá al fomento del empleo, el crecimiento y la inversión en Europa.