

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Medidas efectivas y coordinadas de la UE para luchar contra el fraude fiscal, la elusión fiscal, el blanqueo de capitales y los paraísos fiscales»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 429/02)

Ponente: **Javier DOZ ORRIT**

Decisión del Pleno	20.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	20.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	216/2/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 A pesar de los esfuerzos de la UE y muchos gobiernos, de la entrada en vigor de importantes Directivas europeas (Directiva contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo — AMLD, Directiva contra la Elusión Fiscal — ATAD) ⁽¹⁾ y del programa contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS) de la OCDE, el volumen del fraude y la evasión fiscales y del blanqueo de capitales, así como de la elusión fiscal, sigue siendo muy importante en relación con las finanzas públicas de los Estados europeos.

1.2 El CESE propone impulsar un Pacto europeo para luchar de forma eficaz contra el fraude y la evasión fiscales, la elusión fiscal y el blanqueo de capitales. El CESE hace un llamamiento a la Comisión Europea para que impulse una iniciativa política que involucre a los gobiernos nacionales y a las demás instituciones europeas en la consecución de este objetivo, promoviendo los consensos necesarios para ello y dando participación a la sociedad civil. La cooperación entre los Estados miembros debería ser el pilar principal del Pacto.

1.3 El CESE pide a las instituciones europeas y a los Estados miembros que se doten de los medios financieros y humanos necesarios para una eficaz aplicación de la legislación europea vigente y que alcancen el compromiso de adoptar cuantas nuevas medidas legislativas y administrativas sean necesarias para combatir de una manera efectiva los delitos y malas prácticas fiscales, el blanqueo de capitales y las actividades de los paraísos fiscales. Para ello hay que realizar una evaluación permanente de los resultados de la aplicación de cada medida.

1.4 El CESE considera imprescindible el compromiso de los Estados miembros para poner fin a las formas injustas y perjudiciales de competencia fiscal. Igualmente, se reafirma en lo dicho en el Dictamen del CESE «Fiscalidad — Votación por mayoría cualificada» ⁽²⁾ en cuanto a la necesidad de impulsar el debate sobre el tránsito progresivo de la unanimidad al voto por mayoría cualificada en las cuestiones fiscales.

1.5 La participación activa de la sociedad civil es fundamental para la creación de una conciencia fiscal ciudadana contra los delitos y malas prácticas y por una fiscalidad justa. Su cooperación ayudará a la consecución del Pacto y a su aplicación. La participación de los empresarios y sus organizaciones es muy importante para el éxito del mismo. Hay que garantizar que las medidas legislativas que se adopten no tengan un impacto indebido en las empresas que cumplen con sus obligaciones fiscales por imponerles una carga administrativa excesiva. Una acción eficaz y urgente contra los delitos y malas prácticas fiscales generará recursos financieros públicos adicionales necesarios para ayudar a financiar los planes de recuperación de la pandemia, la transformación verde y digital de la economía y la construcción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

⁽¹⁾ Aquí, y en adelante, se utilizan las siglas en inglés.

⁽²⁾ DO C 353 de 18.10.2019, p. 90.

1.6 La digitalización de la economía plantea nuevos retos a las autoridades fiscales, ya que puede crear nuevos métodos de planificación fiscal agresiva, o delitos financieros y malas prácticas. Sin embargo, la digitalización de la economía, a través de una cooperación administrativa más eficiente y el intercambio de datos, también crea nuevas oportunidades para que las autoridades fiscales combatan estas prácticas.

1.7 La mejora de los resultados de la lucha contra estos delitos y malas prácticas requiere reforzar la cooperación política, administrativa, policial y judicial tanto directamente entre los Estados miembros como de estos con la UE, fortalecer las bases legales de esta cooperación y dotar de recursos económicos y humanos suficientes a las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF), las autoridades fiscales, las estructuras europeas de supervisión y los demás agentes de esta lucha.

1.8 Para mejorar la eficacia de las acciones hay que partir de una visión conjunta de estos delitos y malas prácticas, de las conexiones entre ellos y de su relación con la delincuencia económica y financiera y con la corrupción política, así como del papel necesario de los paraísos fiscales en su facilitación y ocultamiento. La erradicación de las actividades delictivas de los paraísos fiscales debería ser un objetivo prioritario de la UE.

1.9 Si esta política es necesaria en cualquier circunstancia, el CESE cree que en la situación derivada de la pandemia de COVID-19 es imprescindible que se convierta en una prioridad política y ética de la Unión, de los gobiernos nacionales y de la sociedad civil europea. Cuando se necesitan tantos recursos financieros públicos para enfrentarse a las consecuencias sanitarias, económicas y sociales de la pandemia es intolerable que una notable cantidad de los mismos se desvíe ilícitamente hacia el lucro privado de unos pocos, perjudicando directamente a la gran mayoría de trabajadores, empresarios, autónomos, personas dependientes y pensionistas que cumplen con sus obligaciones fiscales.

1.10 El CESE apoya el nuevo Plan de acción para una política global de la Unión en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo⁽³⁾ presentado por la Comisión Europea el 7 de mayo de 2020. Cree que sería necesario ponerlo en práctica con urgencia. El Comité sostiene las medidas propuestas para garantizar la aplicación efectiva del actual marco legal de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, el establecimiento de un código normativo único de la UE, la creación de un órgano europeo de supervisión y los demás pilares del Plan. La UE y los Estados miembros deben mantener posiciones comunes en foros internacionales como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI -OCDE), el G20 y la ONU. El CESE comparte el criterio de la Comisión acerca de que las medidas que se adopten deberán tener en cuenta la legislación europea de protección de datos y la jurisprudencia al respecto del TJUE y procurar que comporten la menor carga administrativa y financiera adicional posible a los EEMM y las entidades obligadas.

1.11 El CESE pide a la Comisión Europea que evalúe la lista actual de jurisdicciones no cooperativas y que estudie la posibilidad de establecer criterios adicionales para garantizar que todos los paraísos fiscales figuren en dicha lista. Igualmente, solicita que establezca las medidas adecuadas para que empresas y particulares no puedan realizar transacciones no justificadas con sus instituciones financieras.

1.12 El CESE valora positivamente la introducción de indicadores fiscales en el Semestre Europeo, hace un llamamiento a los Estados miembros para que cumplan lo dicho al respecto en las Recomendaciones Específicas por País y propone a la CE que incluya en el mismo un procedimiento de evaluación de la eficiencia, la equidad, la suficiencia y el correcto funcionamiento de los sistemas fiscales.

1.13 El CESE pide que las Directivas europeas afecten a las obras de arte y demás activos de alto valor, en particular a los depositados en puertos francos y depósitos aduaneros, y que se proceda a la supresión progresiva de los regímenes de ciudadanía o residencia por inversión establecidos en determinados Estados miembros, así como a poner fin a la opacidad de las acciones al portador.

1.14 El CESE considera que debe aplicarse a la evasión fiscal lo establecido en la 5.ª Directiva contra el blanqueo de capitales (AMLD) sobre el registro centralizado y público de los propietarios reales de sociedades y fideicomisos. Por otro lado, pide que se establezcan procedimientos adecuados para facilitar a las pymes el cumplimiento de los requisitos de los registros.

1.15 El CESE apoya una solución global sobre la tributación de las empresas con una presencia digital significativa en el marco de los trabajos de la OCDE, pero si no se llega a un acuerdo antes de terminar 2020, la UE retomaría su iniciativa de impuesto a las grandes empresas digitalizadas.

1.16 Procede reformar la Directiva de lucha contra la elusión fiscal (ATAD) para incluir normas sobre el tratamiento fiscal en relación con las jurisdicciones de baja tributación y sobre la repatriación de dividendos o plusvalías que no hayan tributado en el exterior.

⁽³⁾ C(2020) 2800 final.

1.17 Hay que apoyar financiera y técnicamente a las UIF nacionales y promover una estrecha cooperación entre ellas y entre las autoridades fiscales, al igual que entre las policías nacionales y la Europol, en la persecución de los delitos fiscales y financieros.

1.18 El CESE solicita a la Comisión que realice un estudio sobre el papel de las «sociedades fantasma» en relación con el fraude, la evasión y la elusión fiscales y el blanqueo de capitales y que, a la luz de sus conclusiones, se modifiquen la Directiva de lucha contra la elusión fiscal, la Directiva sobre la adecuación del capital y la Directiva contra el blanqueo de capitales para impedir la comisión de delitos y la facilitación de malas prácticas a través de ellas.

1.19 El CESE invita a la CE y a los Estados miembros a estudiar el concepto de imposición mínima efectiva de los beneficios de las empresas y su posible aplicación.

1.20 El CESE propone que los acuerdos comerciales o económicos de la UE incluyan, de acuerdo con los principios y normas de la OMC, un capítulo con cláusulas contra los delitos fiscales, el blanqueo de capitales y la planificación fiscal agresiva y de cooperación entre las administraciones tributarias.

2. Antecedentes

2.1 La magnitud, en Europa y en el mundo, del fraude, la evasión y la elusión fiscales y el blanqueo de capitales es muy importante en términos macroeconómicos. Su dimensión transnacional es clara. En su realización desempeñan un papel clave los paraísos fiscales, acogiendo y canalizando capitales procedentes de grandes empresas y fortunas personales que han evadido, o eludido, el pago de impuestos, junto con los que proceden de la corrupción política y económica y de las organizaciones de la economía criminal.

2.2 No hay una definición de paraíso fiscal universalmente aceptada, aunque en todos ellos la fiscalidad es nula o muy reducida y la opacidad sobre clientes y flujos es la norma. Su identificación se realiza a través de listas en las que el carácter no cooperativo deriva de la negativa a proporcionar información a las autoridades fiscales y cooperar con la justicia. Las listas reconocidas son la de la OCDE ⁽⁴⁾ y las dos de la UE: sobre blanqueo de capitales y financiación del terrorismo y sobre evasión y elusión fiscales ⁽⁵⁾. La monografía de F&D (FMI) estima que la riqueza privada en centros financieros *off-shore* está comprendida entre 7 y 8,7 billones de USD ⁽⁶⁾ (del 8 % al 10 % del PIB mundial).

2.3 El FMI estima que la evasión fiscal cuesta a los gobiernos unos 3 billones USD al año ⁽⁷⁾. El Parlamento Europeo (PE) calcula que en la UE alcanza la cifra de 825 000 millones EUR ⁽⁸⁾, y el déficit de recaudación del IVA, en su mayor parte debido al fraude, se eleva a unos 147 000 millones EUR anuales, de los cuales 50 000 millones EUR corresponden al «fraude carrusel» transfronterizo ⁽⁹⁾.

2.4 La elusión fiscal no siempre supone una violación de la letra de la ley, pero sí de su espíritu. Los paraísos fiscales reciben del orden de 600 000 millones USD al año de la elusión fiscal en el impuesto de sociedades ⁽¹⁰⁾. Las pérdidas de la UE se situarían entre los 160 000 y los 190 000 millones EUR anuales ⁽¹¹⁾. La elusión fiscal a través de seis Estados miembros perjudica en 42 800 millones EUR los ingresos fiscales de otros veintidós ⁽¹²⁾. F&D (FMI) afirma que el 40 % de la inversión extranjera directa (IED) mundial, unos 15 billones USD, se dirige a empresas fantasma (sin ninguna actividad económica), frecuentemente bajo la forma de *holdings* que agrupan a las filiales operativas. La mayoría está radicada en cinco países europeos ⁽¹³⁾.

⁽⁴⁾ En la FATF: High-Risk Jurisdictions solo hay dos Estados (Corea del Norte e Irán). En la FATF: Jurisdictions under Increased Monitoring se incluyen dieciocho países. Ambas están actualizadas a 21 de febrero de 2020.

⁽⁵⁾ En la lista del Reglamento Delegado de la Comisión (UE) 2020/855, de 7 de mayo de 2020 (DO L 195 de 19.6.2020, p. 1), figuran veinte territorios de alto riesgo en relación con el blanqueo y la financiación del terrorismo. La lista revisada de jurisdicciones no cooperativas en relación con la evasión y la elusión recoge doce, a las que se suman otras veinte sometidas a vigilancia.

⁽⁶⁾ Lipton, D.: *Shining a Light*, p. 4; y Shaxson, N.: *Tackling Tax Havens*, p. 7, citando a Zucman G (2017). IMF, F&D, septiembre de 2019.

⁽⁷⁾ Bhatt, G.: *Editor's Letter*, IMF. Ibidem, p. 2.

⁽⁸⁾ Resolución del PE, de 26 de marzo de 2019, sobre delitos financieros y evasión y elusión fiscales; punto 24.

⁽⁹⁾ PE, Ibidem, pts. 142 y 143.

⁽¹⁰⁾ Shaxson, N. *Tackling Tax Havens*. IMF, Ibid, p. 7.

⁽¹¹⁾ PE, Ibidem, pt. 19.

⁽¹²⁾ PE, Ibidem, pt. 328.

⁽¹³⁾ Damgaard, J., Elkjaer, T. Johannesen, N. *The Rise of Phantom Investments*, pp 11-13. IMF, F&D, septiembre de 2019.

2.5 Según la ONU, el blanqueo de capitales supone entre el 2 % y el 5 % del PIB mundial ⁽¹⁴⁾. Recientes casos como el del Danske Bank (con una estimación inicial de unos 200 000 millones EUR) ⁽¹⁵⁾, o de Swedbank (37 000 millones EUR) ⁽¹⁶⁾ muestran las debilidades de la lucha contra el blanqueo, a pesar de las Directivas y del trabajo de las autoridades de control.

2.6 Además del sector financiero, hay otros canales de blanqueo de capitales: mercados de arte, diamantes y metales preciosos; puertos francos, depósitos aduaneros y zonas económicas especiales; etc. Los rápidos cambios tecnológicos proporcionan nuevas vías a través de los activos virtuales y la cadena de bloques (*blockchain*). Lo mismo cabe decir de los procedimientos de evasión y elusión: lavado de dividendos y cupones por transacciones *cum-ex* (55 200 millones EUR); la planificación fiscal agresiva; los convenios secretos entre Estados y empresas multinacionales que reducen sustancialmente sus obligaciones fiscales; o los regímenes de concesión de ciudadanía o residencia a extranjeros a cambio de inversión. El comercio electrónico, la economía de las plataformas y la economía digital en general plantean nuevos riesgos de facilitación de los delitos fiscales y de elusión, así como nuevas oportunidades de rastreo y control.

2.7 La Comisión Juncker desplegó una actividad muy intensa contra los delitos fiscales y la elusión: 26 iniciativas legislativas y 57 de todo tipo. Contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo destacan dos Directivas, la 4.^a y la 5.^a Directiva contra el blanqueo de capitales (2015 y 2018). La última terminó de transponerse en enero de 2020 y aporta mejoras en la identificación de titulares, intercambio de información y colaboración entre las UIF, así como en la extensión del ámbito de las entidades obligadas, a la vez que introduce el control de las monedas virtuales. Los resultados prácticos no son satisfactorios: persisten bastantes insuficiencias y lagunas, aunque la Comisión es muy activa dentro de sus limitadas competencias (Evaluación de 2019) ⁽¹⁷⁾. Muy recientemente, el Tribunal de Cuentas Europeo ha abierto una auditoría para evaluar la eficacia de la lucha contra el blanqueo en el sector bancario ⁽¹⁸⁾ y la CE ha demandado a tres Estados miembros ante el TJE por incumplimientos en la aplicación de la 4.^a Directiva contra el blanqueo de capitales ⁽¹⁹⁾.

2.8 La CE presentó, el 7 de mayo de 2020, un nuevo Plan de acción para una política global de la Unión en materia de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo ⁽²⁰⁾ y un Reglamento Delegado ⁽²¹⁾ con la lista de países y jurisdicciones que no colaboran a tales efectos. Partiendo de la evaluación de las divergencias en la aplicación del marco legislativo vigente y de las «graves deficiencias en el cumplimiento de las normas», y manifestando una voluntad de «tolerancia cero con el dinero ilícito en la UE», el Plan se estructura en seis pilares:

- *Garantizar la aplicación efectiva del actual marco, comenzando por la trasposición plena de las Directivas AML.*
- *Establecer un código normativo único mediante una directiva modificada y un reglamento.*
- *Establecer procedimientos y crear un organismo de supervisión de la UE mediante una propuesta legislativa.*
- *Crear un mecanismo de coordinación y apoyo a las UIF y la interconexión de los registros nacionales centrales de cuentas bancarias.*
- *Aplicar el Derecho penal y reforzar el intercambio de información.*
- *Reforzar la dimensión internacional del marco de la UE.*

Cuatro propuestas legislativas se presentarán en el primer trimestre de 2021 para desarrollar estos pilares.

⁽¹⁴⁾ UN: UNODC Money-Laundering and Globalization.

⁽¹⁵⁾ PE, *Ibidem*, pts. 236 y 237.

⁽¹⁶⁾ PE, *Ibidem*, pt. 235. *Financial Times*, 23 de marzo de 2020.

⁽¹⁷⁾ COM(2019) 360 final, 370 final, 371 final y 372 final de 24 de julio de 2019. De particular interés es el COM(2019) 373 final — Informe de evaluación de los recientes supuestos casos de blanqueo de capitales con la implicación de entidades de crédito de la UE.

⁽¹⁸⁾ El 11 de junio de 2020: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=53979>.

⁽¹⁹⁾ El 2 de julio de 2020: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1228.

⁽²⁰⁾ C(2020) 2800.

⁽²¹⁾ Reglamento Delegado (UE) 2020/855 de la Comisión, de 7 de mayo de 2020.

2.9 El segundo gran campo de actuación de la CE ha sido el de la elusión fiscal, conectado con las iniciativas sobre fiscalidad digital y sobre la base imponible del impuesto de sociedades. Su estrategia ha pretendido lograr una «fiscalidad efectiva» que haga que las multinacionales paguen lo que les corresponde allí donde generan valor, en línea con el plan de acción BEPS de la OCDE, en particular limitando la erosión de la base impositiva del impuesto de sociedades mediante deducciones de intereses, *royalties* y otros beneficios financieros. La principal norma para ello ha sido la Directiva ATAD (2016), modificada en 2017 para incluir las asimetrías híbridas (ATAD 2) ⁽²²⁾. Todavía no se puede hacer una evaluación de sus resultados. También se ha legislado para facilitar la resolución de conflictos derivados de la doble imposición ⁽²³⁾. Un nuevo Reglamento sobre controles de entrada y salida de efectivo de la UE fue promulgado en 2018 ⁽²⁴⁾.

2.10 La CE ha tenido en cuenta la elusión fiscal en sus iniciativas legislativas sobre fiscalidad digital y sobre la base impositiva del impuesto de sociedades. En 2018 propuso dos Directivas sobre el impuesto de sociedades con una presencia digital significativa y sobre un impuesto sobre los ingresos de las grandes empresas digitales. En 2016 propuso otras dos sobre la base imponible del impuesto de sociedades, haciéndola común —BICIS— y consolidada —BICIS—. Esta última es muy importante para combatir la elusión fiscal. Las conversaciones simultáneas en el ámbito de la OCDE y la oposición de algunos Estados miembros han retrasado la aprobación de estas Directivas. Ante esta situación, la CE presentó una Comunicación (2019), que propone iniciar un debate para que las decisiones en materia fiscal se adopten por mayoría cualificada.

2.11 La cooperación entre las autoridades fiscales y otras instituciones de los Estados miembros a través del intercambio automático de información fiscal (AEOI ⁽²⁵⁾) y la transparencia son fundamentales. Se han aprobado hasta seis Directivas de cooperación administrativa (DCA). Desde la primera, la 2011/16/UE ⁽²⁶⁾, hasta la última, la (UE) 2018/822 ⁽²⁷⁾, se ha ampliado la obligación de revelar los titulares reales de cuentas, activos financieros y transacciones, y de todos los productos, incluyendo seguros y dividendos. Se ha avanzado en las exigencias de intercambio automático de información sobre acuerdos tributarios (*tax rulings*) y de información financiera de las grandes empresas, país por país (los informes por país o CBCR ⁽²⁸⁾). El uso de información financiera y de otro tipo para la persecución penal de los delitos se reguló en la Directiva (UE) 2019/1153 del parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁹⁾.

2.12 La Comisión Juncker se enfrentó a los convenios secretos de algunos Estados miembros con empresas multinacionales, por los que estas apenas pagan impuestos en ellos. También ha logrado introducir en el Semestre Europeo indicadores fiscales. Las últimas recomendaciones específicas por país (REP) indican que en algunos de ellos la aplicación de la legislación no es satisfactoria en lo que toca a la planificación fiscal agresiva o la identificación de propietarios reales. La cooperación entre los Estados miembros es muy mejorable. A pesar de algunos progresos, no hay una generalizada reducción de los niveles de fraude, blanqueo y elusión que, en algún caso, como los flujos de capital hacia empresas fantasma, aumentan.

2.13 El CESE ha aprobado en los últimos cinco años veinticinco Dictámenes sobre estas cuestiones. En general, el CESE ha apoyado las medidas propuestas por la Comisión. En algunas ocasiones, ha ido más allá con sus exigencias, en línea con la posición del PE.

3. Observaciones y recomendaciones generales

3.1 La crisis de la pandemia de COVID-19, la más grave desde el final de la 2.ª Guerra Mundial, tiene que estar en el centro de cualquier reflexión y propuesta económica y social. En relación con este Dictamen, parece evidente que una drástica reducción del volumen económico de los delitos fiscales y de la elusión fiscal proporcionaría a los Estados, y a la propia UE, una parte de los recursos financieros necesarios para hacer frente al impacto sanitario, económico y social de la pandemia. El CESE considera que la implicación de las instituciones europeas, los gobiernos nacionales y la sociedad civil en la adopción de cuantas medidas sean necesarias para llevar a cabo una acción permanente y eficaz contra los crímenes fiscales y la elusión fiscal es hoy, más que nunca, un imperativo político y moral ineludible. Y una cuestión urgente.

⁽²²⁾ Directiva (UE) 2016/1164 del Consejo (ATAD) (DO L 193 de 19.7.2016, p. 1) entró en vigor el 1 de enero de 2020 en los Estados miembros que no tenían legislación propia (en 2024 en los demás). La Directiva (UE) 2017/952 del Consejo (ATAD 2) (DO L 144 de 7.6.2017, p. 1) entrará en vigor el 1 de enero de 2022.

⁽²³⁾ Directiva (UE) 2017/1852 del Consejo (DO L 265 de 14.10.2017, p. 1).

⁽²⁴⁾ Reglamento (UE) 2018/1672 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 284 de 12.11.2018).

⁽²⁵⁾ En inglés: *Automatic exchange of information* — AEOI.

⁽²⁶⁾ Directiva 2011/16/UE del Consejo (DO L 64 de 11.3.2011, p. 1).

⁽²⁷⁾ Directiva (UE) 2018/822 (DO L 139 de 5.6.2018, p. 1).

⁽²⁸⁾ En inglés: *Country by country reporting* — CBCR.

⁽²⁹⁾ DO L 186 de 11.7.2019, p. 122.

3.2 El objeto principal del presente Dictamen es, partiendo de una visión de conjunto y de las opiniones expresadas en anteriores Dictámenes del CESE, formular propuestas que hagan más eficaz la lucha contra estos delitos. Hay que tener en cuenta las relaciones que existen entre los distintos delitos fiscales, y de estos con la elusión fiscal, a través de canales comunes que confluyen en los paraísos fiscales.

3.3 El CESE reconoce la voluntad de la CE y el PE para impulsar iniciativas contra los delitos fiscales, la evasión fiscal y la competencia fiscal desleal, y lamenta que algunas de las principales iniciativas, como las que afectan al impuesto de sociedades, el fraude del IVA y la planificación fiscal agresiva, estén bloqueadas o puedan ser recortadas por algunos Estados miembros y por la falta de cooperación entre ellos.

3.4 El CESE propone que se ponga en marcha un Pacto europeo para luchar eficazmente contra el fraude, la evasión y la elusión fiscales y el blanqueo de capitales. El CESE pide a la Comisión que promueva una iniciativa política que involucre a los gobiernos nacionales y a las demás instituciones europeas en la consecución de dicho Pacto. La cooperación entre los Estados miembros debe ser uno de los pilares del mismo.

3.5 La aplicación eficaz del Pacto debería proporcionar a la UE y a sus Estados miembros recursos adicionales a los que proporciona el crecimiento para financiar los planes de recuperación de la crisis de la pandemia, la transformación verde y digital de sus economías y la construcción de un sólido Pilar Europeo de Derechos Sociales. Partiendo del respeto a la soberanía fiscal de los Estados miembros, el CESE hace un llamamiento a los responsables políticos de la UE y los gobiernos nacionales para que, con la responsabilidad y generosidad que requiere el trágico momento que vivimos, alcancen un consenso sobre los contenidos del Pacto que el CESE propone. En opinión del CESE, la construcción de los consensos para alcanzar un Pacto europeo contra los delitos fiscales, la elusión fiscal y el lavado de dinero y la financiación del terrorismo se debería basar en:

- a) el compromiso de los Estados miembros y las instituciones europeas para adoptar cuantas medidas legislativas y administrativas adicionales sean necesarias para combatir de una manera efectiva tales delitos y malas prácticas;
- b) el reforzamiento de la voluntad política de cooperación entre los Estados miembros y con las instituciones de la UE que lleve al establecimiento de procedimientos efectivos de cooperación administrativa, policial y judicial para alcanzar los objetivos del Pacto;
- c) el compromiso de los Estados miembros de poner fin a la competencia fiscal desleal y desbloquear las Directivas relacionadas con los objetivos del Pacto; y
- d) la implicación de las organizaciones de la sociedad civil en el Pacto.

3.6 La participación de las organizaciones de la sociedad civil en este acuerdo y en la creación de una conciencia social avanzada en materia de fiscalidad es esencial. La ciudadanía europea está muy interesada en que haya recursos suficientes para unos servicios públicos de calidad —hoy por hoy, los de salud e investigación en particular— y unos sistemas de protección social suficientes. Los empresarios que cumplen sus obligaciones fiscales, la mayoría, quieren acabar con la evasión y la elusión fiscales que realizan algunas empresas y que implica una competencia desleal con ellos.

3.7 El CESE coincide con el PE cuando afirma que «(...) la tributación justa y la lucha resuelta contra el fraude fiscal, la evasión fiscal, la planificación fiscal abusiva y el blanqueo de capitales desempeñan un papel central en la configuración de una sociedad justa y una economía fuerte»⁽³⁰⁾. Por ello, contempla con preocupación el volumen de la brecha fiscal que estos delitos y malas prácticas generan en los ingresos fiscales, así como la evolución reciente de la fiscalidad, que ha trasladado la incidencia impositiva a las rentas del trabajo, y del sector financiero a la economía real, en donde las pymes tienen mayor presión fiscal que las multinacionales.

3.8 Ha sido un avance la introducción de indicadores fiscales en los informes por país del Semestre Europeo. Sin embargo, la evaluación de sus resultados muestra que el funcionamiento de las UIF, el intercambio automático de información y la cooperación entre las autoridades fiscales no son satisfactorios en una parte de los Estados miembros de la UE, en lo que toca tanto al blanqueo de capitales como a la evasión y la elusión fiscales. El CESE propone a la CE que los indicadores fiscales tengan, en el Semestre Europeo, el mismo rango que los demás y que se establezca un procedimiento de evaluación de la eficiencia, la equidad, la suficiencia y el correcto funcionamiento de los sistemas fiscales.

⁽³⁰⁾ PE, *Ibidem*, pt. 328.

3.9 El CESE apoya el nuevo Plan de acción para una política global de la Unión en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo y cree que sería necesario ponerlo en práctica con urgencia. Apoya la creación de un órgano europeo de supervisión, que refuerce al máximo la cooperación entre las autoridades fiscales y las UIF de los Estados miembros y tenga algunas competencias directas para controlar e investigar las entidades obligadas de todos los ámbitos, y los medios personales y tecnológicos suficientes para adaptarse a la constante evolución de los delitos. Pide a la Comisión que estudie, como fórmula más adecuada para ello, la creación de una Agencia Europea para combatir los delitos fiscales, económicos y financieros y el blanqueo y supervisar el cumplimiento de la legislación y la eficacia de las acciones administrativas. El CESE considera necesario que la UE actúe con una misma opinión en foros internacionales como el GAFI (OCDE), el G20 y la ONU. Opina que la CE debería ayudar a los Estados miembros creando mecanismos de formación como la Academia Fiscal Europea propuesta en su Dictamen sobre el programa Fiscalis (10/2018) ⁽³¹⁾.

3.10 El marco legal contra el blanqueo de capitales debe permitir el acceso a la información de los titulares de cuentas, empresas y fideicomisos, respetando las normas de protección de datos y la jurisprudencia del TJEU al respecto. Hay que asegurar la protección de los profesionales que están obligados a denunciar las prácticas sospechosas de blanqueo que detectan. El CESE saluda que el Plan de acción proponga un nuevo régimen de protección de los informadores y pide que no se retrase a diciembre de 2021. El Comité comparte el criterio de la CE de que hay que procurar que las medidas que se adopten comporten la menor carga administrativa y financiera adicional posible a los Estados miembros y las entidades obligadas.

3.11 Las medidas de control hacia terceros incluidas en la 5.^a Directiva contra el blanqueo de capitales solo serán eficaces con una lista realista de países de alto riesgo. El CESE aboga por una metodología transparente y clara y unos plazos de evaluación más cortos. Cree que la nueva lista, con solo veinte países y territorios, debería ser aprobada lo antes posible con algunos países más, como los que han protagonizado los escándalos recientes. Lamenta los obstáculos puestos por algunos países de la UE para acceder a información sobre transacciones a paraísos fiscales.

3.12 La lista del Ecofin (2017) de paraísos fiscales en relación con la evasión y la elusión fue actualizada el pasado febrero. A diferencia de otras listas, esta presenta la ventaja de abarcar tanto a los que no aceptan un intercambio automático de información como a los que ofrecen regímenes fiscales especiales a las empresas. Es criticable que la lista europea excluya la existencia de paraísos fiscales comunitarios. No obstante, en las REP del Semestre Europeo, la CE ha señalado a ciertos Estados miembros por socavar las bases imponibles de sus socios comunitarios. Aunque la amenaza de formar parte de la lista negra tiene un efecto reputacional disuasorio, las sanciones no son suficientemente efectivas.

3.13 Para que las jurisdicciones de la lista acometan las reformas requeridas, el CESE propone que, tras la próxima evaluación, se reforme el Reglamento para prohibir realizar transacciones financieras con la UE a quienes no las hayan hecho. Las medidas tienen que afectar también a las empresas que eluden pagar impuestos. Una medida efectiva sería no conceder ayudas públicas COVID-19 a las empresas que realicen transacciones no justificadas con las jurisdicciones de la lista, como han aprobado algunos Estados miembros. El CESE pide también que se estudie la conveniencia de excluir a dichas empresas de las contrataciones públicas.

3.14 Las multinacionales operan globalmente y bajo una dirección común, pero las normas fiscales se adoptan en ámbitos nacionales sin tener en cuenta su interacción con los regímenes de otros países, cuando no en franca competencia fiscal con ellos. Ciertas jurisdicciones aprueban regímenes fiscales que socavan las bases imponibles de otros territorios. Esto, junto a una bajada de tipos generalizada, ha llevado a los países a una carrera fiscal a la baja para atraer la IED y ha dado lugar a lagunas y desajustes legales. Muchas multinacionales reestructuran sus negocios para reducir fuertemente su

⁽³¹⁾ Dictamen del CESE «Fiscalis 2021-2027», ECO/470 (DO C 62 de 15.2.2019, p. 118).

factura fiscal. Para ello recurren a ciertas operaciones intragrupo para trasladar artificialmente gran parte de los gastos a los territorios de tributación media o alta, mientras que los beneficios son declarados en jurisdicciones de baja o nula fiscalidad, en donde lleguen a acuerdos fiscales secretos (*tax rulings*) con los gobiernos. El traslado de beneficios por parte de las grandes empresas de la economía digital es especialmente fácil en este entorno. El CESE espera que la aplicación de las normas BEPS y las Directivas ATAD permitan ir cambiando esta situación. Es pronto para evaluar los resultados. Para que sean efectivas, es imprescindible la cooperación de todos los Estados miembros, principal objetivo del Pacto Europeo.

3.15 La UE es un espacio vulnerable para la elusión fiscal⁽³²⁾. La movilidad de capitales, bienes y personas en el mercado interior contrasta con la falta de coordinación de las políticas tributarias. Tras la crisis de 2008, los avances en la gobernanza económica se centraron en el control del gasto. La situación ha cambiado en los últimos años, pero la coordinación de las políticas fiscales es todavía insuficiente. La introducción de indicadores tributarios en el Semestre Europeo es un avance que ha permitido señalar como perjudiciales los sistemas fiscales de ciertos Estados miembros.

3.16 En 2009, el G20 inició un proceso de cooperación para combatir la evasión y la elusión. La OCDE aprobó un nuevo estándar global de intercambio de información, el Estándar Común de Comunicación de Información (ECCI), basado en el intercambio automático de información (AEOI). La mayoría de las jurisdicciones de la comunidad internacional se han comprometido a aplicarlo desde enero de 2018. Está pendiente una evaluación general sobre su cumplimiento.

3.17 En la UE, el AEOI se regula por la DCA, reformada varias veces para alinearse con el ECCI. La DCA ha extendido la obligación de AEOI a las personas físicas y jurídicas y a los principales tipos de ingresos, pero presentan lagunas que han de ser subsanadas. La información sobre el titular real de activos y fondos, de vehículos intermedios opacos (ciertos fideicomisos o *trusts*, sociedades pantalla, fundaciones, etc.) sigue sin solucionarse, como demostró el escándalo de los «papeles de Panamá». Tampoco se ha resuelto el anonimato de las «acciones al portador», sin titular conocido públicamente, aún permitidas en ciertos países. El ámbito de aplicación de la DCA debería ampliarse a las obras de arte y a otros activos de alto valor ubicados en puertos francos y depósitos aduaneros. Habría que resolver también el problema de los regímenes de ciudadanía o residencia por inversión que ofrecen 19 Estados miembros y que en bastantes casos son utilizados para la comisión de delitos fiscales.

3.18 El Plan de Acción BEPS de la OCDE es la iniciativa global para luchar contra la erosión de la base impositiva y el traslado de beneficios. Los informes de desarrollo de cada una de sus quince acciones tienen una naturaleza jurídica diferente. Algunos son de mejores prácticas y otros tienen el rango de estándares mínimos, con capacidad de obligar a los Estados a incorporar su contenido a la legislación sobre sociedades. Algunos temas fundamentales, como la tributación de la economía digitalizada o la distribución de los derechos de imposición por países, están pendientes de resolución a nivel global. Algunos países y organizaciones de la sociedad civil han criticado el proceso BEPS y han pedido que la reforma de la arquitectura fiscal internacional se traslade al Comité de Expertos en Materia Tributaria de la ONU. El CESE opina que la OCDE tiene que culminar su trabajo y colaborar con el Comité de la ONU para que se compartan y universalicen sus conclusiones.

3.19 Las Directivas ATAD son las piezas centrales de la estrategia antielusión fiscal de la UE. Garantizan que los Estados miembros implementen de forma coordinada los informes BEPS y refuerzan su valor jurídico sometiendo su cumplimiento al control del TJUE. En algunos casos, sus normas antiabuso van más allá que el BEPS, como en «impuestos de salida», normas sobre «sociedades extranjeras controladas», normas anti-híbridos o el establecimiento de una Cláusula General Antiabuso. Sin embargo, no se incluyeron las cláusulas de inversión por la oposición de algunos países, a pesar de que la Comisión y una mayoría de los Estados miembros lo defendieron.

⁽³²⁾ Cobham A. and Garcia-Bernardo J., *Time for the EU to close its own tax havens*, Tax Justice Network: 4 de abril de 2020.

3.20 Las investigaciones de la CE sobre los acuerdos fiscales secretos firmados por algunas grandes multinacionales y los gobiernos de algunos Estados miembros de la UE pusieron de manifiesto la importancia de los procesos de elusión fiscal facilitados: tipos impositivos de entre un 0,05 % y un 2 % sobre los beneficios trasladados desde otros países europeos. Como respuesta, la UE reformó la DCA para hacer obligatoria la comunicación automática de cualquier acuerdo tributario (*tax ruling*) transfronterizo firmado por un Estado miembro.

3.21 Una reforma más reciente de la DCA extendió el intercambio automático a informaciones básicas de las grandes empresas ⁽³³⁾, desglosada país por país (informes CBCR ⁽³⁴⁾), siguiendo las prescripciones de la Acción 13 del BEPS. Pero sigue sin permitirse el acceso público a esta información. La CE ha propuesto la reforma de la Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁵⁾ de Contabilidad para permitir la publicación de los informes por país. El CESE considera que al menos debe aplicarse a las empresas que reciban ayudas públicas.

3.22 Una propuesta muy importante de la CE sobre la fiscalidad de las empresas es la de armonización de la base imponible del impuesto de sociedades. En su primera fase —BICIS—, la base imponible se calcularía conforme a unas normas comunes. En la segunda —BICCIS—, los beneficios y pérdidas que las distintas filiales de una empresa o grupo multinacional tuvieran en cada Estado miembro se consolidarían en el conjunto de la UE. El saldo neto resultante se distribuiría entre los distintos países en los que la empresa tuviera actividad, tributando en cada uno según una fórmula predeterminada (activos, ventas y empleo). Existe la esperanza de que, con la consolidación, una gran parte de las operaciones de planificación fiscal agresiva quedarían desactivadas. El CESE manifiesta su acuerdo con que la tributación se realice mediante una fórmula ponderada que tenga en cuenta la ubicación de las ventas, el empleo y los activos. Debe evaluarse rigurosamente el valor de los derechos de propiedad intelectual, los datos y otros activos inmateriales.

3.23 Según la CE y la OCDE, la dificultad de las normas fiscales vigentes para captar los ingresos de los nuevos modelos de negocio de la economía digital ha llevado en diferentes situaciones y países a una infratributación de las empresas digitales con respecto a las tradicionales. La CE aprobó (en marzo de 2018) dos propuestas de Directiva para la tributación de la economía digital ⁽³⁶⁾, en línea con los trabajos de la OCDE que deben terminar en 2020. Una con una solución provisional y otra con la definitiva. La solución provisional establece un impuesto del 3 % sobre las ventas de servicios digitales de las grandes empresas (y no sobre los beneficios o donde se crea el valor). Está bloqueada en el Consejo. La Comisión se adhiere ahora a una solución global en el marco de los trabajos de la OCDE pero, si no se llega a un acuerdo antes de terminar 2020, retomaría su iniciativa de impuesto a las grandes empresas digitalizadas.

3.24 Tanto la CE como el CESE ⁽³⁷⁾ se han pronunciado sobre la necesidad de iniciar un debate y discutir las condiciones necesarias para ir transitando progresivamente de la unanimidad hacia el voto por mayoría cualificada en las cuestiones fiscales. Los plazos para llevar a cabo este cambio pueden ser más cortos o más largos, en función de la sensibilidad para los Estados miembros de la materia fiscal sobre la que se quiera intervenir.

3.25 El CESE considera que los enormes retos que plantea a la UE y a todos sus Estados la crisis de la pandemia de COVID-19 son incompatibles con cualquier tipo de laxitud ante los delitos que deterioran el crecimiento económico y las finanzas públicas. Asimismo, sostiene que es necesario reforzar la cooperación y la solidaridad entre los Estados miembros, las instituciones de la UE y los sectores de la sociedad civil europea.

⁽³³⁾ Donde se encuentran sus empleados, las ventas, los beneficios declarados y los impuestos pagados.

⁽³⁴⁾ En inglés: *Country by country reporting* — CBCR.

⁽³⁵⁾ DO L 182 de 29.6.2013, p. 19

⁽³⁶⁾ COM(2018) 147 final, propuesta de Directiva por la que se establecen normas relativas a la fiscalidad de las empresas con una presencia digital significativa; y COM(2018) 148 final, propuesta de Directiva relativa al sistema común del impuesto que grava los ingresos procedentes de determinados servicios digitales.

⁽³⁷⁾ COM(2019) 8 final, Hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la UE.

4. Observaciones y recomendaciones específicas

4.1 El CESE recomienda extender al ámbito de la evasión fiscal la solución contemplada en la 5.ª Directiva ant blanqueo de obligar a los países a establecer un registro centralizado y público de titulares reales de sociedades y fideicomisos. Y establecer un procedimiento adecuado que permita identificar al dueño real cuando esté detrás de una empresa radicada fuera de la UE. Todos los registros deben funcionar de un modo adecuado y proporcionado, para facilitar el trabajo a las empresas que deben cumplimentar los requerimientos y, en particular, a las pymes, que deberían contar con servicios de ayuda.

4.2 La necesidad de conocer a los propietarios reales de todas las sociedades y fideicomisos debería extenderse al conocimiento de los propietarios de las acciones al portador. El CESE pide a la Comisión que estudie la posibilidad de establecer un procedimiento que lo permitiera y, en caso de que no fuera posible, procediera a su prohibición en la UE.

4.3 Hay que colmar las lagunas aún existentes en el texto de la DCA para extender el intercambio automático de información a las obras de arte y otros activos de alto valor situados en puertos francos, depósitos aduaneros y zonas económicas especiales.

4.4 Se debe pedir a los Estados miembros que eliminen progresivamente los regímenes de ciudadanía o residencia por inversión que facilitan los delitos fiscales. Esta es la posición del PE y del CESE en su Dictamen SOC/618 ⁽³⁸⁾. Mientras subsistan, deberían adoptarse las medidas de control necesarias para garantizar que los inversores cumplen sus obligaciones fiscales.

4.5 Hay que introducir medidas acordadas en la OCDE y el Marco Integrado para la Asistencia Técnica en relación con la asignación de ingresos fiscales a jurisdicciones de mercado como la India y China. Se debe reformar la Directiva ATAD a fin de incluir normas para el tratamiento fiscal en relación con las jurisdicciones de baja tributación, en particular sobre la repatriación de dividendos o plusvalías provenientes de filiales en el exterior, si aquellos no han tributado mínimamente en el extranjero.

4.6 De acuerdo con la petición incluida en la Resolución del PE de marzo de 2019 ⁽³⁹⁾, el CESE invita a la CE y a los Estados miembros a estudiar el concepto de imposición mínima efectiva de los beneficios de las empresas y su posible aplicación.

4.7 Hay que aumentar la cooperación entre los órganos de supervisión y las autoridades tributarias de los Estados miembros, en particular en la esfera de los delitos fiscales y el blanqueo de dinero, así como promover el reforzamiento de la cooperación entre Europol y las policías nacionales.

4.8 Se debe apoyar financiera y técnicamente a las UIF nacionales para que puedan desempeñar eficazmente sus cometidos.

4.9 El enorme volumen de capitales que fluyen por sociedades fantasma radicadas en la UE exige una respuesta decidida por parte de sus responsables políticos. El CESE solicita a la CE que realice un estudio sobre el papel de las «sociedades fantasma» en relación con el fraude, la evasión y la elusión fiscales (después de la aplicación de las ATAD 1 y 2) y el blanqueo de capitales y que, a la luz de sus conclusiones, se adopten cuantas medidas sean necesarias para impedir que se cometan, a través de este tipo de empresas, los delitos y malas prácticas mencionados. Las Directivas ATAD, la Directiva sobre la adecuación del capital y las Directivas contra el blanqueo de capitales deberían, en su caso, ser modificadas.

4.10 El CESE propone que en los próximos acuerdos comerciales, de inversión o de asociación económica de la UE, o en la revisión de los vigentes, se contemple, de acuerdo con los principios y normas de la OMC, un capítulo fiscal que incluya los resultados del programa BEPS/OCDE, cláusulas de lucha contra el fraude y la evasión fiscales, la planificación fiscal agresiva y el blanqueo de capitales, así como de cooperación entre las administraciones tributarias.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽³⁸⁾ Dictamen del CESE «Regímenes de ciudadanía y residencia para inversores en la Unión Europea», SOC/618 (DO C 47 de 11.2.2020, p. 81).

⁽³⁹⁾ PE, *Ibidem*, pts. 78 a 85.