



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 19.4.2001
COM(2001) 214 final

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

**La eliminación de los obstáculos fiscales a las prestaciones por pensiones
transfronterizas de los sistemas de empleo**

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Tributación de las pensiones de jubilación en el mercado único	5
2.1.	Los tres niveles.....	5
2.2.	Tributación de las pensiones de los sistemas de empleo	6
2.3.	Visión general de los sistemas de los Estados miembros	6
3.	Las consecuencias derivadas de las libertades fundamentales del Tratado CE.....	8
3.1.	Introducción	8
3.2.	Las libertades fundamentales del Tratado CE	8
3.3.	Cohesión fiscal	10
3.4.	Política social y supervisión cautelar	12
3.5.	Supervisión fiscal	13
3.6.	Transferibilidad	13
3.7.	Conclusión	14
4.	Garantías de la aplicación de la legislación fiscal de los Estados miembros	15
4.1.	Introducción	15
4.2.	La Directiva de asistencia mutua	15
4.3.	Petición de consultas en el Comité.....	16
5.	Organismos de pensiones paneuropeos	18
6.	El problema de la diversidad de las normas fiscales de los distintos Estados miembros	19
6.1.	Introducción	19
6.2.	Amplia aceptación del principio EEG.....	20
6.3.	Coexistencia de regímenes diferente	21
7.	Conclusión	22

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

La eliminación de los obstáculos fiscales a las prestaciones de jubilación transfronterizas

1. INTRODUCCIÓN

El problema de las pensiones preocupa a todo el mundo: a los ciudadanos que desean asegurarse una pensión adecuada para su jubilación; a los patronos que quieren jubilaciones rentables para sus empleados y a los gobiernos, que pretenden mantener en toda la Unión la provisión adecuada de pensiones para una población que envejece.

Los beneficios potenciales derivados de prestaciones de jubilación transfronterizas mejores son importantes. En la actualidad, los ciudadanos que obtienen empleos o fijan su residencia fuera de su Estado de origen no pueden conservar muchas veces su plan actual de jubilación de los sistemas de empleo. Aproximadamente 5,1 millones de ciudadanos europeos mayores de 15 años residen en un Estado miembro distinto del de su origen¹. Esta cifra crece y la ampliación de la Unión contribuirá aún más a aumentarla. Las dificultades para las prestaciones de jubilación transfronterizas pueden también impedir que las empresas europeas elijan la manera más eficaz de proveer pensiones a sus empleados, que sería centralizarlas.

Se calcula que alrededor del 25% de la población activa europea está cubierto por un plan de jubilación de sistemas de empleo. Esta proporción puede superar el 80% en algunos países. El valor de los activos en poder de los organismos de pensiones asciende a más de 2.000 millardos de euros, es decir, equivale a alrededor del 25% del producto interior bruto de la Unión. El porcentaje que los activos de jubilación capitalizados representan respecto del producto interior bruto varía significativamente entre los Estados miembros; así, por ejemplo, en el Reino Unido alcanza el 95%, en Francia, el 5%, y en España, el 2%².

Un mercado único que funcione satisfactoriamente para las pensiones de jubilación de los sistemas de empleo es esencial para garantizar a los ciudadanos el ejercicio de su libertad de circulación consagrada en el Tratado CE y fomentar así la movilidad laboral³.

¹ Fuente: Base de datos "Newcronos" de Eurostat, dominio Labour Force Study.

² Cifras de 1999, fuente: InterSec Research, OCDE.

³ Ver el informe Veil, "Informe del grupo de alto nivel sobre la libre circulación de personas presidido por la Sra. Simone Veil", presentado a la Comisión el 18 de marzo de 1997; en particular, el informe sobre pensiones complementarias, que condujo a la creación del Foro sobre Pensiones.

Por otra parte, la eliminación de los obstáculos fiscales a las prestaciones de jubilación transfronterizas permitirá a los organismos de pensiones⁴ que satisfagan mejor las necesidades de trabajadores y patronos. También hará que esos organismos faciliten capital a las empresas, como inversores económicos, con mayor eficacia. En términos más generales, contribuirá a la competitividad de la industria europea.

De esta forma, la Comisión ha adoptado varias iniciativas en relación con los sistemas de empleo. A raíz de una propuesta de la Comisión, el Consejo aprobó el 29 de junio de 1998 una Directiva relativa a la protección de pensiones complementarias⁵, que, en particular, permite a los trabajadores desplazados seguir afiliados a los planes de pensión complementarios de su país de origen⁶. El 11 de mayo de 1999, la Comisión publicó su Comunicación "Hacia un mercado único de sistemas complementarios de pensiones"⁷. En octubre de 2000 la Comisión publicó una Comunicación sobre pensiones seguras y viables⁸ y propuso una Directiva sobre fondos de pensiones destinada a permitir el pago transfronterizo de pensiones y la inversión en las mismas, asegurando al mismo tiempo su adecuada supervisión cautelar⁹.

La presente Comunicación complementa la propuesta de Directiva relativa a los fondos de pensiones regulando los aspectos fiscales del pago transfronterizo de pensiones de los sistemas de empleo. De acuerdo con los principios establecidos en la Comunicación de la Comisión el 11 de mayo de 1999:

- Intenta un planteamiento coordinado adaptado a la diversidad de la normativa de los Estados miembros más que una armonización total.
- Plantea la eliminación de normas fiscales excesivamente restrictivas o discriminatorias.

⁴ "Organismos de pensiones" se emplea en esta Comunicación con el sentido de "organismo de previsión para la jubilación" (OPJ), al igual que en la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las actividades de organismos de previsión para la jubilación, Bruselas, 11.10.2000, COM(2000) 507 final, denominada en lo sucesivo "Directiva relativa a los fondos de pensiones".

⁵ Los trabajadores desplazados se definen en el Reglamento (CEE) n° 1408/71: véase el Reglamento (CE) n° 118/97 del Consejo de 2 de diciembre de 1996 por el que se modifica y actualiza el Reglamento (CEE) n° 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, y el Reglamento (CEE) n° 574/72 por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1408/71, DO L 28 de 30.1.1997, p. 1-229, de acuerdo con la redacción dada por el Reglamento (CE) n° 1399/1999 del Consejo de 29 de abril de 1999, DO L 164 DE 30.6.1999, p. 1-5.

⁶ Directiva 98/49/CE del Consejo de 29 de junio de 1998 relativa a la protección de los derechos de pensión complementaria de los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia que se desplazan dentro de la Comunidad, DO L 209 de 25.7.1998, pp. 46-49. La propuesta de la Comisión incluía un artículo sobre la tributación de las cotizaciones de jubilación, que el Consejo no recogió.

⁷ Comunicación de la Comisión "Hacia un mercado único de sistemas complementarios de pensiones - Resultados de la consulta en torno al Libro Verde sobre los sistemas complementarios de pensiones en el mercado único", Bruselas, 11.5.1999, COM(1999) 134 final.

⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social - Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: Pensiones seguras y viables, Bruselas, 11.10.2000, COM(2000) 622 final.

⁹ Propuesta de Directiva relativa a los fondos de pensiones, mencionada anteriormente.

- Presenta medidas para salvaguardar los ingresos fiscales de los Estados miembros.

2. TRIBUTACIÓN DE LAS PENSIONES DE JUBILACIÓN EN EL MERCADO ÚNICO

2.1. Los tres niveles

Hay tres categorías principales de sistemas de pensiones de jubilación en los Estados miembros: los regímenes estatutarios u obligatorios de seguridad social (primer nivel), los sistemas de empleo (segundo nivel) y los planes individuales (tercer nivel). No hay legislación comunitaria específica en el ámbito de la tributación de los planes de jubilación.

El primer nivel consiste en los regímenes estatutarios, en los cuales la participación es generalmente obligatoria para toda la población trabajadora o residente. Estos planes se financian generalmente mediante sistemas de reparto, en los cuales las contribuciones corrientes se utilizan directamente para financiar el pago de la pensión a los jubilados. Estas prestaciones de jubilación están garantizadas por el Estado y el régimen es gestionado generalmente por un organismo público. En el ámbito comunitario, estos sistemas están coordinados mediante el Reglamento (CEE) nº 1408/71. Su objetivo es doble y consiste en evitar que los trabajadores que pasen de un Estado miembro a otro paguen dos veces sus cotizaciones y asegurar que se paguen prestaciones, en el ámbito de la Unión Europea, a dichos trabajadores o a sus sobrevivientes por cualquier Estado miembro, en función de la cotización y la afiliación histórica del trabajador en ese Estado miembro, con arreglo, si resulta necesario, a su cotización y afiliación histórica en otro Estado miembro.

Los planes del segundo nivel pueden ser constituidos unilateralmente por un patrono, o ser resultado de un convenio colectivo o de un contrato acordado de forma individual o colectiva entre el patrono(s) y el empleado(s) o sus representantes respectivos. En general, en el segundo pilar, los patronos y los empleados cotizan a un organismo de pensiones, que las invierte. Los activos del organismo de pensiones se utilizan para el pago de prestaciones de jubilación a los afiliados al régimen. Los organismos de pensiones del segundo nivel desempeñan un importante papel en los sistemas de pensiones en muchos Estados miembros¹⁰.

El tercer nivel consiste en planes individuales que generalmente adoptan la forma de contratos suscritos por individuos, en su capacidad personal, con compañías de seguros de vida u otras instituciones financieras, si bien algunos Estados miembros tienen planes de pensiones personales a los que cotizan tanto los patronos como los empleados.

Puesto que la presente Comunicación tiene como objetivo completar la propuesta de Directiva relativa a los fondos de pensiones, se centra sobre todo en el segundo nivel y en los organismos de pensiones contemplados en dicha propuesta, es decir, en los organismos de pensiones que operan por capitalización y están fuera de los sistemas de seguridad social del primer pilar. Sin embargo, hay que observar que gran parte

¹⁰ Los términos "plan de jubilación" y "prestaciones de jubilación" empleados en la presente Comunicación, deben entenderse en el sentido que a ellos se da en la Propuesta de directiva relativa a los fondos de pensiones, mencionada anteriormente.

del análisis realizado en la presente Comunicación se puede aplicar también a la los servicios de pensiones y de seguro de vida del tercer pilar.

2.2. **Tributación de las pensiones de los sistemas de empleo**

Hay básicamente tres niveles en los que se pueden exaccionar impuestos sobre las pensiones de los sistemas de empleo : las cotizaciones, los rendimientos de la inversión y el pago de las prestaciones.

Cotizaciones

Casi todos los Estados miembros conceden algún grado de deducción fiscal a las cotizaciones del patrono y/o del empleado a los organismos de pensiones en su territorio, y la mayoría no trata las cotizaciones de los patronos como ingresos del empleado sujetos a impuestos. Sin embargo, las condiciones para el reconocimiento fiscal de los planes de pensiones pueden variar enormemente, al igual que varía el importe de las cotizaciones exentas de impuestos.

Rendimientos de la inversión

Los organismos de pensiones invierten las cotizaciones en activos que pueden generar rendimientos y plusvalías. La mayoría de los Estados miembros prevén la exención de las rentas y de las ganancias de capital en manos de los organismos de pensiones. Sin embargo, varios Estados miembros gravan esas rentas con lo que generalmente se llama un "impuesto sobre los rendimientos".

Prestaciones

La mayoría de los Estados miembros gravan las prestaciones de jubilación cuando llegan a las manos de los jubilados, ya sean pagadas periódicamente o en forma de capital. Sin embargo, los tipos impositivos y la cantidad de las prestaciones exentas de impuestos varían considerablemente. Algunos Estados miembros aplican un gravamen más bajo a los pagos en forma de capital, o no los gravan en absoluto. Otros Estados no permiten las prestaciones en forma de capital.

2.3. **Visión general de los sistemas de los Estados miembros**

De esta forma, la gran mayoría de los Estados miembros tienen un sistema que se describe como EEG (cotizaciones **exentas**, rendimientos del organismo de pensiones derivados de inversiones y ganancias de capital **exentos**, prestaciones **gravadas**). Tres Estados miembros tienen el sistema EGG (cotizaciones **exentas**, rendimientos del organismo de pensiones derivados de inversiones y ganancias del capital **gravados**, prestaciones **gravadas**), mientras que dos operan con un sistema GEE.

El cuadro que se presenta a continuación resume los planteamientos básicos de los diferentes Estados miembros respecto de la tributación de las pensiones de jubilaciones del segundo nivel¹¹. Hay importantes diferencias entre los Estados miembros en el grado de deducibilidad de las cotizaciones y de la carga impositiva

¹¹ Los Estados miembros pueden operar con más de un sistema, especialmente en un contexto internacional.

que soportan las prestaciones. El presente cuadro proporciona sólo una visión muy general.

Cuadro : Descripción de los regímenes fiscales aplicables a las pensiones

	EEG	EGG	GEE
Bélgica	X		
Dinamarca		X	
Alemania	X		X
Grecia	X		
España	X		
Francia	X		
Italia		X	
Irlanda	X		
Luxemburgo			X
Países Bajos	X		
Austria	X		
Portugal	X		
Finlandia	X		
Suecia		X	
Reino Unido	X		

En términos generales, el cuadro muestra que en 11 de los 15 Estados miembros está prevista la deducción fiscal de las cotizaciones a los planes de pensión y la imposición de las prestaciones, con exención a nivel de los fondos (EEG).

Las diferencias en los regímenes fiscales de los planes de jubilación de los sistemas de empleo en los diferentes Estados miembros pueden provocar problemas. Por ejemplo, un trabajador puede pasar toda su vida laboral en un Estado GEE pero jubilarse en un Estado EEG, en cuyo caso puede verse sometido a una doble imposición. A la inversa, un trabajador puede trabajar en un Estado EEG y jubilarse en un Estado GEE, lo cual puede dar lugar a una doble exención. El capítulo 5 de la presente Comunicación investiga las maneras de tratar la diversidad de los regímenes fiscales aplicables a las pensiones de jubilación en los diferentes Estados miembros.

3. LAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES DEL TRATADO CE

3.1. Introducción

Además del problema que acabamos de enunciar, en la actualidad hay un obstáculo fiscal más directo a las prestaciones de jubilación transfronterizas y a la libertad de circulación de trabajadores. Muchos Estados miembros no hacen extensiva la desgravación fiscal de la que disfrutaban las cotizaciones pagadas a organismos de pensiones establecidos en su territorio a las pagadas a organismos de pensiones establecidos en otros Estados miembros. Algunos someten esta desgravación a condiciones que difieren de las aplicadas a los planes nacionales. En algunos casos, se grava con un impuesto sobre los rendimientos más elevado a los organismos de pensiones situados en otros Estados miembros. Por último, las prestaciones recibidas de organismos de pensiones establecidos en otros Estados miembros en ocasiones soportan más gravámenes que las prestaciones nacionales.

El trato discriminatorio de la afiliación a los organismos de pensiones extranjeros es un obstáculo importante para la provisión transfronteriza de pensiones y para la movilidad de los trabajadores. Hay que distinguir dos tipos de situaciones:

- Una persona que participa en un plan de un organismo de pensiones en un Estado miembro se traslada a otro Estado miembro y desea seguir participando en el mismo plan¹².
- Puede darse el caso de que un patrón o grupo de patronos y los representantes de los empleados quieran establecer un régimen de pensiones para todos los trabajadores en los diferentes Estados miembros a través de un organismo de pensiones paneuropeo.

La Comisión considera que el Tratado CE obliga a los Estados miembros a abolir cualquier norma discriminatoria. El presente capítulo expone la visión que tiene la Comisión de sus disposiciones en este punto.

3.2. Las libertades fundamentales del Tratado CE

De conformidad con el artículo 14 del Tratado CE, el mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capital estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del Tratado. Los artículos 39, 43, 49 y 56 del mismo desarrollan esas libertades. Prohiben concretamente las discriminaciones basadas en la nacionalidad, el trato desigual y otras restricciones a la libertad de circulación de los trabajadores, a la libertad de establecimiento y a la libertad de circulación de los servicios y el capital.

De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que estas disposiciones son aplicables en las áreas de las pensiones y de los seguros de vida. Por ejemplo, en

¹² Un grupo especial dentro de esta categoría lo constituyen los trabajadores desplazados. En virtud de la Directiva del Consejo 98/49, los trabajadores desplazados (según se definen en el Reglamento (CEE) n 1408/71) pueden conservar el plan de pensiones que suscribieron en el Estado de origen. Esta Directiva deberá ser implementada por la totalidad de los Estados miembros antes del 25 de julio de 2001.

el asunto *Safir*¹³, el Tribunal observó que las prestaciones de seguros constituyen un servicio de conformidad con el artículo 50 del Tratado¹⁴ y sostuvo que el artículo 49 del Tratado excluye la aplicación de la legislación nacional que, sin justificación objetiva, impida a un prestador de este tipo de servicios ejercer de hecho la libertad para prestarlos. Sostuvo también que, en la perspectiva de un mercado único y para facilitar el cumplimiento de los objetivos del mismo, el artículo 49 del Tratado excluye también la aplicación de la legislación nacional que tenga el efecto de poner obstáculos a la prestación de servicios entre los Estados miembros haciéndola más difícil que la prestación de servicios exclusivamente en el seno de un Estado miembro.

De acuerdo con todo ello, en el asunto *Safir*, el Tribunal concluyó que una disposición sueca por la que se gravaba a las personas que pagan primas a una compañía de seguros de vida establecida en otro Estado miembro con un impuesto destinado a compensar el impuesto sobre los rendimientos que han de pagar las instituciones suecas, disuadía a estas personas de suscribir pólizas con compañías no establecidas en Suecia y creaba un obstáculo injustificado a la libre prestación de servicios, conculcando el artículo 49 del Tratado¹⁵.

En un caso anterior, el asunto *Bachmann*¹⁶, el Tribunal arguyó en la misma línea que la legislación belga que supeditaba la deducibilidad de las primas de seguros de jubilación y de seguro de vida al requisito de que tales primas se hubieran pagado a una institución establecida en dicho Estado era, en principio, contraria a los artículos 39 y 49 del Tratado, sin perjuicio de que pudiera haber una justificación para esa norma. Añadía que la legislación impedía la libre circulación de los trabajadores garantizada en el artículo 39 del Tratado, pues perjudicaba especialmente a los trabajadores emigrantes. Con frecuencia, dichos trabajadores han suscrito pólizas antes de venir a trabajar a Bélgica, y cambiar de póliza implicaría nuevos cambios y nuevos gastos.

Dadas las libertades fundamentales consagradas en el Tratado y su interpretación subsiguiente por parte del Tribunal, resulta claro que las restricciones nacionales que impiden sin justificación objetiva las prestaciones de jubilación y de seguro de vida son incompatibles con el Derecho comunitario.

Según la opinión de la Comisión, no hay base que justifique la desigualdad de trato de los planes operados por organismos de pensiones establecidos en otros Estados miembros. El Tribunal ha rechazado numerosas alegaciones de diversos Estados miembros para justificar restricciones de las libertades fundamentales. Por ejemplo, es claro que la ausencia de armonización de la legislación de los distintos Estados miembros no puede impedir la aplicación de las libertades consagradas en el Tratado¹⁷. En el asunto *Eurowings* el Tribunal sostuvo que un Estado miembro no podía imponer un gravamen más elevado al arrendamiento financiero de equipamiento en otro Estado miembro compensando así los impuestos más bajos que

¹³ Asunto C-118/96 *Safir* [1998] RTE I-1919.

¹⁴ En la presente Comunicación, las referencias a los artículos figuran con la nueva numeración.

¹⁵ Asunto C-118/96 *Safir* [1998] RTE I-1919, párrafos 26 a 30.

¹⁶ Asunto C-204/90 *Bachmann* [1992] RTE I-249.

¹⁷ Asunto C-270/83 *Avoir fiscal* [1986] RTE 273, párrafos 23.

soportaba el arrendador en ese Estado¹⁸. Además, un Estado miembro no puede justificar la discriminación con el argumento de que la supresión de la misma implicaría una pérdida de ingresos fiscales¹⁹. Finalmente, ni la ausencia de reciprocidad por parte de otros Estados miembros²⁰ ni las dificultades para conseguir información constituyen argumentos válidos.

Con respecto a la tributación de las pensiones y de los seguros de vida, hay tres puntos que merecen especial atención.

3.3. Cohesión fiscal

En el asunto *Bachmann*, el Tribunal aceptó que restringir la deducibilidad de las contribuciones pagadas a las instituciones belgas podría estar justificado por la necesidad de preservar la cohesión del sistema fiscal belga. Esta afirmación se basó en la asunción del Tribunal de que existía en la ley belga una conexión entre la deducibilidad de las contribuciones y la sujeción a gravamen de las sumas que el asegurador está obligado a pagar en virtud de planes de pensión y de contratos de seguro de vida.

En asuntos posteriores, el Tribunal delineó claramente el alcance del principio de cohesión fiscal. En el asunto *Wielockx*, el Tribunal sostuvo que la norma neerlandesa que denegaba a un trabajador por cuenta propia no residente el derecho, que sí tenían los residentes, a deducir de los ingresos imponibles las provisiones destinadas a una reserva para pensiones, era contraria al artículo 43 del Tratado. El Gobierno de los Países Bajos intentó justificar la denegación de la deducción remitiéndose al principio de cohesión fiscal establecido en el asunto *Bachmann*. El Tribunal desestimó el argumento sobre la base de los convenios bilaterales firmados por los Países Bajos:

“Como resultado de los Convenios para evitar la doble imposición que... siguen el modelo del Convenio de la OCDE, el Estado grava todas las pensiones percibidas por los residentes en su territorio, sea cual sea el Estado donde sean abonadas las cotizaciones, pero, por el contrario, renuncia a gravar las pensiones percibidas en el extranjero, aunque se deriven de cotizaciones abonadas en su territorio, que ha considerado deducibles. Por tanto, la coherencia fiscal no se establece en relación con una misma persona, mediante una rigurosa correlación entre el carácter deducible de las cotizaciones y la imposición de las pensiones, sino que se desplaza a otra esfera, la de la reciprocidad de las normas aplicables en los Estados contratantes”.

El Tribunal concluyó que, puesto que la cohesión fiscal está garantizada por un convenio bilateral concluido con otro Estado miembro, ese principio no se puede invocar para justificar la negativa a conceder la deducción, tal como había sucedido en el caso en cuestión²¹. En otras palabras, como los Países Bajos habían renunciado al derecho de gravar las prestaciones de jubilación en su convenio fiscal con Bélgica,

¹⁸ Asunto C-294/97 *Eurowings*, [1999] ECR I-7449, párrafo 43.

¹⁹ Asunto C-264/96 *ICI* [1998] ECR I-4711, párrafo 28.

²⁰ Asunto C-270/83 *Avoir fiscal* [1986] RTE 273, párrafo 26.

²¹ Asunto C-80/94 *Wielockx* [1995] RTE I-2493, párrafo 25.

no podía argumentar que no estaba obligado a conceder una deducción en un caso en el que no podía gravar los beneficios²².

La gran mayoría de los convenios fiscales de los Estados miembros, como el que resultó relevante en el asunto *Wielockx*, siguen el principio de la tributación en razón de la residencia previsto en el artículo 18 del Modelo de Convenio Fiscal de la OCDE. Por tanto, el razonamiento del Tribunal en *Wielockx* resultaría de aplicación en tales casos. Aunque unos pocos Estados miembros solicitan en sus negociaciones de convenios introducir derechos de imposición correspondientes al Estado de origen sobre los beneficios por pensiones satisfechos a no residentes, en la práctica no todos sus convenios recagen tales previsiones, de tal forma que renuncian a los derechos de imposición sobre los beneficios por pensiones aun cuando las contribuciones hubieran sido fiscalmente deducibles. . Es más, incluso en el caso de que todos los convenios fiscales de un Estado miembro estipularan la tributación en la fuente de los beneficios por pensiones, denegar la deducibilidad a las contribuciones pagadas a organismos de pensiones establecidos en otros Estados miembros sería desproporcionado, pues hay medios menos restrictivos de garantizar el cobro de impuestos en la fuente por parte de un organismo de pensiones establecido en otro Estado miembro. Por ejemplo, al menos un Estado miembro ha adoptado la práctica de negociar directamente con los organismos de pensiones extranjeros para garantizar el cumplimiento de su normativa fiscal. En caso de incumplimiento, el Estado miembro podría aplicar las sanciones que resulten procedentes. Además, la propuesta de modificación de la Directiva referente a la asistencia mutua en materia de cobro de créditos²³ proveería la asistencia mutua en relación con los de carácter fiscal.

Finalmente, la Comisión pone de manifiesto que diversos Estados miembros que permiten la deducción de las contribuciones realizadas a sistemas internos también permiten dicha deducción para las realizadas a sistemas extranjeros. Evidentemente, estos Estados no consideran que sea necesario excluir esa deducibilidad para proteger sus recursos fiscales. Aunque la tributación de las pensiones en cada Estado miembro debería gestionarse en su propio contexto, se confirma la opinión de la Comisión de que la exclusión de la deducción de las contribuciones a sistemas extranjeros por parte de Estados EEG o EGG es desproporcionada.

²² Además, hay que observar que, desde el asunto *Bachmann*, el Tribunal no ha apoyado las amplias y generales pretensiones de cohesión fiscal formuladas por los Estados miembros: véase en particular el Asunto C-484/93 *Svensson* [1998] RTE I-3955, el Asunto C-107/94 *Asscher* [1996] RTE I-3089, el Asunto C-264/96 *ICI* [1998] RTE I-4711, el Asunto C-294/97 *Eurowings* [1999] ECR I-7449, el Asunto C-55/98 *Vestergaard* [1999] ECR I-7643, el Asunto C-251/98 *Baars* [2000] ECR I-2787 y el Asunto C-35/98 *Verkooijen*, aún no recopilado.

²³ La Directiva 76/308/CEE prevé la asistencia mutua para el cobro de créditos fiscales. En la actualidad, esta Directiva sólo se aplica a las exacciones reguladoras agrícolas, a los derechos de aduana, al IVA y a los impuestos especiales. El 25 de junio de 1998 la Comisión presentó una propuesta para mejorar el funcionamiento de la Directiva y ampliar su ámbito a los impuestos directos, con objeto de ponerla de acuerdo con la Directiva 77/799/CEE. Se titula "Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 76/308/CEE del Consejo, referente a la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos resultantes de operaciones que formen parte del sistema de financiación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, así como de las exacciones reguladoras agrícolas y de los derechos de aduana, y en relación con el impuesto sobre el valor añadido y determinados impuestos especiales", COM(1998) 364 final de 25.6.1998, DO C 269 de 28.8.1998, p. 16, modificada por la propuesta de la Comisión COM(1999) 183 final de 7.5.1999, DO C 179 de 24.6.1999, p.6.

3.4. Política social y supervisión cautelar

La autorización fiscal (esto es, autorización con el objeto de deducir fiscalmente las contribuciones) de los regímenes de pensión por parte de los Estados miembros está sometida a determinadas condiciones. Estas condiciones pueden servir objetivos políticos y estar vinculadas a las normas aplicables a los sistemas del primer nivel. Por ejemplo, el nivel de cotizaciones deducibles de impuestos en los planes de los sistemas de empleo se calcula muchas veces por referencia a las cotizaciones del primer nivel. Así, se establece un límite para el total anual de cotizaciones deducibles de impuestos tanto para los sistemas de pensiones obligatorios como para los de empleo, con objeto de garantizar que los regímenes obligatorios y los regímenes de los sistemas de empleo, en conjunto, provean una jubilación que no sobrepase, por ejemplo, el 70% del sueldo final.

La Comisión cree que hay que distinguir entre dos situaciones básicas. La primera se refiere a acuerdos sobre pensiones a los que se incorporan residentes en un Estado miembro o personas empleadas en el territorio de ese Estado miembro, con organismos de pensiones establecidos en otros Estados miembros. La Comisión considera que los Estados miembros pueden exigir que esos planes cumplan las condiciones exigidas a los planes internos en lo referente a la naturaleza y el nivel de las prestaciones, la edad de jubilación, los beneficiarios que tienen derecho a las prestaciones, etc., así como los controles de supervisión estándar (su armonización a través de la propuesta de Directiva sobre Fondos de Pensiones se encuentra pendiente) siempre que dichas condiciones respeten el Tratado, sobre todo respecto del cumplimiento de objetivos justos de política social, y que no sean inadecuadas en el sentido de que restrinjan indebidamente la libertad de prestación de servicios.

La segunda situación se refiere a los planes de jubilación en los que ya participan los trabajadores emigrantes cuando llegan al Estado de acogida, a veces por un período limitado. Si ese Estado pusiera condiciones para la autorización fiscal, ello limitaría injustamente la libertad de circulación de los trabajadores. Los trabajadores emigrantes que quisieran beneficiarse de ventajas fiscales en el Estado de acogida, se verían obligados a participar en un nuevo plan que cumpliera las condiciones de autorización fiscal²⁴. Ahora bien, de acuerdo con el principio de igualdad de trato, la desgravación total que el Estado de acogida está obligado a conceder estaría limitada normalmente a la deducción concedida a las cotizaciones a los organismos de pensiones del país en cuestión.

En cambio, la Comisión considera que las normas de supervisión *cautelar* no pueden justificar restricciones *fiscales* sobre las contribuciones a los planes de pensiones suscritos con organismos de pensiones en otros Estados miembros. En el asunto *Bachmann* el Tribunal sostuvo que la necesidad de garantizar una adecuada supervisión cautelar no constituía base suficiente para negarse a reconocer la existencia de contratos que un trabajador emigrante hubiera concluido con aseguradores en otro Estado miembro mientras estaba residiendo allí. En términos más generales, las restricciones fiscales no son un medio necesario ni adecuado para garantizar el cumplimiento de las normas cautelares. Los Estados miembros pueden utilizar otros medios con tal fin. La reciente propuesta de Directiva sobre Fondos de

²⁴ La posición sería distinta si fuera posible transferir al trabajador con la misma póliza a otra sección del organismo de pensiones en cuestión: véase a continuación.

Pensiones recoge las previsiones necesarias para la supresión de las barreras cautelares a la gestión transfronteriza de los planes de jubilación de organismos de pensiones armonizando algunas normas cautelares básicas, estableciendo el reconocimiento mutuo de los sistemas cautelares nacionales e introduciendo un sistema de notificación y cooperación entre las autoridades competentes²⁵.

3.5. Supervisión fiscal

El Tribunal se ha mostrado reacio a aceptar argumentos basados en la dificultad de verificar el cumplimiento de la normativa fiscal en el caso de situaciones transfronterizas como justificación de un trato diferente. Por ejemplo, en el asunto *Bachmann* el Tribunal rechazó el argumento de Bélgica de que era difícil controlar los certificados relativos al pago de las cotizaciones en otros Estados miembros, señalando que Bélgica podría haber recurrido a la Directiva de asistencia mutua²⁶ o que hubiera podido exigir que fuera el propio sujeto pasivo el que presentara las pruebas. El Tribunal ha seguido un razonamiento similar en el asunto *Wielockx* y en otros casos²⁷.

Según la Comisión, esa justificación es también inaplicable en este caso. Sin embargo, los Estados miembros tienen la posibilidad de instituir normas en defensa de la aplicación de sus leyes fiscales en el contexto de las prestaciones de jubilación transfronterizas, en particular exigiendo a los organismos de pensiones que faciliten información.

3.6. Transferibilidad

Una cuestión independiente de los obstáculos fiscales a la participación transfronteriza en planes de pensiones es la de los obstáculos fiscales a la transferibilidad transfronteriza del capital correspondiente a la pensión. Cuando un trabajador se traslada a una empresa situada en otro Estado miembro, puede ser conveniente tanto para el empleado como para las instituciones de pensión involucradas transferir el capital de pensión acumulado del antiguo plan de pensiones al nuevo. Hay que observar que incluso en casos de movilidad en el interior de un Estado miembro, las transferencias del capital de pensión acumulado pueden ser difíciles o incluso imposibles. Sin embargo, pueden darse situaciones transfronterizas en las que en la legislación fiscal nacional sea contraria a las disposiciones del Tratado relativas a la libertad de circulación de los trabajadores y/o a la libertad de circulación del capital. Un ejemplo de esa situación podría ser el de un Estado EEG o

²⁵ La Directiva 92/96/CEE del Consejo, de 10 de noviembre de 1992 sobre la sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo de vida, y por la que se modifican las Directivas 79/267/CEE y 90/619/CEE (tercera Directiva de seguros de vida), DO L 360, 9.12.1992, páginas 0001 - 0027, ya ha suprimido las barreras cautelares en relación con los seguros de vida.

²⁶ Directiva 77/799/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1977, relativa a la asistencia mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos directos (77/799/CEE), DO L 336 de 27.12.1977, p.15.

²⁷ Asunto C-80/94 *Wielockx* [1995] RTE I-2493 y Asunto C-250/95 *Futura* [1997] RTE I-2471. Ver también el Asunto C-420/98 *W.N.* [2000] ECR I-2847, donde el Tribunal analiza el artículo 4.1. de la Directiva de Asistencia Mutua.

EGG que gravara el valor del capital de pensión en caso de transferencia transfronteriza, mientras que no gravaría una transferencia en el seno de su propio territorio, y el del Estado que en sus tratados de doble imposición aplicara el principio de imposición de las prestaciones de jubilación en el lugar de residencia. La Comisión examinará las normativas fiscales nacionales que impiden la transferibilidad transfronteriza de los capitales de pensión y adoptará las medidas necesarias para garantizar el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en el Tratado.

3.7. Conclusión

La consideración de la Comisión acerca de la situación legal se puede resumir del modo siguiente.

Los artículos 39, 43, 49 y 56 del Tratado CE garantizan la libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento, la de prestación de servicios y la libertad de circulación de capitales, y prohíben las restricciones a estas libertades. Las leyes nacionales que supeditan la deducibilidad de las cotizaciones a un plan de pensiones y de las primas a un seguro de vida al hecho de que dichas cotizaciones y primas hayan sido abonadas a un organismo de pensiones establecido en el territorio nacional son contrarias a los artículos mencionados.

Hay que distinguir dos situaciones: la de los trabajadores "sedentarios" (estos es, trabajadores que permanecen en un Estado miembro) y la de los trabajadores emigrantes. Cuando ciudadanos residentes en un Estado miembro participan en un plan de jubilación extranjero, en la actual situación de la legislación comunitaria, el Estado miembro puede exigir que el plan reúna las condiciones para autorización fiscal que se refieren a la naturaleza y el nivel de las prestaciones, la edad de la jubilación, los beneficiarios que tienen derecho las prestaciones y otras condiciones que resulten adecuadas. En el caso de ciudadanos que participan en un plan aprobado a efectos fiscales en su Estado y que se trasladan después, a menudo temporalmente, a otro Estado miembro, el Estado de acogida no puede negarse a conceder la deducción fiscal de las cotizaciones pagadas al plan extranjero basándose en el argumento de que dicho plan no cumple sus condiciones para la autorización fiscal.

De acuerdo con todo ello, la Comisión considera que las leyes nacionales que niegan la igualdad de trato a los planes de pensiones operados por organismos de pensiones establecidos en otros Estados miembros infringen el Tratado. Los Estados miembros deben asegurarse de que conceden las mismas deducciones de impuestos a las cotizaciones a organismos de pensiones nacionales y a las cotizaciones a organismos de pensiones establecidos en otros Estados miembros. La igualdad de trato también debe aplicarse en relación con los impuestos que gravan los rendimientos y con el trato fiscal de las prestaciones. La Comisión supervisará las normas nacionales de los Estados miembros y tomará las medidas necesarias para garantizar su conformidad efectiva con el Tratado CE, incluso recurriendo, si fuera necesario, ante el Tribunal de Justicia sobre la base de su artículo 226.

4. GARANTÍAS DE LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN FISCAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS

4.1. Introducción

Este capítulo examina el modo en que los Estados miembros pueden garantizar una mejor aplicación de su legislación fiscal en el caso del pago transfronterizo de pensiones. Normalmente, las leyes fiscales de los Estados miembros imponen a los organismos de pensiones nacionales la obligación de comunicar cualquier pago de prestaciones por pensiones a las autoridades fiscales del país, y en algunos casos la de retener el impuesto en origen. Todos los Estados miembros tienen la preocupación de no poder hacer cumplir adecuadamente su legislación fiscal si permiten a sus residentes participar en planes de pensiones extranjeros. Temen que no se informe a sus autoridades fiscales del pago de prestaciones, que los sujetos pasivos de los impuestos no declaren esas prestaciones y que, en consecuencia, el pago transfronterizo de pensiones conduzca a la evasión de impuestos. Por esta razón, este capítulo de la Comunicación examina la forma en que los Estados miembros pueden adoptar medidas para salvaguardar sus ingresos.

4.2. La Directiva de asistencia mutua

En casi todos los convenios fiscales suscritos entre Estados miembros las prestaciones por pensiones son imponibles en el Estado de residencia del pensionista. El intercambio de información sobre las prestaciones pagadas por los organismos de pensiones a los residentes de otro Estado miembro permitirá a los Estados comprobar que sus residentes cumplen sus obligaciones fiscales. Este intercambio de información también facilitará la recaudación del impuesto por parte de los Estados miembros que aplican la imposición en la fuente. El marco para este intercambio de información está establecido en la Directiva de asistencia mutua²⁸, de 19 de diciembre de 1977.

De conformidad con el apartado 1 del artículo 1 de la Directiva de asistencia mutua, las autoridades competentes de los Estados miembros intercambiarán cualquier información que les permita efectuar la liquidación correcta de los impuestos sobre las rentas y sobre el capital. El artículo 3 de la Directiva, titulado "Intercambio automático", prevé que, para las modalidades de casos que se determinen en el marco del procedimiento de consulta establecido en el artículo 9, las autoridades competentes de los Estados miembros intercambiarán regularmente, sin necesidad de solicitud previa, la información a la que se refiere el apartado 1 del artículo 1. El apartado 1 del artículo 9 prevé la celebración de consultas, si fuera necesario en comité, entre las autoridades competentes de todos los Estados miembros y la Comisión, a petición de ésta o de una de las mencionadas autoridades, cuando el interés de los asuntos en cuestión no sea meramente bilateral. Puesto que el pago transfronterizo de pensiones entraña asuntos de interés para todos los Estados miembros, el foro apropiado para las consultas en relación con este tema sería un Comité.

El artículo 8 de la Directiva impone determinados límites al intercambio de información. En particular, el apartado 1 del artículo 8 prevé que la Directiva no

²⁸

Citado anteriormente. Véase también el Asunto C-420/98 *W.N.*[2000] ECR I-2847.

impondrá la obligación de realizar investigaciones ni de comunicar información si las leyes o la práctica administrativa del Estado miembro solicitado no autorizan a dicho Estado miembro llevar a cabo esas investigaciones o reunir o utilizar ese tipo de información para sus propias necesidades.

En opinión de la Comisión, esta disposición no permite que un Estado miembro se niegue a intercambiar información basándose en que en el sistema fiscal nacional no se requiere esa información. Simplemente significa que un Estado miembro no está obligado a intercambiar información que no pueda recabar o utilizar para sus propios fines. La Comisión no tiene conocimiento de ningún obstáculo fundamental en las legislaciones nacionales para recabar ese tipo de información. La Comisión concluye que, de conformidad con la Directiva, se podría organizar un sistema de intercambio de información adecuado en el área de las pensiones.

4.3. Petición de consultas en el Comité

La Comisión solicitará que se realicen consultas en el Comité previsto en el apartado 1 del artículo 9 de la Directiva de asistencia mutua para pactar las modalidades de intercambio automático de información en relación con los regímenes de pensiones de los sistemas de empleo. El Comité debería tratar los siguientes puntos:

Intercambio automático de información

La Comisión considera que el intercambio automático de información es el mejor medio para salvaguardar los ingresos de los Estados miembros y defender los intereses de un mercado único de las pensiones plenamente eficaz. El Consejo ha decidido ya sobre el principio del intercambio automático de información en el área de las rentas del ahorro²⁹. La extensión de dicho principio a las pensiones ayudará a evitar distorsiones garantizando el mismo nivel de intercambio de información para productos comparables.

Pormenores del intercambio de información

El artículo 9 de la Directiva prevé la aplicación de la misma mediante el procedimiento de consulta. Esto sugiere que en el caso de intercambio automático de información los Estados miembros adoptarían las medidas necesarias para la obtención de información procedente de los operadores del mercado con objeto de hacer posible dicho intercambio. Sin embargo, el Comité necesitaría ponerse de acuerdo sobre los pormenores del intercambio de información, en particular sobre la información que se habría de comunicar y la forma y frecuencia de los intercambios de información. La Comisión considera, de forma preliminar, que la información mínima que será necesario intercambiar es la siguiente:

- Nombre, dirección, fecha y lugar de nacimiento y, si se dispone de él, número de identificación fiscal del partícipe en el plan;
- Nombre y dirección del organismo de pensiones;

²⁹ 2312º Consejo Ecofin Bruselas, 26 y 27 de noviembre de 2000.

- Nombre y dirección del prestador de la pensión, si fuera diferente del organismo de pensiones³⁰;
- Número de la póliza;
- Fecha a partir de la cual se tiene derecho a percibir dicha pensión o, si fuera diferente, fecha en la que empieza a pagarse la misma³¹;
- Importe total de las cotizaciones pagadas cada año por el patrono y el empleado al organismo de pensiones;
- Importe total de las cotizaciones pagadas por el organismo de pensiones o por el prestador de la pensión si fuera diferente de aquél, y naturaleza de dichos pagos (periódicos o en forma de capital);
- Nombre, dirección, fecha y lugar de nacimiento y, si se dispone de él, número de identificación fiscal del beneficiario (si fuera distinto del partícipe en el plan).

Cuando exista la posibilidad de transferir el patrimonio correspondiente entre organismos de pensiones de diferentes Estados miembros, éstos deberían intercambiar información en relación con dichas transferencias. Además, los elementos necesarios para el cálculo de impuestos sobre los rendimientos también pueden ser útiles en determinados Estados miembros.

Es posible que el Comité desee considerar si los Estados miembros deberán intercambiar información basándose en la facilitada por los organismos de pensiones o si debería intercambiarse directamente entre los organismos de pensiones y los Estados miembros interesados. Esta última opción puede resultar menos onerosa para las autoridades fiscales.

La Comisión recomienda que, para garantizar la compatibilidad técnica, el Comité coordine su trabajo con el realizado a propósito de las rentas del ahorro, con el seguimiento del informe del Grupo ad hoc sobre fraude³² y con el trabajo que realiza en la actualidad la OCDE sobre el intercambio de información. En este marco más amplio, la Comisión valorará la necesidad de medidas legales y la oportunidad de incorporar a estas medidas el intercambio de información sobre planes de jubilación de los sistemas de empleo.

La Comisión considera que, en una fase posterior, se podría pensar en ampliar el intercambio información a los planes del tercer nivel, incluidos los seguros de vida.

³⁰ Generalmente, el plan o el organismo paga directamente las pensiones. Sin embargo, también pueden pagarlas aseguradoras legales, en forma de asignaciones. Si bien las aseguradoras pueden gestionar planes de pensiones, ellas mismas no tienen la entidad de planes ni organismos.

³¹ En algunos Estados miembros el pago de la pensión se puede aplazar hasta después de que la jubilación sea efectiva.

³² El Grupo de Trabajo ad hoc sobre fraude fiscal es un grupo de trabajo del Consejo que se ocupa del fraude fiscal en las áreas de los impuestos directos e indirectos.

5. ORGANISMOS DE PENSIONES PANEUROPEOS

La Comisión también desea llamar la atención ante el Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social sobre una propuesta realizada por la industria en favor de organismos de pensiones paneuropeos³³. La propuesta está destinada a facilitar que los empleados de una compañía multinacional puedan afiliarse al mismo organismo de pensiones independientemente del lugar en el que estén empleados. El principio básico de la propuesta es que los Estados miembros puedan mantener sus respectivos planteamientos acerca de la tributación de los planes de pensiones de los residentes en su territorio.

En la práctica, un organismo de pensiones paneuropeo, localizado en un solo Estado miembro, tendría diferentes secciones; cada una de ellas cumpliría los requisitos de autorización fiscal y las normas fiscales del Estado en el que esté empleado el partícipe, y su legislación social. Si durante su carrera en una multinacional una persona cambia de Estado miembro de empleo, continuará pagando sus cotizaciones al mismo organismo de pensiones paneuropeo, si bien a una sección diferente.

No sería necesaria la transferencia de las prestaciones devengadas entre las diferentes secciones. Tras la jubilación, el empleado recibiría prestaciones de cada sección nacional de acuerdo con los derechos adquiridos en virtud de las respectivas legislaciones nacionales aplicables a estas secciones.

En el caso de un organismo de pensiones paneuropeo sería necesario por razones fiscales determinar qué activos se asignarán a cada sección nacional y estarán sometidos, en consecuencia, a las diferentes normas fiscales nacionales. La propuesta sugiere que los activos se distribuyan entre las distintas secciones de acuerdo con el pasivo correspondiente que resulte de la última valoración actuarial y que se graven de acuerdo con esa valoración.

Con el objeto de mantener los vínculos que puedan existir entre los sistemas del primer y del segundo nivel, habría que adoptar medidas para permitir que los trabajadores trasladados temporalmente a otro Estado miembro no sean transferidos inmediatamente a la sección de dicho Estado. Así, podrían permanecer durante un cierto tiempo en la sección de su Estado miembro de origen, según prevé la Directiva 98/49. Este periodo podría determinarse por referencia al período durante el cual esos trabajadores siguen sometidos a la legislación de dicho Estado de conformidad con el Reglamento (CEE) n° 1408/71.

Además, los organismos de pensiones paneuropeos cumplirían las normas relativas al pago y a la recaudación de impuestos aplicables en el Estado del empleo o de la residencia. Por ejemplo, si el Estado miembro del empleo o de la residencia tiene un sistema EGG, el organismo de pensiones paneuropeo pagaría a las autoridades de dicho Estado el impuesto sobre los rendimientos aplicado al fondo y, cuando procediera, también retendría el impuesto sobre las prestaciones y facilitaría información a ese Estado de acuerdo con las disposiciones vigentes en el mismo. Si un pensionista, en el momento de la jubilación o después del mismo, traslada su

³³

"Un Organismo de Previsión para la Jubilación (organismo de pensiones) - una licencia única que permita a las multinacionales poner en común sus obligaciones en concepto de pensiones y sus activos sobre una base fiscal neutra", Federación Europea de Previsión para la Jubilación, julio de 2000.

residencia a un Estado miembro distinto de aquél en el que trabajó, sería transferido a la sección correspondiente a ese Estado miembro (siempre que dicha sección existiera).

La propuesta de organismos de pensiones paneuropeos se desarrolló pensando en un patrono único y en un pequeño grupo de Estados participantes. Sin embargo, no parece en principio que haya razones por las que no pueda constituir la base para una organización más general de pagos transfronterizos de pensiones en el seno de la Unión Europea, que cubriera varias compañías o sectores, o profesiones enteras. Por supuesto, habría que resolver muchas cuestiones técnicas de detalle.

La ventaja de los organismos de pensiones paneuropeos con diferentes secciones respecto del intercambio de información es que la sección correspondiente del organismo de pensiones paneuropeo, si bien estaría sujeta a las normas de supervisión de su Estado de establecimiento, recibiría el mismo trato fiscal que si estuviera establecida en el territorio del partícipe del plan y aplicaría las mismas normas y procedimientos que un organismo de pensiones nacional, incluidas las normas relativas a la aplicación de los impuestos sobre los rendimientos o a la práctica de retenciones. Los costes derivados del cumplimiento de todas esas normas por parte de los Estados miembros se reducirían, por lo tanto, con la propuesta de los organismos de pensiones paneuropeos³⁴. Otra ventaja de esta propuesta es que podría aplicarse sin necesidad de adoptar nueva legislación fiscal. A tal fin, un Estado miembro podría celebrar un acuerdo con un organismo de pensiones paneuropeo en virtud del cual se fijaran las obligaciones del organismo, por ejemplo en términos de suministro de información o de cobro de impuestos.

Hay que observar que la propuesta de los organismos de pensiones paneuropeos y la de mejora del intercambio de información no son mutuamente excluyentes. Sería poco razonable esperar que los organismos de pensiones pequeños apliquen las disposiciones del organismo de pensiones paneuropeo, dada la necesidad de aplicar las leyes fiscales de los distintos Estados miembros. La mejora del intercambio de información seguiría siendo un paso importante para los Estados miembros en el caso de organismos de pensiones pequeños que realizan pagos de pensiones transfronterizos, aunque la propuesta de los organismos de pensiones paneuropeos se aplique ampliamente. Por tanto, se deben explorar ambas soluciones simultáneamente. La Comisión invita a los Estados miembros a estudiar el modo de hacer operativa la propuesta de los organismos de pensiones paneuropeos.

6. EL PROBLEMA DE LA DIVERSIDAD DE LAS NORMAS FISCALES DE LOS DISTINTOS ESTADOS MIEMBROS

6.1. Introducción

Las diferencias entre las normas nacionales relativas a la deducibilidad de las cotizaciones y el gravamen de las prestaciones puede conducir a doble imposición

³⁴ Para evitar la doble imposición y una restricción de la libertad de los organismos de pensiones paneuropeos para prestar servicios, sería necesario que los Estados miembros garantizaran que la correspondiente sección de los organismos de pensiones paneuropeos estuvieran exentas de cualquier tipo de impuesto sobre los dividendos por parte de los Estados miembros en los que tengan sus sedes.

para los trabajadores emigrantes o para las personas que se jubilan en un Estado miembro distinto de aquél en el que trabajaron. Por ejemplo, es posible que un trabajador trabaje en un Estado miembro que sólo proporciona una exención parcial para las cotizaciones a la jubilación y luego se jubile en un Estado miembro que prevé una tributación comparativamente extensa de las prestaciones. A la inversa, estas diferencias pueden también conducir a la falta de imposición. Por ejemplo, es posible que otro trabajador empleado en un Estado miembro que concede exenciones de impuestos generosas se retire después a un Estado miembro con disposiciones fiscales igualmente generosas respecto de las prestaciones de jubilación, como se observó antes en el capítulo 2.3.

Hay que señalar que la doble imposición es, en particular, un problema para la movilidad transfronteriza de los trabajadores y para la jubilación. No surge por la localización del organismo de pensiones en otro Estado miembro sino por las diferencias entre las diversas legislaciones fiscales nacionales y en la práctica pactada de los Estados miembros, que en su mayoría sigue el Convenio Fiscal Modelo de la OCDE, según el cual un jubilado ha de pagar impuestos en su país de residencia (es decir, en el país en el que reside cuando se jubila) independientemente de que sus cotizaciones hayan sido deducidas y de en qué país hayan disfrutado de esa deducción. La doble imposición constituye un problema con independencia del país en el que esté establecido el fondo.

6.2. Amplia aceptación del principio EEG

Tal como se indica en el capítulo 2, los Estados miembros aplican a las pensiones regímenes fiscales que difieren en cuanto a que gravan o eximen de tributación las cotizaciones, las rentas derivadas de las inversiones y las ganancias de capital de los organismos de pensiones, y las prestaciones. Cuantos más Estados miembros aplicaran un mismo sistema, más fácil sería reducir la doble imposición o la no imposición que se origina por la divergencia entre sus regímenes.

Once Estados miembros aplican el sistema EEG, tres, el sistema EGG, y dos, el GEE³⁵, lo que significa que probablemente sea más fácil, en términos prácticos, centrarse en el principio EEG para lograr la aproximación de los regímenes fiscales de los Estados miembros. Además, el sistema EEG estimula la suscripción de un plan de jubilación, pues facilita un aplazamiento del impuesto sobre las cotizaciones pagadas. El sistema EEG también ayuda a resolver algunos de los problemas que plantea el envejecimiento demográfico, pues reduce los ingresos por impuestos de hoy a cambio de unos ingresos por impuestos más elevados en el momento en que el índice de dependencia demográfica sea mucho menos favorable.

Sin embargo, debería destacarse que la aceptación del principio EEG no basta para resolver el problema. Incluso entre los países EEG hay importantes diferencias en el segundo nivel en cuanto a la deducibilidad de las cotizaciones. Esas diferencias no sólo muestran las preferencias individuales de los Estados miembros en el diseño de sus normas fiscales sino también las decisiones más fundamentales relativas a la estructura de los sistemas de provisión de pensiones, en particular en cuanto al tamaño relativo del primer y del segundo nivel. Como se mencionó en el párrafo 3.4.,

³⁵

El total es 16 porque Alemania aplica los sistemas EEG y el GEE.

influirá, en términos generales, en la deducibilidad del importe total de las contribuciones bajo el segundo nivel.

Por tanto, la Comisión no tiene previsto proponer medidas legales para armonizar los regímenes fiscales de los Estados miembros aplicables a las pensiones. No obstante, dado que la aproximación de estos regímenes con arreglo al principio EEG podría servir de ayuda para reducir desequilibrios que podrían originar doble imposición o falta de imposición, la Comisión acogería con satisfacción que este principio fuera aceptado ampliamente.

6.3. Coexistencia de regímenes diferente

En consecuencia, es probable que persistan las diferencias entre los regímenes de los Estados miembros en un futuro inmediato. Por ello, sería de utilidad estudiar medidas prácticas, que puedan aplicarse a corto plazo, para abordar la coexistencia de regímenes diferentes.

Si un ciudadano cotiza para obtener su pensión en un Estado GEE y la recibe en un Estado EEG, su pensión puede estar sometida a doble imposición. No disfruta de una deducción de impuestos por sus cotizaciones o tan sólo la disfruta en cierta medida, mientras que las prestaciones que recibe están sujetas a impuestos. Algunos Estados miembros han introducido unilateralmente disposiciones para eliminar la doble imposición originada en casos como éste, sobre todo declarando exentas las prestaciones pagadas por organismos de pensiones extranjeros a los residentes en su territorio en la medida en que las cotizaciones no fueron deducibles de impuestos. Por ejemplo, en Dinamarca y Suecia tiene disposiciones de este tipo.

También es posible eliminar la doble imposición que se origina por la diversidad de las normativas fiscales sobre pensiones mediante disposiciones incluidas en convenios de doble imposición. Por ejemplo, los Estados podrían incluir una disposición por la que las jubilaciones originadas en el Estado A y pagadas a un residente del Estado B pudieran estar sujetas a impuestos en el Estado B, pero, si el receptor fuera residente del Estado A, quedara también exenta de impuestos en el Estado B la proporción de dicha pensión que no fuera imponible en el Estado A³⁶. La consecuencia de esta disposición sería que si un trabajador se retirara de un Estado GEE a un Estado EEG, el Estado EEG no gravaría su pensión de jubilación, puesto que ésta habría quedado exenta en el Estado de origen.

En la medida en que la aplicación por parte de los Estados miembros de normas fiscales divergentes crea obstáculos injustificados a las libertades fundamentales establecidas en el Tratado, mencionadas anteriormente, tales obstáculos deben ser eliminados. Medidas con este fin pueden incluir reducciones unilaterales o soluciones bilaterales. La puesta en práctica de soluciones bilaterales puede reforzarse mediante la introducción de reglas dirigidas a resolver conflictos de calificación y de mecanismos que permitan al contribuyente asegurarse un tratamiento consistente por parte de las autoridades afectadas. La Comisión estaría dispuesta a ayudar a los Estados miembros emprendiendo un estudio detallado de las disposiciones vigentes que puedan encontrar un campo de aplicación más amplio. Después de este estudio, se determinará el marco comunitario más apropiado para

³⁶

El convenio sobre fiscalidad entre Canadá y los Estados Unidos incluye una disposición de este tipo.

impulsar su ejecución. Además, se podría considerar un convenio multilateral de acuerdo con lo previsto en el artículo 293 del Tratado o la adopción de medidas de coordinación a nivel comunitario.

Las diferencias entre las normativas nacionales también pueden causar falta de imposición de los beneficios, sobre todo cuando un ciudadano cotiza para la jubilación en un Estado EEG y cobra las prestaciones en un Estado GEE. Ante la falta de una normativa más uniforme, algunos Estados miembros, y aunque en principio favorece la imposición en el lugar de residencia, han intentado resolver el problema previendo en algunos convenios la imposición en la fuente en circunstancias en las que en el Estado de residencia la tributación sea anormalmente baja³⁷.

7. CONCLUSIÓN

La Comisión considera que el trato fiscal discriminatorio de las pólizas de seguro de pensiones y de seguro de vida suscritas con organismos de pensiones establecidos en otros Estados miembros es contrario a las libertades fundamentales del Tratado CE. La Comisión supervisará las normativas nacionales correspondientes y adoptará las medidas necesarias para garantizar el respeto efectivo a las libertades fundamentales del Tratado CE, y recurrirá, si fuera necesario, al Tribunal de Justicia sobre la base del artículo 226 del Tratado CE.

La Comisión invita al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social:

- A examinar las propuestas contenidas en la presente Comunicación en relación con el intercambio de información, con objeto de garantizar la adecuada aplicación de la normativa fiscal de los Estados miembros.
- A examinar las propuestas de los organismos de pensiones paneuropeos reflejadas en la presente Comunicación.
- A considerar la extensión de la aplicación del principio EEG dentro de la Unión Europea.
- A estudiar las medidas necesarias destinadas a eliminar los obstáculos injustificados a la libre circulación de los trabajadores originados por la diversidad de los regímenes fiscales de los distintos Estados miembros en relación con las pensiones de los sistemas de empleo, en particular los derivados de la doble imposición.

³⁷

Por ejemplo, el convenio entre los Países Bajos y Portugal prevé una excepción a la imposición de la residencia en los casos en que no se grava la pensión con el tipo generalmente aplicable a los ingresos derivados de trabajos por cuenta ajena o se grava menos del 90% del importe total bruto de la pensión o de una remuneración similar.