



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 25.10.2005
COM(2005) 532 final

**APLICACIÓN DEL PROGRAMA COMUNITARIO SOBRE LA ESTRATEGIA DE
LISBOA**

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

Contribución de las políticas fiscal y aduanera a la estrategia de Lisboa

ÍNDICE

1.	Relanzamiento de la estrategia de Lisboa	3
1.1.	Fiscalidad, eficiencia y competitividad.....	4
1.2.	Política aduanera: uno de los pilares del mercado único	4
2.	Hacer de Europa un lugar más atractivo para invertir y trabajar	5
2.1.	Ampliar y profundizar el mercado interior	5
2.1.1.	Base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades en la UE	5
2.1.2.	Simplificación del marco fiscal y creación de condiciones de igualdad.....	6
2.1.3.	Medidas específicas para eliminar las barreras fiscales transfronterizas a que se enfrentan las empresas de la UE	8
2.1.4.	Nueva estrategia en materia de fiscalidad de los automóviles de turismo	10
2.1.5.	Reducir las distorsiones creadas por el fraude y la evasión fiscales	10
2.2.	Asegurar mercados abiertos y competitivos dentro y fuera de Europa.....	11
2.2.1.	Estrategia de lucha contra la falsificación.....	11
2.2.2.	Mejorar y aplicar la legislación aduanera, y promover la aduana electrónica	12
2.3.	Mejorar las normativas europea y nacionales	13
2.3.1.	Modernización de las normas en materia de IVA.....	13
3.	Conocimiento e innovación para el crecimiento	14
3.1.	Aumentar y mejorar las inversiones en investigación y desarrollo (I+D)	14
3.1.1.	Comunicación a fin de establecer orientaciones relativas a la concesión de incentivos fiscales en el ámbito de la I+D.....	14
3.2.	Promover la utilización sostenible de los recursos	15
3.2.1.	Fiscalidad en los ámbitos de la energía, el transporte y el medio ambiente	15

APLICACIÓN DEL PROGRAMA COMUNITARIO SOBRE LA ESTRATEGIA DE LISBOA

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Contribución de las políticas fiscal y aduanera a la estrategia de Lisboa

1. RELANZAMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA

La Comisión ha propuesto recientemente el relanzamiento de la estrategia de Lisboa, centrada en el crecimiento y el empleo¹. Para hacer frente a este desafío, habrá que hacer de Europa un lugar más atractivo para invertir y trabajar, promover el conocimiento y la innovación, y desarrollar políticas que permitan a la empresa europea crear más y mejores puestos de trabajo.

Las políticas fiscal y aduanera tienen un importante papel que desempeñar en la consecución de estos objetivos. Pueden contribuir a incrementar la eficiencia de nuestras economías, en particular a través de la utilización eficiente de los recursos naturales y la competitividad de nuestras empresas; pueden también favorecer una mayor competitividad de los mercados, estimular el comercio y promover el conocimiento y la innovación.

La presente Comunicación describe las **principales medidas tomadas por la Comunidad en el ámbito de la fiscalidad y las aduanas** para poder lograr un rápido ajuste estructural de nuestras economías, necesario para cumplir los objetivos mencionados. De esta manera, se siguen las líneas de acción establecidas en la Comunicación al Consejo Europeo de Primavera: «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo, relanzamiento de la estrategia de Lisboa»².

El objetivo de la Comunicación es exponer de manera global las medidas en curso y futuras, en el ámbito fiscal y aduanero, que constituyen iniciativas coherentes destinadas a apoyar uno de los principales compromisos políticos de la UE.

En la sección 2 se describen las acciones clave encaminadas a reforzar el mercado interior, garantizar mercados abiertos y competitivos, y mejorar las legislaciones europea y nacionales. En la sección 3 se describen las iniciativas clave para incrementar y mejorar la inversión en investigación y desarrollo, y facilitar la innovación y utilización sostenible de los recursos (véase el cuadro de medidas anejo). Dependiendo de sus características específicas, estas iniciativas tomarán distintas formas y, en su caso, irán acompañadas de una evaluación de sus consecuencias.

Estas iniciativas contribuirán a renovar el crecimiento y, por consiguiente, crear más y mejores puestos de trabajo. Por lo que se refiere a medidas de empleo más específicas, hay que señalar que las medidas fiscales concretas aplicadas en los Estados miembros pueden

¹ Comisión, COM(2005) 330 y COM(2005) 24.

² *Ibidem*.

contribuir a fomentar el empleo y promover economías integradoras desde el punto de vista social. Todo parece indicar que la imposición sobre el trabajo relativamente gravosa ha sido un freno para la creación de puestos de trabajo adicionales, en particular de puestos poco cualificados; de todos modos, la ampliación de la base imponible incrementando el número de trabajadores sigue siendo el medio más eficaz de que disponen los gobiernos para aumentar los ingresos sin aumentar los tipos impositivos. Un cambio de la imposición sobre el trabajo a la imposición sobre el consumo o ecológica podría también, dentro de una estrategia más amplia, contribuir a incrementar los niveles de empleo.

1.1. **Fiscalidad, eficiencia y competitividad**

Aunque cierto grado de competencia fiscal es saludable y puede tener efectos económicos positivos, el principal objetivo de todo sistema fiscal es recaudar un determinado volumen de ingresos para poder financiar los servicios públicos y las transferencias sociales; estas operaciones han de realizarse con la mayor eficacia. Los sistemas fiscales pueden suponer costes, ya sea en forma de una menor eficiencia económica — a causa de las distorsiones fiscales — o de cargas administrativas vinculadas al cumplimiento de las normas, tanto para los contribuyentes como para las administraciones fiscales.

La existencia de distintos sistemas fiscales nacionales en la UE representa una fuente no desdeñable de costes adicionales ligados al cumplimiento de las obligaciones fiscales. Esta situación impide un reparto de los recursos más eficiente e implica la ausencia de «condiciones de igualdad»³. De hecho, la doble imposición, los costes de reestructuración empresarial relacionados con la imposición y otras diferencias más generales entre las normas fiscales de los Estados miembros hacen que las empresas puedan preferir desarrollar sus actividades en el mercado nacional en lugar de en otro Estado miembro. Se trata de obstáculos importantes para aprovechar todas las ventajas de **un mercado interior competitivo**. La supresión de estas barreras crearía nuevas oportunidades para quienes se incorporan por primera vez al mercado y la competencia consiguiente estimularía la inversión y la innovación. Además, la reducción de los costes vinculados a la supresión de tales barreras fiscales contribuiría a aumentar la competitividad del sector productivo de la UE.

La política fiscal podría asimismo desempeñar una función dinámica, estimulando el **conocimiento y la innovación como factores de crecimiento**. Algunas medidas fiscales específicas podrían favorecer la investigación y el desarrollo, así como al entorno empresarial en general. La fiscalidad podría también contribuir a promover el cambio en materia ambiental, llevando a modelos de producción y consumo más sostenibles.

1.2. **Política aduanera: uno de los pilares del mercado interior**

La **política aduanera** tiene una función importante que desempeñar en el **desarrollo del comercio**. El incremento del volumen de negocios en los últimos años, junto con la complejidad de la cadena moderna de distribución, los problemas de seguridad, el número de socios implicados y la velocidad del intercambio de mercancías se traducen en un aumento importante de las exigencias relativas a la información en materia comercial.

La simplificación de la legislación aduanera, la racionalización de los procesos y procedimientos aduaneros y la creación de un sistema aduanero electrónico, coherente e

³ Véase «*European Tax survey*» (SEC(2004) 1128/2).

interoperable, permitirá a los operadores ahorrar tiempo y dinero en sus transacciones con las aduanas. A su vez, la informatización y la interoperabilidad garantizarán la rastreabilidad de las mercancías y la transparencia tanto de las administraciones aduaneras como de la comunidad empresarial.

2. HACER DE EUROPA UN LUGAR MÁS ATRACTIVO PARA INVERTIR Y TRABAJAR

2.1. Ampliar y profundizar el mercado interior

La estrategia de Lisboa hace hincapié en el hecho de que la realización del mercado único necesita todavía reformas fundamentales, a las cuales se debería prestar especial atención. Gran parte de las acciones emprendidas por la UE en el ámbito de la política fiscal se refieren al establecimiento y funcionamiento del mercado interior. En este contexto, vale la pena subrayar la importante contribución que los programas comunitarios Aduanas 2013 y Fiscalis 2013⁴ continuarán aportando al buen funcionamiento de dicho mercado, en especial a través de la financiación de la interconexión electrónica de los sistemas informatizados de los Estados miembros en el ámbito de las aduanas y la fiscalidad.

En la actualidad, **varios aspectos del funcionamiento de los sistemas fiscales nacionales tienen una incidencia negativa en la integración del mercado** o impiden aprovechar la totalidad de las ventajas que ofrece el mercado único. Además, debido a que el entorno empresarial actual es más propicio para las actividades transfronterizas de lo que lo era hace dos décadas, ahora es más evidente que los obstáculos fiscales continúan siendo barreras al desarrollo del mercado interior.

La supresión de tales obstáculos permitiría a las empresas tomar decisiones económicas más sólidas, que estén basadas en la productividad de los factores y menos distorsionadas por la influencia de determinados costes suplementarios. Ello llevaría a un incremento de la producción económica de los Estados miembros y, dependiendo de las condiciones de los mercados de productos relevantes y del comportamiento real de las empresas, a una presión a la baja sobre los costes y los precios, lo cual, a su vez, implicaría un mayor bienestar.

2.1.1. Base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades en la UE

La actual coexistencia en la UE de 25 **sistemas de impuesto sobre sociedades** distintos, y a veces incluso incompatibles entre sí, impone *de facto* costes suplementarios de cumplimiento con las normativas fiscales y brinda pocas posibilidades de compensación de pérdidas transfronterizas, aunque tal compensación es a menudo posible en las situaciones exclusivamente nacionales. Es algo que no debería ocurrir en un verdadero mercado interior. Aunque en las operaciones comerciales (investigación, producción, inventarios, ventas, etc.) las empresas tienen una tendencia cada vez mayor a considerar la UE como un mercado único, por razones exclusivamente fiscales están obligadas a compartimentarlo en mercados nacionales.

Las normas aplicables a los impuestos sobre sociedades consideran las actividades transfronterizas de la UE de manera diferente y a menudo menos favorable que las actividades similares únicamente nacionales. De esta manera, se incita a las empresas a invertir a escala nacional y se disuade la participación en empresas extranjeras y el establecimiento de filiales

⁴ Comisión, COM(2005) 111.

en el extranjero. A su vez, las incoherencias entre los sistemas nacionales favorecen la evasión fiscal.

La política de la Comisión tendente a la consecución de una **base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades** se remonta a 2001⁵ y fue confirmada en 2003⁶. Una base imponible consolidada común permitiría a las empresas que operan en el mercado interior aplicar las mismas normas para el cálculo de sus bases imponibles en distintos Estados miembros de la UE. La Comisión no tiene intención de proponer la armonización de los tipos impositivos del impuesto sobre sociedades. No obstante, una base imponible consolidada común permitiría la compensación de pérdidas transfronterizas y resolvería los actuales problemas fiscales vinculados a las actividades transfronterizas y a la reestructuración de grupos de empresas. Habría que acordar un método de reparto de la base imponible consolidada entre los Estados miembros de manera que cada Estado pudiera aplicar su propio tipo impositivo a su porción de base consolidada. Tal método llevaría a un sistema más sencillo y transparente de impuesto sobre sociedades en la UE.

El reto es de envergadura, pero la Comisión tiene intención de realizar los trabajos preparatorios necesarios para llegar a una base imponible consolidada común en un período de tres años y presentar una medida legislativa comunitaria antes de fines de 2008.

2.1.2. *Simplificación del marco fiscal y creación de condiciones de igualdad*

La medida antes mencionada tiene por objeto allanar muchos de los obstáculos del impuesto sobre sociedades a los que tienen que hacer frente las empresas multinacionales. Las actividades económicas transfronterizas de la UE, sin embargo, también se enfrentan a otras medidas fiscales, en particular en materia de IVA, que imponen obligaciones pesadas y suponen barreras al comercio y la inversión. Las actividades transfronterizas representan incrementos estadísticamente significativos de los costes de cumplimiento para todas las empresas⁷. Las pequeñas y medianas empresas son especialmente vulnerables a este tipo de obstáculos, dado que dichos costes de cumplimiento son proporcionalmente más elevados para las PYMEs que para las grandes empresas; la supresión de tales obstáculos podría aumentar considerablemente la participación de las PYMEs en el mercado interior, actualmente muy inferior a la de las grandes empresas. Todo ello genera ineficiencias económicas y tiene consecuencias potencialmente negativas sobre el crecimiento económico y la creación de empleo.

a) Cumplimiento de la normativa del IVA

Según la encuesta fiscal europea (*European Tax Survey*)⁸, la razón de que el 14 % de las PYMEs y el 10 % de las grandes empresas no hayan realizado actividades económicas sujetas al IVA en los Estados miembros en los que no tienen establecimientos permanentes se debe únicamente a las obligaciones relativas al cumplimiento de la normativa del IVA. En respuesta a esta cuestión, en octubre de 2004, la Comisión presentó una propuesta general encaminada a **simplificar el cumplimiento de las actuales obligaciones fiscales respecto del IVA en situaciones transfronterizas** a fin de facilitar la vida a los operadores que suministran bienes y servicios a otros Estados miembros de la UE. En particular, la propuesta

⁵ Comisión, COM(2001) 582 y SEC(2001) 1681.

⁶ Comisión, COM(2003) 726.

⁷ Véase «*European Tax survey*» (SEC(2004) 1128/2).

⁸ SEC(2004) 1128/2.

prevé un sistema de «**ventanilla única**» que permitiría a todos los operadores comerciales utilizar un solo número de IVA para el conjunto de sus operaciones realizadas en la UE, así como presentar una sola declaración general del IVA por medios electrónicos, de manera que la declaración se transmitiera automáticamente a los distintos Estados miembros en los que el comerciante realice actividades gravables. La propuesta recoge otras cinco medidas de simplificación que facilitarían enormemente, en especial a las PYMEs, las actividades comerciales en otros Estados miembros. El Consejo está actualmente estudiando la propuesta.

b) Aplicación experimental de la imposición según las normas del Estado de origen

En el contexto de la estrategia de la Comisión respecto del impuesto sobre sociedades, el concepto de imposición según las normas del Estado de origen se estableció como posible solución a los problemas fiscales con que tropezaban las actividades transfronterizas de las PYMEs. En lo esencial, la imposición según las normas del Estado de origen consiste en aplicar el **principio relativo al reconocimiento mutuo al tratamiento fiscal concedido a las PYMEs a efectos del impuesto sobre sociedades** en el mercado interior. Las empresas que cumplieran las condiciones aplicarían las normas del impuesto de sociedades de su Estado de residencia a sus filiales y establecimientos permanentes en otros Estados miembros participantes. Ello no implicaría la armonización de los tipos, ya que cada Estado miembro seguiría fijando y aplicando su propio tipo impositivo.

La Comisión considera que esta idea, cuyas especificaciones técnicas se han desarrollado en gran detalle, podría ponerse a prueba de manera experimental, permitiendo que las PYMEs utilicen el sistema en un proyecto piloto durante un período de cinco años. La Comisión tiene intención de presentar una Comunicación al respecto antes de fines de 2005.

c) Normas del IVA con respecto a los servicios internacionales

La legislación fiscal se refiere a realidades económicas y sólo es eficiente si se adapta continuamente a las nuevas circunstancias y retos. El hecho de que cada vez más servicios se puedan suministrar internacionalmente representa un reto especial. La UE ha sido capaz de reaccionar adecuadamente a las implicaciones en materia de IVA del comercio electrónico y a la liberalización de los servicios de telecomunicaciones, y habría que cambiar en el mismo sentido las normas del IVA relativas al lugar de prestación de otros servicios que puedan suministrarse a distancia, a fin de garantizar condiciones de igualdad a los operadores dentro y fuera de la UE, así como la asignación de los ingresos procedentes del IVA al país de consumo.

En 2003, la Comisión presentó una propuesta en lo que respecta al **lugar de las prestaciones de servicios entre sujetos pasivos (B2B)**⁹. La propuesta fue modificada recientemente para incluir la **revisión de las normas que regulan el lugar de las prestaciones de servicios de empresas a consumidores (B2C)**¹⁰. Una vez adoptada, la propuesta modificada debería simplificar las normas en materia de IVA para las empresas que presten servicios transfronterizos a otras empresas, eliminando las obligaciones adicionales con respecto al registro a efectos del IVA, así como los costosos procedimientos de reembolso. Contribuirá también a corregir las distorsiones de competencia debidas a la aplicación de tipos de IVA

⁹ Comisión, COM(2003) 822.

¹⁰ Comisión, COM(2005) 334.

distintos en los Estados miembros (una mayor armonización de tipos es improbable) y a crear condiciones de igualdad con los operadores de terceros países.

d) Normas del IVA con respecto a los servicios financieros

Las **normas del IVA con respecto a los servicios financieros** se remontan a 1977 y prevén medidas generales de exención para ese sector. Así pues, el IVA soportado por las instituciones financieras por sus adquisiciones no es, en general, deducible, por lo cual se convierte en un coste final para esas instituciones. Se crea así un efecto de cascada que se traduce en un incremento del coste de los servicios para los clientes. Esta situación puede complicarse aún más si las instituciones financieras subcontratan parte de las actividades y estas prestaciones están sujetas a un IVA adicional. Existen pruebas fehacientes de que este sistema de exención no es eficiente e incrementa los costes.

Es necesario **revisar estas normas**, ya que representan una fuente de tensión creciente. Además, las propias normas se prestan a diferentes interpretaciones a escala nacional. Estas disposiciones obsoletas del IVA están en contradicción creciente con otras políticas de la Comunidad, como el Plan de Acción de los Servicios Financieros. Las consecuencias no intencionales de las normas del IVA son a menudo un obstáculo a la mayor eficiencia del sector, que sería de esperar tras la creación de un mercado paneuropeo único para los servicios financieros.

La Comisión, una vez llevado a cabo un amplio proceso de consulta con todos los interesados, tiene intención de presentar una propuesta legislativa para adaptar las normas del IVA aplicables a los servicios financieros a la evolución del mercado financiero único.

e) Poderes públicos en competencia con el sector privado

Es necesario también modernizar las normas que regulan las exenciones aplicables a los servicios de interés público y la **exclusión de los organismos públicos del ámbito de aplicación del IVA**. Las normas actuales se han quedado anticuadas y ya no corresponden a la realidad económica del siglo XXI, en el cual los antiguos monopolios han sido sometidos a liberalización y grandes sectores de los servicios públicos han sido total o parcialmente privatizados. Esta situación genera distorsiones de la competencia, es una fuente de ineficiencia económica y favorece la evasión fiscal. La Comisión tiene intención de modificar las normas del IVA existentes y presentar una propuesta a fines de 2006 a fin de restablecer la igualdad de condiciones de determinados sectores en los que participan organismos tanto públicos como privados.

2.1.3. Medidas específicas para eliminar obstáculos fiscales transfronterizos a los que se enfrentan las empresas de la UE

En el ámbito de la **fiscalidad del impuesto sobre sociedades**, la Comisión, en espera de la aplicación de una base imponible consolidada común de dicho impuesto, ha establecido algunas soluciones específicas encaminadas a la eliminación de barreras fiscales.

a) Compensación por pérdidas transfronterizas

La inexistencia de **compensación por pérdidas transfronterizas** en general influye en las decisiones comerciales incitando a las empresas a realizar inversiones nacionales o bien inversiones transfronterizas en Estados miembros más grandes, ya que hay mayores

posibilidades de que éstos cuenten ya con una base imponible que permita la imputación de pérdidas.

Mientras que las pérdidas transfronterizas en una empresa, es decir, las pérdidas de un establecimiento permanente extranjero, pueden tenerse en cuenta a nivel de la sede central en la mayoría de los Estados miembros, sólo unos pocos Estados miembros permiten la imputación de pérdidas transfronterizas dentro de un grupo de empresas, es decir, permiten la compensación por pérdidas de una empresa extranjera perteneciente al mismo grupo. Es obvio que esta diferencia de trato crea distorsiones.

A raíz de la retirada de una propuesta de Directiva de 1990 relativa a esta cuestión, la Comisión inició debates técnicos con los Estados miembros con vistas a presentar una Comunicación una vez que el Tribunal de Justicia haya dictado sentencia en el caso C-446/03 («Marks & Spencer»), que será especialmente relevante en este ámbito.

b) Precios de transferencia

La gestión de los **precios de transferencia** es una importante fuente de costes adicionales, ligados al cumplimiento de los procedimientos, para las empresas europeas¹¹. En 2002 la Comisión creó el Foro conjunto de la UE sobre los precios de transferencia con objeto de encontrar soluciones pragmáticas, no legislativas, al problema de los precios de transferencia en la UE. Está formado por expertos fiscales pertenecientes a las administraciones fiscales de los Estados miembros y al mundo empresarial. A raíz de la elaboración del primer informe del Foro, en 2004 la Comisión adoptó una Comunicación que contiene una propuesta de Código de Conducta para la aplicación efectiva del Convenio de Arbitraje¹², y en diciembre pasado el Consejo aprobó dicho Código.

Tras el segundo informe del Foro, de mayo de 2005, la Comisión tiene intención de proponer este año un Código de Conducta sobre un enfoque común respecto a la documentación relativa a los precios de transferencia para las empresas asociadas de la UE. Asimismo, los servicios de la Comisión y los miembros del Foro están estudiando procedimientos alternativos para evitar y suprimir los litigios fiscales.

c) Impuesto sobre el capital

Algunos impuestos indirectos, como el **impuesto sobre el capital** (una exacción sobre las participaciones de capital aplicada a las sociedades de capital), son claramente perjudiciales para las empresas de la UE y deben suprimirse como parte del proceso de hacer de Europa un lugar más atractivo para invertir. La exacción del impuesto sobre el capital es especialmente perjudicial en relación con las operaciones de reestructuración y el desarrollo de las empresas de la UE. Es también desfavorable para las nuevas empresas y para las empresas que amplían capital. En los últimos años se tiende a la eliminación de dicho impuesto. Actualmente el impuesto se exige sólo en diez de los veinticinco Estados miembros; a partir del próximo año continuarán exigiéndolo sólo ocho de ellos.

Así pues, los servicios de la Comisión están preparando una propuesta de refundición de la Directiva relativa a los impuestos indirectos que gravan la concentración de capitales¹³ para

¹¹ Véase «*European Tax survey*» (SEC(2004) 1128/2).

¹² Comisión, COM(2004) 297.

¹³ Directiva 69/335/CEE del Consejo, de 17 de julio de 1969 modificada.

antes de fines de 2006. La refundición está destinada a simplificar y modernizar el actual marco legislativo comunitario y prever una eliminación progresiva del impuesto sobre el capital con vistas a fomentar el desarrollo de las empresas de la UE.

2.1.4. Nueva estrategia en materia de fiscalidad de los automóviles

El **mercado de automóviles** europeo es un buen ejemplo de un sector que **todavía no se ha beneficiado plenamente de la existencia del mercado interior**, a causa, entre otras razones, de la fiscalidad. A raíz de una Comunicación de 2002¹⁴ y de la celebración de una amplia consulta, el 5 de julio de 2005 la Comisión adoptó una nueva propuesta sobre los impuestos aplicados a los automóviles de turismo¹⁵. Esta propuesta prevé la **gradual desaparición del impuesto de matriculación de los automóviles de turismo en los Estados miembros y su sustitución por un impuesto anual de circulación u otros impuestos existentes o nuevos**. La gradual desaparición del impuesto de matriculación reducirá la burocracia y los altos costes de transacción para los consumidores. Asimismo, impulsará una mayor transparencia y seguridad jurídica para todos los operadores y reducirá en aproximadamente una quinta parte las diferencias actuales de los precios de los vehículos.

La propuesta también tiene por objeto reducir la actual fragmentación del mercado automovilístico europeo, que tiene repercusiones en el comercio transfronterizo de turismos. En la actualidad, la industria está frecuentemente obligada, por razones fiscales, a producir modelos concretos con especificaciones distintas para los distintos Estados miembros. La propuesta daría un impulso a la industria automovilística, con objeto de que se beneficie de mayores economías de escala produciendo automóviles con las mismas especificaciones técnicas para todo el mercado interior.

2.1.5. Reducir las distorsiones creadas por el fraude y la evasión fiscales

El **fraude fiscal** genera distorsiones significativas del funcionamiento del mercado interno, impide la competencia leal y además erosiona los ingresos que deberían servir para financiar los servicios públicos a escala nacional. Los poderes públicos, que se ven obligados a compensar el déficit de ingresos como consecuencia del aumento del fraude, ejercen una creciente presión fiscal sobre las empresas que cumplen las normas.

La gestión de los sistemas fiscales es competencia de los Estados miembros y debe seguir siéndolo. No obstante, la Comisión considera que, para incentivar a los Estados miembros a que luchen contra el fraude fiscal y ayudarlos en esta tarea, serían útiles estrategias más concertadas y mejor coordinadas. A ese efecto, la Comisión está evaluando actualmente la necesidad de implantar una nueva política fiscal de lucha contra el fraude a escala europea. Existen múltiples instrumentos posibles, tales como: mejorar la cooperación entre las administraciones internas; eliminar los obstáculos al intercambio eficaz de información, por ejemplo, mejorando el acceso a la información bancaria; recurrir a negociaciones con terceros países para que introduzcan disposiciones relativas al intercambio de información; extender la utilización de los medios de cooperación administrativa intracomunitaria, y mejorar la legislación fiscal de base.

¹⁴ Comisión, COM(2002) 431.

¹⁵ Comisión, COM(2005) 261.

La Comisión se encargaría de la necesaria coordinación, en particular con vistas a mejorar los medios de cooperación administrativa disponibles en los Estados miembros. Tiene intención de presentar una Comunicación al respecto en 2006.

2.2. Asegurar mercados abiertos y competitivos dentro y fuera de Europa

Las empresas europeas se enfrentan a un creciente número de desafíos internacionales. La adopción de medidas destinadas a garantizarles la igualdad de condiciones de competencia dentro y fuera de Europa favorecería la inversión en el mercado interno. Es esencial, por consiguiente, mejorar la competitividad internacional de las empresas europeas para poder lograr los objetivos de la estrategia de Lisboa.

2.2.1. Estrategia de lucha contra la falsificación

Los derechos de propiedad intelectual e industrial de las empresas europeas son transgredidos a gran escala por los **productos pirateados y falsificados**. De conformidad con estudios realizados por la Cámara Internacional de Comercio en 1997 y la OCDE en 1998:

- las falsificaciones representan del 5 al 7 % del comercio mundial;
- las falsificaciones son responsables de la pérdida de 200 000 puestos de trabajo en Europa.

Desde entonces, este tráfico se ha desarrollado considerablemente. En 2003, en Davos, Suiza, los dirigentes de grandes multinacionales privadas y representantes gubernamentales apelaron a la realización de «*un esfuerzo masivo a escala mundial para combatir la falsificación, cuyo valor se cifra actualmente en más de 450 000 millones de dólares anuales*». A este respecto, se estimó que la mejora de los controles fronterizos era crucial.

Las incautaciones realizadas por las aduanas europeas (más de 100 millones de artículos al año, por un valor superior a 1 000 millones de euros) se han incrementado en casi un 1000 % en los últimos cinco años. Todos los sectores comerciales de la UE se enfrentan a una creciente competitividad de este comercio ilegal e injusto, que además reduce los ingresos fiscales y pone en peligro la seguridad de los ciudadanos.

Son necesarias **medidas eficaces de protección de los derechos de propiedad intelectual** para incentivar las inversiones en investigación y desarrollo, y garantizar la igualdad de condiciones competitivas dentro y fuera de la Unión Europea.

La adopción de una estrategia coherente para luchar contra esta amenaza, apoyada en medidas prácticas que pongan a disposición de las empresas medios efectivos y de bajo coste, exige una intervención enérgica a escala comunitaria. Habrá que promover también la cooperación internacional, para impedir la producción y exportación de los productos falsificados en los países de procedencia. Sin esta red de seguridad básica, las empresas se enfrentarán a un combate cada vez más desigual contra las regiones productoras de nuevas falsificaciones a una escala sin precedentes.

Tras haber presentado en julio una serie de medidas penales destinadas a garantizar el respeto de los derechos de propiedad intelectual¹⁶, en octubre de 2005 la Comisión adoptó una

¹⁶ Comisión, COM(2005)276

Comunicación¹⁷ que recoge las medidas concretas destinadas a incrementar la protección que las autoridades aduaneras pueden ofrecer contra la piratería y la falsificación, en particular mejorando la colaboración con los operadores económicos y fomentando la cooperación internacional con los socios comerciales de la UE.

2.2.2. *Mejorar y aplicar la legislación aduanera, y promover la aduana electrónica*

En el actual contexto comercial internacional, la existencia de formalidades simples, previsibles y con una buena relación coste-eficacia, para el transporte transfronterizo de mercancías, es un elemento indispensable para estimular el crecimiento económico a través de la participación nacional o regional en el comercio internacional. Además, las autoridades aduaneras están en una posición privilegiada para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales, sanitarias y técnicas de las importaciones, y aplicar eficazmente las medidas de política comercial. Este aspecto de la actividad aduanera es crucial a fin de garantizar que:

- * se crean, mantienen o restablecen condiciones de igualdad con los socios comerciales;
- * los bienes de consumo comercialmente sensibles producidos en la CE aprovechan plenamente las ventajas conexas a sus normas y emplazamiento de producción, y
- * las medidas de defensa, cuando sean necesarias para apoyar los necesarios ajustes en la CE, son eficaces.

En 2003, la Comisión adoptó una Comunicación relativa, por una parte, a un entorno simplificado y sin soporte de papel para el comercio y las aduanas y, por otra, al papel de las aduanas en la gestión integrada de las fronteras exteriores¹⁸. Ésta recoge un plan de acción para revisar en profundidad los procedimientos aduaneros, en especial su simplificación y racionalización, a fin de explorar plenamente las posibilidades ofrecidas por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). La presentación en las aduanas constituye un paso preceptivo de la circulación de las mercancías que atraviesan las fronteras externas de la Comunidad. Los procedimientos que se aplican ejercen una gran influencia sobre el papel desempeñado por la industria nacional en el comercio internacional y sobre la contribución de éste a la economía nacional. Un despacho de mercancías eficaz y eficiente aumenta la participación de los operadores internos en el mercado global, contribuye a su competitividad y favorece la participación de las pequeñas y medianas empresas en el comercio internacional, al mismo tiempo que resuelve los problemas en materia de seguridad. Asimismo, la racionalización y adaptación de la legislación, las normas y los procedimientos aduaneros, en especial las normas comunes relativas a los sistemas de tecnologías de la información, un Código **aduanero modernizado**, combinadas con acciones operativas en los Estados miembros, contribuirán a lograr un entorno simplificado y sin soporte de papel para el comercio y las aduanas.

El Código aduanero modernizado, que a fines de año será objeto de una propuesta de la Comisión, constituirá el pilar legislativo de la aduana electrónica. Establecerá la base jurídica del intercambio electrónico de datos, no solo entre operadores y autoridades de los Estados miembros, sino también con las demás administraciones u organismos que intervienen en la circulación internacional de las mercancías, de conformidad con lo previsto en la Comunicación de la Comisión relativa al papel de la administración electrónica en el futuro

¹⁷ Comisión, COM(2005)479

¹⁸ COM(2003) 452.

de Europa¹⁹. De conformidad con esta iniciativa, los operadores deberán entregar información a las autoridades aduaneras sólo una vez (ventanilla única) y las mercancías serán controladas por las diferentes autoridades en el mismo momento y en el mismo lugar (punto de acceso único).

Para permitir una gestión eficaz y eficiente del riesgo, las administraciones aduaneras de los Estados miembros deben poder intercambiar información electrónica. Esto implicará, en especial, el intercambio de declaraciones previas a la llegada y a la partida, de información relativa al riesgo y de información relativa a los operadores económicos. A tal efecto, los sistemas y prácticas aduaneras deberán ser convergentes, y los sistemas aduaneros automatizados de los Estados miembros y de la Comisión deberán estar sincronizados. Además, los operadores deberán comunicar y realizar operaciones con las aduanas "en línea". Esto debería lograrse sobre la base del principio de «acceso incluyente» (acceso multiplataforma), tal como se define en la citada Comunicación de la Comisión relativa al papel de la administración electrónica en el futuro de Europa.

2.3. Mejorar las normativas europea y nacionales

2.3.1. Modernización de las normas en materia de IVA

La mejora de la reglamentación es un factor importante de la nueva estrategia de Lisboa. En el ámbito del IVA, la Comisión ha presentado **varias propuestas** destinadas a mejorar el marco regulador para suprimir los obstáculos al buen funcionamiento del mercado y estimular la competencia.

La legislación de base en materia de IVA, adoptada en la Sexta Directiva del IVA, ha sido objeto de numerosas modificaciones, lo que la hace compleja y difícil de entender. Así pues, la Comisión ha propuesto la **refundición de la Sexta Directiva del IVA**²⁰, a fin de poner a disposición de los operadores que deseen comerciar en la UE normas precisas a escala de la Unión. Las discusiones relativas a esta propuesta han avanzado considerablemente en el Consejo y proseguirán con vistas a su adopción antes de fines de 2005.

Además, cada vez es más evidente que conviene lograr una aplicación más uniforme del sistema del IVA para facilitar las actividades ejercidas por las empresas a escala comunitaria. En 2004, el Consejo previó la posibilidad de adoptar medidas destinadas a asegurar la aplicación uniforme de las normas existentes en materia de IVA²¹. El primer Reglamento propuesto²² por la Comisión en el marco de esta nueva base jurídica fue ratificado recientemente por el Consejo y será adoptado en breve. La Comisión considera que una **utilización más amplia de esta posibilidad con vistas a adoptar, en el ámbito del Derecho derivado, disposiciones vinculantes en materia de IVA** a escala de la Comunidad contribuiría a eliminar, en gran medida, las dificultades a que se enfrentan las empresas confrontadas con interpretaciones divergentes de la legislación europea en materia de IVA.

La necesidad de una aplicación más uniforme de las normas del IVA es especialmente evidente cuando interpretaciones diferentes pueden llevar a una **doble imposición** (o, por el contrario, a la no tributación). No obstante, existen casos en que un operador también puede

¹⁹ Comisión, COM(2003) 567.

²⁰ COM(2004) 246.

²¹ Directiva 2004/7/CEE.

²² Comisión, COM(2004) 641.

ser objeto de doble imposición o ser obligado a pagar el IVA por la misma transacción en dos Estados miembros distintos debido a una percepción diferente de los Estados miembros con respecto a la naturaleza de un determinado suministro. Esta diferencia de apreciación puede darse incluso cuando la legislación de los Estados miembros en cuestión en materia de IVA es idéntica. Por consiguiente, la Comisión presentará una propuesta a fines de 2005, con objeto de instaurar en la UE un mecanismo que permita resolver o, al menos, atenuar las consecuencias de los casos de doble imposición.

3. CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN PARA EL CRECIMIENTO

3.1. Aumentar y mejorar las inversiones en investigación y desarrollo (I+D)

Tanto la teoría económica como el análisis empírico ponen de relieve el papel esencial de la investigación y el desarrollo en el crecimiento económico. Las inversiones en I+D tienen por lo general efectos de contagio gracias a los cuales el rendimiento social de la inversión sobrepasa el rendimiento privado para la empresa. Por consiguiente, sin intervención pública el nivel de la investigación comercial permanecería por debajo de su nivel óptimo y no llegaría a maximizar completamente el potencial de crecimiento de la economía.

En consecuencia, la estrategia de Lisboa recoge diversas medidas destinadas a promover la investigación y el desarrollo. Las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de marzo de 2005 subrayan expresamente que el objetivo de un nivel de inversión del 3 % consagrado a la I+D «se logrará, entre otras cosas, mediante incentivos fiscales a la inversión privada...».

3.1.1. Comunicación a fin de establecer orientaciones relativas a la concesión de incentivos fiscales en el ámbito de la I+D

En función del contexto económico, la capacidad en el ámbito de la I+D y el sistema fiscal global en vigor en un determinado país, los incentivos fiscales pueden contribuir a corregir los fallos del mercado y aumentar las inversiones consagradas a la investigación por las empresas reduciendo los costes de I+D. Las medidas fiscales permiten a las empresas determinar mejor la asignación adecuada de las inversiones en I+D de todos los proyectos y prioridades, y les garantizan una mayor seguridad en materia jurídica y de planificación. Permiten también crear una conexión directa entre las medidas de incentivos públicos y el aumento de los gastos de I+D privados, que constituyen un elemento esencial teniendo en cuenta la general escasez de investigación e innovación privadas en Europa. En cualquier caso, la valoración de los incentivos fiscales de I+D, debe realizarse en el contexto del sistema global de impuestos. Por ejemplo, el nivel general de los tipos del impuesto sobre sociedades es claramente determinante para evaluar el impacto de los incentivos fiscales en el nivel de las inversiones efectuadas por las empresas en I+D.

En los últimos años, los Estados miembros han introducido una serie de incentivos fiscales para I+D diferentes o reforzado los mecanismos existentes. En los últimos dos años, un intercambio de información entre los Estados miembros en materia de mejores prácticas en este campo ha sido objeto de supervisión por CREST como parte de un proceso de aprendizaje mutuo destinado a aumentar el nivel de las inversiones consagradas a I+D. No obstante, esta profusión actual de estímulos a la I+D en los Estados miembros crea una gran descoordinación a nivel de la UE. Como los Estados miembros siempre se enfrentan a los mismos tipos de desafíos, esta falta de coordinación puede traducirse en una mala asignación

de los recursos públicos y constituye un obstáculo a la introducción de condiciones de igualdad de competencia en la UE.

Una **Comunicación a fin de establecer orientaciones relativas a la concesión de incentivos fiscales en el ámbito de la I+D** podría contribuir a abordar este mal funcionamiento relativo e, idealmente, ayudar a los Estados miembros a desarrollar soluciones conjuntas para los problemas comunes e incluso concebir estímulos a la I+D que se refuercen mutuamente, creando así un marco fiscal propicio a la I+D en la UE en el ámbito de la investigación. De conformidad con lo anunciado en su plan de acción sobre las ayudas estatales, la Comisión reexaminará en 2006 su marco de ayudas estatales a la I+D y a la innovación. A la vez, se presentará una Comunicación a los Estados miembros, con una serie de orientaciones relativas al diseño y aplicación de medidas de incentivo fiscal en el ámbito de la I+D, en el marco de sus sistemas fiscales generales, con objeto, en particular, de ofrecer una idea precisa de las limitaciones que impone la legislación comunitaria al respecto.

La Comunicación:

- establecerá las principales condiciones jurídicas que deberán cumplir los Estados miembros para la concesión de incentivos fiscales a escala de la UE;
- pondrá de relieve las mejores prácticas adoptadas por determinados Estados miembros en materia de trato fiscal e incentivos a la I+D, en las que podrían inspirarse los demás Estados miembros, y
- en su caso, precisará el mensaje político y el contenido esencial de las posibles iniciativas futuras destinadas a los Estados miembros.

Obviamente, la Comunicación no tendrá carácter vinculante y su único objetivo será ayudar a los Estados miembros que deseen utilizar los instrumentos de incentivo fiscal.

3.2. Promover la utilización sostenible de los recursos

La fiscalidad indirecta, en la medida en que constituye un instrumento basado en las leyes del mercado, puede desempeñar un papel importante para favorecer una utilización sostenible de los recursos de la Unión Europea. Los impuestos especiales o las tasas ecológicas específicas, cuando están bien concebidos, mejoran la función indicadora de los precios internalizando los costes ambientales externos y, de esta manera, llevan a los operadores económicos a modificar en consecuencia su comportamiento. Además, la fiscalidad es un incentivo para que las empresas se comprometan a continuar la innovación tecnológica y reducir así su carga fiscal. Los impuestos en los ámbitos de la energía, el transporte y el medio ambiente podrían ser utilizados para favorecer esa utilización sostenible de los recursos, preferentemente en un marco coordinado a nivel de la UE para evitar distorsiones de la competencia.

3.2.1. Fiscalidad en los ámbitos de la energía, el transporte y el medio ambiente

La Directiva relativa a la imposición de los productos energéticos²³ concede a los Estados miembros, a través de la fiscalidad, nuevas facilidades para la utilización sostenible de los recursos. Por ejemplo, la Directiva permite conceder reducciones fiscales a las empresas que

²³ Directiva 2003/96/CE (DO L283 de 31.10.2003, p.51), modificada en último lugar por la Directiva 2004/75/CE (DO L157 de 30.4.2004, p.100)

apliquen acuerdos que conduzcan a la realización de objetivos vinculados a la protección ambiental o la mejora del rendimiento energético.

a) Fiscalidad del gasóleo

Esta Directiva debe modificarse, sin embargo, a fin de regular el problema de la distorsión de la **competencia de los mercados del transporte** originada por las importantes diferencias en los niveles impositivos aplicados por los Estados miembros al gasóleo utilizado como carburante con fines profesionales. Como el reciente examen de la legislación que se debe elaborar ha llevado a la retirada de la propuesta de 2002²⁴ relativa al gasóleo utilizado como carburante con fines profesionales, la Comisión tiene intención, antes de fines de 2005, de presentar una nueva propuesta que tenga en cuenta las observaciones formuladas por el Parlamento Europeo, el Consejo y los operadores en los debates relativos a la propuesta inicial.

b) Fiscalidad de la energía

Asimismo, la Comisión está estudiando la posibilidad de proponer modificaciones de la Directiva sobre el régimen fiscal aplicable a los productos energéticos, a fin de introducir **objetivos ambientales más ambiciosos para la fiscalidad de la energía** destinados a la internalización total de los costes externos. En el Libro Verde sobre la eficiencia energética de 2005²⁵, la Comisión indicaba la necesidad de adoptar medidas adicionales para reforzar el impacto positivo de las políticas fiscales en una mayor eficiencia energética. Entre ellas figuran, por ejemplo, la aproximación al alza de los impuestos especiales sobre los productos energéticos y los impuestos sobre la electricidad consumida en actividades productivas, así como la introducción de la indexación automática de todos los impuestos especiales.

c) Fiscalidad de los vehículos

Por último, hay que señalar que la propuesta sobre la fiscalidad de los automóviles, recientemente adoptada y a la que se hace referencia en el punto 2.1.4, recoge asimismo disposiciones con el fin de incluir elementos directamente vinculados a las emisiones de CO₂ en la base imponible de la fiscalidad de los vehículos de los Estados miembros. Las medidas fiscales constituyen uno de los tres pilares de la estrategia comunitaria para **reducir las emisiones de CO₂ producidas por los turismos**. La optimización de la utilización de las medidas, junto con los compromisos asumidos por la industria del automóvil y la información de los consumidores, constituyen elementos fundamentales para alcanzar el objetivo de la Comisión de lograr una cifra media de emisión de CO₂ de 120 g/km. La reducción de las emisiones de CO₂ se traduciría también en el ahorro del consumo de energía de los vehículos, por lo que contribuiría a una utilización eficaz de los productos energéticos y a la sostenibilidad del suministro de energías.

²⁴ COM(2002) 410.

²⁵ COM(2005) 265.

ANEXO

Estrategia de Lisboa: Medidas clave de las políticas fiscal y aduanera ya adoptadas o previstas

Hacer de Europa un lugar más atractivo para invertir y trabajar	El conocimiento y la innovación al servicio del crecimiento
<i>1. Ampliar y profundizar el mercado interior</i>	<i>1. Aumentar y mejorar las inversiones en investigación y desarrollo</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades para las empresas de la UE (2008). • Simplificación del marco fiscal y creación de condiciones de igualdad: Cumplimiento de las normas en materia de IVA: ventanilla única (2004); imposición según las normas del Estado de origen (2005); normas del IVA con respecto a los servicios internacionales y los servicios financieros (2005) (2006); aplicación del IVA por los organismos públicos (2006). • Medidas específicas para eliminar obstáculos fiscales transfronterizos a los que se enfrentan las empresas de la UE: Compensación de pérdidas transfronterizas (2006); precios de transferencia (2005); impuesto sobre el capital (2006). • Nueva estrategia en materia de fiscalidad de los automóviles de turismo (2005). • Reducir las distorsiones creadas por el fraude y la evasión fiscales (2006). 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación a fin de establecer orientaciones relativas a la concesión de incentivos fiscales en el ámbito de la I+D (2006).
<i>2. Asegurar mercados abiertos y competitivos dentro y fuera de Europa</i>	<i>2. Promover la utilización sostenible de los recursos</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de lucha contra la falsificación (2005). • Mejorar la legislación aduanera con el fin de promover la aduana electrónica (2005). 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalidad en los ámbitos de la energía, el transporte y el medio ambiente: Fiscalidad del gasóleo utilizado como carburante con fines profesionales (2005); fiscalidad de la energía

	(2006); fiscalidad de los automóviles (2005).
<i>3. Mejorar las normativas europea y nacionales</i>	
<ul style="list-style-type: none">• Modernizar las normas del IVA (2005).	